

Vergaderjaar 2021–2022

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 1004

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2022

Hierbij ontvangt u de kabinetsreactie op het advies «Van rijles naar rijonderwijs» (hierna: het advies) dat op 14 april 2021 is aangeboden aan de Kamer¹. De kabinetsreactie is als volgt opgebouwd:

1. De aanleiding voor het advies «Van rijles naar rijonderwijs»
2. De appreciatie van het advies door het kabinet
3. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het advies
4. De consequenties van het advies
5. De koepelvorming in de branche

1. Aanleiding advies «van rijles naar rijonderwijs»

De aanleiding voor het gevraagde advies ligt in een aantal problemen in de rijschoolbranche, te verdelen in misstanden, lage kwaliteit van rijonderwijs en organisatorische problemen. Voordat nader wordt ingegaan op deze onderwerpen, wordt benadrukt dat in constructieve samenwerking met de rijschoolbranche, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), het Innovam Branche Kwalificatie Instituut, het instituut voor certificering en examinering in de mobiliteitsbranche (IBKI) en vele anderen in de afgelopen maanden is gewerkt aan de uitwerking van de maatregelen van het advies van de heer Roemer.

Misstanden komen onder meer voor doordat er een (te) grote afhankelijkheid is van een leerling van één rijinstructeur, er prikkels en bedrijfsmodellen zijn die niet gericht zijn op goed onderwijs maar op een zo groot mogelijke opbrengst en er weinig tot geen toezicht op rij scholen is.² Daarnaast is het huidige model volledig examengestuurd: er worden geen eisen gesteld aan het onderwijs. De druk op de tarieven belemmert daarbij de doorontwikkeling binnen de sector. Dit alles vertaalt zich onder meer in een relatief laag gemiddeld slagingspercentages bij het CBR (rond

¹ Kamerstuk 29 398, nr. 917.

² In het advies van de heer Roemer van worden deze aspecten benoemd. Zie bijlage.

50% van de kandidaten slaagt bij de eerste poging voor het praktijk-examen). Van dit alles ondervindt de leerling – de consument – de negatieve gevolgen. Regulering van de sector draagt bij aan bescherming van de consument.

De organisatiegraad van de rijkschoolbranche is momenteel laag. De rijkscholen die aangesloten zijn bij een van de brancheorganisaties vertegenwoordigen ongeveer 20% van de rijkschoolbranche. In de rijkschoolbranche zijn relatief veel ZZP'ers (circa 80%) werkzaam.³ Het is in dit licht belangrijk in herinnering te roepen dat de basis voor het advies vanuit de rijkschoolbranche zelf is gelegd, met het initiatief van de «Alliantie Samen Sterk», dat van harte is toegejuicht door IenW. Belangrijk is ook dat er op dit moment veel inzet wordt gepleegd om tot koepelvorming in de rijkschoolbranche te komen (zie onder «5. Koepelvorming in de branche»).

De toenmalige Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft de heer Roemer, naar aanleiding van het werk van de Alliantie Samen Sterk in oktober 2020, gevraagd om een advies uit te brengen om bovenstaande problemen te verhelpen.

2. Appreciatie kabinet van het advies

In het advies staan negentien voorstellen om de kwaliteit van het rijonderwijs, de kwaliteit van het rijexamen, de kwaliteit van rijkscholen en de kwaliteit van rijinstructeurs te verbeteren. In het advies wordt onderbouwd hoe verbeteringen op deze vier vlakken kunnen leiden tot betere bescherming van consumenten, het bestrijden van misstanden, het verhogen van de kwaliteit van het rijonderwijs in het algemeen en het nemen van maatregelen richting rijkscholen en rijinstructeurs die structureel niet de gewenste kwaliteit leveren. Het uiteindelijke doel is de verbetering van verkeersveiligheid van beginnende bestuurders.⁴

De heer Roemer heeft bij de totstandkoming van zijn advies gebruik gemaakt van een breed samengestelde begeleidingsgroep.⁵ Het advies kan op breed draagvlak rekenen bij alle betrokkenen. Dit brede draagvlak is belangrijk bij de vervolgstappen. Waardering hiervoor richting alle betrokkenen is op zijn plaats. In het bijzonder spreekt het kabinet zijn waardering uit naar de heer Roemer en zijn team voor het bereikte resultaat.

Het kabinet omarmt het rapport vanuit de overtuiging dat verbeteringen van de kwaliteit van de rijopleiding, het rijexamen, de rijinstructeur en de rijkscholen nodig zijn om de geconstateerde problemen te verhelpen. Daarmee kiest het kabinet ervoor om naast het stellen van eisen aan het examen óók eisen te stellen aan de kwaliteit van het rijonderwijs en aan rijkscholen. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat het advies veelomvattend is, dat aan vrijwel alle adviezen consequenties zitten voor rijkscholen, rijinstructeurs, consumenten en uitvoeringsorganisaties, en dat in veel gevallen wet- en regelgeving aangepast moet worden.

Om de te nemen stappen behapbaar te houden voor alle betrokkenen kiest het kabinet ervoor de maatregelen uit het advies stapsgewijs in te voeren. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan het aanpakken van misstanden en het verhogen van de kwaliteit van het rijonderwijs. Het

³ Kamerstukken 29 398, nr. 917.

⁴ Idem.

⁵ Bestaande uit vertegenwoordigers van FAM en Alliantie Samen Sterk, VRB, LBKR, RST, ANWB, BOVAG, LBVI, VVB, VVN, TeamAlert, CNV, FNV, CBR, IBKI en de Ministeries van OCW en IenW.

kabinet beoordeelt daarbij na realisatie van delen van het advies telkens of de op dat moment ingevoerde maatregelen uit het advies de doelstelling voldoende dichterbij hebben gebracht en of vervolgactie nodig is, waarbij mee wordt gewogen wat de financiële gevolgen zijn van de uitvoering van de beoogde maatregel. De wijze waarop het kabinet dit doet wordt hieronder toegelicht.

3. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het advies

Het Ministerie van IenW heeft de besluitvorming over het advies voorbereid door samen met betrokken organisaties uit te werken hoe de maatregelen uit het advies kunnen worden ingevoerd. Daartoe zijn drie werksessies belegd. Hierin zijn gezamenlijk conclusies getrokken over de volgorde waarin maatregelen kunnen worden ingevoerd, de wijze waarop dit kan en wie daarbij welke verantwoordelijkheid heeft. Dit alles is vertaald in een zogenaamde plateauplanning. Deze is bijgevoegd als bijlage.

De plateauplanning is zo opgebouwd dat de 19 maatregelen uit het advies in zelfstandige deelprojecten worden uitgezet in de tijd («plateaus»). Dit voorziet in een werkwijze waarin de implementatie van de maatregelen behapbaar is voor alle betrokkenen en evaluatie meegenomen kan worden in de afweging voor een volgend plateau. Na afronding van ieder plateau wordt beoordeeld of de doelstellingen die daarbij zijn geformuleerd en voortkomen uit het advies voldoende dichterbij zijn gekomen. Ook wordt dan besloten of de uitvoering van het volgende plateau (of een deel daarvan) in gang wordt gezet. De financiële gevolgen van bepaalde maatregelen voor de collectieve lasten, voor de consument, voor de uitvoeringsorganisaties en voor de rijkschoolbranche worden per plateau hierin betrokken.

In de plateauplanning is voor zover mogelijk in kaart gebracht welke consequenties besluiten hebben voor wet- en regelgeving, kosten, uitvoering en regeldruk. Deze voorziet daarmee ook in de op 19 april 2021 aan de Kamer toegezegde beslisinformatie. Deze consequenties zijn in plateau 1 goed in te schatten. Dit is ook noodzakelijk aangezien hierover als eerste besluitvorming plaats moet vinden. Hieronder wordt nader ingegaan op de plateaus die kunnen worden doorlopen.

3.1 Plateau 1 – ontwikkelen leerplan, eisen scholing rijinstructeurs

In plateau 1 wordt een aantal belangrijke onderdelen uit het advies in gang gezet. De focus ligt daarbij op de verbetering van de kwaliteit van het rijonderwijs en het bestrijden van misstanden. Daartoe wordt een verplicht leerplan voor het rijbewijs B ontwikkeld. Parallel daaraan wordt het CBR gevraagd nieuwe exameneisen te ontwikkelen en wordt IBKI onder meer gevraagd om een plan voor het opleiden van rijinstructeurs op te stellen. Aanvullend worden CBR en IBKI gevraagd enkele onderdelen uit het advies uit te werken die bevoegdheden en/of eisen richting rij scholen en rijinstructeurs verstevigen.

3.1.1. Ontwikkelen verplicht leerplan rijbewijs B

In de werksessies is geconstateerd dat het verplichte leerplan voor rijbewijs B (maatregel 2 uit het advies) een centraal element is in het verbeteren van het rijonderwijs. De ontwikkeling van dit verplichte leerplan rijbewijs B (hierna: het leerplan) hangt samen met het invoeren van een aantal andere maatregelen: de introductie van een leerlingvolgsysteem en leerportfolio (maatregelen 4 en 5a), een systematiek van collegiale toetsing (maatregel 5b), het ontwikkelen van nieuwe examen-

en opleidingseisen waaronder competentiegericht beoordelen (maatregel 8) en het ontwikkelen van toezicht op de kwaliteit van het rijonderwijs (maatregel 13).

Tevens is geconstateerd dat een aantal maatregelen binnen het leerplan moet worden uitgewerkt. Het gaat daarbij om de opbouw van de rijopleiding in fasen en modules (maatregel 3), het bepalen van het aantal toets- en examenmomenten (maatregel 7) en het opnemen van onderdelen in de opleiding die niet betrouwbaar te toetsen zijn in het examen (maatregel 9).

In de werksessies is geconcludeerd dat de ontwikkeling van het leerplan, vanwege de benodigde expertise en onafhankelijkheid bij de totstandkoming, extern belegd dient te worden. Het Ministerie van IenW is op dit moment bezig met het verstrekken van een opdracht voor het formuleren van het leerplan. Deze opdracht betreft het geven van een advies over de modulaire opbouw van de rijopleiding, de leerdoelen per module en het opnemen van onderdelen in de rijopleiding die niet goed te toetsen zijn bij het examen.

Onderdeel van het advies is ook de vraag wat logische toets- en examenmomenten zijn en wie deze toetsen en examens dient af te nemen. Modulair toetsen voor wat betreft het praktijkdeel betekent niet noodzakelijkerwijs dat meer praktijkexamens worden afgenomen door het CBR. Dit kan bijvoorbeeld ook via toetsing door de eigen instructeur of een collega-instructeur, waarmee deze toets bij rij scholen wordt belegd. Tot slot maken ook de vraag op welke manier het onderhoud van het leerplan en de aanpassing daarvan periodiek het beste kan plaatsvinden alsmede de eisen voor het leerportfolio onderdeel uit van het advies. De oplevering van het leerplan is voorzien in het tweede kwartaal van 2023.

3.1.2 Opdracht aan het CBR (opstellen nieuwe exameneisen en leerlingvolgsysteem in gang zetten)

Het CBR krijgt de opdracht om nieuwe exameneisen te ontwerpen die samenhangen met het leerplan. In de werksessies is besproken dat het, met het oog op de voortgang, gewenst is dat het CBR deze exameneisen parallel aan de totstandkoming van het leerplan en de daarin geformuleerde leerdoelen opstelt. Daartoe dient het CBR goed op de hoogte te zijn van de inhoudelijke ontwikkeling van het leerplan. Onderdeel van deze opdracht is ook het geven van uitvoering aan de maatregelen om een meer competentiegerichte wijze van beoordelen in te voeren.

Het CBR wordt tevens gevraagd de ontwikkeling van een leerlingvolgsysteem (maatregel 4) in gang te zetten, te beginnen met een marktscan naar bestaande systemen. Op basis van deze marktscan en de voortgang van het leerplan wordt beoordeeld of kan worden begonnen met het ontwerpen van de eisen aan het leerlingvolgsysteem.

Om de kwaliteit van rij scholen waar dit nodig is te verbeteren, wordt in het advies voorgesteld eisen te stellen aan de bedrijfsvoering (maatregel 11). In de werksessies is besproken dat één van de manieren om hiertoe te komen is om de bestaande inschrijfovereenkomsten tussen CBR en rij scholen te verstevigen.

3.1.3 Opdracht aan IBKI (ontwikkeling leerplan voor de rijinstructeur, eisen voor docenten rijinstructeursopleidingen, sanctionering bijscholing, bevoegdheid ambtshalve onderzoek vakbekwaamheid, doorontwikkeling WRM-register)

In de werksessies is geconcludeerd dat een aantal opdrachten bij IBKI belegd kan worden. Het gaat daarbij ten eerste om het ontwikkelen van een leerplan voor de rijinstructeur (maatregel 16). Dit betreft de initiële opleiding ten behoeve van het certificaat op grond van de Wet rijondericht motorrijtuigen 1993 (WRM) en de vijfjaarlijkse praktische en theoretische bijscholing. Daarbij wordt IBKI ook verzocht te verkennen wat de mogelijkheden zijn voor bepaalde verplichte theoretische bijscholingsonderwerpen.

In lijn hiermee wordt IBKI gevraagd eisen voor docenten van instructeursopleidingen te formuleren (maatregel 17). Voor beide opdrachten geldt dat, net als bij het CBR, goed aangesloten moet worden bij de inhoud van het leerplan voor de leerling rijbewijs B.

Daarnaast wordt IBKI gevraagd een voorstel te formuleren gericht op het sanctioneren door IBKI van de rijinstructeur wanneer de rijinstructeur onvoldoende resultaat boekt in het kader van de bijscholing.

IBKI wordt tevens gevraagd voorstellen te ontwikkelen om op te kunnen treden tegen slecht functionerende rijinstructeurs (maatregel 18). Onderdeel hiervan is onderzoek te doen naar de wenselijkheid en de haalbaarheid van een bevoegdheid voor IBKI om een ambtshalve onderzoek in te stellen naar rijinstructeurs. Ook wordt IBKI gevraagd om te verkennen of het bestaande WRM-register, dat basale gegevens bevat van alle rijinstructeurs die een WRM-certificaat hebben, verder ontwikkeld kan worden tot een rijinstructeursregister.

3.1.4 Reeds in gang gezette acties

De Kamer is in vijf Kamerbrieven geïnformeerd over de voortgang van reeds in gang gezette acties.⁶ Het betreft maatregelen door IBKI, CBR, RDW en lenW. Hierbij informeer ik u nader over de voortgang hiervan. Deze maatregelen staan in de bijgevoegde plateauplanning onder «plateau 0» en worden verder uitgewerkt in plateau 1.

Enkele acties die op korte termijn te realiseren waren zijn reeds afgerond. Dit betreft verbeteringen in de toegankelijkheid en vindbaarheid van de bevoegdheidschecker van het IBKI. Ook wordt de kwaliteitscontrole op de theoretische bijscholing bij het IBKI verbeterd.

IBKI heeft recent met politie en ILT overlegd over verbeteringen in de keten. Dit heeft geleid tot de volgende acties:

- IBKI onderzoekt met de politie op welke wijze de bekendheid van een zogenaamde mededeling op grond van artikel 21 WRM – die de aanleiding is voor een onderzoek naar de bekwaamheid van een rijinstructeur door IBKI – in de opleiding van politiefunctionarissen steviger onder de aandacht kan worden gebracht. Ook wordt samen met de politie onderzocht op welke wijze de bekendheid van het doen van een melding bij IBKI op grond van artikel 21 WRM onder politiefunctionarissen kan worden vergroot.
- IBKI onderzoekt samen met de politie mogelijkheden om de wijze waarop meldingen worden gedaan efficiënter door te geleiden naar het IBKI.

⁶ Kamerstuk 29 398, nrs. 917, 943, 959, 975 en 998.

- IBKI ontwikkelt met de ILT een proces dat ertoe moet leiden dat IBKI eenvoudig melding kan doen bij de ILT van WRM-certificaten die ongeldig zijn verklaard en niet zijn teruggestuurd. Het zelfde geldt voor het doorgeven van meldingen en signalen die de ILT krijgt over gedrag dat aanleiding kan zijn voor onderzoek door IBKI naar de bekwaamheid van rijinstructeurs. Ook wordt bezien welke mogelijkheden of bevoegdheden de ILT heeft in het kader van de artikelen 24a, 24b en 27 WRM.

Het CBR is gevraagd een plan te ontwikkelen om consequenties te verbinden aan de slagingspercentages van rij scholen, waarbij het CBR rij scholen met structureel lage slagingspercentages maatregelen kan opleggen en rij scholen met structureel hoge slagingspercentages voordelen kan bieden. De gedachte daarbij is rij scholen te stimuleren hun kwaliteit te verbeteren. Daarbij wordt een ondergrens en een bovengrens voor het slagingspercentage gehanteerd. Rij scholen die niet aan de ondergrens voldoen krijgen in eerste instantie een waarschuwing. Elke zes maanden volgt een nieuwe meting waarbij rij scholen die structureel de ondergrens niet halen sancties krijgen opgelegd. Wanneer na vier meetmomenten de ondergrens niet wordt gehaald volgt uitschrijving bij het CBR. Omgekeerd geldt dat rij scholen met een slagingspercentage hoger dan de bovengrens privileges krijgen, bijvoorbeeld door meer examencapaciteit te kunnen reserveren. Het CBR is met de branchepartijen in overleg over de uitwerking van dit plan. Zoals eerder toegezegd informeer ik de Kamer daarna, uiterlijk in het derde kwartaal.

De RDW is gevraagd een uitvoeringstoets te doen op het invoeren van een keuring voor de dubbele bediening in lesauto's en toezicht op de inbouw hiervan. Voorzien was dat deze uitvoeringstoets in maart kon worden opgeleverd. Inmiddels is gebleken dat deze termijn niet haalbaar is. Reden hiervoor is o.a. dat het vraagstuk complexer is dan zich aanvankelijk liet aanzien; de komst van de moderne software gestuurde voertuigen (waaronder hybride en elektrisch) betekent dat bij het stellen van eisen mogelijk ook rekening gehouden moet worden met software in auto's en niet alleen tot mechanische eisen aan de dubbele bediening. Tevens is zowel vanuit de RDW als vanuit CBR aangegeven dat het stellen van eisen aan dubbele bediening met zich meebrengt dat dit logischerwijs niet beperkt is tot alleen lesauto's in de categorie rijbewijs B. Dit maakt dit proces een stuk ingewikkelder. De RDW heeft desgevraagd aangegeven te verwachten dat de uitvoeringstoets opgeleverd kan worden aan het eind van het derde kwartaal van 2022.

Conform toezegging aan de Kamer heeft lenW de opdracht gegeven voor het uitvoeren van een pilot collegiaal advies. Deze pilot wordt uitgevoerd door Royal HaskoningDHV, in samenwerking met het CBR en vertegenwoordigers uit de rij schoolbranche. Deze pilot vindt plaats in Zeeland, waarbij tien rijinstructeurs van verschillende rij scholen zijn geselecteerd. Doel van de pilot is het verkrijgen van inzicht in een effectieve en nuttige wijze van toetsing door een collega. Daarbij wordt ingezet op het geven van een oordeel door een collega-instructeur of een leerling gereed is voor het doen van praktijkexamen bij het CBR. De deelnemers aan deze pilot zijn in maart geselecteerd en eind maart zijn de eerste collegiaal advies toetsen uitgevoerd. Deze toetsen gaven een eerste beeld van de ervaringen met de werkwijze en de scoreformulieren alsmede uitkomsten van de beoordeling. Die input is meegenomen bij twee trainingssessies voor de deelnemende rijinstructeurs, die in april hebben plaatsgevonden. Na afronding van de trainingen is de pilot volop gaan draaien. Naar verwachting loopt de uitvoering van de pilot tot in juli.

3.2 Plateau 2

In plateau 2 worden voorstellen die in plateau 1 worden gedaan geoperationaliseerd. Het gaat daarbij om het leerplan rijbewijs B, het leerlingvolgsysteem, de nieuwe exameneisen, het leerplan voor rijinstructeurs en eisen voor docenten rijinstructeursopleidingen, sanctionering van de bijscholing en ambtshalve onderzoek door IBKI, het verbinden van consequenties aan hoge of lage slagingspercentages van rij scholen door het CBR, het verstevigen van de eisen die aan rij scholen worden gesteld in de inschrijfovereenkomst bij het CBR en de keuring op dubbele bediening van lesauto's door de RDW. Ter voorbereiding op de invoering van in plateau 1 voorbereide maatregelen worden pilots gestart en uitvoeringstoetsen gedaan.

3.2.1 Verplicht leerplan rijbewijs B

Na ontwikkeling van het leerplan dient inzicht te worden verkregen in de wijze waarop het leerplan rijbewijs B kan worden ingeregeld bij alle stakeholders, in het bijzonder de rij schoolbranche. Hiertoe kunnen pilots worden uitgevoerd door het CBR en de rij schoolbranche gezamenlijk, in opdracht van IenW. Daarna kan het leerplan worden vastgesteld.

Het CBR wordt gevraagd een uitvoeringstoets te doen op het leerplan en de wijze van examinering. Hiermee wordt inzicht gekregen in de benodigde wijzigingen in de bedrijfsvoering van het CBR en de kosten die daaraan verbonden zijn. Ook dienen benodigde wijzigingen in de bedrijfsvoering bij het CBR in gang te worden gezet, waaronder het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen voor het examineren en het aantrekken en bijscholen van medewerkers.

Ook krijgt het CBR in plateau 2 de opdracht te onderzoeken op welke wijze toezicht gehouden kan worden op de toepassing van het leerplan door rijinstructeurs. Ook zal worden onderzocht hoe het volgen van het leerplan kan worden gemonitord met het leerlingvolgsysteem. Het CBR wordt gevraagd een uitvoeringstoets te doen op het invoeren van een leerlingvolgsysteem.

3.2.2 Verbetering kwaliteit rij scholen en rijinstructeurs

In plateau 2 is het invoeren van zowel de voorstellen voor het verbinden van consequenties aan de slagingspercentages van rij scholen als de aanpassingen in de bestaande inschrijfovereenkomsten tussen CBR en rij scholen voorzien. Het CBR is gevraagd hiermee bij de ontwikkeling van deze voorstellen zo mogelijk rekening te houden.

Het invoeren van een verplichte keuring op dubbele bediening in lesauto's vergt aanpassing van wet- en regelgeving. Hiervoor zullen in plateau 2 verdere voorbereidingen worden getroffen. Hetzelfde geldt voor de voorstellen vanuit het IBKI met betrekking tot het sanctioneren van het niet tijdig (binnen vijf jaar) met goed gevolg afronden van de bijscholing en het doen van ambtshalve onderzoek naar slecht functionerende instructeurs.

In de werksessies is geconstateerd dat het uitvoeren van maatregel 6b uit het advies («benader de groep bestuurders in bezit van een rijbewijs actiever over hun kennis in het verkeer») een gezamenlijke inzet van betrokken organisaties vraagt, waaronder Veilig Verkeer Nederland (VVN), de Stichting Bevordering Verkeerseducatie (SBV) en TeamAlert. Voorgesteld is om in plateau 2 gezamenlijk ambities te formuleren en tot een aanpak te komen.

3.3 Plateau 3

Een belangrijk onderdeel van plateau 3 is het invoeren van wet- en regelgeving die voortkomt uit de voorgestelde plannen in de voorgaande plateaus. Het gaat daarbij om het wettelijk invoeren van het leerplan, het leerlingvolgsysteem en leerportfolio en de kwaliteitsverbeteringen bij rijsscholen en rijinstructeurs conform voorstellen van IBKI.

3.4 Plateau 4: instellen van een zelfstandig bestuursorgaan

Maatregel 1 uit het advies betreft de oprichting van een nieuwe autoriteit in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo): de Curriculum Commissie Autorijonderwijs (CCA). In de werksessies is geconcludeerd dat een optie is om de in het advies aan de CCA toebedeelde taken in eerste instantie te beleggen bij CBR en IBKI. Reden hiervoor is dat er nu geen CCA is en dat het voorwaardelijk maken van de oprichting van de CCA voor het invoeren van het advies de invoering vertraagt. Door de extra taken te beleggen bij CBR en IBKI kan ervaring worden opgedaan met onder meer het houden van toezicht op het rijonderwijs, zo is de gedachte. De voor- en nadelen van het oprichten van een nieuw zbo alsmede het (tijdelijk) beleggen van nieuwe taken bij bestaande zbo's wordt ten behoeve van de besluitvorming in plateau 3 en 4 nader verkend. Deze verkenning start in 2022. Daarbij wordt bekeken hoe de voor deze werkzaamheden gewenste onafhankelijkheid wordt vormgegeven, bijvoorbeeld door het inrichten van een onafhankelijke commissie. Ook de introductie van een rijsscholenregister (maatregel 13) en het stellen van aanvullende eisen aan de bedrijfsvoering van rijsscholen inclusief toezicht hierop (maatregel 11) zijn in plateau 4 opgenomen. Reden hiervoor is dat rijsscholen in eerdere plateaus al te maken krijgen met nieuwe verplichtingen en eisen ter bevordering van de kwaliteit van het rijonderwijs en rijinstructeurs, inclusief toezicht hierop. Tevens worden via het CBR eisen gesteld aan slagingspercentages en wordt gezien of de bestaande inschrijfovereenkomsten tussen CBR en rijsscholen kunnen worden verstevigd.

Wanneer met het bovenstaande ervaring is opgedaan kan worden beoordeeld of het stellen van extra eisen aan de bedrijfsvoering en het houden van toezicht hierop noodzakelijk zijn of dat met het uitvoeren van de maatregelen in de voorgaande plateaus de doelstelling al voldoende is bereikt. Daarbij is in de werksessies besproken dat een stelsel analoog aan de erkenningssystematiek bij bijvoorbeeld de algemene periodieke keuring van motorvoertuigen (APK) een mogelijke optie is om uitvoering te geven aan deze maatregel.

De maatregel om een sector overstijgende klachtenregeling in te voeren (maatregel 15) is tevens onderdeel van plateau 4. Het uitvoeren van deze maatregel wordt logischerwijs niet belegd bij CBR, IBKI of rijsschoolbranche. Indien niet wordt besloten tot het oprichten van een CCA dient te worden bepaald of en zo ja op welke wijze uitvoering aan deze maatregel wordt gegeven. Daarbij wordt ook de samenhang met bestaande klachtenregelingen bij CBR en IBKI gezien.

In het advies staat tot slot het voorstel te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een rijdocentopleiding die aansluit op het voortgezet onderwijs. Uitgaande van de huidige VMBO-vooropleidingseis zou dat volgens het advies een opleiding op MBO-niveau moeten zijn. Een dergelijke opleiding is op dit moment geen realistische ambitie. Het is wenselijk dat de beoogde verbeteringen nu eerst in de bestaande systematiek worden doorgevoerd (bijvoorbeeld door nieuwe ontwikkelingen en thema's toe te voegen aan de examens, examens op een andere

wijze af te nemen, meer praktijk te verplichten in de opleidingen etc.). Een nieuwe (bekostigde) mbo-opleiding heeft ook gevolgen voor de concurrentiepositie van de huidige private opleiders.

3.5 Maatregelen die niet in plateauplanning opgenomen zijn

Vier maatregelen uit het advies zijn niet in de plateauplanning uitgewerkt. Met betrekking tot maatregel 6a («Werk toe naar een systeem van permanente verkeerseducatie») geldt dat verkeerseducatie nu al in de leerdoelen van het primair onderwijs is opgenomen. Dit wordt ook geconstateerd in het advies.

Voor het voortgezet onderwijs geldt dat deze maatregel nauw samenhangt met de reeds in gang gezette uitvoering van de motie Lacin en Von Martels.⁷ Deze motie vraagt aandacht voor verkeersveiligheid in het voortgezet onderwijs. Toegezegd is dat de Kamer in het najaar van 2022 nader wordt geïnformeerd over het uitvoeren van deze motie.

Voor maatregel 10 uit het advies («Laat het CBR één examenmoment per leerling toewijzen⁸») is in de werksessie van 19 november 2021 door alle partijen gezamenlijk geconcludeerd dat deze maatregel niet uitvoerbaar en niet nodig is. Invoering van deze maatregel leidt ertoe dat processen tussen het CBR en de rijsscholen niet meer op elkaar aansluiten.

In het advies wordt voorgesteld dat maatregel 14 («Stel verzekering bij een garantiefonds verplicht») wordt uitgevoerd door de rijsschoolbranche. In de werksessie van 29 oktober 2021 is door de rijsschoolbranche bevestigd dat dit aan hen is. De rijsschoolbranche zelf bepaalt daarbij de planning en het tempo.

Maatregel 19 («Start met lokaal en regionaal overleg over samenwerking en arbeidsmarktomstandigheden en richt een commissie voor inkomensverbetering in») is op 9 november 2021 in een werksessie besproken met vakbonden en rijsschoolbranche. Daarin is geconcludeerd dat sociale partners verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van deze maatregel.

4. Consequenties van het advies

Het invoeren van (delen van) het advies heeft consequenties voor uitvoeringsorganisaties, rijsscholen en consumenten. Ook vragen veel onderdelen van het advies om aanpassing van wet- en regelgeving. Het is van belang dat deze consequenties goed in kaart zijn voordat tot invoering van maatregelen wordt overgegaan. Veel van deze consequenties zijn pas goed in beeld te brengen wanneer er concrete voorstellen liggen. Voordat tot invoering van maatregelen wordt besloten worden deze consequenties gewogen.

4.1 Financiële consequenties

In het nota overleg CBR van 19 april 2021 (Kamerstuk 29 398, nr. 932) zijn twee moties ingediend die het kabinet verzoeken de maatschappelijke kosten en baten van het invoeren van het advies in kaart te brengen.⁹ In

⁷ Motie van de leden Lacin en Von Martels over aandacht voor verkeersveiligheid in het voortgezet onderwijs, Kamerstukken 35 591, nr. 9.

⁸ Idee achter deze maatregel is dat het rijsscholen onmogelijk wordt gemaakt om alleen examens aan te vragen op bijvoorbeeld een tijdstip waarop er files staan, zodat rijden op de snelweg niet geëxamineerd en dus niet geleerd hoeft te worden.

⁹ Motie Alkaya (Kamerstuk 29 398, nr. 928) en motie Van Baarle en Stoffer Kamerstuk (29 398, nr. 926).

plateau 1 en 2 zijn er vooral incidentele financiële consequenties voor de overheid, waaronder de zbo's. Het ontwikkelen van de voorstellen bij CBR, IBKI en RDW alsmede het ontwikkelen van het leerplan en het leerling-volgsysteem kosten geld. De kosten samenhangend met plateau 1 worden in 2022 geraamd op € 1,7 miljoen voor 2022 en voor 2023 op € 2,5 miljoen. Deze middelen worden gedekt uit de begroting van IenW.

Het invoeren van onder meer een leerplan, een leerlingvolgsysteem, mogelijk extra examen- en toetsmomenten en het stellen van nieuwe eisen aan rij scholen en rij instructeurs kan derhalve van invloed zijn op de tarieven die CBR, IBKI en rij scholen berekenen. Tegelijkertijd kan het verhogen van de kwaliteit van de rijopleiding en in het bijzonder de slagingspercentages betekenen dat een leerling minder vaak examens hoeft te doen en misschien zelfs minder lessen hoeft te volgen.

In lijn met bovengenoemde moties worden de financiële gevolgen voor overheid, consumenten en rij scholen van de maatregelen inzichtelijk gemaakt voordat tot invoering hiervan over wordt gegaan. De Kamer zal hierover worden geïnformeerd voorafgaande aan de besluitvorming.

4.2 Consequenties regeldruk en uitvoeringsorganisaties

Het invoeren van (delen van) het advies heeft consequenties voor de regeldruk van vooral rij scholen. Hierover vindt reeds ambtelijk contact plaats met het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Bij de verdere uitwerking van het advies zal een regeldrukeffecten-/kostenanalyse worden opgesteld. Een belangrijke stap daarbij is de verplichte «MKB-toets». Het doel hiervan is om vroegtijdig bij ondernemers na te gaan of de voorgenomen regelgeving werkbaar is en of er nog aandachtspunten vanuit de uitvoeringspraktijk zijn. Deze systematiek maakt deel uit van de reguliere processen bij de totstandkoming van wet- en regelgeving. Zoals gebruikelijk zal het ATR voorstellen die resulteren in nieuwe of wijzigende regelgeving toetsen gedurende de (internet)consultatiefase. Het ATR betreft daarbij ook de uitkomsten van de MKB-toets.

Ook voor de uitvoeringsorganisaties (CBR, IBKI, RDW en ILT) geldt dat het uitvoeren van (delen van) het advies consequenties heeft. Bij iedere beleidswijziging zal een uitvoeringstoets worden gevraagd. Deze is voorliggend aan de verdere besluitvorming.

4.3 Juridische consequenties

Voor de meeste maatregelen is aanpassing van wet- en regelgeving nodig. Bijlage 2 toont per maatregel de benodigde aanpassingen van wet- en regelgeving.

4.4 Consequenties verkeersveiligheid

In het advies staat dat de maatregelen mede bedoeld zijn om de

verkeersveiligheid onder jongeren te verbeteren. Het Ministerie van IenW heeft de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) gevraagd welke invloed het invoeren van het advies naar verwachting heeft voor de verkeersveiligheid. In januari 2022 heeft de SWOV hiertoe een notitie aangeleverd¹⁰.

¹⁰ Zie bijlage.

De SWOV concludeert dat de in het advies opgenomen aanbevelingen over een nationaal leerplan en een opleiding in fasen of modules als zodanig naar verwachting geen effect hebben op het ongevalsrisico van jonge automobilisten. Voor het verlagen van het ongevalsrisico van jonge automobilisten is het vooral van belang dat zij:

1. ervaring opdoen in (relatief) veilige omstandigheden;
2. getraind zijn in het herkennen van gevaren;
3. in brede zin zich leren te weren tegen de verleidingen van risicogedrag.

Dit kan worden bereikt met een combinatie van begeleid rijden, gevaarherkenningstraining in de rijopleiding, en de introductie van weerbaarheidstraining in het middelbaar onderwijs, aldus de SWOV.

De heer Roemer adviseert om gevaarherkenning te borgen in zowel het theorie-examen, het praktijkexamen als de rijopleiding. Dit wordt betrokken bij de ontwikkeling van het verplichte leerplan rijbewijs B.

Onder het opdoen van ervaring in (relatief) veilige omstandigheden kan bijvoorbeeld begeleid rijden worden verstaan. In Nederland is deze maatregel onder de naam «2toDrive» ingevoerd. Vanaf 2011 eerst als experiment en vanaf begin 2018 definitief. Jongeren mogen vanaf 16,5 jaar rijles nemen en vanaf hun 17e het rijbewijs halen, maar tot hun 18e mogen ze alleen begeleid rijden. Door de rijervaring die onder begeleiding wordt opgedaan zullen zij – zo is de verwachting – minder ongevallen krijgen wanneer ze zelfstandig de weg op gaan.

Een evaluatie van het experiment 2toDrive in 2015, op basis van zelf gerapporteerde gegevens, gaf geen uitsluitsel over het veiligheidseffect ervan. Het ongevalsrisico (het aantal ongevallen per afgelegde kilometer) van de 2toDrive-respondenten was beduidend lager dan dat van de respondenten met een reguliere rijopleiding. De afgelegde afstand verschilde echter zoveel per persoon, dat niet kon worden uitgesloten dat het verschil in risico tussen regulier opgeleide bestuurders en 2toDrive-bestuurders op toeval berustte. Het effect van 2toDrive op overtredingsgedrag was evenmin eenduidig. Eind 2022 wordt een evaluatie opgeleverd over de jaren vanaf 2018.

Met het project Roze Pasje Ander Jasje voert lenW een experiment uit waarmee wetenschappelijk kan worden onderbouwd of twee varianten op het huidige rijexamen (modulair examineren en begeleid rijden) effectief zijn. Hoe goed de nieuwe varianten werken, wordt beoordeeld aan de hand van de beoordeling van de rijvaardigheid van de deelnemers, die op twee momenten plaatsvindt: tijdens het praktijkexamen en tijdens een feedbackrit vier tot zes maanden na het behalen van het rijbewijs.

5. Koepelvorming in de branche

Op 24 juni 2020 heeft de Alliantie Samen Sterk een rapport uitgebracht waarin een groot aantal adviezen en verbetervoorstellen voor een kwaliteitsimpuls in de rij scholenbranche is opgenomen. Zoals hiervoor aangegeven vormde dit rapport de basis voor het advies van de heer Roemer. Eén van de voorstellen van de Alliantie Samen Sterk is het realiseren van een koepelorganisatie.

In het advies wordt benadrukt dat het van belang is dat de sector zich organiseert en komt tot een volwaardige koepelorganisatie als gesprekspartner voor het Ministerie van lenW en de zbo's die mede uitvoering geven aan het advies. Deze koepelorganisatie is ook van belang om de

sector te ondersteunen bij de veranderingen die op met name rij scholen afkomen.

De zeven brancheorganisaties ANWB, BOVAG, FAM, LBKR, RST, VRB en VVRI, de opleidingsorganisaties LBVI en de Verkeersacademie en de verkeersmiddelen-uitgevers Lens-Smit-Vekabest/VTO en Verjo/Ondile hebben gezamenlijk positief besloten tot de oprichting van de nationale Koepel rijopleiding en verkeerseductie.

Ik acht dat een goede ontwikkeling gelet ook op de transitie die het advies van de heer Roemer behelst.

6. Tot slot

Met de plateauplanning is een integraal en tegelijkertijd behapbaar gezamenlijk vervolg gegeven aan het advies van de heer Roemer. Ik hoop dat de constructieve samenwerking die kenmerkend was voor de totstandkoming van het advies en daarna de plateauplanning ook kenmerkend zal zijn voor het vervolg.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers