

Van rijles naar rijonderwijs

Advies Verbetering Autorijscholenbranche

April 2021



Van rijles naar rijonderwijs

Advies Verbetering Autorijscholenbranche

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Samenvatting Advies 'Van rijles naar rijonderwijs'	8
1 Inleiding	18
1.1 Aanleiding	18
1.2 Wat eraan voorafging	19
1.3 Aanpak advies	20
1.4 Context: advies in coronatijd	21
2 Probleemduiding	22
3 Beschrijving en analyse van het veld van rijopleiding en rijexamen	25
3.1 Bouwsteen 1: kwaliteit van de rijopleiding voor rijbewijs B	26
3.1.1 De huidige situatie	26
3.1.2 Probleemanalyse rijopleiding	27
3.2 Bouwsteen 2: kwaliteit van het examentraject voor rijbewijs B	28
3.2.1 De huidige situatie	28
3.2.2 Probleemanalyse examentraject	32
3.3 Bouwsteen 3: kwaliteit van de rij scholen	32
3.3.1 De huidige situatie	32
3.3.2 Probleemanalyse kwaliteit rij scholen	33
3.4 Bouwsteen 4: kwaliteit van de rijinstructeurs	34
3.4.1 De huidige situatie	34
3.4.2 Probleemanalyse kwaliteit rijinstructeurs	37
3.5 Ontwikkelingen of juist de afwezigheid daarvan in de sector	37
3.6 Consumentenperspectief	38
3.7 Analyse van het systeem	39
4 Structurele oplossingen voor de autorijscholenbranche	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Uitgangspunten	42
4.3 Doel van de maatregelen	43
4.4 Klaverblad met maatregelen	45
4.5 De Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA)	46
4.6 Bouwsteen 1: kwaliteit van de rijopleiding	48
4.7 Bouwsteen 2: kwaliteit van het rijexamen	55
4.8 Bouwsteen 3: kwaliteit van de rij scholen	58
4.9 Bouwsteen 4: kwaliteit van de rijinstructeur	61
5 Gevolgen voor marktstructuur, rijdocent en consument	65
5.1 Inleiding	65
5.2 Effect op marktstructuur	66
5.3 Gevolgen voor het inkomen van de rijdocent/rij school	66
5.4 Gevolgen voor de samenleving en de consument	67
5.5 Kosten van de Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA)	68
5.6 Samenvattend	69

6	Hoe nu verder?	70
6.1	Inleiding	70
6.2	Curriculumcommissie Autorijonderwijs	70
6.3	Veranderingen in wetgeving	71
6.4	Waarmee kan nu al worden begonnen?	71
6.5	Doorontwikkelingsperspectief nadat de CCA operationeel is	72
	Bijlagen	74
Bijlage 1	Samenstelling begeleidingsgroep en adviesteam verbeteren autorijscholenbranche	74
Bijlage 2	Overzicht werkbezoeken	75
Bijlage 3	Resultaten enquête 'Mogelijke verbeteringsopties rijsschoolbranche'	76
Bijlage 4	Samenvatting sessies met jongeren uit het TeamAlert-panel	80
Bijlage 5	Bestaande methodes theorie-opleiding	82
Bijlage 6	Modulaire opbouw van de Rijopleiding in Stappen	83
Bijlage 7	Kwaliteitsborging CBR-praktijkexaminatoren	84
Bijlage 8	Matrix met 'Goals of Driver Education'	86
Bijlage 9	Fasering van de WRM-examens	87
Bijlage 10	Slagingspercentages WRM categorie B in de periode oktober 2019 – september 2020	88
Bijlage 11	Rapport Zedenpolitie	89
Bijlage 12	Taken Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA)	94
Bijlage 13	Toekomstige klantreis naar het rijbewijs B	95
Bijlage 14	Berekening lesprijs per uur	96
	Referenties	97

Voorwoord

Veilig deelnemen aan het verkeer vereist goed verkeerstechnisch inzicht, goede voertuigbeheersing en de juiste houding. Het is belangrijk dat toekomstige bestuurders hierin goed worden opgeleid. Het relatief hoge aantal jonge bestuurders dat betrokken is bij ernstige ongevallen, maakt het noodzakelijk dat hierin nu stappen worden gezet.

In de periode 2006-2010 was ik in de Tweede Kamer woordvoerder namens de Socialistische Partij voor Verkeer en Waterstaat. Ook toen waren er al discussies over de kwaliteit van de rijopleiding en helaas is de conclusie dat de verbeteringen tot nu toe onvoldoende zijn. Daarom stelt dit advies een fundamentele verandering voor: het examengestuurde systeem dat we nu hebben, uitbreiden met sturing op de kwaliteit van de rijopleiding en in het verlengde daarvan ook sturing op de kwaliteit van de examens, de rijinstructeursopleiding en de -examinering. Om dit mogelijk te maken, is een institutionele ingreep nodig: het oprichten van de Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA), die de leerinhoud en de leermethoden van het rijonderwijs vaststelt en toezicht houdt op de rij scholen. Daarnaast stel ik nog 18 maatregelen voor die met elkaar in samenhang de kwaliteit van het rijonderwijs verbeteren én het vak van rijinstructeur opwaarderen: van rijles naar rijonderwijs.

Dat stelt eisen aan de mensen die in de autorijscholenbranche werken en daar hoort ook de erkenning bij van een redelijk inkomen dat in normale werktijden kan worden verdiend. Tevens geven de voorgestelde maatregelen meer consumentenbescherming tegen de misstanden die in de sector plaatsvinden en blijft het rijbewijs halen betaalbaar voor iedereen.

Als oud-docent weet ik dat herhaling een belangrijk didactisch instrument is. Het rijonderwijs zou dan ook niet beperkt moeten zijn tot een eenmalige inspanning om het rijbewijs te halen. In het basisonderwijs wordt al structureel aandacht geschonken aan verkeerslessen, maar dat zou ook structureel in het middelbaar onderwijs moeten gebeuren. Tevens zou na het behalen van het rijbewijs meer aandacht moeten zijn voor het bijhouden van kennis van bestuurders.

Uit de bijeenkomsten met de begeleidingsgroep, de vele gesprekken en werkbezoeken in de sector blijkt dat de autorijscholensector de problemen onderkent en zelf ook naar verbetering streeft. De voorgestelde maatregelen kunnen dan ook op steun in de sector rekenen blijkens de reacties in de begeleidingsgroep. Naast de voorgestelde maatregelen zal de sector zelf ook de nodige stappen moeten zetten. Het verbeteren van de organisatiegraad aan werkgeverszijde is daar een belangrijk onderdeel van, evenals het verbeteren van de organisatiegraad van de vele zzp'ers die in de sector werken. Met de oprichting van de CCA wordt gestuurd op de kwaliteit van de rijopleiding, maar dat kan niet zonder nauwe afstemming met een goed georganiseerde autorijscholensector.

Dit advies is in een bijzondere tijd tot stand gekomen. Als gevolg van de coronalockdown hebben rijlessen en rijexaminering stilgestaan. Dat was een grote aanslag op de sector en leidt tot veel acute problemen bij autorijscholen, leerlingen en het CBR. Het zal enige tijd duren voordat de achterstanden kunnen worden ingelopen. Dit zal een grote inspanning van alle partijen vragen. De voorgestelde maatregelen beogen een structurele verbetering tot stand te brengen en het siert alle betrokken partijen dat ze ondanks alle coronaproblemen ook zeer gemotiveerd zijn om te blijven werken aan een structurele verbetering van de sector.

De voorstellen zijn gericht op rijopleidingen voor het rijbewijs B. Het blijkt helaas dat misstanden die in eerste aanleg in relatie tot het rijbewijs B ontstaan, overgaan naar opleidingen voor andere rijbewijzen. Nadat de voorgestelde maatregelen zijn ingevoerd voor rijbewijs B, kunnen deze ook voor andere rijbewijsopleidingen worden doorgevoerd.

Dit advies is tot stand gekomen met betrokkenheid van velen. Mijn dank is groot aan iedereen die hieraan heeft bijgedragen. Ik spreek de hoop en verwachting uit dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap én de sector op basis hiervan stappen kunnen zetten ter verbetering van het rijonderwijs in Nederland.

Emile Roemer, april 2021



Samenvatting Advies 'Van rijles naar rijonderwijs'

Aanleiding

De autorijscholenbranche kampt al langere tijd met problemen en is al langer onderwerp van discussie. Ondanks dat er ook veel goed gaat, zijn er regelmatig misstanden in het nieuws, waaronder misleiding van consumenten, oneerlijke concurrentie en examenfraude. Daarnaast is het aantal verkeersongevallen onder de leeftijdsgroep jonge, beginnende bestuurders (18-24-jarigen) relatief hoog. Het slagingspercentage voor zowel theorie- als praktijkexamens is relatief laag. Vernieuwing blijkt nauwelijks van de grond te komen, waardoor de sector moeizaam de technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen kan volgen.

De sector zelf is ook ontevreden met deze situatie en heeft geprobeerd om veranderingen door te voeren, onder meer bij monde van de Alliantie Samen Sterk. Aanpassingen tot nu toe blijken onvoldoende kwaliteitsverbeteringen voor het vak van rijinstructeur, de rijopleiding en de rij scholen te hebben geboden. Ook de veranderingen in de Wet rijonderwijs motorrijtuigen (WRM) die tot nu toe zijn doorgevoerd, hebben geen kentering gebracht.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft aan Emile Roemer gevraagd om een onafhankelijk advies uit te brengen over de kwaliteitsverbetering in de autorijscholenbranche voor rijbewijs B.

Probleemduiding

De consument volgt over het algemeen maar één keer in zijn of haar leven een reeks rijlessen voor rijbewijs B en bouwt daardoor beperkt kennis op over de werking van de markt. De consument heeft relatief weinig informatie om een kwaliteitsoordeel over rijlessen te kunnen vellen en gaat ervan uit dat eigenlijk alle rij scholen aan minimum kwaliteitsvoorwaarden voldoen. Veel consumenten maken daardoor een afweging op basis van prijs. Dit leidt tot een sterke concurrentie op de lesprijs.

Als gevolg daarvan staan rij scholen onder druk om sterk op de kosten te sturen waardoor de kwaliteit van de lessen ondergeschikt raakt aan het geld dat ermee wordt verdiend. De huidige gemiddelde lesprijs per uur van € 42 inclusief btw is te laag om met een normale werkweek een modaal inkomen inclusief pensioenvoorziening te kunnen verdienen.

Vanwege de sterke prijsconcurrentie wordt gezocht naar aanvullende verdienmogelijkheden naast het lesgeven, zoals het verdienen aan het examen en het drukken van de kosten voor zo weinig mogelijk kilometers te maken tijdens de lessen.

In de sector zijn circa 8.000 rij scholen actief (waarvan ruim 6.600 B-rij scholen) en zijn circa 14.500 rij instructeurs geregistreerd bij het IBKI (Instituut voor certificering en examinering in de mobiliteitsbranche). De meesten (circa 80%) zijn werkzaam als zzp'er. De branche is weinig georganiseerd, ongeveer 20% van de rij scholen is aangesloten bij een van de brancheverenigingen. Er is geen CAO voor de instructeurs die in loondienst zijn. Er is geen sectoromvattende klachtenregeling en ook geen garantiefonds. Het toezicht op en in de branche is niet of nauwelijks georganiseerd.

Verder zijn misstanden bekend als gevallen van ongewenst en onzedelijk gedrag van de rij instructeur jegens de leerling, gevallen van agressie en geweld jegens examinatoren, gaan incidenteel rij scholen failliet waardoor de consument het rijlestraject niet kan afronden terwijl er wel voor betaald is, wordt examenmateriaal van het CBR (Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen) op oneigenlijke gronden verkregen, zijn gevallen bekend van rij instructeurs die WRM-onbevoegd lesgeven en vindt incidenteel examenfraude plaats.

In Nederland is sprake van een examengestuurd systeem: het CBR bepaalt de eisen (inhoud en vorm) voor het examen en neemt het examen af. Aan de opleiding worden geen eisen gesteld en in de sector is geen breedgedragen norm ten aanzien van leermethoden en leermiddelen. Daarnaast bestaan er trainingen voor het theorie- en praktijkexamen die verkeerde vormen hebben aangenomen. Het gaat daarbij om het slagen voor het examen en niet om het opdoen van de kennis die nodig is om een volwaardige verkeersdeelnemer te worden. Ook komt het voor dat examenblokken bij het CBR op verkeerstechnisch meest gunstige momenten worden gekocht, waardoor leerlingen opgaan voor het examen terwijl ze daar nog niet klaar voor zijn.

Ook ten aanzien van de opleiding tot rij instructeur is sprake van een examengestuurd systeem. Het is relatief makkelijk om als rij instructeur aan de slag te gaan. Daarvoor is een WRM-certificaat nodig en moet een examentraject bij het IBKI worden doorlopen. In het algemeen volstaat een opleiding van ongeveer een half jaar bij een van de private opleidingsinstituten inclusief stageperiode. Er zijn signalen van stagefraude en er zijn slechts beperkte bijscholingsvereisten.

Advies

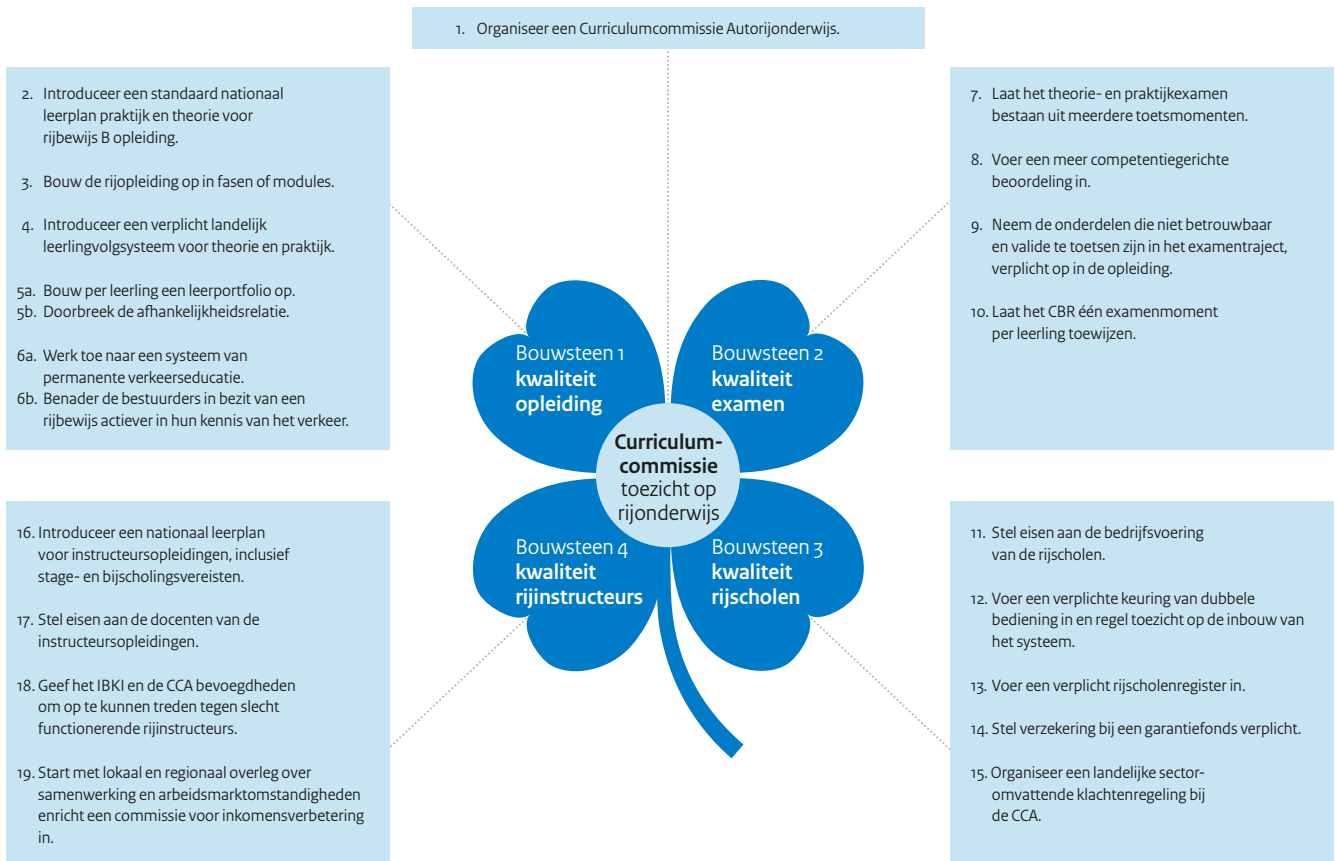
Het doel van dit advies is een betere en gegarandeerde opleidingskwaliteit door rij scholen te bieden, waardoor de verkeersveiligheid wordt verbeterd, de slagingskans toeneemt en de consumenten in bescherming worden genomen tegen uitwassen in de sector. Daarnaast moet ook de waardering voor het vak van rij instructeur verbeteren en evenals het daarbij behorende inkomen met normale werkuren. Het is nodig om een fundamentele verandering aan te brengen om de gewenste kwaliteitsverbetering

over de volle breedte te kunnen realiseren: van opleiding door de rijsscholen tot en met examinering door het CBR, van opleiding tot rijinstructeur tot en met examinering door het IBKI.

Om structurele verbeteringen in de autorijscholensector tot stand te kunnen brengen, is een fundamentele verandering nodig: een omslag van een examengestuurd systeem, waarin de inhoud van de rijopleiding bijna uitsluitend wordt bepaald door de inhoud van het rijexamen, naar een examen- en opleidingsgestuurd systeem.

Met het stellen van kwaliteitseisen aan het rijonderwijs dienen in het verlengde daarvan ook eisen te worden gesteld aan het rijexamen, de rijsscholen en de rijinstructeurs. Dit advies stelt daarom een samenhangend pakket van 19 maatregelen voor, gepresenteerd aan de hand van onderstaand klaverblad.

Visual klaverblad met maatregelen



Maatregel 1: de Curriculumcommissie Autorijonderwijs



Het is nodig een nieuwe organisatie te introduceren die het nationale leerplan vaststelt, toeziet op de (samenhangende) kwaliteit van de rij scholen, examens, rijinstructeurs en examinatoren

Maatregel Curriculumcommissie Autorijonderwijs

1. Richt een Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA) op als publieke organisatie

De CCA dient de volgende taken te hebben:

- vaststellen nationaal leerplan rijonderwijs;
- toezicht houden op rij scholen en examinering;
- vaststellen leerplan en exameneisen rijinstructeursopleidingen.
- in stand houden landelijk leerlingvolgsysteem

Oprichting van de CCA is een randvoorwaarde om de andere aanbevelingen te kunnen implementeren.

In het hart van het klaverblad, staat een nieuw op te richten publieke organisatie: de Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA).

Deze CCA stelt het nationaal verplichte leerplan vast, houdt toezicht op de rij scholen, stelt samen met het CBR exameneisen vast en stelt ook het nationale leerplan en exameneisen vast voor de rijinstructeursopleidingen in overleg met het IBKI. De CCA houdt toezicht op de rij scholen, ontwikkelt en beheert daartoe een leerlingvolgsysteem en heeft een klachtenregeling ten aanzien van rij scholen, rijinstructeurs en examinatoren. Deze CCA dient onafhankelijk ten opzichte van het CBR en het IBKI te worden gepositioneerd als zelfstandig bestuursorgaan. Oprichting van de CCA is een randvoorwaarde om de andere voorgestelde maatregelen te kunnen invoeren.

De CCA dient een breed spectrum aan disciplines in huis te hebben om het hele takenpakket goed te kunnen uitvoeren: onder meer onderwijskundig, toetsdeskundig, verkeersdeskundig, rijtechnisch, gedragsmatig en ervaringsdeskundig uit de sector. Het is belangrijk dat de CCA werkt vanuit een stevige verankering in de sector en daartoe een blijvende overlegstructuur met vertegenwoordigers uit de sector (brancheorganisaties, Alliantie Samen Sterk, uitgeverijen, softwarebedrijven, etc.) en uit andere kennisgebieden (bijvoorbeeld wetenschap) in het leven roept. Van belang is dat de sector zich daartoe ook organiseert, zo mogelijk met een samengestelde koepelorganisatie die als gesprekspartner voor de CCA kan optreden.

Bouwsteen 1: kwaliteit van de rijopleiding



Het start met een kwalitatief hoogwaardige rijopleiding, waarbij naast examengestuurd ook wordt gestuurd op de kwaliteit van het rijonderwijs: 'Van rijles naar rijonderwijs'

Om de kwaliteit van de rijopleiding te verbeteren, wordt een vijftal maatregelen voorgesteld:

Maatregelen kwaliteit rijopleiding

2. ¹ Introduceer een standaard nationaal leerplan theorie en praktijk voor de rijopleiding rijbewijs B.	Dit leerplan beschrijft de leerdoelen, de leerstof, de leermethoden en de wijze waarop de leerstof moet worden geëxamineerd. Het is zowel sturend voor de inhoud en de vorm van de rijopleiding als voor de inhoud en de vorm van het rijexamen.
3. Bouw de theorie- en praktijkopleiding in fasen of modules op.	Door de theorie- en praktijkopleiding in modules of fasen op te bouwen, verloopt het leerproces op een systematische wijze van eenvoudige naar meer complexe taken en van eenvoudige naar meer complexe verkeerssituaties.
4. Introduceer een verplicht landelijk leerlingvolgsysteem voor theorie en praktijk.	De rij school (theorie en/of praktijk) legt hierin de leervorderingen vast en de leerling heeft hier toegang toe en maakt zelfreflectieverslagen.
5a. Bouw per leerling een leerportfolio op.	a. Tijdens de rijopleiding worden de leervorderingen vastgelegd in het landelijke leerlingvolgsysteem. Het leerportfolio documenteert wanneer de verplichte voortgangstoetsen en verplichte opleidingsonderdelen zijn uitgevoerd en met welk resultaat. Bij verandering van rij school of rijinstructeur blijft het leerportfolio bestaan.
5b. Voer een systematiek van collegiale toetsing in tussen rijinstructeurs.	b. Met een collegiale toets wordt de afhankelijkheid van de leerling in de een-op-eenrelatie doorbroken. De uitkomst van de collegiale toets wordt vastgelegd in het leerlingvolgsysteem. De momenten waarop een collegiale toets uitgevoerd moet worden (bijvoorbeeld na welke module) wordt vastgelegd in het nationale leerplan.
6a. Voer permanente verkeerseducatie in.	a. Voer een systeem van permanente verkeerseducatie in, waarbij op gezette momenten in het basis- en voortgezet onderwijs sprake is van verkeerseducatie.
6b. Benader de groep bestuurders in bezit van een rijbewijs actiever over hun kennis van het verkeer.	b. De groep bestuurders in bezit van een rijbewijs moet actiever worden benaderd over hun kennis van het verkeer, bijvoorbeeld bij het verlengen van het rijbewijs. Digitale middelen bieden hiervoor mogelijkheden.

¹ De geadviseerde maatregelen hebben een doorlopende nummering.

Bouwsteen 2: kwaliteit van het rijexamen



Het rijexamen moet passen op de leerinhoud die de leerling aangeboden krijgt in de rijopleiding (theorie en praktijk) en moet op de inhoud voorspelbaar zijn

De kwaliteit van het rijexamen wordt bevorderd met de volgende vier maatregelen:

Maatregelen kwaliteit rijexamen

7. Laat het theorie- en praktijkexamen bestaan uit meerdere toetsmomenten.	De leerling moet starten met een eerste theorie-examen gericht op regelkennis en -toepassing. Dit eerste theorie-examen moet gehaald zijn voordat de tussentijdse praktijktoets wordt afgenomen. In een latere fase doet de leerling het theorie-examen gevaarherkenning. Bij het afsluitende rijexamen wordt het hele leerportfolio betrokken en meegewogen in het eindoordeel.
8. Voer een meer competentiegerichte beoordeling in.	Nastreven van een meer integrale beoordeling van iemands sterke en zwakke punten bij het praktijkexamen en daarbij aansluiten bij de beoordelingen door de rijinstructeur en de zelfevaluatie die vastgelegd zijn in het verplichte leerlingvolgsysteem.
9. Neem die onderdelen die niet betrouwbaar en valide te toetsen zijn in het examentraject, verplicht op in de opleiding.	Denk daarbij aan elektrisch rijden, gebruikmaken van ADAS en Talking Traffic, en aandacht voor sociaal en verantwoordelijk verkeersgedrag.
10. Laat het CBR één examenmoment per leerling toewijzen en de leerling geeft feedback na het examen op rijsschool, rijinstructeur en examinator.	Het CBR wijst per leerling één examenmoment toe op naam van de leerling. Dat geldt zowel voor de theorie- als de praktijkexamens. Na afloop van het examen geeft de leerling feedback op zowel de rijsschool en rijinstructeur als de examinator.

Het advies geeft hiermee richting aan de gewenste opleidingskwaliteit, namelijk een modulaire opbouw van de rijopleiding met meervoudige toetsmomenten. Het is aan de CCA om dat verder uit te werken en vast te stellen, waarbij voor de CCA de ruimte moet zijn om op basis van wetenschappelijke inzichten tot bijgestelde keuzes te komen. Dit advies geeft dus geen nadere uitwerking van het nationale verplichte leerplan. Wel is als richtinggevend voorbeeld een uitwerking van een individuele klantreis gemaakt.

Bouwsteen 3: kwaliteit van de rij scholen



Rij scholen zijn verplicht het nationaal leerplan te volgen en kunnen zich niet onttrekken aan de kwaliteitsverbeteringen

Een viertal maatregelen is gericht op verbetering van de kwaliteit van de rij scholen:

Maatregelen kwaliteit rij scholen

11. Stel eisen aan de bedrijfsvoering van de rij scholen.	De administratie en de leermiddelen moeten op orde zijn.
12. Voer een verplichte keuring van dubbele bediening in en regel toezicht op de inbouw van het systeem.	Leg wettelijk vast aan welke eisen de dubbele bediening moet voldoen. Zorg dat de inbouw wordt verzorgd door gecertificeerde inbouwstations en regel toezicht hierop door de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Leg wettelijk vast dat bij privégebruik van de lesauto de dubbele bediening uitgeschakeld moet zijn.
13. Voer een rij scholenregister in dat door de CCA wordt bijgehouden.	Laat de CCA een rij scholenregister bijhouden. Uit het register moet blijken dat de rij scholen voldoen aan de bedrijfsvoeringsvereisten en aan de vereisten uit het landelijk leerplan. De consument mag ervan uitgaan dat in het register ingeschreven rij scholen voldoen aan de kwaliteitsvereisten. Alleen in het register ingeschreven rij scholen hebben toegang tot het leerlingvolgsysteem en mogen rijlesonderwijs aanbieden.
14. Stel verzekering bij een garantiefonds verplicht.	Werk met een verplicht garantiefonds, dat door de sector wordt geregeld via een (door de CCA verplichte) verzekering.
15. Organiseer een landelijke sectoromvattende klachtenregeling bij de CCA.	Het gaat dan om klachten met betrekking tot rij scholen, rijinstructeurs, examinatoren, opleidingsinstituten voor rijinstructeursopleidingen en exameninstituten (CBR en IBKI) die door de CCA zullen worden afgehandeld.

Bouwsteen 4: kwaliteit van de rijinstructeurs



De opleiding tot rijinstructeur moet aansluiten op de leerinhoud die de leerling aangeboden krijgt in de rijopleiding (theorie en praktijk): 'Van rijinstructeur naar rijdocent'

En ten slotte is een viertal maatregelen nodig om de kwaliteit van de rijinstructeurs te verbeteren:

Maatregelen kwaliteit rijinstructeurs

16. Introduceer een nationaal leerplan voor instructeursopleidingen, inclusief stage- en bijscholingsvereisten.	Een nationaal leerplan voor de rijbewijs B opleiding vraagt om een instructeursopleiding die opleidt voor alle bekwaamheden die nodig zijn om theorie- en praktijklessen te kunnen geven: een uniform nationaal leerplan voor rijinstructeurs, waarin eisen aan de leerinhoud, leermethoden en stage worden gesteld. De verplichte bijscholing is onderdeel van dit nationale leerplan. Geef de CCA de bevoegdheid dit leerplan vast te stellen dat in nauwe samenwerking met IBKI tot stand komt.
17. Stel eisen aan de docenten van de instructeursopleidingen.	De CCA moet ook, in afstemming met het IBKI, eisen stellen aan de docenten die lesgeven aan de instructeursopleidingen.
18. Geef het IBKI de bevoegdheden om op te kunnen treden tegen slecht functionerende rijinstructeurs (theorie en praktijk), waarbij de CCA een aanwijzing aan het IBKI kan geven.	Het IBKI moet de bevoegdheid krijgen instructeurs hun WRM-bevoegdheid af te kunnen nemen. IBKI kan dit op eigen onderzoek doen. De CCA moet het IBKI kunnen verzoeken de WRM-bevoegdheid in te trekken indien daartoe aanleiding is vanuit de toezichthoudende rol van de CCA (bijvoorbeeld naar aanleiding van klachtenprocedures).
19. Start met lokaal en regionaal overleg over samenwerking en arbeidsmarktomstandigheden en richt een commissie voor inkomensverbetering in.	Er moet meer aandacht zijn voor de ontwikkeling en arbeidsvoorwaarden van rijinstructeurs. In een markt met veel zzp'ers is dat ingewikkeld, maar dat zou kunnen door te starten met lokale en regionale initiatieven door rij scholen. Roep een commissie in het leven, waarin branchepartijen en vakbonden vertegenwoordigd zijn en die zich bezighoudt met inkomensverbetering voor rijinstructeurs.

Effect op inkomen rijdocent en kosten consument

De verwachting is dat als gevolg van deze 19 maatregelen de toetreding voor rijinstructeurs en rij scholen minder makkelijk wordt, waardoor de concurrentiedruk zal afnemen en eenzijdige prijsconcurrentie ten koste van de kwaliteit verminderd. Daardoor verbetert de inkomenspositie van de rijdocent. Het is echter op voorhand niet duidelijk hoe groot die prijsverandering gaat zijn.

Voor de consument is het belangrijk dat het rijexamen betaalbaar blijft. De voorgestelde maatregelen zullen een gering kosteneffect voor de consument hebben. De meerkosten (zoals de kosten voor de CCA, de extra toetsmomenten en de mogelijk oplopende lesprijs per uur) worden grotendeels gecompenseerd door minderkosten, zoals het feit dat er minder examens nodig zijn om te slagen (hogere kans om te slagen) en mogelijk minder rijlessen. Ervaringen met de rijopleiding in stappen laten dat ook zien.

De gemiddelde kosten voor het halen van een rijbewijs bedragen momenteel ongeveer € 2.500 voor het hele traject, inclusief examenkosten. De direct aanwijsbare kostenstijging betreft de kosten voor de CCA en dat is ongeveer 1 à 1,5% van de totale kostprijs van het halen van een rijbewijs.

Implementatie

Het is nodig de CCA wettelijk te verankeren. De verwachting is dat het zeker drie jaar zal duren voordat de CCA operationeel is en alle structurele maatregelen zijn geïmplementeerd. In die periode moeten ook de wetswijzigingen die nodig zijn voor enkele andere maatregelen, worden geregeld. Hieronder valt ook de WRM. Om te voorkomen dat in de tussenliggende jaren geen vooruitgang wordt geboekt, besteedt dit advies ook aandacht aan acties die op de korte termijn in gang kunnen worden gezet.

In onderstaande tabel staan deze acties op korte termijn opgesomd.

Acties die op korte termijn kunnen worden opgepakt

Leerplannen voor rijbewijs B en opleidings-systeem van modulair opleiden én toetsen	<ul style="list-style-type: none">• Ondersteun de bestaande initiatieven om te komen tot een modulaire rijopleiding met tussentijdse (leervorderings)toetsen (RIS/ROM-opleiding) en stimuleer dat deze vooruitlopend op het nationale leerplan de norm wordt voor rij scholen; ontwikkel een werkwijze voor collegiale toetsing en voer dat op basis van vrijwilligheid in, vooruitlopend op de vastlegging daarvan in het nationale leerplan. Hiermee kan gestart worden op regionaal niveau.• Ontwikkel een werkwijze dat een andere instructeur dan de vaste instructeur een proeftoets afneemt en voer dat op basis van vrijwilligheid nu al in. Indien deze leswijze is toegepast en wordt doorgegeven aan het CBR, kan het CBR dat betrekken bij het examenoordeel.
Eisen voor examen rijbewijs B	<ul style="list-style-type: none">• Laat de divisies theorie en rijvaardigheid van het CBR, in overleg met de partijen die op dit moment betrokken zijn bij de samenstelling van de examens, nadere eisen formuleren waaraan moet zijn voldaan alvorens op te gaan voor het rijbewijs B en laat de vaste instructeur van een leerling de leerling examengereed verklaren in relatie tot die eisen.• Doe voorbereidingen en experimenten met het vastleggen van het rijexamen (rijdata, beelden en wellicht gesproken woord) gebruikmakend van lesauto's met de nodige voorzieningen.• Pas de exameneisen dusdanig aan dat een meer competentiegerichte beoordeling mogelijk wordt.• Stimuleer het gebruik van de tussentijdse toets c.q. het RIS-toetsingstraject als voorbeeld van meervoudig toetsen.• Sluit aan bij bestaande ontwikkelingen (nieuwe dynamische toets gevaarherkenning, Proeftuinen Beginnende Bestuurders).
Examinaanvragen	<ul style="list-style-type: none">• Voer in dat de vaste rijinstructeur van een leerling bij het aanvragen van het praktijkexamen moet verklaren dat de leerling examengereed is.• Laat het CBR per leerling één examenmoment voor zowel theorie- als praktijkexamens aan de rij school toewijzen binnen een aantal door de rij school/leerling opgegeven dagen.
Rijdocentopleiding	<ul style="list-style-type: none">• Start met certificering van opleidingsinstituten door het IBKI.• Laat het IBKI ook een start maken met het vaststellen van de leerinhoud van de instructeursopleidingen.• Laat het IBKI starten met het stellen van eisen aan docenten van de instructeursopleidingen.

Eisen WRM-examen en WRM-bijbscholing

- Laat het IBKI samen met de Adviesraad WRM en de examenopgavencommissie een verzwaard rijinstructeursexamen ontwikkelen.
 - Onderzoek welke aanpassingen nu al mogelijk zijn, waaronder het actualiseren van de brondocumenten (gedetailleerde beschrijving van de examenonderdelen) van de WRM-examens.
 - Laat het IBKI de praktijkstage aanpassen zodat alleen bij gecertificeerde stageleerbedrijven stage kan worden gelopen en ontwikkel daartoe een systematiek om rij scholen als stageleerbedrijf door het IBKI te certificeren.
 - Laat het IBKI een systeem van stageportfolio introduceren dat onderdeel wordt van het examen.
 - Breidt de bijbscholing uit met een jaarlijkse verplichting met een minimum aantal te behalen punten voor vastgestelde thema's. Controle van de kwaliteit van de bijbscholingscursussen gebeurt door het IBKI.
 - Laat het IBKI een start maken met het opleidingsportfolio voor rijdocenten.
-

Door de voorgestelde 19 maatregelen uit dit advies te implementeren, ontstaat een nieuwe werkelijkheid. Met de CCA ontstaan nieuwe verhoudingen in de sector. Hierdoor zijn vervolgstappen in de sector mogelijk die nu nog niet mogelijk zijn. Deze zijn in een langetermijnperspectief opgenomen.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De rijtscholenbranche is al langer onderwerp van discussie vanwege de problemen in de sector. Herhaaldelijk zijn misstanden in het nieuws en onderwerp van gesprek in de Tweede Kamer. De aanpassingen die sinds de eeuwwisseling zijn doorgevoerd in wet- en regelgeving waren vooral gericht op het verbeteren van de verkeersveiligheid en minder op bestaande problemen in de sector. De autorijscholenbranche trekt zich de problemen aan en streeft actief naar verbetering. In de sector zijn initiatieven genomen om het vak van rijinstructeur, de rijopleiding en de rijtscholen een kwaliteitsimpuls te geven.

Het aantal verkeersongevallen onder de leeftijdsgroep jonge, beginnende bestuurders (18-24-jarigen) is relatief hoog. Het slagingspercentage voor zowel theorie- als praktijk-examens is relatief laag.² Er zijn uitwassen in de sector die moeilijk aan te pakken zijn, zoals misleiding van consumenten, oneerlijke concurrentie en soms zelfs regelrechte examen-fraude. Daarnaast blijkt vernieuwing niet van de grond te komen, waardoor de sector moeizaam de technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen kan volgen.

² Het slagingspercentage was 40,7% voor de theorie-examens B en 49,1% voor de praktijkexamens B (bron: Jaarverslag CBR).

In de sector zijn veel rijsscholen, rijinstructeurs en examinatoren actief. De meesten proberen naar eer en geweten een goede rijopleiding aan te bieden en een fatsoenlijk inkomen te verdienen met hun onderneming. Er zijn evenwel al langer signalen van excessen, die steeds meer aandacht krijgen en daardoor het imago van de hele sector een negatieve klank geven. Voorbeelden daarvan zijn fraude door rijsscholen bij theorie- en praktijkexamens, het her en der ontbreken van kwaliteit wat zich onder meer uit in extreem lage slagingspercentages, onjuiste voorlichting aan consumenten en verlies van les- en examengeld bij faillissementen.

Deze problemen zijn aanleiding geweest voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat om de heer Roemer te vragen voorstellen te doen ter verbetering van de autorijscholenbranche voor rijbewijs B. Deze zijn neergelegd in dit advies 'van rijles naar rijonderwijs'.

1.2 Wat eraan voorafging

Motie Sienot³ en onderzoek rijsscholenregister⁴

Op 21 november 2018 is de motie Sienot aangenomen. Daarin is de regering verzocht om, samen met de sector, de mogelijkheden voor een rijsscholenregister te onderzoeken. Ter uitvoering van deze motie is onderzoek gedaan naar een kwaliteitskeurmerk en een rijsscholenregister. Het onderzoek onderscheidt drie mogelijke scenario's van een rijsscholenregister en beschrijft de voor- en nadelen daarvan.

Het gaat daarbij om:

- de invoering van een rijsscholenregister op basis van een verplichting;
- de invoering van een rijsscholenregister op basis van vrijwilligheid ('certificering');
- de optimalisering van het huidige stelsel (bijvoorbeeld aanscherpen inschrijvingsvoorwaarden CBR).

Onderzoeken in Duitsland (Hoffmann, 2008) en Noorwegen (Sagberg, 2013) laten zien dat een rijsscholenregister en daaraan gekoppeld kwaliteitscontrolesysteem aantoonbaar een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de rijsscholen en de rijinstructeurs. Dat uit zich onder andere in een betere houding en beter rijgedrag bij de opgeleide, jonge, beginnende bestuurders.

De onderzoekers benadrukken dat de kwaliteit van de rijinstructie niet op zichzelf staat. Het moet in samenhang met de inhoud van de rijopleiding en de examinering van de beginnende bestuurder worden bekeken. Daarom is voor dit advies gekozen voor een bredere aanpak dan alleen een kwaliteitsimpuls via de invoering van een al dan niet verplicht rijsscholenregister. Er is gekeken naar mogelijkheden voor verbeteringen vanuit vier, onderling met elkaar samenhangende, invalshoeken: kwaliteit van de rijopleiding, kwaliteit van het rijexamen, kwaliteit van de rijinstructeur en kwaliteit van de rijsscholen.

Alliantie Samen Sterk⁵

Op 24 juni 2020 heeft de Alliantie Samen Sterk (een initiatief vanuit de sector om zaken te verbeteren) een rapport uitgebracht aan minister Van Nieuwenhuizen van Infrastructuur en Waterstaat, waarin een groot aantal adviezen en verbetervoorstellen voor een kwaliteitsimpuls in de rijsscholenbranche zijn opgenomen (Alliantie Samen Sterk, 2020).

Het eindrapport van de Alliantie bevat onder meer voorstellen gericht op:

1. het realiseren van een koepelorganisatie, het certificeren van rijsscholen door middel van een kwaliteitslabel en het instellen van een garantiefonds;

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 182, nr. 29.

⁴ Onderzoek 'Kwaliteitsimpuls rijsscholen. Onderzoek naar een Rijsscholenregister en een kwaliteitscontrolesysteem' zie: Vissers & Tsapi, 2020)

⁵ De Alliantie Samen Sterk is een samenwerkingsverband tussen een groot aantal stakeholders in de sector: FAM, LBKR, VRB, Lens Verkeersleermiddelen, Smit Rijsschoolservice, Vekabest, Verjo bv, de Verkeersacademie, LBVI, BOVAG afdeling rijsscholen en partners: CBR, IBKI.

2. de verbetering van de kwaliteit van de rijinstructeur, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een profiel voor het vak van rijinstructeur, de stage te verbeteren en/of eisen te stellen aan docenten;
3. de vervanging van het huidige examengestuurde model voor het behalen van het rijbewijs door een ontwikkelingsgericht model.⁶

Sommige voorstellen van de Alliantie Samen Sterk vragen een meer sturende rol van de rijksoverheid. Ook hier is het van belang dat het vraagstuk over de kwaliteit van de rijnscholenbranche integraal en in samenhang wordt benaderd. Dit houdt in dat de kwaliteit van de rijinstructie en de rijnscholen in samenhang moeten worden gezien met de kwaliteit van de opleiding en de examinering van de beginnende bestuurder.

De Alliantie Samen Sterk stelt voor om te komen tot een ontwikkelingsgerichte rijopleiding. In het project Proeftuinen Beginnende Bestuurders wordt een ontwikkelingsgerichte rijopleiding en examinering uitgewerkt in de vorm van nieuwe examenalternatieven (tussentijdse toetsen en verlengd afsluitend examen) en een doorontwikkeling van het begeleid rijden (het '2toDrive'-traject).

In de Kamerbrief van 4 september 2020⁷ reageert de minister van Infrastructuur en Waterstaat op de motie Sienot, het uitgevoerde onderzoek en het rapport van de Alliantie Samen Sterk. Hierin meldt de minister dat zij een onafhankelijke commissie zal instellen. Het doel is om een heldere probleemanalyse te schetsen aan de hand waarvan varianten worden onderzocht die het meest kansrijk zijn om de sector een stevige kwaliteitsimpuls te geven. Daarbij staat de vergroting van de verkeersveiligheid voorop.

Proeftuinen Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

In het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 (SPV; ministerie IenW, 2018) zijn activiteiten beschreven om de stijgende trend in het aantal verkeersdoden te keren. In het Landelijk Actieplan (LAP; ministerie IenW, 2019) zijn de uitgangspunten van het SPV uitgewerkt in meer concrete maatregelen met betrekking tot beginnende bestuurders: de maatregelen 'Nieuwe aanpak beginnende bestuurder' en 'Vernieuwing praktijkexamen'. In beide rapporten is een belangrijke rol weggelegd voor het traject naar het rijbewijs. In een recent door Rijkswaterstaat – Water, Verkeer en Leefomgeving (RWS-WVL) opgesteld maatregelenoverzicht (Nägele, 2018) is een aantal mogelijke maatregelen voor jonge, beginnende bestuurders op effectiviteit en haalbaarheid beoordeeld. Voor het opleidings- en examentraject zijn de volgende maatregelen voorgesteld: een modulaire rijopleiding met een daaraan gekoppeld examentraject én trainen en toetsen van hogere orde vaardigheden (zoals gevaarherkenning, risicobewustzijn en zelfmanagement). Daarnaast worden maatregelen genoemd die te maken hebben met een trapsgewijze toelating tot het verkeerssysteem, zoals begeleid rijden en opleggen van gedragsbepalingen in de eerste fase van zelfstandig rijden. Dit maatregelenoverzicht is de basis geweest voor een aantal experimenten die op dit moment als onderdeel van de Proeftuinen Beginnende Bestuurders worden uitgewerkt.

1.3 Aanpak advies

De totstandkoming van dit advies heeft plaatsgevonden aan de hand van consultatie van vele betrokkenen in het werkveld en bestudering van bestaande onderzoeken. Het advies is tot stand gekomen in afstemming met een begeleidingsgroep, samengesteld uit een groot aantal stakeholders.⁸ De begeleidingsgroep is vijf keer (deels digitaal) bij elkaar geweest om te reflecteren op bevindingen, analyses en

⁶ Een belangrijk principe van het ontwikkelingsgerichte model is, dat leerlingen leerstof in fasen krijgen aangeboden op momenten waarop zij eraan toe zijn. Dat vraagt om een gestructureerde manier van opleiden met bijbehorende manier van examinering, én waarbij onderdelen die niet betrouwbaar getoetst kunnen worden op het rijexamen, verplicht in de rijopleiding zijn opgenomen.

⁷ Reactie eindrapport Alliantie Samen Sterk (rijnscholenbranche) en aanbieding onderzoek kwaliteitsimpuls rijnscholen, IenW/BSK-2020/174388, 4 september 2020.

⁸ De begeleidingsgroep bestaat uit afgevaardigden van de volgende stakeholders: FAM, VRB, LBKR, RST, VVB, LBVI, BOVAG, ANWB, VVN, TeamAlert, CBR, IBKI, CNV, FNV, ministerie van OCW en ministerie van IenW. Zie ook bijlage 1, samenstelling begeleidingsgroep.

verbetervoorstellen. In kleinere groepen hebben verdiepende gesprekken plaatsgevonden waaronder met enkele wetenschappers⁹. Daarnaast zijn diverse werkbezoeken bij individuele stakeholders en rijsscholen afgelegd, zijn aparte gesprekken gevoerd met belanghebbende organisaties en zijn bredere onlinebijeenkomsten georganiseerd voor individuele, geïnteresseerde belanghebbenden. Het volledige overzicht van werkbezoeken en gesprekken is opgenomen in bijlage 2. Ook is een oriënterende enquête uitgezet via de kanalen van het IBKI, de leden van de begeleidingsgroep en twee facebookgroepen, waarin naar de mening is gevraagd rondom mogelijke oplossingen. Voor de resultaten daarvan wordt verwezen naar bijlage 3. Ten slotte zijn ook de consumenten geraadpleegd over een aantal voorstellen. Dat is gebeurd in de vorm van discussies met twee jongerenpanels (zie bijlage 4).

Alvorens tot een advies te komen, is de huidige situatie in Nederland in kaart gebracht, zijn de problemen beschreven en geanalyseerd en zijn mogelijke oplossingen op een rij gezet. Die oplossingen zijn in een spreekwoordelijke trechter gegoten en besproken in het hierboven beschreven proces met stakeholders en andere belanghebbenden. In dit advies zijn de oplossingen opgenomen die naar verwachting leiden tot het meeste effect en kunnen rekenen op draagvlak, én haalbaar en betaalbaar zijn.

1.4 Context: advies in coronatijd

Dit advies is in een bijzondere context tot stand gekomen. Onder de strikte maatregelen van COVID-19 heeft het proces zo goed als mogelijk vorm en inhoud gekregen. Veel gesprekken zijn digitaal gevoerd en werkbezoeken hebben binnen de geldende mogelijkheden plaatsgevonden.

De maatregelen van de COVID-19-crisis hebben de sector niet onberoerd gelaten. Zo heeft de lockdown gezorgd voor het niet kunnen doorgaan van rijlessen en rijexamens. Rijsscholen en rijinstructeurs missen inkomsten en hebben leerlingen die moeten wachten op het moment waarop ze examen mogen doen. Er is een lange wachtrij ontstaan voor zowel het theorie- als het praktijkexamen bij het CBR. De druk op het toewijzen van examentijden door (theorie)rijsscholen zal daardoor de komende tijd alleen maar toenemen. Het CBR verwacht een lange periode bezig te zijn met het wegwerken van achterstanden. Ook in de branche vraagt het extra inspanningen om achterstanden weg te werken en aan de vraag naar rijlessen te kunnen voldoen.

Dit advies is niet gericht op het wegnemen van de actuele problematiek van de autorijscholen en het CBR, maar op het tot stand brengen van structurele verbeteringen.

⁹ Michelle Doumen (SWOV), Marieke Martens (TNO) en Marian Hagenzieker (TU Delft).

**Fraude met rijlessen:
onbevoegde docenten en
lookalikes bij examens**

**Vier aanhoudingen in onderzoek
naar rijnschoolfraude:
dubbelgangers deden examens**

Rijschool met fake-instructeurs liet
dubbelgangers examen doen: 4 arrestaties

**Bizarre rijnschoolfraude in Nederland:
politie doet aanhoudingen**

**Rijscholen erkennen misstanden:
'Cowboys zien rijexamen als
verdienmodel'**

**Rijscholen onder de loep
na 'signalen' over
misstanden**

'Rijscholen kennen te veel vrijheid, waardoor hun kandidaten te vaak
onvoldoende opgeleid zijn.'

**Rijschoolhouders marchanderen met
slagingspercentage (plus andere**

**Misstanden door prijzenoorlog in
rijnschoolbranche**

2 Probleemduiding

De consument volgt over het algemeen maar één keer in zijn of haar leven een reeks rijlessen voor rijbewijs B en bouwt daardoor beperkt kennis op over de werking van de markt. De consument heeft relatief weinig informatie om een kwaliteitsoordeel over rijlessen te kunnen vellen en gaat ervan uit dat eigenlijk alle rijnscholen aan minimumvoorwaarden voldoen. Veel consumenten maken daardoor een afweging op basis van prijs. Dit leidt tot een sterke concurrentie op de lesprijs en maakt het voor rijnscholen moeilijk om op kwaliteit te concurreren.

In de markt zijn ongeveer 8.000 rijnscholen actief (waarvan ruim 6.600 B-rijnscholen) en zijn circa 14.500 rijinstructeurs geregistreerd door het IBKI. De meesten zijn actief als zzp'er (80%) en de overigen zijn in loondienst of werken als franchisenemer. Er is geen CAO in de sector en de organisatiegraad is laag. Slechts circa 20% van de rijnscholen is aangesloten bij een van de brancheverenigingen. Er is geen sectoromvattende klachtenregeling en ook geen garantiefonds. Er is geen gericht toezicht op de autorijscholenbranche.

Als gevolg van de aanzienlijke concurrentie op prijs staan rijnscholen onder druk om sterk op de kosten te sturen, waardoor het leerproces van de leerling en het opleiden tot volwaardige verkeersdeelnemers ondergeschikt kan raken: de kwaliteit van de lessen is daarmee ondergeschikt aan het geld dat ermee wordt verdiend. Daarnaast komen innovatieve initiatieven moeizaam van de grond en stoppen meestal na enige tijd. Consequentie hiervan is dat wetenschappelijke inzichten over bijvoorbeeld lesmethoden en instructeursvaardigheden onvoldoende worden opgepakt in de sector.

Vanwege de sterke prijsconcurrentie wordt gezocht naar verdienmogelijkheden naast het lesgeven. Het gaat dan om het verdienen aan het examen, het drukken van de kosten door zo weinig mogelijk kilometers te maken tijdens de lessen en het kopen van examenblokken bij het CBR op verkeerstechnisch de meest gunstige momenten. Hierdoor komen leerlingen op het examen terwijl ze er nog niet klaar voor zijn.

Daarnaast bestaan er trainingen voor het theorie- en praktijkexamen die verkeerde vormen hebben aangenomen. Het gaat daarbij om het slagen voor het examen en niet om het opdoen van de kennis die nodig is om een volwaardige verkeersdeelnemer te worden.

Verder zijn misstanden bekend als gevallen van ongewenst en onzedelijk gedrag van de rijinstructeur jegens de leerling, gevallen van agressie en geweld jegens examinatoren, gaan incidenteel rij scholen failliet waardoor de consument het rijlestraject niet kan afronden terwijl er wel voor betaald is, wordt examenmateriaal van het CBR op oneigenlijke gronden verkregen, zijn gevallen bekend van rijinstructeurs die WRM-onbevoegd lesgeven en vindt incidenteel examenfraude plaats.

Het Openbaar Ministerie gaf een overzicht van jurisprudentie en signalen in de afgelopen jaren, waarbij ID-fraude en een technisch hulpmiddel een veelvoorkomend delict bij het theorie-examen bleken te zijn. Ook waren er veel meldingen bij de politie, FIOD en het OM van gedupeerde consumenten als gevolg van faillissementen. Deze consumenten hadden voor een volledig pakket betaald.

In de sector bestaan veel uiteenlopende opvattingen over hoe zaken werken, wat goed of slecht is en hoe het beter zou kunnen. Er is geen gedeelde 'body of knowledge', de meesten praten vanuit hun eigen ervaringen en opvattingen. Er is veel wantrouwen en weinig samenwerking in de sector. Het ontbreekt in de sector aan gezaghebbende identiteitsdragers die richting kunnen geven aan de vakinhoudelijke ontwikkeling van de sector. Het beroep van rijinstructeur heeft een laag maatschappelijk aanzien en wordt niet erkend als een volwaardig docentenberoep. Er zijn hoge verwachtingen ten aanzien van het CBR en IBKI om zaken in de sector te regelen, terwijl de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het CBR en IBKI niet zover reiken.

Bovenstaande betekent overigens niet dat alles mis is in de sector. Het overgrote deel van de rij scholen en rijinstructeurs zijn op een oprechte en integere wijze bezig met hun vak en verdienen daarmee een eerlijk inkomen. De sterke prijsconcurrentie in de sector maakt dit geen eenvoudige opgave. De huidige gemiddelde lesprijs per uur (€ 42 inclusief btw) is te laag om met een normale werkweek een inkomen (inclusief inkomensvoorziening bij ziekte en pensioenvoorziening) te verwerven dat past bij het opleidingsniveau. Men moet veel uren maken om het hoofd financieel boven water te houden of andere inkomstenbronnen hebben.

Er is sprake van een examengestuurd systeem: het CBR bepaalt de eisen (inhoud en vorm) voor het examen en neemt het examen af (ruim 566.000 theorie- en ruim 410.000 praktijkexamens voor de categorie B in 2019). Aan de opleiding worden geen eisen gesteld, de uitgevers van de leermiddelen en de (theorie)rij scholen bepalen zelf op welke wijze de leerlingen worden voorbereid op het examen. In de sector is geen breedgedragen norm ten aanzien van leermethoden en leermiddelen.

Ook ten aanzien van de opleiding tot rijinstructeur is sprake van een examengestuurd systeem. Het is relatief makkelijk om als rijinstructeur aan de slag te gaan. Daarvoor is een WRM-certificaat nodig en moet een examentraject bij het IBKI worden doorlopen. Het IBKI neemt ruim 14.000 WRM-examens op jaarbasis af. De gewenste vooropleiding is VMBO-T of VMBO Gemengde Leerweg en een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) is een vereiste.

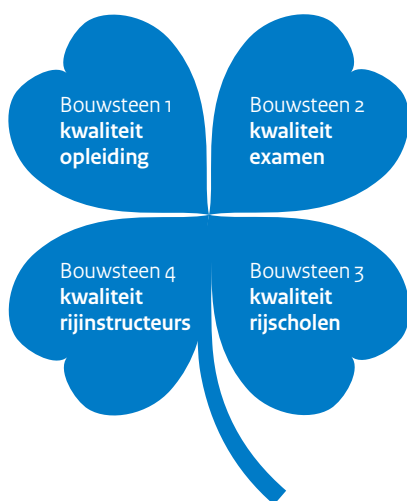
In het algemeen volstaat een opleiding van ongeveer een half jaar bij een van de private opleidingsinstituten, inclusief stageperiode. Over het algemeen betalen aankomend rijinstructeurs voor een stageplek. De kwaliteit van uitgevoerde stages is moeilijk meetbaar. Er zijn signalen van stagefraude. In de rijinstructeursopleiding is onvoldoende aandacht voor integratie van theorie en praktijk. Het accent ligt op het instrueren van praktijklessen. Er zijn slechts beperkte bijscholingsvereisten (elke vijf jaar zes

dagdelen theoriebijscholing volgen en één praktijkbeoordeling doen met voldoende resultaat). Het IBKI stelt – afgezien van de stage-eisen – geen eisen aan de opleiding tot rijinstructeur. Kandidaten kunnen ook examen doen zonder formele opleiding tot rijinstructeur.



3 Beschrijving en analyse van het veld van rijopleiding en rijexamen

In dit hoofdstuk beschrijven we het systeem van rijopleiding en rijexamen zoals dat in Nederland bestaat. Daarbij onderscheiden we vier bouwstenen, zoals op de volgende pagina weergegeven in het klaverblad, die samen de kwaliteit van de rijopleiding en rijexamen bepalen:



- Bouwsteen 1: kwaliteit van de rijopleiding
- Bouwsteen 2: kwaliteit van het rijexamen
- Bouwsteen 3: kwaliteit van de rij scholen
- Bouwsteen 4: kwaliteit van de rijinstructeurs

Figuur 1 Klaverblad met vier bouwstenen

3.1 Bouwsteen 1: kwaliteit van de rijopleiding voor rijbewijs B

3.1.1 De huidige situatie

Het rijexamen stuurt de rijopleiding

Nederland kent een examengestuurd systeem. Dit betekent dat de inhoud van de rijopleiding bijna uitsluitend wordt bepaald door de inhoud van het rijexamen. Er worden geen eisen gesteld aan de inhoud, de duur of de vorm van de rijopleiding.

Europese rijbewijsrichtlijn

Net als alle EU-landen is Nederland wat betreft het rijexamen gebonden aan de minimumeisen die zijn vastgelegd in de Europese rijbewijsrichtlijn (2006/126/EC). Deze bevat richtlijnen over de inhoud van de rijexamens en over de bekwaamheden van examinatoren die het examen afnemen. Hoewel onderzoeksprojecten, zoals MERIT en HERMES aanbevelingen hebben opgeleverd met betrekking tot de bekwaamheden van rijinstructeurs, zijn deze laatste niet vertaald in wettelijke eisen en richtlijnen. Datzelfde geldt voor de inhoud van de rijopleiding. Ook daar zijn vanuit de EU geen eisen aan gesteld. Hierdoor verschilt het opleidings- en examensysteem van de Europese landen sterk, niet alleen voor beginnende bestuurders maar ook voor rijinstructeurs en rij scholen.

Inhoud en opzet van de rijopleiding

In het Nederlandse systeem is iemand niet verplicht om een rijopleiding te volgen. Desondanks volgt bijna iedereen een opleiding bij een rij school en laat de aanvraag voor het rijexamen door een rij school die is ingeschreven bij het CBR, doen. Er bestaat wel een mogelijkheid om zelf het examen aan te vragen, maar dat is weinig bekend en komt ook in de praktijk weinig voor.

Theorieopleiding

Was het vroeger gebruikelijk om theorielessen te volgen bij de rij school waar ook de praktijkopleiding werd gedaan of zich voor te bereiden met behulp van een theorieboek, tegenwoordig kan een leerling kiezen uit een rijk aanbod aan opleidingen en leermiddelen. Zie bijlage 5 voor een overzicht van de mogelijkheden voor voorbereiding op het theorie-examen.

De voorbereiding op het theorie-examen is steeds vaker vooral examengericht. In zelfstudie of in theorieopleidingen ligt een sterke nadruk op examentraining. Hierdoor leren aspirant-bestuurders onvoldoende om regels toe te passen in concrete verkeerssituaties. Gevolg is dat de kennis van de

theorie snel vervliegt. Tijdens de praktijklessen blijkt vaak dat leerlingen basale verkeersregels niet kennen en niet op een juiste wijze kunnen toepassen.

Er is een snelgroeende nichemarkt voor kortdurende, intensieve examentrainingen voor het halen van het theorie-examen. Er zijn meerdere aanbieders van instructiematerialen voor deze trainingen. Veel van deze examentrainingen bestaan uit het eerst zelf digitaal oefenen van de theorie- en examenvragen. Daarna vindt een intensieve dag training plaats waarbij in sommige gevallen de intensieve training direct wordt gevolgd door het theorie-examen zelf, de zogenaamde ‘turbo-theorie’-opleidingen. De grootste aanbieder van intensieve theorie- en examentrajecten geeft aan jaarlijks ongeveer 10% van alle theorie-examens af te nemen (volgens het jaarverslag van het CBR werden in 2019 ruim 566.000 theorie-examens voor het rijbewijs B afgenomen).

Er zijn signalen van misstanden bij sommige aanbieders van ‘turbo-theorie’-opleidingen, variërend van inbreuk op auteursrechten tot bijvoorbeeld het gebruikmaken van illegaal verkregen examens, of beeldmateriaal afkomstig uit examens of uit leerboeken van een van de uitgeverijen van verkeersleermiddelen.

Praktijkopleiding

Gemiddeld zijn leerlingen ruim een half jaar bezig om het rijbewijs te halen. In die tijd nemen zij gemiddeld 40 rijlessen van 60 minuten (praktijkgedeelte). Gemiddeld hebben zij ongeveer 2 examenpogingen nodig om voor het praktijkexamen te slagen. Het halen van het rijbewijs kost in totaal circa € 2.500, inclusief de kosten voor de gezondheidsverklaring, (eventuele) theorielessen, theorie-examen(s), praktijklessen en praktijkexamen(s) (zie o.a. Roelofs & Vissers, 2017).¹⁰

Aangezien de inhoud en de opzet van de rijopleiding in Nederland vrij zijn, is de variatie in de manier van lesgeven groot en is sprake van grote kwaliteitsverschillen. Er zijn rij scholen die gestructureerd opleiden en belangrijke veiligheidsthema’s behandelen, ook al worden ze niet getoetst op het examen. Er zijn ook rij scholen die vooral examengericht opleiden en zich beperken tot de onderwerpen die op het examen worden getoetst. Uitwas hiervan is dat bijvoorbeeld bij het CBR examentijden worden gereserveerd waarop niet of nauwelijks op autosnelwegen gereden kan worden vanwege files. Daarnaast wordt de leerling in de eindfase van de opleiding vooral getraind op specifieke examenroutes.

In 2004 is de methodiek van de Rijopleiding in Stappen (RIS) na regionale experimenten landelijk geïntroduceerd (Nägele & Vissers, 2003). Via de methodiek van de RIS leert iemand gestructureerd in vier modules wat nodig is voor veilig en verantwoord rijgedrag (zie bijlage 6 voor een beschrijving van de modules). Bij de RIS-opleiding hoort een RIS-examentraject waarbij de leerling aan het einde van module 3 een speciale RIS-toets bij het CBR doet. Dit officiële traject wordt slechts door een klein percentage (circa 4%) van de examenkandidaten gevolgd. In de praktijk worden waarschijnlijk meer leerlingen volgens de RIS-methodiek opgeleid gegeven het aantal rijinstructeurs dat RIS-rijinstructeur is: bijna 1.800 rijinstructeurs van de 14.500 bij het IBKI geregistreerde WRM-certificaathouders zijn RIS-rijinstructeur. Uit onderzoek naar de RIS en meer recent naar de Rijopleiding op Maat (ROM; Roelofs & Vissers, 2017) blijkt dat een modulaire rijopleiding met een daaraan gekoppeld toetstraject ongeveer € 100 duurder is dan een traditionele, niet-modulaire rijopleiding. Weliswaar zijn de lesprijzen bij RIS en ROM gemiddeld iets hoger, maar er zijn niet meer lessen nodig en leerlingen slagen eerder.

3.1.2 Probleemanalyse rijopleiding

Redenen waarom de huidige kwaliteit van de rijopleiding tekortschiet:

- Er zijn geen eisen aan de rijopleiding. De theorie- en praktijkscholen bepalen zelf op welke wijze de leerlingen worden voorbereid op het examen.

¹⁰ Volgens CBR-onderzoek in 2019 onder geslaagde examenkandidaten kost een rijles gemiddeld ruim € 42 per uur. De lesprijzen variëren sterk tussen rij scholen. Volgens het CBR-onderzoek zijn de kosten voor het behalen van het rijbewijs ongeveer € 2.450. Zie: <https://www.cbr.nl/rijbewijstips/kosten-rijbewijs-halen/>.

- In de rijopleiding is bij het geven van praktijklessen over het algemeen sprake van een vrij gesloten een-op-eenrelatie tussen rijinstructeur en leerling waardoor geen bredere oordeelsvorming mogelijk is over de leerling en de leskwaliteit.
- Theorie en praktijk zijn in de rijopleiding onvoldoende met elkaar verbonden.
- Er is vaak sprake van examengerichte training, zowel voor de theorie als voor de praktijk. Er zijn opleidingen die hierin doorschieten en die verkeerde vormen hebben aangenomen, waarbij alleen het meest minimale wordt geleerd om te slagen, het diepere inzicht ontbreekt en de bekwaamheid is onvoldoende.
- Hoewel voor het geven van theorielessen voor het rijbewijs een WRM-certificaat is vereist, werken veel theoriescholen met niet-gecertificeerde docenten.
- Het slagingspercentage is laag (40,7% voor B-theorie-examens en 49,1% voor B-praktijkexamens volgens het CBR-jaarverslag) en varieert sterk tussen rijscholen en rijinstructeurs. Ondanks dat er discussie is over de waarde van deze indicator, laat het lage slagingspercentage zien dat de keten van opleiden en examineren als geheel onvoldoende presteert.
- Er is een groep rijscholen en rijinstructeurs, die vooral uit is op financieel voordeel en daarmee het leerproces van de leerling en het opleiden tot een volwaardige verkeersdeelnemer minder belangrijk vindt. De kwaliteit van de lessen is daarmee ondergeschikt aan het geld dat ermee verdiend kan worden. Deze relatief kleine groep zet daarmee de toon voor het negatieve beeld van de branche. Voorbeelden van verkeerde elementen in het verdienmodel van deze rijscholen zijn:
 - Leerlingen naar het examen brengen en verdienen aan het examengeld, terwijl men weet dat de leerling daar nog niet aan toe is (examen als verdienmodel).
 - Kosten drukken door zo weinig mogelijk kilometers te maken.
 - Examenblokken inkopen bij het CBR op verkeerstechnisch gunstige momenten (bijvoorbeeld op filetijdstippen, zodat men niet de autosnelweg op hoeft).
- Hoewel niet meer vooraf bekend is wie de examinerator is, bouwen sommige rijscholen en rijinstructeurs gericht kennis op over examenroutes en trainen zij hun leerlingen om moeilijke situaties in deze routes gericht te trainen.
- Examenmateriaal voor het theorie-examen wordt op oneigenlijke gronden van het CBR verkregen en wordt gebruikt om leerlingen gericht te trainen voor het theorie-examen.
- Er is in de rijopleiding onvoldoende aandacht voor hogere orde vaardigheden, zoals het inschatten van gevaarlijke situaties en sociaal en verantwoordelijk verkeersgedrag, zoals ander verkeer ruimte gunnen, fouten van anderen kunnen opvangen en omgaan met stress.
- Er vindt weinig innovatie plaats in de rijopleiding. Nieuwe ontwikkelingen krijgen moeilijk een plek in de opleiding (denk aan gebruik ADAS, Talking Traffic en rijden in elektrische auto's). Nieuwe technologie (zoals rijsimulatoren) wordt slechts mondjesmaat ingezet.
- Rijvaardigheden die niet op het rijexamen kunnen worden getoetst (bijvoorbeeld rijden in bijzondere omstandigheden), worden niet behandeld in de rijopleiding terwijl het wel belangrijk is deze vaardigheden te beheersen om een goedgeoefende bestuurder te zijn.

3.2 Bouwsteen 2: kwaliteit van het examentraject voor rijbewijs B

3.2.1 De huidige situatie

Inhoud en opzet van het rijexamen

Om het rijbewijs te halen moeten kandidaten slagen voor het theorie- en het praktijkexamen bij het CBR. Daarnaast is er voor alle leerlingen de mogelijkheid om een tussentijdse toets te doen of het toetstraject van de Rijopleiding in Stappen (RIS) te volgen. Voor faalangstige leerlingen is er een speciaal faalangstexamen.

Het afnemen van het rijexamen is uitsluitend voorbehouden aan het CBR. Het CBR voert als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) deze publieke taak uit.

De inhoud van de rijexamens is wettelijk verankerd in exameneisen. Deze eisen sluiten aan bij die van de eerdergenoemde derde Europese rijbewijsrichtlijn.

Jaarlijks neemt het CBR 566.000 theorie-examens af voor de categorie B en ruim 410.000 praktijk-examens. In 2019 was het slagingspercentage voor het theorie-examen B 40,7% en dat voor het praktijkexamen B 49,1%.¹¹

Voor de theorie-examens geldt dat de termijn tussen aanmelden voor het examen en het examenmoment binnen de 4 weken moet blijven. In 2019 heeft het CBR daar bijna het hele jaar aan kunnen voldoen en haalde nagenoeg de gewenste norm (99%). Voor de praktijkexamens B (alleen eerste examens) geldt dat de reserveringstermijn binnen 7 weken moet blijven. Voor de herexamens B geldt (na de 14-daagse wachttijd) een termijn van 5 weken. In 2019 voldeed het CBR bij de praktijkexamens B volledig aan de norm. De jaren 2020 en 2021 zijn uitzonderlijke jaren vanwege de coronapandemie waarbij examens gedurende meerdere periodes niet afgenomen konden worden met als gevolg dat er een grote achterstand is ontstaan.

Theorie-examen

Het theorie-examen voor het rijbewijs B bestaat (per 1 november 2019) uit drie onderdelen: 1) gevaarherkenning, 2) kennis en 3) inzicht. Kandidaten slagen alleen als ze voor ieder onderdeel een voldoende halen. Het onderdeel gevaarherkenning bestaat uit 25 vragen, hiervan moet een kandidaat 13 of meer vragen goed beantwoorden. Het onderdeel kennis bestaat uit 12 vragen, hiervan moet de kandidaat 10 of meer vragen goed beantwoorden. Het onderdeel inzicht bestaat uit 28 vragen, hiervan moet de kandidaat 25 of meer vragen goed beantwoorden.

Het CBR is op dit moment bezig met een nieuwe dynamische toets gevaarherkenning, waarbij gebruik wordt gemaakt van bewegende beelden (Vissers & Roelofs, 2020).

Er is sprake van incidentele fraude met betrekking tot de theorie-examens. Dat heeft o.a. te maken met 'lookalike- en identiteitsfraude' en 'opnames van/verkrigen van CBR-examenmateriaal'. Na een daling van het aantal geconstateerde gevallen van 'lookalike- en identiteitsfraude' van 2015 tot 2017 is in 2018 en 2019 weer sprake van een stijging. In 2018 ging het om 14 gevallen en in 2019 om 18 gevallen.

Tussentijdse praktijktoets

Een tussentijdse praktijktoets door het CBR is een soort proefexamen en een leerling legt deze op circa driekwart van zijn of haar opleidingstraject af. De praktijktoets duurt even lang als een rijexamen en de kandidaat wordt op dezelfde onderdelen getoetst. Zo kan een kandidaat wennen aan de examensituatie. Bovendien krijgt de kandidaat (én de rijinstructeur) tips van een CBR-examinator over de verdere invulling van het opleidingstraject. Als de kandidaat het onderdeel bijzondere verrichtingen goed uitvoert, kan de leerling daarvoor een eenmalige vrijstelling verdienen voor het afsluitende praktijkexamen. Op dit moment doet 40% van de kandidaten een tussentijdse toets. In 2019 legden ruim 102.000 kandidaten een tussentijdse toets af.

RIS-toets

De RIS-praktijktoets sluit aan bij de RIS-opleidingsmethodiek. Speciaal bijgeschoolde RIS-examinatoren nemen dit praktijkexamen af. Qua timing en inhoud is de RIS-toets vergelijkbaar met de tussentijdse praktijktoets. Ook hier kunnen de kandidaten een vrijstelling voor het onderdeel bijzondere verrichtingen verdienen.

Regulier afsluitend praktijkexamen

Voor de afname van het praktijkexamen is in totaal 55 minuten beschikbaar, inclusief introductie en afsluitende bespreking. De examenrit duurt gemiddeld 35 minuten. De examenrit begint en eindigt altijd

¹¹ CBR-jaarverslag 2019. Het gaat over een gemiddeld slagingspercentage over alle examens.

bij een vestiging van het CBR, het aantal toetsbare scenario's is hierdoor beperkt. Veel rij scholen oefenen om die reden met kandidaten op trajecten nabij de CBR-vestiging.

Tijdens het examen rijdt een kandidaat voor een deel zelfstandig naar een bepaalde bestemming (met behulp van een navigatiesysteem). Voor het andere deel rijdt de kandidaat op aanwijzingen van de examinerator (links, rechts en als er niets gezegd wordt rechtdoor). De examinerator beoordeelt of een kandidaat veilig en zelfstandig rijdt. Daarbij let de examinerator onder meer op de beheersing van de auto, het kijkgedrag en voorrang verlenen. Een kandidaat wordt op zeven examenonderdelen beoordeeld. Leidraad voor de beoordeling is de Rijprocedure B. Daarin staat het meest wenselijke rijgedrag beschreven.

Faalangstexamen

Als iemand last heeft van faalangst bij examens of een kandidaat té zenuwachtig is om te laten zien wat hij of zij kan tijdens het praktijkexamen, dan kan bij het CBR een faalangstexamen worden gedaan. De examinerator is getraind om mensen met faalangst te begeleiden en heeft dan meer tijd om de kandidaat gerust te stellen. Voor het faalangstexamen is in totaal 1 uur en 20 minuten beschikbaar. Daarvan is 35 minuten voor de examenrit. De overige tijd is voor een time-out en om zoveel mogelijk voor rust te zorgen. De manier van beoordelen is gelijk aan die bij het reguliere examen.

Samenstelling van de examens

De theorie- en praktijkexamens zijn gebonden aan de minimumeisen die vastgelegd zijn in de Europese rijbewijsrichtlijn. De wetgever heeft het CBR in de Wegenverkeerswet (WVW 1994) belast met de taak van het beoordelen van de rijvaardigheid. De examens zijn gebonden aan de eisen die zijn uitgewerkt in de betreffende ministeriële regelingen.¹² Conform artikel 2 van de WVW 1994 moet een bestuurder naast het criterium veiligheid rekening houden met andere maatschappelijke criteria als verkeersdoorstroming, bereikbaarheid, leefbaarheid en milieu.

Ten behoeve van het theorie-examen is door het CBR een 'theorie-examenplan auto' samengesteld.¹³ De concrete inhoud van de theorie-onderdelen is verder uitgewerkt aan de hand van toetsmatrijzen. Bij de ontwikkeling, het onderhoud en de verbetering van de examenvragen werkt het CBR samen met een college van deskundigen. Daarnaast wordt periodiek onderzoek gedaan naar de psychometrische kwaliteit van de examens door een eigen team van toetsdeskundigen. Daarbij wordt gekeken naar de betrouwbaarheid van de scores, de validiteit van de examenvarianten en de constructie en mutatie van de examenvarianten en hieraan gerelateerd de gewenste omvang van de vragenbank. Periodiek wordt door het Research Center voor Examinering en Certificering onderzoek gedaan naar de voorspelbaarheid van de vragenbank.

Richtlijn voor de beoordeling van het praktijkexamen is de Rijprocedure B (CBR, 2020). Daarin is het meest wenselijke gedrag van automobilisten (categorie B) beschreven. De inhoud van de Rijprocedure is gebaseerd op actuele verkeerswetgeving en op de geldende exameneisen. De Rijprocedure is door het CBR samen met branchepartijen (BOVAG, FAM en VRB), het exameninstituut IBKI, het Opleidings- en Trainingscentrum Rijden (OTCRij) van Defensie en de Politieacademie ontwikkeld. Aanvullend is de inhoud van het praktijkexamen B geoperationaliseerd in eind- en toetstermen. In 2020 is de kwaliteit van het praktijkexamen B getoetst door het Research Center voor Examinering en Certificering (RCEC, 2020). Daarbij is gekeken naar zes criteria: 1) doel en gebruik, 2) toets- en examenmateriaal, 3) representativiteit, 4) betrouwbaarheid, 5) standaardbepaling en normhandhaving en 6) afname en beveiliging. Alle criteria scoorden voldoende of goed.

¹² Meer precies ziet de wettelijke grondslag er hiërarchisch als volgt uit:
EU-richtlijn 2000/56 (21.9.2000);
Wegenverkeerswet 1994;
Reglement rijbewijzen;
Ministeriële regeling eisen theorie-examen categorie B respectievelijk praktijkexamen categorie B.

¹³ Zie: <https://www.cbr.nl/nl/voor-rij-scholen/nl/inhoud-theorie-examen-auto-motor-en-bromfiets.htm>

Opleiding en bijscholing van examinatoren

Iemand die examinerator bij het CBR wil worden, moet aan een aantal strenge toelatingseisen voldoen en vervolgens een toelatingsassessment doen. Toelatingseisen zijn onder meer: in bezit van minimaal rijbewijs B, minimaal tien jaar rijervaring als automobilist, MBO4 werk- en denkniveau én een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG). Een examinerator moet over goede sociale vaardigheden beschikken, een evenwichtig oordeel kunnen vellen en voldoende overwicht hebben om de examenuitslag over te kunnen brengen. In het toelatingsassessment wordt nagegaan of iemand over deze basiskwaliteiten beschikt. Als de uitkomst van het toelatingsassessment positief is, mag iemand aan de opleiding tot examinerator beginnen. Dat betekent een intensieve training van drie maanden, met tijdens de eerste acht weken vier dagen les in het opleidingscentrum van het CBR. Na drie maanden wordt beoordeeld of de betrokkene het gewenste niveau heeft om als examinerator bij het CBR aan de slag te gaan. Als dat zo is, krijgt iemand een contract van één jaar en daarna een vast dienstverband.

Ervaren examinatoren volgen jaarlijks een bijscholingsprogramma bij het eigen opleidingscentrum van het CBR. Er wordt aandacht besteed aan de praktische vaardigheden en ook worden actuele onderwerpen behandeld. Daarnaast wordt elke examinerator jaarlijks gecontroleerd op de volgende terreinen: 1) de prestaties tijdens het werk (op basis van een beoordeling tijdens het afnemen van examens én op basis van de resultaten van alle afgenomen examens), 2) het jaarlijks volgen van bijscholing en 3) het op peil houden van beroepsvaardigheden. Bovendien is er een vijfjaarlijkse controle van de examinerator tijdens het afnemen van examens, van minimaal een halve dag. Zie bijlage 7 voor een meer uitgebreide beschrijving van de kwaliteitsborging van CBR-examinatoren.

Slagingspercentage naar soort examentraject

Het slagingspercentage van een eerste praktijkexamen zonder een tussentijdse toets (TTT) ligt volgens het CBR de laatste jaren rond de 43% en dat van een eerste praktijkexamen met TTT rond de 57%. RIS-leerlingen slagen gemiddeld in circa 62% van de gevallen voor hun eerste praktijkexamen. Een kandidaat met TTT heeft dus een slagingspercentage dat 14 procentpunten hoger is, bij een RIS-kandidaat bedraagt de winst zelfs 19 procentpunten. Het slagingspercentage voor rijbewijs B-herexamens zonder TTT ligt rond de 43% (bron: CBR).

Examentraject begeleid rijden (2toDrive)

Met '2toDrive' kunnen jongeren vanaf 17 jaar rijexamen doen. Tot hun 18^e verjaardag rijden jongeren vervolgens onder begeleiding van een of meer coaches (alleen binnen Nederland). Vanaf 2011 hebben al ruim 240.000 17-jarigen hun rijbewijs gehaald via het '2toDrive'-systeem. Bij het behalen van het rijbewijs krijgen jongeren ook het bromfietserijbewijs (AM). Met name in landelijke gebieden is dit voor jongeren een bijkomende reden om aan '2toDrive' mee te doen.

Beginnersrijbewijs

In Nederland bestaat sinds 2002 voor beginnende bestuurders een tamelijk eenvoudig puntenstelsel.¹⁴ Wie in de eerste vijf jaar van het rijbewijsbezit twee ernstige overtredingen begaat, moet een rijvaardigheidsonderzoek bij het CBR doen. Als de rijvaardigheidscapaciteiten onvoldoende blijken te zijn, moet men opnieuw een rijexamen afleggen. Onderzoek heeft geen preventief effect kunnen aantonen (Vlakoveld & Stipdonk, 2009). Na invoering van het beginnersrijbewijs is het aantal ernstige ongevallen bij de groep van jonge bestuurders (waarvan er veel het beginnersrijbewijs hebben) niet sterker afgenomen dan bij een groep van iets oudere bestuurders (waarvan maar een klein percentage het beginnersrijbewijs heeft). Een reden van het gebrek aan effectiviteit kan zijn dat in Nederland alleen grove overtredingen meetellen die via staande houdingen zijn geconstateerd. De pakkans voor dit soort overtredingen is naar verhouding laag.

¹⁴ Het beginnersrijbewijs maakt het mogelijk om beginners strenger aan te pakken bij verkeersovertredingen, zoals te snel rijden of bumperkleven, zie o.a. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijbewijs/vraag-en-antwoord/welke-straftbare-feiten-tellen-mee-voor-het-beginnersrijbewijs>. Het doel is minder ongelukken te veroorzaken. Na twee overtredingen (strafpunten) neemt de politie het rijbewijs in. De agent moet persoonlijk hebben vastgesteld wie achter het stuur van de auto zat. Bij het behalen van deze punten volgt een mededeling van het OM aan het CBR en kan door het CBR de geldigheid van het rijbewijs worden geschorst en een onderzoek naar de rijvaardigheid worden opgelegd.

3.2.2 Probleemanalyse examentraject

Redenen waarom de huidige kwaliteit van het examentraject tekortschiet:

- In de huidige situatie legt de kandidaat slechts één theorie-examen en slechts één praktijkexamen af. Dit maakt examengericht opleiden waarbij geen zicht is op de leerweg die in de opleiding is afgelegd, mogelijk. Risico van examengericht opleiden is dat kennis en vaardigheden onvoldoende verdiept zijn en na het examen snel verdampen.
- Het theorie-examen wordt veel gezien als een losstaande, noodzakelijk te nemen drempel om toegang te krijgen tot het praktijkexamen.
- Gevaarherkenning wordt getoetst op een moment waarop de kandidaat nog onvoldoende rijervaring heeft. Om vaardigheden met betrekking tot gevaarherkenning ook daadwerkelijk in complexe situaties te kunnen toepassen, is het belangrijk dat de kandidaat de basisvaardigheden als automatisme heeft aangeleerd en in de praktijklessen al voldoende heeft kunnen oefenen met het waarnemen en herkennen van gevaarlijke situaties.
- Het praktijkexamen is te veel een momentopname. Met één afsluitend examenmoment, waarbij er gemiddeld 35 minuten rijtijd is om de rijprestaties te beoordelen, is het moeilijk om een breed en alomvattend oordeel te vellen over de rijbekwaamheid van de kandidaat. Tijdens de beperkte duur van het praktijkexamen zijn de mogelijkheden beperkt om alle onderdelen van de rijprocedure met voldoende diepgang aan de orde te laten komen.
- Er is geen afstemming tussen de beoordeling gedurende de opleiding en het afsluitende rijexamen, zoals in veel andere onderwijssituaties wel het geval is: presteren gedurende het schooljaar is onderdeel van de eindbeoordeling. Daardoor is het examen een éénmalige momentopname en is er geen voorafgaand oordeel of de leerling examengereed is.
- Niet alle onderdelen die relevant zijn voor een veilige en verantwoorde verkeersdeelname kunnen worden beoordeeld tijdens het rijexamen. Denk aan vaardigheden als het gebruik van ADAS, Talking Traffic en het rijden onder wisselende weersomstandigheden. Daarnaast kunnen hogere orde vaardigheden als risicobewustzijn, zelfinschatting en de sociaal-morele kant van verkeersdeelname niet tijdens het rijexamen worden getoetst.
- In het praktijkexamen is de beslissing geslaagd/gezakt in belangrijke mate gebaseerd op een integraal oordeel van de rijvaardigheid van de kandidaat. Toch is de blik van de examinerator vaak gericht op het registreren van wat de kandidaat fout heeft gedaan. Dat heeft te maken met de manier waarop het eindoordeel onderbouwd dient te worden. Wanneer een kandidaat gezakt is, moet op het uitslagformulier worden aangegeven wat de redenen van het zakken zijn geweest.¹⁵
- Er vindt (incidenteel) examenfraude plaats (vooral theorie-examen) o.a. door identiteitsfraude.
- Er zijn gevallen van agressie en geweld bekend jegens de examinerator door examenkandidaten en rijinstructeurs.
- Er zijn hoge verwachtingen ten aanzien van het CBR om zaken in de sector te regelen, terwijl taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het CBR niet zover reiken.

3.3 Bouwsteen 3: kwaliteit van de rij scholen

3.3.1 De huidige situatie

Rijonderwijs is een vrije onderwijsmarkt. Iemand met een geldig instructeurscertificaat kan een rij school beginnen. Er zijn geen eisen gesteld ten aanzien van de bedrijfsvoering.

Om leerlingen voor te kunnen dragen voor het rijexamen en ze daarbij te begeleiden, moeten rij scholen een overeenkomst hebben met het CBR. Daartoe moeten ze aan een aantal eisen voldoen.¹⁶ Een rij school

¹⁵ Examineratoren zijn getraind en opgeleid om de rijvaardigheid in al zijn facetten te beoordelen. Maar wanneer een kandidaat geslaagd is, hoeft de examinerator zijn of haar oordeel op het uitslagformulier niet te onderbouwen aan de hand van sterke en (eventueel) zwakke punten.

¹⁶ Zie: <https://www.cbr.nl/nl/voorrij scholen/nl/inschrijvingsovereenkomst.htm>.

moet ingeschreven zijn bij de Kamer van Koophandel (KvK) met de juiste SBI-code en dient in het bezit te zijn van een geldig WRM-certificaat bij inschrijving. Voor de controle of een opleider ingeschreven is bij de KvK krijgt het CBR maandelijks van de KvK een bestand met de aanpassingen die bij de KvK hebben plaatsgevonden. Dit bestand wordt dan met de gegevens die het CBR heeft, vergeleken. Eind oktober 2020 waren 8.179 rijsscholen ingeschreven bij het CBR (6.618 ervan betreffen rijsscholen voor de B-opleiding). Op de website van het CBR staat met welke rijsscholen een overeenkomst is afgesloten.

Het CBR controleert of een instructeur die wil meerijden tijdens de TTT en/of het praktijkexamen, over een geldige WRM-pas beschikt. Als geen pas kan worden getoond, mag de instructeur niet meerijden met de TTT of het examen. Daarnaast moet een rijsschool minimaal één keer per jaar een examen afnemen bij het CBR. Dit is een jaarlijkse controle.

Grofweg 20% van de rijinstructeurs is in loondienst bij een rijsschool of franchiseonderneming; 80% werkt als zelfstandig ondernemer zonder personeel (zzp'er). Er is een lage organisatiegraad in de sector; slechts 20% is aangesloten bij een branchevereniging. De belangrijkste brancheverenigingen zijn: BOVAG, Federatie Autorijschool Management (FAM), Landelijke Beroepsvereniging Kwaliteitsbevordering (LBKR) en Vereniging Rijsschoolbelang (VRB). Daarnaast zijn er samenwerkingsverbanden zoals Rijsschool Samenwerking Team (RST).

De autorijlesmarkt is een regionale markt. Momenteel bestaan grote regionale verschillen in de lesprijs: bijvoorbeeld in de regio Rotterdam minder dan € 40 per lesuur en in Oost-Gelderland rond € 50 per lesuur. Het CBR geeft aan dat de gemiddelde lesprijs € 42 per uur is¹⁷, inclusief btw. Met een dergelijk uurtarief is het voor rijinstructeurs moeilijk om met een normale werkweek een inkomen te verwerven dat past bij het opleidingsniveau, te voorzien in een inkomensvoorziening bij ziekte en een pensioen-voorziening op te bouwen. Om als eenmansbedrijf een passend inkomen te kunnen verwerven op basis van een werkweek van 40 uur inclusief pensioenvoorziening, is een uurtarief van € 50 - € 56, inclusief btw nodig (zie ook bijlage 14).

Vakbonden hebben een beperkte rol in de sector. Er is geen CAO voor de rijopleidingsbranche. Het CNV pleit al enkele jaren voor een CAO voor rijsscholen. Er is in 2015 een poging ondernomen om tot een CAO te komen, maar dat heeft niet tot concreet resultaat geleid. Als zzp'er kan men zich aansluiten bij een aantal vakbonden of vakverenigingen die belangen behartigen van individuen, zoals FNV zelfstandigen, CNV zelfstandigen (onderdeel van CNV vakmensen), PZO (Vereniging Platform Zelfstandige Ondernemers) en VLD (Vakbeweging Vervoer, Logistiek en Dienstverlening).

Er zijn geen sectoromvattende klachtenregelingen waar consumenten met klachten over rijsscholen of rijinstructeurs terecht kunnen. Vaak hebben de afzonderlijke brancheverenigingen wel een klachten-regeling. Ook ontbreekt een sectoromvattend garantiefonds. In het verleden was elke BOVAG-rijsschool aangesloten bij het BOVAG Garantiefonds. Bij het failliet gaan van het bedrijf, zorgde het fonds ervoor dat de cliënt de vooruitbetaalde les gelden bij een collega BOVAG-rijsschool kon inzetten of werden vergoed. Op 31 december 2019 is BOVAG gestopt met het fonds.

3.3.2 Probleemanalyse kwaliteit rijsscholen

Redenen waarom de huidige kwaliteit van de rijsscholen tekortschiet:

- Er is sprake van lage toetredingsvereisten: om een rijsschool te kunnen beginnen, volstaat het WRM-certificaat. Er worden geen eisen gesteld aan de bedrijfsvoering en de onderwijskwaliteit.
- Om voor leerlingen het examen te kunnen regelen, moeten rijsscholen een overeenkomst hebben met het CBR. Het CBR heeft geen instrumenten om de kwaliteit van de ingeschreven rijsscholen te bewaken.
- Er is een lage organisatiegraad in de sector: slechts 20% is aangesloten bij een branchevereniging.
- Vakbonden hebben een beperkte rol in de sector. Er is geen CAO.

¹⁷ Zie eerder aangehaald onderzoek van CBR onder examenkandidaten: <https://www.cbr.nl/nl/rijbewijs-halen/auto/kosten-autorijbewijs-halen.htm>. De lesrijzen variëren sterk tussen rijsscholen.

- Er is veel onderlinge concurrentie die vooral op prijs plaatsvindt doordat de consument de kwaliteit moeilijk kan beoordelen. Er is sprake van een 'race to the bottom', waarbij de lesprijs per uur dusdanig laag is, dat er met een normale werkweek geen redelijk inkomen kan worden verdiend, geen voorzieningen kunnen worden afgesloten om inkomensverlies door ziekte of ongevallen te waarborgen en geen pensioen kan worden opgebouwd. Rijninstructeurs moeten veel uren draaien om het hoofd boven water te houden. In de Randstad is dat probleem groter dan daarbuiten.
- Rijsscholen gaan (incidenteel) failliet waardoor de consument het rijlestraject niet kan afronden, terwijl er wel voor betaald is.
- Een sectoromvattende klachtenregeling en garantiefonds ontbreken.

3.4 Bouwsteen 4: kwaliteit van de rijinstructeurs

3.4.1 De huidige situatie

Rijninstructeur worden

De Wet Rijonderricht Motorrijtuigen (WRM) regelt de inhoud van de examens voor rijinstructeurs én van de verplichte bijscholing voor rijinstructeurs. De huidige wet (Wet Rijonderricht Motorrijtuigen 1993) is op 1 januari 1995 in werking getreden. De WRM 1993 heeft ertoe geleid dat rijinstructeurs over een breder scala aan – voor de verkeersveiligheid relevante – onderwerpen worden geëxamineerd (van der Houwen & Vissers, 2002). In het streven naar verdere verbetering van de kwaliteit van de rijopleiding is het instructeursexamen vanaf 2009 meer competentiegericht gemaakt en daarmee meer congruent met de beroepspraktijk. Er zijn competentiegerichte standaarden voor toekomstige rijinstructeurs opgesteld (Nägele, Vissers, & Roelofs, 2006). Daarbij is een matrix met leerdoelen voor de rijopleiding als uitgangspunt voor de inhoud van de instructeursexamens gekozen (zie bijlage 8). Een ingrijpende verandering die aan de nieuw geformuleerde standaarden en normen ten grondslag ligt, is de nadruk op het handelen in kritieke beroepssituaties met echte leerlingen. Als onderdeel van de opleiding tot rijinstructeur moet iedere aankomende rijinstructeur stage lopen bij een rijsschool.

Net als bij de rijopleiding zijn de inhoud en de opzet van de instructeursopleiding vrij. Om examen te doen, hoeft iemand niet eerst een opleiding te volgen. De meeste examenkandidaten doen dat overigens wel. Ook bij de instructeursopleidingen is de variatie in de manier waarop rijinstructeurs worden opgeleid groot. De opleiders gaan een overeenkomst aan met het IBKI. De voorwaarden zijn vrij algemeen: aanleveren KvK-inschrijving, kredietcheck op kredietwaardigheid door afdeling F&A van Innovam en tekenen van een overeenkomst met Innovam. Aan de docenten van de instructeursopleidingen zijn geen specifieke eisen gesteld.

Opleidingsinstituten bieden verschillende soorten opleidingen aan: dagopleidingen (soms als spoedopleiding), zaterdagopleidingen en avondopleidingen. Er zijn ook opleidingen die iemand geheel of gedeeltelijk online kan doen. De gemiddelde slagingspercentages verschillen sterk van opleiding tot opleiding.¹⁸

Een aantal grotere opleidingsinstituten is verenigd in de Landelijke Belangenvereniging van Verkeersopleidingsinstituten (LBVI). De Verkeersacademie is met 6 vestigingen verspreid over het land en een afname van circa 2.000 WRM-examens op jaarbasis de grootste opleider van rijinstructeurs in Nederland.

WRM-examens

De WRM-examens worden afgenomen door het exameninstituut IBKI. Het IBKI is een deeltijd-ZBO (zie artikel 38 van de kaderwet) en valt onder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het IBKI, een organisatie naar privaatrecht, is onderdeel van de Stichting VAM (Innovam) en sinds 1985 de examen-

¹⁸ Slagingspercentages variëren tussen 86 en 15%. Zie ook de website van IBKI voor een lijst met opleidingsinstituten die in de periode april 2019 – maart 2020 meer dan 25 examens hebben afgenomen: <https://www.ibki.nl/rijinstructie/rijinstructie-direct-naar/slagingspercentages-wrm-examens/>.

instantie voor de APK-examens (voor monteurs die bevoegd zijn algemene periodieke keuring te doen) en sinds 1995 ook voor de WRM- examens. Het IBKI ontwikkelt theorie- en praktijkexamens voor de mobiliteitsbranche en voert deze uit. Jaarlijks leggen ruim 50.000 kandidaten examen af bij het IBKI. Ruim 14.000 daarvan betreffen WRM-examens (alle instructiecategorieën samen).

Het WRM-examen voor de (basis)categorie B bestaat uit fase 1, 2 en 3, waarin vijf examenonderdelen zitten (zie bijlage 9). Iemand mag de volgorde van de examenonderdelen van fase 1 en 2 zelf kiezen. In de praktijk lopen studenten bijna zonder uitzondering eerst fase 1 en dan fase 2 door. Het actieve stagedeel in fase 3 kan iemand pas doen als hij of zij fase 1 en 2 met goed gevolg heeft afgerond. Zie bijlage 10 voor een overzicht van de door het IBKI in de periode oktober 2019 – september 2020 afgenomen WRM-examens voor de categorie B. Voorafgaand aan de stage moet een geldige VOG zijn ingeleverd (zie ook verderop onder het kopje ‘Verklaring Omtrent Gedrag’).

Rijninstructeur blijven

Om het WRM-certificaat te behouden, moet een rijninstructeur elke vijf jaar theoretische bijscholing volgen. Daarnaast wordt zijn of haar instructievaardigheid beoordeeld tijdens een praktijkbegeleiding. Het IBKI houdt de registratie van de bijscholingsverplichtingen bij. Een onderdeel van de bijscholingsverplichting is het indienen van een VOG die op de datum van de verlenging van de WRM-pas niet ouder is dan zes maanden. Sinds 1 juli 2020 worden de nieuwe WRM-pas en stagepas voorzien van een pasfoto.

Theoretische bijscholing

In de WRM is vastgelegd dat een rijninstructeur om de geldigheid van zijn of haar WRM-bevoegdheidspas te behouden zes dagdelen theoriebijscholing moet volgen (1 dagdeel = 3 klokuren). Eén bijscholing moet over wet- en regelgeving gaan. Verder mag iemand vrij kiezen uit een lijst met cursusonderwerpen, die elk jaar wordt aangevuld. Dezelfde cursus twee of meer keer volgen in de geldigheidsperiode van het certificaat is niet toegestaan. De instructeur mag zelf kiezen wanneer hij of zij de theoretische bijscholingen volgt; er is geen verplichting om jaarlijks iets aan bijscholing te doen.

Praktijkbegeleiding

Conform de WRM moet een rijninstructeur elke vijf jaar één praktijkbegeleiding doen met voldoende resultaat. Het begeleidingsprotocol is hetzelfde als het beoordelingsprotocol ‘Instructie geven en coachen’ van de stagebeoordeling van het WRM-examentraject. Bij een onvoldoende resultaat heeft iemand twee herkansingsmogelijkheden. Sinds 1 april 2020 verliest een rijninstructeur niet meer zijn of haar bevoegdheid na drie onvoldoende begeleidingen. Betrokkene krijgt dan zes maanden verlenging, met in die periode een verplicht educatief traject (zes dagdelen) en opnieuw een praktijkbegeleiding bij het IBKI. Als de bijlessen van het educatief traject volledig worden gevolgd, maar de praktijkbegeleiding wederom onvoldoende is, vindt opnieuw zes maanden verlenging plaats. Met weer de verplichting van zes dagdelen bijlessen volgen en een praktijkbegeleiding doen. Als een instructeur aan de verplichting van de bijlessen blijft voldoen, kan dit verlengen voortdurend herhaald worden zonder dat het IBKI de bevoegdheid ongeldig kan verklaren.

Praktijkbegeleiding uitgevoerd door het CBR bij RIS-instructeurs telt mee als WRM-praktijkbegeleiding. Hiervoor gelden dezelfde regels en beoordelingsprotocollen als voor WRM-praktijkbegeleiding (één praktijkbegeleiding verplicht, er zijn twee herkansingsmogelijkheden). Het beoordelingsprotocol is afgestemd op het WRM-protocol.

IBKI-bestand met bevoegde rijninstructeurs

Het IBKI beheert een bestand met alle instructeurs die een WRM-bevoegdheid hebben. Op 1 oktober 2020 bevatte het bestand 14.583 rijninstructeurs. In het IBKI-bestand wordt niet bijgehouden of iemand als rijninstructeur actief is.

Via een zogenaamde ‘bevoegdheidschecker’ kan iedereen het IBKI-bestand raadplegen.¹⁹ Zo kan een leerling opzoeken of een rijinstructeur een WRM-bevoegdheid heeft. De leerling hoeft daarvoor alleen de achternaam te weten en in te voeren. Alleen als de rijinstructeur bevoegd is, worden de naam en het geboortjaar getoond samen met de categorieën waarvoor de rijinstructeur bevoegd is en tot hoe lang de WRM-bevoegdheid geldig is.

De bevoegdheidschecker wordt volgens gegevens van het IBKI circa 1.000 maal per maand geraadpleegd. Het gebruik fluctueert van maand tot maand. Het is niet bekend wie gebruikmaakt van de bevoegdheidschecker. Het kunnen bevestigingen zijn van leerlingen die willen controleren of hun rijinstructeur bevoegd is, maar ook andere bevestigingen zoals rijinstructeurs die willen controleren of hun gegevens kloppen, of een branchevereniging die wil checken of een lid dat zich aanmeldt ook beschikt over een geldige WRM-bevoegdheid.

Aangifte doen onbevoegd lesgeven

Volgens de wet mag iedereen die kennis draagt van een strafbaar feit, aangifte doen bij de politie. Als een leerling weet of vermoedt dat een rijinstructeur zonder geldige WRM-bevoegdheidspas lesgeeft, kan aangifte worden gedaan bij de politie. De website van het IBKI geeft verdere informatie over hoe een leerling dat kan doen. Hoe vaak aangifte gedaan wordt, onttrekt zich aan het zicht van het IBKI.

Overschrijdend gedrag in de rij scholenbranche

Op basis van onderzoek van de politie (zie bijlage 11) zijn over de jaren 2018, 2019 en 2020 in totaal 67 meldingen gevonden, waarbij sprake was van (seksueel) overschrijdend gedrag door rijinstructeurs en in één geval door een examinator. Het slachtoffer was nagenoeg altijd vrouwelijk, met uitzondering van twee meldingen waar het een jongeman betrof. Uit een eerste verkennende analyse van de meldingen blijkt dat in 66% van de meldingen geen aangifte is gedaan en dat vaak sprake was van grensoverschrijdend gedrag dat evenwel geen strafbaar feit opleverde. De politie heeft stopgesprekken gevoerd met betrokken rijinstructeurs en rij scholen waarbij door de rij scholen arbeidsrechtelijke consequenties zijn getrokken.

Volgens de politie is er onvoldoende toezicht op het functioneren van rijinstructeurs vanuit de branche. Er is geen uniforme klachtenregeling voor de branche en slechts ongeveer één vijfde van alle rijinstructeurs is aangesloten bij een branchevereniging. Hierdoor kunnen misstanden voortduren. Dit wordt versterkt door de lage meldingsbereidheid van slachtoffers en door het feit dat niet ieder grensoverschrijdend gedrag strafbaar is en daarmee geen invloed heeft op een VOG.

Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)

Vanaf 1 april 2020 moeten WRM-kandidaten en bevoegde rijinstructeurs een originele VOG aanleveren. Bij een VOG-aanvraag wordt onderzoek gedaan naar het justitiële verleden waarbij het belang van de aanvrager wordt afgewogen tegen het risico voor de samenleving (proportionaliteitsbeginsel). Justis, de screeningsautoriteit, verstuurt de VOG per post naar de rijinstructeur, die het formulier vervolgens moet doorsturen naar het IBKI. Voor het IBKI is onduidelijk wat de invloed is van de VOG-eis op het aantal rijinstructeurs dat hun beroep niet meer kan uitoefenen.

Artikel 21 Wet Rijonderricht Motorrijtuigen

Politieagenten kunnen op basis van artikel 21 van de Wet Rijonderricht Motorrijtuigen een rijinstructeur aangeven bij het IBKI. Als zij twifelen aan de vakbekwaamheid van de instructeur kunnen zij een schriftelijke mededeling sturen naar het IBKI. Het IBKI beslist uiterlijk binnen twee weken na ontvangst van de mededeling of de betrokken rijinstructeur zich dient te onderwerpen aan een onderzoek. Afhankelijk van het resultaat beslist het IBKI of het instructiebewijs al dan niet ongeldig wordt verklaard. Het is in feite de enige manier waarop het IBKI de bevoegdheid ongeldig kan verklaren. Volgens het IBKI komt dit slechts ‘een enkele keer’ per jaar voor.

¹⁹ Zie website van IBKI: <https://www.ibki.nl/rijinstructie/rijinstructie-direct-naar/rij-instructeur-checker/>.

3.4.2 Probleemanalyse kwaliteit rijinstructeurs

Redenen waarom de huidige kwaliteit van de rijinstructeurs tekortschiet:

- De eisen aan het beroep van rijinstructeur zijn laag evenals het inkomen en het beroep rijinstructeur heeft derhalve ook weinig status.
- Er is sprake van lage toetredingsvereisten (VMBO-T of VMBO Gemengde Leerweg) en over het algemeen volstaat een opleiding van ongeveer een half jaar.
- Er zijn geen eisen gesteld aan de opzet en de inhoud van de instructeursopleidingen.²⁰ Een certificering van opleidingsinstituten ontbreekt. Er gelden geen eisen voor de docenten van de opleidingen voor rijinstructeurs.
- Er is incidenteel sprake van fraude tijdens de stageperiode. Een stageportfolio ontbreekt, daardoor bestaat geen goed inzicht in de inhoud van de stageperiode. Instructeurs in opleiding moeten over het algemeen betalen voor een stageplaats. Een goede regeling voor stageleerbedrijven ontbreekt.
- Er zijn beperkte bijscholingsvereisten die wettelijk zijn vastgelegd (één keer per vijf jaar theoriecursussen volgen, zonder toetsmoment, en één voldoende praktijkbeoordeling doen). De eisen van de bijscholing van rijinstructeurs zijn lager dan die voor beroepschauffeurs in het kader van Code 95. Er gelden geen eisen om jaarlijks iets aan bijscholing te doen en, afgezien van het onderdeel 'kennis van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens', kan vrij gekozen worden uit het aanbod met theoriebijscholingen.
- Er zijn gevallen bekend van rijinstructeurs die WRM-onbevoegd praktijklessen geven.
- Er zijn weinig mogelijkheden om onbevoegd lesgeven aan te pakken. Het IBKI heeft geen sanctiemogelijkheden jegens onbevoegde rijinstructeurs. Alleen de politie kan optreden. Een complicerende factor hierbij is, dat de politie alleen verbaliserend kan optreden als iemand op heterdaad wordt betrapt.

3.5 Ontwikkelingen of juist de afwezigheid daarvan in de sector

Veranderingen in de sector vragen veel tijd. In 2012-2013 is de herziening van de WRM in 2009 (o.a. invoering van competentiegericht examenmodel) geëvalueerd (Vissers, Nägele & Roelofs, 2013). Dat heeft tot een aantal aanbevelingen geleid. Die zijn in april 2020 van kracht geworden.

In het verleden zijn er meerdere initiatieven geweest om de rijopleiding inhoudelijk te verbeteren. De belangrijkste is die van de Rijopleiding in Stappen (RIS; zie o.a. Nägele & Vissers, 2003). Via de RIS-methodiek worden leerlingen gestructureerd in vier modules opgeleid voor het praktijkexamen. Meer recent is de RIS doorontwikkeld als onderdeel van een proef met de Rijopleiding op Maat (ROM; Roelofs & Vissers, 2017). Het RIS-opleidingstraject en het bijbehorende RIS-toetsingstraject is in 2004 landelijk ingevoerd. Deelname aan de RIS is vrijwillig en slechts 4% van alle examenkandidaten volgt het officiële RIS-examentraject. Er zijn bijna 1.800 RIS-instructeurs en daarom worden tegenwoordig steeds meer leerlingen volgens de RIS-methodiek opgeleid. Daarnaast worden de leerlingen vaak uitsluitend examengericht opgeleid en worden leerlingen in de eindfase van de opleiding getraind om moeilijke situaties in examenroutes op te lossen. Deze verschillen zorgen voor veel variatie in de kwaliteit van de opleidingen.

Steeds vaker maken leerlingen gebruik van speciale opleidingen die zich uitsluitend richten op het opleiden voor het theorie-examen. Ook hier ligt een sterk accent op examentraining, waarbij het meest minimale wordt geleerd om te slagen voor het examen. Op deze manier maken leerlingen zich de theorie onvoldoende eigen, ontbreekt een dieper inzicht in de materie en gaat de noodzakelijke integratie van theorie en praktijk vaak verloren.

Er is weinig onderzoek naar de gedragscomponent in het verkeer als onderdeel van de opleiding voor het rijbewijs. Tot circa 2000 werd rijvaardigheid vooral gezien als het beschikken over de technische vaardig-

²⁰ Er zijn voorbeelden van instructeursopleidingen waarbij geen sprake is van fysiek onderwijs en de opleiding geheel online gevolgd kan worden.

heden om de auto onder controle te houden en de vaardigheden om allerlei concrete verkeerssituaties goed op te lossen. Tegenwoordig wordt autorijden als een complexe bekwaamheid gezien, die ontwikkeld en voortdurend bijgehouden moet worden. Een mijlpaal in het onderzoek naar de gewenste inhoud van de rijopleiding was het EU-project GADGET (Siegrist, 1999). De in dit project ontwikkelde matrix met 'Goals of Driver Education' (GDE-matrix) is tot op vandaag een belangrijk hulpmiddel bij het invullen van de rijopleiding en het rijexamen.

Nieuwe ontwikkelingen krijgen moeilijk een plek in de opleiding en in het examen. Gebruik van nieuwe technologie, zoals het gebruik van ADAS en Talking Traffic en de ontwikkeling naar autonoom rijden, komen slechts mondjesmaat aan de orde. Digitale innovaties, ADAS en zelfrijdende auto's leiden tot nieuwe en andere rijtaken. Autonoom rijden leidt niet zonder meer tot een eenvoudiger rijtaak. Vooral tijdens de overgangsfase naar volledig autonoom rijden, zal sprake zijn van een hybride systeem. Tijdens die overgangsfase zal eerder sprake zijn van een verzwaring van de rijtaak dan van een vereenvoudiging. Per 1 januari 2016 is het gebruik van ondersteunde systemen, zoals adaptive cruise control en blind spot monitor, op vrijwillige basis toegestaan tijdens het praktijkexamen voor het B-rijbewijs. Wanneer de kandidaat hier daadwerkelijk gebruik van maakt, dan wordt hij of zij ook beoordeeld op het gebruik van het systeem in relatie tot het goed uitvoeren van de rijtaak. Slechts circa 10% van de kandidaten maakt hier gebruik van.

3.6 Consumentenperspectief

De consument komt slechts één keer en kortdurend op deze opleidingsmarkt en bouwt daardoor beperkt kennis op over de werking van de markt. De consument heeft weinig informatie om een kwaliteitsoordeel te kunnen vellen. Veel consumenten gaan af op ervaringen van vrienden en familie, en maken vooral een afweging op basis van prijs.

Ouders/verzorgers spelen in ongeveer de helft van de gevallen een belangrijke rol bij de keuze van de rijschool. Dit heeft te maken met het feit dat de ouders/verzorgers in circa twee derde van de gevallen de kosten van de opleiding geheel of gedeeltelijk betalen. De prijzen in de markt zijn niet transparant en er ontbreekt informatie om een geïnformeerde keuze te maken. Het is bijvoorbeeld moeilijk voor een consument om te doorgronden hoe de prijsopbouw is en om tot een oordeel over kwaliteit te komen.

Consumenten krijgen onduidelijke informatie. Zo worden ze bijvoorbeeld misleid door pakketaanbiedingen met de verwachting dat men na dat pakket dan ook het rijbewijs heeft, wat vaak niet het geval is. Ook is het lastig om te kunnen voorzien of een rijschool kwalitatief goed is.

Via de website van het CBR is een rijschoolzoeker beschikbaar. Na opgeven van plaats en soort rijbewijs krijgt de leerling een overzicht met bij het CBR ingeschreven rij scholen in de buurt. Per rij school is het slagingspercentage aangegeven en het aantal examens waarop dit percentage is gebaseerd.²¹ De rij schoolzoeker bevat geen gegevens van individuele rijinstructeurs.

Om examenkandidaten (en hun ouders) te helpen in hun zoektocht naar goede informatie over het halen van het rijbewijs én bij het zoeken van een geschikte opleider, zijn in 2017 de CBR-Rijbewijstips ontwikkeld, in nauwe samenwerking met de brancheverenigingen BOVAG, FAM en VRB. De rijbewijstips worden regelmatig via sociale mediacampagnes onder de aandacht gebracht bij de doelgroepen leerlingen/kandidaten én ouders.

De rij schoolzoeker en de rijbewijstips worden, gezien de bezoekcijfers op de CBR-website, veel geraadpleegd. In augustus 2020 werd de rij schoolzoeker bijna 70.000 keer bekeken en de rijbewijstips ruim 100.000 keer.

²¹ Zie: <https://www.cbr.nl/nl/rij schoolzoeker.htm>.

Het consumentenperspectief (op basis van recent uitgevoerd diepteonderzoek naar jongerenperspectief; Vissers, Reiniers & Dekker, 2019) is als volgt:

- Jongeren zien verbetermogelijkheden in de fase voordat het rijbewijs wordt behaald. Aanvullende eisen nadat het rijbewijs is gehaald, hebben weinig draagvlak.
- Er moet in de opleiding meer aandacht zijn voor waarom er bepaalde regels zijn en waarom bepaalde handelingen moeten zoals ze moeten. De instructeur moet meer uitleg geven over uit te voeren taken, moet minder sturend zijn én meer aan de jongeren zelf overlaten. Ook moet de instructeur het goede voorbeeld geven (en bijvoorbeeld dus niet voortdurend op zijn of haar mobiele telefoon kijken). Verplichte uren theorie of praktijk worden afgewezen: het gaat om wat je nodig hebt in je eigen ontwikkeling.
- Jongeren hebben geen goed beeld van hoe een modulair opgebouwde rijopleiding kan helpen om een betere automobilist te worden. Maar zij vinden het wel zinvol als de voortgang tijdens de opleiding nauwgezet wordt gevolgd. Voordat iemand examen mag doen, moet de leerling eerst voldoende geoefend hebben en alles beheersen.
- Er is bij jongeren weinig draagvlak voor het opsplitsen van het theorie-examen. Belangrijkste bezwaar: je moet vaker naar het CBR én je maakt meer kosten. Voor het praktijkexamen ligt dat wat genuanceerder. Bijna de helft van de kandidaten doet al een tussentijdse toets of RIS-toets bij het CBR en jongeren beseffen dat het rijexamen nu te veel een momentopname is.
- Jongeren vinden begeleid rijden (2toDrive) een belangrijke aanvulling op de rijopleiding.
- Het draagvlak voor maatregelen bij jongeren is gekleurd doordat die maatregelen gezien worden als een verzwarende van het rijbewijstraject (o.a. meer tijd, hogere kosten). Sommige jongeren merken op dat een nieuw pakket aan maatregelen in het begin altijd enige weerstand zal opwekken. Maar dit zal na verloop van tijd de nieuwe standaard worden en dan zullen jongeren 'niet meer anders weten'.

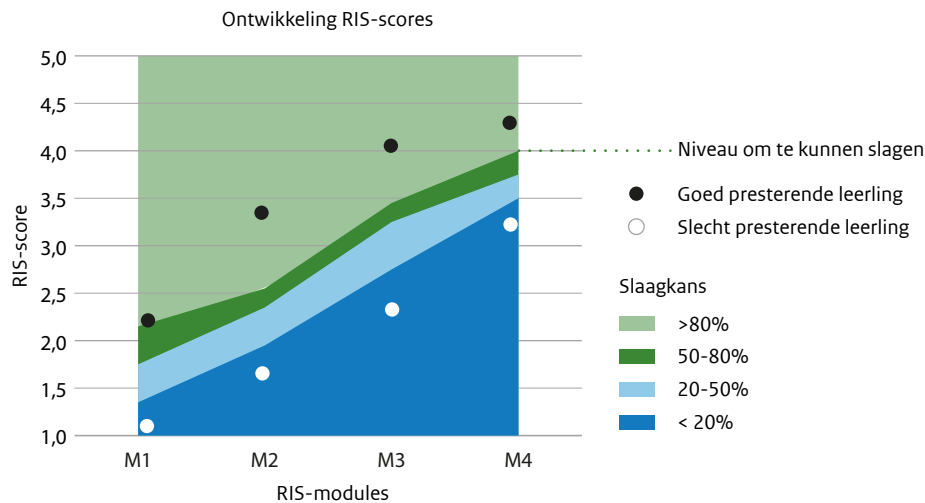
3.7 Analyse van het systeem

Opleiding en examen rijbewijs B

Nederland heeft een examengestuurd systeem. Voor het rijbewijs bepaalt het CBR de eisen (inhoud en vorm) voor het examen en neemt het CBR de examens af. Daarbij houdt het CBR zich uiteraard aan de Nederlandse wetgeving, die op haar beurt weer aansluit bij de derde Europese richtlijn voor het rijbewijs. Er zijn geen eisen gesteld aan de inhoud en de vorm van de rijopleiding. De uitgevers van leermiddelen en de theorie- en praktijkrijscholen bepalen zelf op welke wijze de leerlingen worden voorbereid op de examens.

Op dit moment is bij het theorie- en praktijkexamen slechts één examenmoment verplicht. De leerling heeft hierdoor met name tijdens de praktijklessen onvoldoende zicht op de mate waarin hij of zij op koers ligt om voor het praktijkexamen te slagen. Leerlingen die op vrijwillige basis voor een tussentijdse toets kiezen, krijgen een advies over hoe de laatste opleidingsfase het beste ingevuld kan worden. Maar op dat moment zou de leerling al tot driekwart van zijn of haar opleiding gevorderd moeten zijn. Het zou daarom beter zijn als voor de rijopleiding en het rijexamen het systeem gehanteerd zou worden dat we kennen uit het reguliere onderwijs. Daar is naast 'schoolexamens' sprake van een afsluitend 'centraal eindexamen'. Via de schoolexamens ontstaat meer zicht op de kennis en vaardigheden van leerlingen en hebben zij inzicht in hoe zij ervoor staan. Als de schoolexamens met goed gevolg zijn afgelegd, kan de leerling erop vertrouwen dat ook het afsluitende centrale eindexamen met goed gevolg afgelegd kan worden. Een dergelijke opzet zou ook voor de rijopleiding en het rijexamen effectief kunnen zijn. Aanwijzingen daarvoor kunnen worden gevonden in een in 2008 uitgevoerd experiment met een innovatie van het RIS-toetsingstraject (Vissers, Roelofs & Harms, 2009). Als onderdeel van de RIS-opleiding werden door de instructeurs regelmatig vorderingstoetsen afgenomen. Hierdoor krijgen de instructeur en de leerling inzicht in de sterke en zwakke punten waaraan vervolgens gericht kan worden gewerkt. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld hoever een leerling is gevorderd op weg naar het praktijkexamen.

Daarmee ontstaat een leercurve voor de leerling, op basis waarvan kan worden geschat wat de slagingskansen wordt voor het CBR praktijkexamen (zie figuur 2).



Figuur 2 Leercurve en voorspelling van de slaagkans

Opleiding en examen rijinstructeur

Voor de opleiding en examinering van de rijinstructeurs geldt hetzelfde als voor de opleiding en examinering van autobestuurders: er is sprake van een examengestuurd systeem. Voor rijinstructeurs geldt een relatief lage toetredingseis: de gewenste vooropleiding is VMBO-T of VMBO Gemengde Leerweg en daarnaast bestaat ook de mogelijkheid om een geschiktheidstest te doen. Om rijinstructeur te kunnen worden, is ook een VOG nodig. Over het algemeen volstaat een opleiding van circa een half jaar, die gevolgd kan worden bij een van de vele private opleidingsinstituten. Aan de docenten aan deze instituten zijn geen eisen gesteld.

Het IBKI neemt de instructeursexamens af en ziet toe op de inhoud van de verplichte stage. Er gelden beperkte bijscholingsvereisten voor rijinstructeurs: één keer per vijf jaar een aantal theoriebijscholingen volgen en één voldoende praktijkbegeleiding halen.



4 Structurele oplossingen voor de autorijdscholenbranche

4.1 Inleiding

Een kwaliteitsimpuls in de rijdscholenbranche vraagt om een bredere, samenhangende aanpak van oplossingen, die de kwaliteit van de rijopleiding, het rijexamen, de rijdscholen én de rijinstructeurs verbeteren. De sector zelf heeft dit, onder meer door de Alliantie Samen Sterk, al eerder onderkend en voorstellen voor verbetering voor gedaan. De versnippering van de sector met zo'n 8.000 rijdscholen²² (waarvan 80% zzp), 14.500 geregistreerde rijinstructeurs en een lage organisatiegraad (slechts 20% is aangesloten bij een branchevereniging), maakt het lastig om op eigen kracht verbeteringen door te voeren.

²² Ruim 6.600 hiervan zijn B-rijdscholen.

Er is behoefte aan een aanpak die de gewenste ontwikkelingen in gang zet op een wijze dat rij scholen zich niet aan de ontwikkelingen kunnen onttrekken. Dit is belangrijk om het vak van rijinstructeur op te waarderen en de kwaliteit van de rijopleiding te waarborgen.

De problemen in de autorijscholenbranche bestaan al vele jaren. Tot op heden is het onvoldoende gelukt om daar wezenlijke veranderingen in aan te brengen, ondanks goede initiatieven vanuit de sector zoals bijvoorbeeld de voorstellen van de Alliantie Samen Sterk. De ervaring leert dat een oplossing voor de in hoofdstuk 3 beschreven problemen meer vraagt dan beperkte aanpassingen binnen het bestaande stelsel. In dit hoofdstuk zijn de voorstellen hiervoor uitgewerkt, waarbij de consument en de verkeersveiligheid centraal staan.

Consumenten komen in de regel één keer in hun leven op de rijonderwijsmarkt voor het halen van een rijbewijs B en kiezen de rij school vaak op basis van laagste lesprijs of 'mond tot mond'-reclame. Consumenten gaan er daarbij vanuit dat rij scholen op de onderwijskwaliteit min of meer gelijkwaardig zijn, terwijl daar juist grote verschillen bestaan die voor de consument moeilijk te zien en te beoordelen zijn.

Het borgen van de onderwijskwaliteit is belangrijk. De consument moet erop kunnen vertrouwen dat rij scholen en rijinstructeurs die actief zijn, aan minimale vereisten voldoen met bijbehorend toezicht daarop. Het huidige examengestuurde systeem voorziet daar onvoldoende in. Daarom pleit dit advies ervoor het examengestuurde systeem uit te breiden met borging van de onderwijskwaliteit: van een examengestuurd systeem naar een examen- en opleidingsgestuurd systeem.

Daarnaast moet er voor de consument transparantie zijn over het presteren van rij scholen en rijdocenten en over de kosten die aan de leerling in rekening worden gebracht (naast de kosten van theorie- en praktijklessen ook de kosten voor het aanvragen van examens en het begeleiden naar examens). Bovendien dient de prijsstelling dusdanig te zijn dat het halen van het rijbewijs voor iedereen betaalbaar blijft.

Het autorijonderwijs is een vrije onderwijsmarkt waarop de consument zelf bepaalt bij welke rij school praktijk- en/of theorielessen worden gevolgd. Dat blijft zo. Als dit advies wordt overgenomen, zullen de voorwaarden waaronder rij scholen en rijdocenten op deze markt mogen opereren strikter worden, waarbij tevens bijbehorend toezicht en sanctiebeleid wordt georganiseerd op de opleiding en de examinering. Dat geeft de consument meer bescherming tegen uitwassen in de sector. In dit hoofdstuk wordt dit verder uitgewerkt.

4.2 Uitgangspunten

Voor de totstandkoming van de maatregelen zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Hoogwaardig rijonderwijs is essentieel als voorbereiding op het worden van een volwaardige en veilige verkeersdeelnemer.²³
- De minimale opleidingskwaliteit moet zijn geborgd.
- Rijonderwijs is een vak en dient als zodanig te worden gewaardeerd.
- Uitwassen in de sector moeten effectief kunnen worden aangepakt.
- Rijvaardigheid en kennis van verkeersdeelnemers moeten meeontwikkelen met de veranderingen van

²³ Het is moeilijk om de effectiviteit van de rijopleiding uit te drukken in concrete besparingen in aantallen slachtoffers. SWOV komt in haar factsheet 'Rijopleiding en -examen' tot de conclusie dat er weinig kwalitatief goed onderzoek beschikbaar is naar de effecten van de rijopleiding op de ongevalsbetrokkenheid van jonge, beginnende automobilisten. Daarom wordt in onderzoek naar de effecten van opleidingen vaak gekeken naar het effect op variabelen waarvan bekend is dat ze samenhangen met verkeersveiligheid. Dan wordt gekeken naar de voorwaarden voor veilig gedrag. Daarbij wordt vaak de volgende driedeling gehanteerd: voorwaarden met betrekking tot kennis, vaardigheid en houding. Uitgangspunt is dat verkeerseducatie de voorwaarden van veilig gedrag kan bijbrengen. De aanname daarbij is, dat dit veiliger verkeersgedrag zich uiteindelijk vertaalt in minder ongevallen.

de techniek, verkeersregels en wetenschappelijke (gedrags)inzichten en daartoe dient de rijopleiding ook mee te ontwikkelen. Permanente verkeerseducatie zou de norm moeten zijn om de verkeersveiligheid in Nederland structureel op hoog peil te houden.

4.3 Doel van de maatregelen

De behoefte aan een kwaliteitsimpuls in de rijocholenbranche komt niet uit de lucht vallen. Zoals in de inleiding is aangegeven, is het aantal verkeersongevallen onder de beginnende, jongere bestuurders (18-24 jaar) hoger dan gewenst. Het slagingspercentage is laag en, hoewel er heel veel goed gaat in de sector, zijn er signalen van misstanden. Een beperkt aantal 'rotte appels in de mand' bepaalt daarmee het imago van de branche in negatieve zin.

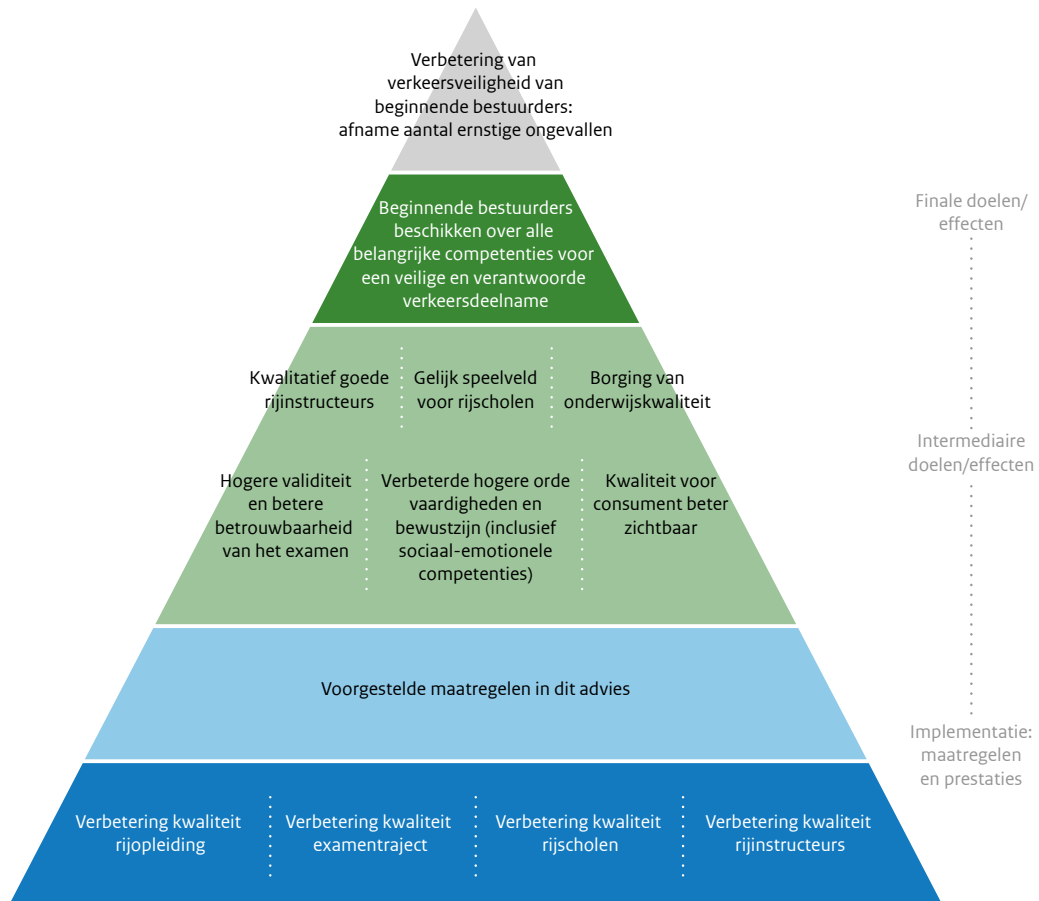
De verbetervoorstellen die de kwaliteit moeten bevorderen, zijn bedoeld om de verkeersveiligheid onder jongeren zelf en ook onder andere weggebruikers te vergroten, de kwaliteit van de opleiding te verbeteren én om te borgen dat rijocholen zich daaraan niet kunnen onttrekken.

Beginnende bestuurders dienen te beschikken over alle belangrijke competenties voor een veilige en verantwoorde verkeersdeelname. De onderwijskwaliteit moet centraal staan en businessmodellen waarin dat niet het geval is dienen te worden bemoedijkt. Om dat te kunnen bereiken moet worden gewerkt aan:

- borging van de minimale onderwijskwaliteit op een manier dat rijocholen zich daar niet aan kunnen onttrekken;
- meer zicht op het presteren van rijocholen en rijinstructeurs voor consumenten;
- naast het technisch leren bedienen van het voertuig, ook aandacht schenken aan de ontwikkeling van hogere orde vaardigheden (gevaarherkenning) en van sociaal en verantwoordelijk verkeersgedrag bij de rijleerlingen (ander verkeer ruimte gunnen, fouten van anderen kunnen opvangen, omgaan met stress, etc.);
- hogere validiteit en betere betrouwbaarheid van het examen;
- kwalitatief goede rijinstructeurs;
- een gelijk speelveld voor de rijocholen.

Dit gebeurt door maatregelen te treffen die de kwaliteit van de rijopleiding, het rijexamen, de rijinstructeurs en de rijocholen in samenhang verbeteren en door het toezicht daarop te organiseren.

In onderstaande doelenboom is de samenhang en de hiërarchie van de na te streven doelen weergegeven. In het vervolg van dit advies worden de maatregelen één voor één benoemd en toegelicht.

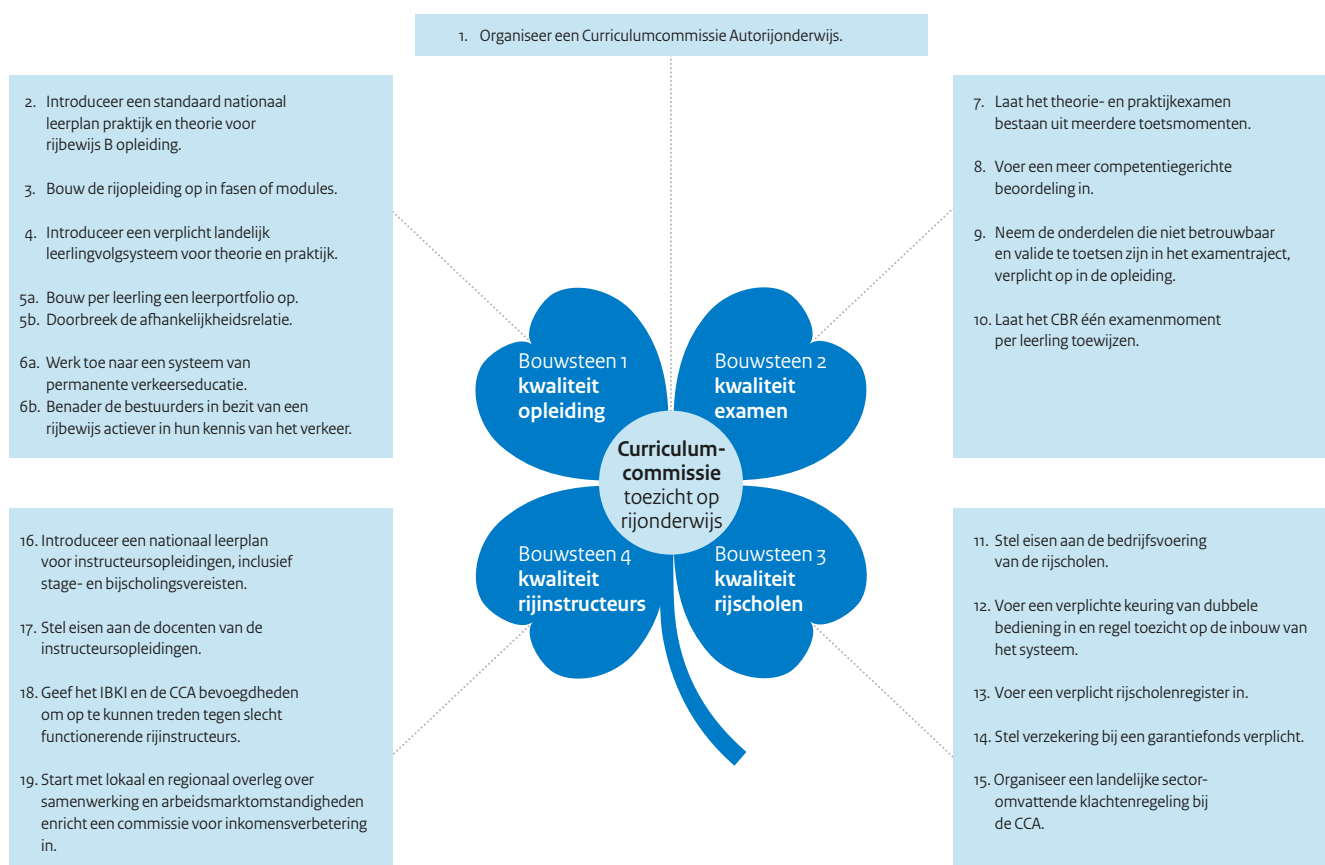


Figuur 3 Doelenboom

4.4 Klaverblad met maatregelen

Er is een samenhangend pakket aan maatregelen nodig, waardoor de kwaliteit van de rijopleiding, het rijexamen, de rijcholen en de rijinstructeurs wordt verbeterd. Dat pakket aan maatregelen wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt. Daarbij maken we gebruik van het klaverblad dat in hoofdstuk 3 is geïntroduceerd.

Visueel klaverblad met maatregelen



Figuur 4 Het klaverblad met vier bouwstenen en centraal daarbinnen de Curriculumcommissie Autorijonderwijs

In het centrum van het klaverblad is nieuw toegevoegd de Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA). Deze nieuw te vormen organisatie ziet toe op de onderlinge samenhang en de kwaliteit van de vier bouwstenen. Eerst wordt ingegaan op de positie, de taken en de functies van de CCA. Vervolgens wordt stilgestaan bij de maatregelen voor de vier afzonderlijke bouwstenen.

4.5 De Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA)



Het is nodig een nieuwe organisatie te introduceren die het nationale leerplan ontwikkelt en toeziet op de (samenhangende) kwaliteit van de rij scholen, examens, rijinstructeurs en examinatoren

1. Curriculumcommissie Autorijonderwijs

Probleem

Momenteel is er geen institutionele structuur die de inhoud van het rijonderwijs op een normatieve manier kan bepalen en die toeziet op de kwaliteit van dat rijonderwijs, de rijexamens, de instructeursopleidingen, de instructeursexamens en de rij scholen. Iedere rij school kan zich op dit moment onttrekken aan elke kwaliteitsnorm.

Oplossing

Verbreed het stelsel van een examengestuurd systeem naar een stelsel dat stuurt op de inhoud van opleidingen én examens. Introduceer daartoe een nieuwe, onafhankelijke organisatie, die het nationale leerplan ontwikkelt en toeziet op de kwaliteit van de verschillende bouwstenen en die de samenhang tussen de bouwstenen waarborgt: de Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA).

De taken van de CCA omvatten (zie ook bijlage 12):

- Het opstellen van het landelijke leerplan rijonderwijs dat voorschrijft op welke wijze theorie- en praktijkonderwijs plaatsvindt en richting geeft aan de ontwikkeling van leermiddelen door uitgeverijen. Het gaat daarbij om een leerplan dat leerinhoud (wat moet geleerd worden) en leermethoden (modulaire rijopleiding) normstellend voorschrijft. Dit geldt zowel voor het rijonderwijs voor autobestuurders (rijbewijs B) als het onderwijs voor rijinstructeurs. Dit leerplan dient periodiek geactualiseerd te worden indien daartoe aanleiding is. Dat maakt het mogelijk om vernieuwing door te voeren.
- Geef de CCA de bevoegdheid het landelijk leerplan bindend vast te stellen na consultatie van de sector. De totstandkoming van het landelijk leerplan dient op vakinhoudelijke gronden plaats te vinden en behoeft geen politieke besluitvorming.
- Het ontwikkelen en in stand houden van een landelijk leerlingvolgsysteem. De leervorderingen van de leerling worden hierin vastgelegd door de instructeur/rij school die daartoe door de CCA bevoegd is verklaard. Leerlingen hebben zelf ook inzage in dit systeem. De vaste rijinstructeur van een leerling dient de leerling examengereed te verklaren alvorens een leerling bij het CBR theorie- of praktijkexamen mag doen.
- In nauwe afstemming met het CBR en het IBKI²⁴ vaststellen wat een passende wijze van examineren is in relatie tot het landelijk leerplan voor rijbewijsleerlingen en rijinstructeurleerlingen.
- Het op een onafhankelijke wijze behandelen van klachten over rij scholen, rijinstructeurs en examinatoren van het CBR en het IBKI.
- Het stellen van eisen waaraan rij scholen moeten voldoen en het houden van toezicht daarop.

Consequentie van deze taakopdracht voor de CCA is dat alle rij scholen en rijinstructeurs bij de CCA geregistreerd moeten zijn. Alleen door CCA-erkende rij scholen en alleen WRM-bevoegde instructeurs hebben toegang tot het leerlingvolgsysteem en registreren daarin de leervoortgang. Dit start bij aanvang van een leertraject. Registratie bij de CCA is nodig om examens te kunnen afnemen bij het CBR.

²⁴ Inclusief de partijen die op dit moment bij de samenstelling van de examens betrokken zijn. Voor de CBR-examens zijn dat onder meer de partijen die zitting hebben in het college van deskundigen en de partijen waarmee de rijprocedure is opgesteld. Voor de WRM-examens zijn dat onder meer de Adviesraad WRM en de examenopgavencommissie.

De CCA dient een breed spectrum aan disciplines in huis te hebben om het hele takenpakket goed te kunnen uitvoeren: onder meer onderwijskundig, toetsdeskundig, verkeersdeskundig, rijtechnisch, gedragsmatig en ervaringsdeskundig uit de sector. Het is belangrijk dat de CCA werkt vanuit een stevige verankering in de sector en daartoe een blijvende overlegstructuur met vertegenwoordigers uit de sector (brancheorganisaties, Alliantie Samen Sterk, uitgeverijen, softwarebedrijven, etc.) en uit andere kennisgebieden (bijvoorbeeld wetenschap) in het leven roept. Van belang is dat de sector zich daartoe ook organiseert, zo mogelijk met een samengestelde koepelorganisatie die als gesprekspartner voor de CCA kan optreden.

De Alliantie Samen Sterk heeft geadviseerd een autoriteit voor de rijtscholenbranche in het leven te roepen. De voorgestelde CCA heeft veel elementen van dit voorstel van de Alliantie in zich.

De CCA geeft invulling aan een publieke taak: het borgen van de kwaliteit van het autorijonderwijs. Advies is de CCA in het publieke domein te positioneren om de bindende werking richting alle rijtscholen te garanderen en uit te sluiten dat rijtscholen op basis van vrijwilligheid moeten participeren. De vergaande sancties die de CCA kan toepassen richting rijtscholen of instructeurs (uiteindelijk uitschrijven als rijtschool en het IBKI verzoeken de WRM-bevoegdheid van een rijinstructeur ongeldig te verklaren) vereisen positionering in het publieke domein.

Verkend is of de CCA kan worden ondergebracht bij bestaande publieke organisaties zoals CBR, RDW, Inspectie voor de Leefomgeving en Transport of wellicht de Onderwijsinspectie. Ondanks dat de CCA een toezichthoudende taak heeft jegens de rijtscholen, vallen de inspecties af omdat de CCA ook een taak heeft met betrekking tot het vaststellen van het nationale leerplan. De onderwijskundige taak voor de CCA staat op grote afstand van het reguliere werk van de RDW. Het CBR werkt momenteel hard aan het verbeteren van de interne processen en geeft aan daar nog enige tijd voor nodig te hebben, inclusief het wegwerken van de problemen die zijn voortgekomen door de coronalockdown. Daarbij speelt ook dat het parlementaire onderzoek naar uitvoeringsorganisaties (waar CBR onderdeel van was) aangeeft dat uitvoeringsorganisaties overbelast zijn met nieuwe taken, waardoor de uitvoering niet goed verloopt. Dit geldt ook voor het CBR, ondanks dat hard wordt gewerkt om dat te verbeteren.²⁵

Daarom is het advies de CCA onafhankelijk te positioneren als ZBO onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, waarbij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nauwe betrokkenheid heeft vanwege de onderwijskundige component van de CCA-taak. Alternatief is de CCA op te bouwen als batenlastendienst binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en pas na enkele jaren naar behoren gefunctioneerd te hebben de stap naar ZBO te zetten.

Met het toevoegen van de CCA aan de sector ontstaat een andere verhouding van kracht en tegenkracht in de sector. De CCA heeft vooral de relatie met de rijtscholen en het CBR vooral de relatie met de leerling/consument. Dit leidt voor beide organisaties tot een eenduidige functionele oriëntatie wat de taakuitvoering ten goede zal komen.

De CCA kan tarief gefinancierd worden. In hoofdstuk 5 is een uitwerking opgenomen van de kosten. In de aanloopfase kan nog geen sprake zijn van tarieffinanciering, omdat er nog geen concrete prestatie wordt geleverd. Daarom dienen de aanloopkosten publiek gefinancierd te worden (door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat).

Implementatie

Om de CCA-taken naar behoren te kunnen uitvoeren, dient de CCA een juridische basis te hebben met dwingende bevoegdheden jegens de rijtscholen, het CBR en het IBKI. Daartoe is wetswijziging nodig waarbij nader onderzocht moet worden of dit in de bestaande WRM-wetgeving kan worden geïncorporeerd, of dat een specifieke wet op de CCA nodig is.

²⁵ 35387 Kamerbrief, 'Klem tussen balie en beleid', Rapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, 25-02-2021, 20210225_eindrapport_tijdelijke_commissie_uitvoeringsorganisaties.pdf (tweedekamer.nl)

De taken van de CCA moeten duidelijk worden omschreven (zie bijlage 12 voor nadere omschrijving) en afgebakend. Helder moet worden beschreven hoe die zich verhouden tot de taken van het CBR en het IBKI.

Het oprichten van de CCA vereist een wetgevingstraject, het opbouwen van de organisatie, het ontwikkelen van het landelijke leerlingvolgsysteem, het inregelen van de taken in relatie tot het CBR en het IBKI alsmede het aangaan van een relatie met alle rijsscholen. Verwachting is dat het drie tot vier jaar zal duren voordat de organisatie volledig operationeel zal zijn. Om het binnen deze termijn te kunnen realiseren, zal parallel aan het wetgevingstraject gestart moeten worden met het opbouwen van de CCA-organisatie en het ontwikkelen van het nationale leerplan. Advies is dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat daartoe een tijdelijke projectorganisatie in het leven roept.

De verdere uitwerking van de CCA dient in nauwe afstemming met de sector plaats te vinden. Wellicht kan de begeleidingsgroep van dit adviestraject daar in eerste aanleg een rol in spelen, evenals de Alliantie Samen Sterk. Het is evenwel belangrijk dat de sector zich organiseert en komt tot een volwaardige koepelorganisatie als gesprekspartner voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de CCA i.o. alsmede voor de fase daarna.

4.6 Bouwsteen 1: kwaliteit van de rijopleiding



Het start met een kwalitatief hoogwaardige rijopleiding, waarbij naast examengestuurd ook wordt gestuurd op de kwaliteit van het rijonderwijs: 'Van rijles naar rijonderwijs'

Om de doelen te bereiken moet de rijopleiding op een kwalitatief hoogwaardiger niveau worden gebracht: 'Van rijles naar rijonderwijs'. Het rijonderwijs zal zich ook in de loop van de tijd moeten aanpassen aan nieuwe technologische ontwikkelingen in voertuigen en verkeersregulering, wetenschappelijke inzichten en leerwensen van de consument. Voorgestelde maatregelen gaan uit van een andere inrichting van de sector, waarbij het examengestuurde model wordt uitgebreid met sturing op de opleidingsinhoud. Daarmee wordt de onderwijskwaliteit geborgd.

De voorgestelde maatregelen zijn:

2. Standaard nationaal leerplan voor de rijopleiding (theorie en praktijk)

Probleem

Momenteel is sprake van een volledig examengestuurd stelsel. Er kunnen geen bindende eisen aan de inhoud en de opzet van de rijopleiding worden gesteld. Rijsscholen en rijinstructeurs zijn vrij in de manier van opleiden. Hierdoor bestaat een grote variatie in de aangeboden rijopleidingen en verschilt de kwaliteit van het rijonderwijs sterk van opleider tot opleider, terwijl de consument er vanuit gaat dat elke rijsschool in Nederland aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet.

Oplossing

Introduceer een standaard nationaal leerplan theorie en praktijk voor de rijopleiding rijbewijs B.

Dit leerplan beschrijft de leerdoelen, de leerstof, de leermethoden en de wijze waarop de leerstof moet worden geëxamineerd. Het is zowel sturend voor de inhoud en de vorm van de rijopleiding als sturend voor de inhoud en de vorm van het rijexamen. Het leerplan beschrijft zowel de theorie- als de praktijkopleiding en examinering, en beschrijft hoe beide geïntegreerd kunnen worden. Het leerplan dient

minimumeisen te bevatten met een dusdanig detailniveau dat rij scholen zich in positieve zin kunnen onderscheiden.²⁶

Het leerplan zorgt voor uniformiteit en geeft de garantie dat in het hele land dezelfde educatieve inhoud aan de orde komt. Het legt daarmee tevens de basis voor de bekwaamheden waarover rijinstructeurs moeten beschikken om de opleiding adequaat te kunnen uitvoeren (zie maatregel 16). Het leerplan geeft ook richting aan de leermiddelen die door uitgeverijen worden ontwikkeld.

Het leerplan voldoet aan de minimumeisen die in wetgeving zijn vastgelegd en nu nog uitsluitend als minimumeisen voor het theorie- en praktijkexamen zijn vastgelegd. De huidige wettelijke grondslag ziet er hiërarchisch als volgt uit:

- 1) voldoen aan EU-richtlijn 2000/56 (21.9.2000);
- 2) aansluiten bij Wegenverkeerswet 1994, Reglement rijbewijzen en de Ministeriële regeling eisen theorie-examen categorie B respectievelijk praktijkexamen categorie B.

Conform artikel 2 van de Wegenverkeerswet (WVW 1994) moet een bestuurder naast het criterium veiligheid rekening houden met andere maatschappelijke criteria als verkeersdoorstroming, bereikbaarheid, leefbaarheid en milieu. Het criterium milieu behoeft extra aandacht. De principes van energiebewust rijden²⁷ dienen concreet uitgewerkt te worden in het leerplan.

Het leerplan sluit aan bij recente wetenschappelijke inzichten met betrekking tot de opzet en de inhoud van de rijopleiding. De matrix met 'Goals of Driver Education' (zie bijlage 7) is daarbij maatgevend. Dit betekent dat er minder nadruk ligt op technische vaardigheden en meer nadruk op hogere orde vaardigheden, zoals anticiperen, verkeersinzicht en risicoperceptie, maar ook op sociaal-affectieve, meer persoonsgebonden vaardigheden.²⁸

Het leerplan beschrijft alle vereiste vaardigheden, ook de vaardigheden die niet op een valide en betrouwbare manier via een theorie- of een praktijkexamen getoetst kunnen worden. Met andere woorden: met behulp van het leerplan kan beter dan via exameneisen alleen worden beschreven over welke kennis, houding, vaardigheden en welk inzicht een veilige en verantwoorde bestuurder moet beschikken.

Implementatie

Het huidige systeem moet worden aangepast van uitsluitend examengestuurd naar een gemengd systeem, deels examengestuurd en deels opleidingsgestuurd. Dat is mogelijk binnen het kader van de derde Europese richtlijn voor het rijbewijs. De Nederlandse wetgeving moet hiervoor worden aangepast. Regelgeving formuleert algemene doelen, randvoorwaarden rechten en plichten voor leerlingen, rijinstructeurs en begeleiders.

De CCA is verantwoordelijk voor de inhoud van het leerplan en zorgt dat het leerplan up-to-date blijft. Het leerplan dient in nauwe afstemming met de sector, inclusief de uitgeverijen, ontwikkeld en onder-

²⁶ Wellicht kan hier geleerd worden van andere beleidsterreinen. Bijvoorbeeld op het terrein van de arbeidsomstandigheden worden veiligheidsnormen geformuleerd, waar bedrijven alleen vanaf mogen wijken indien ze kunnen aantonen dat hun (technische) oplossing veiliger is dan de norm.

²⁷ Het Nieuwe Rijden is de Nederlandse benaming voor een rijstijl die met moderne, computergestuurde motoren in nieuwe auto's brandstofbesparend werkt. Het Nieuwe Rijden staat voor zuinig rijden en het bijdragen aan vermindering van de CO₂-uitstoot. Direct gerelateerd daaraan zorgt het voor een verminderd gebruik van fossiele brandstoffen. Vanuit dit besparingsoogpunt wordt Het Nieuwe Rijden ondersteund door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

²⁸ Dit sluit aan bij het SWOV-factsheet 'Rijopleiding en -examen'. Hier wordt met betrekking tot de inhoud van de rijopleiding geconcludeerd, dat het toevoegen van aandacht voor hogere orde vaardigheden (in het bijzonder gevaarherkenning; zie o.a. Horswill et al., 2017) aan de rijopleiding en het rijexamen én een uitgebreide aanvullende opleiding die gericht is op verkeersinzicht en zelfinzicht wel een positieve invloed kunnen hebben (Senserick, 2009). Nederlands onderzoek naar de effecten van een gevaarherkenningstraining voor motorrijders toonde aan, dat ook hier sprake was van een duidelijk positief effect op het rijgedrag van getrainde groep ten opzichte van de niet-getrainde groep (Boele & de Craen, 2014).

houden te worden. De inhoud van het leerplan geeft richting aan de ontwikkeling van leermiddelen en uitgeverijen zijn essentieel bij het uitwerken van het leerplan in leermiddelen.

Voor de inhoud van het leerplan kan worden aangesloten bij ervaringen in Europese ‘best practice’ landen als Duitsland, Noorwegen en Zweden (zie o.a. Vissers & Tsapi, 2020) én bij een recent in Nederland uitgevoerd literatuuronderzoek naar de mogelijkheden om de effectiviteit van de initiële rijopleiding te verbeteren (Roelofs, Vissers & Tsapi, 2020).

In wetgeving moet worden vastgelegd dat de rij scholen zich moeten houden aan het nationaal leerplan voor rijbewijs B.

3. Modulaire opbouw van de rijopleiding en integratie van theorie en praktijk

Probleem

Veel rijopleiders bouwen de lessen niet in fasen op. Er is niet of nauwelijks sprake van een opbouw van eenvoudige naar meer complexe taken en van eenvoudige naar meer complexe verkeerssituaties. Tevens past de rijinstructeur de mate van ondersteuning niet of onvoldoende aan de opleidingsfase van de leerling aan. Daardoor is voor de leerling niet duidelijk hoever hij of zij is gevorderd in de opleiding en in welke mate hij of zij examengereed is. Dat leidt tot situaties waarin de leerling te vroeg op examen gaat en de slagingskans bijgevolg laag is.

Oplossing

Bouw de rijopleiding op in fasen of modules.

Het is aan de CCA om in het leerplan aan te geven hoe de rijopleiding eruitziet. Onderhavig advies pretendeert niet aan te geven wat de ideale rijopleiding is. Dat dient de CCA in nauwe afstemming met de sector te bepalen. Er zijn evenwel veel signalen over hoe de kwaliteit van de rijopleiding verbeterd kan worden, maar door wetenschappers wordt daarbij aangegeven dat een eenduidige wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt. Bij gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing wat wel de beste inrichting van de opleiding is, is het advies de rijopleiding modulair in te richten met meerdere toetsmomenten, ter nadere uitwerking door de CCA.

De rijopleiding wordt in fasen/modules opgebouwd: van eenvoudige naar meer complexe taken en van eenvoudige naar meer complexe verkeerssituaties. Elke leerling begint de opleiding met het leren beheersen van de voertuigbediening, dan wordt aandacht besteed aan het beheersen van eenvoudige verkeerssituaties, vervolgens komen complexe verkeerssituaties aan de orde. In de eindfase van de opleiding leert de leerling alle voorkomende verkeerssituaties zelfstandig op te lossen. Elke opleidingsfase/-module wordt afgesloten met een toets. Pas als een leerling een fase/module beheerst, gaat hij of zij door naar de volgende fase/module in de opleiding.

Binnen de modulaire opbouw van de rijopleiding zijn alle leertaken opeenvolgend georganiseerd. Leertaken bevorderen de ontwikkeling van rijroutines (scripts en schemata) bij de uitvoering van standaard rijtaken. Deze vergemakkelijken de ontwikkeling van automatismen die worden gebruikt tijdens steeds terugkerende of routinematige aspecten van taken.

In de modulaire rijopleiding wordt aandacht besteed aan nieuwe technologie, zoals ADAS en Talking Traffic en in de toekomst aan de ontwikkeling richting autonoom rijden. Theorie en praktijk worden meer geïntegreerd. De leerling start met een module basistheorie. De leerling moet beschikken over kennis van de verkeersregels en de toepassing ervan, voordat de eerste tussentijdse praktijktoets wordt afgenomen. Daarmee is geborgd dat in het begin van de rijopleiding theorie en praktijk allebei aan bod komen.

Parallel aan de praktijklessen maakt de leerling zich de kennis en de vaardigheid eigen met betrekking tot gevaarherkenning.

De modulaire opbouw van het rijonderwijs wordt geborgd via een verplicht landelijk leerlingvolgsysteem annex leerportfolio (zie maatregel 4) én via een daaraan gerelateerde opbouw van de theorie- en praktijkexamens (zie maatregel 7).

Implementatie

In wetgeving moet worden vastgelegd dat het rijonderwijs zich dient te houden aan het door de CCA vastgestelde leerplan en dat de leervorderingen worden vastgelegd in een door CCA in stand gehouden leerlingvolgsysteem.

De CCA gebruikt het landelijk leerlingvolgsysteem (maatregel 4) bij het controleren of opleidingen c.q. rij scholen en rijinstructeurs zich aan het leerplan houden.

Mocht de CCA het advies voor een modulair ingerichte opleiding overnemen, dan kan worden aangesloten bij bestaande opleidingsmodellen van de Rijopleiding in Stappen (RIS) en de Rijopleiding op Maat (ROM). Tevens kan gebruikgemaakt worden van de resultaten van het literatuuronderzoek naar de mogelijkheden om de effectiviteit van de initiële rijopleiding te verbeteren (Roelofs, Vissers & Tsapi, 2020).

4. Verplicht landelijk leerlingvolgsysteem

Probleem

De inhoud van de opleiding en het leren een volwaardig verkeersdeelnemer te worden, raakt ondergeschikt aan het halen van het rijbewijs. Bovendien krijgt de leerling onvoldoende feedback en wordt onvoldoende gestimuleerd om op zijn of haar eigen leren te reflecteren. Daardoor is hij of zij niet of slechts in beperkte mate actief betrokken bij het eigen leerproces. Leerlingen hebben geen of weinig inzicht in de eigen leervorderingen waardoor het leren minder effectief is.

Oplossing

Introduceer een verplicht landelijk leerlingvolgsysteem voor theorie en praktijk.

Stel een landelijk systeem verplicht waarin de rij school/rijinstructeur de leervorderingen van de leerling moet documenteren en waarin de leerling voortdurend zelfreflectie doet: het landelijke leerlingvolgsysteem voor theorie en praktijk dat de leerling ook zelf kan raadplegen. Dit geeft de leerling meer inzicht in de eigen voortgang. Het landelijke leerlingvolgsysteem maakt de leerling minder afhankelijk van de rij school en maakt het gemakkelijker naar een andere rij school over te stappen, omdat de voortgang is vastgelegd (zie bijlage 13 voor een nadere uitwerking van het leerlingvolgsysteem in de vorm van een individuele klantreis).

Met behulp van een instructiekaart en periodieke toetsen worden de ontwikkelstappen samen met de leerling in kaart gebracht. De tussentijdse toetsing van de rijinstructeur om de voortgang van de leerling vast te stellen, dient toe te werken naar het afsluitende examen bij het CBR naar analogie van de schoolonderzoeken en het centraal schriftelijke examen op de middelbare school.

De leerling krijgt feedback over de leervorderingen, maar evalueert tegelijkertijd de eigen vorderingen. Dat maakt hem of haar meer verantwoordelijk voor het eigen leerproces. De leerling leert zelf doelen te stellen en is daardoor actiever bij zijn of haar leerproces betrokken. Dat maakt het leren effectiever.

Een en ander wordt vastgelegd in een landelijk leerlingvolgsysteem waarvan elke rij school en rijinstructeur verplicht gebruik moet maken. De leerling heeft ook toegang tot het systeem en voegt zelfreflectieverslagen toe. Bij het afsluitende examen kan het als aanvullend beoordelingsmateriaal worden gebruikt.

Onderzoek de mogelijkheden om het invullen van de gezondheidsverklaring te integreren in het leerlingvolgsysteem evenals het vastleggen van evaluaties door de leerling van de leraar, de rijsschool en de examinator in het leerlingvolgsysteem.

Implementatie

In wetgeving moet worden vastgelegd dat de rijsschool en rijinstructeur gebruik moeten maken van het landelijke leerlingvolgsysteem. Alleen via het landelijk leerlingvolgsysteem kan een leerling examenge-reed verklaard worden en het examen aanvragen bij het CBR. Daarmee is ook geborgd dat alle examen-kandidaten een rijopleiding hebben gevolgd.

De CCA is verantwoordelijk voor de opzet en de inhoud van het leerlingvolgsysteem. Voor het systeem moet een softwaretoepassing worden gemaakt. Het is belangrijk om daarbij in de sector actieve softwareleveranciers te betrekken, zodat koppelingen met administratieve systemen van rijsscholen mogelijk worden. Het systeem moet uiteraard voldoen aan de eisen ten aanzien van privacybescherming (Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)) en gegevens. De gegevensuitwisseling met het CBR en het IBKI moet ingeregeld worden en van wettelijke basis voorzien zijn.

De CCA stelt vast wat de bewaartermijn is voor de in het leerlingvolgsysteem opgeslagen gegevens en hoelang tussentijds gehaalde toetsen geldig blijven.

5. Meer transparantie in leerproces

a. Opbouwen leerportfolio

Probleem

De rijinstructeur is vrij om te kiezen welke onderdelen al dan niet tijdens de lessen worden behandeld. Daarnaast ontbreekt systematische vastlegging. Daardoor is onduidelijk welke leerinhoud aan de orde is geweest en of alle belangrijke onderdelen (theorie en praktijk) getraind zijn. Van onderdelen die niet betrouwbaar op het examen getoetst kunnen worden, kan niet op een objectieve wijze worden vast-gesteld of de leerling deze onderdelen beheerst.

Oplossing

Per leerling dient een leerportfolio te worden opgebouwd.

Tijdens de rijopleiding dient een leerportfolio te worden opgebouwd, dat wordt vastgelegd in het landelijke leerlingvolgsysteem. Het leerportfolio documenteert wanneer en door wie de verplichte voortgangstoetsen en verplichte opleidingsonderdelen zijn uitgevoerd en met welk resultaat. Het gaat hierbij om theorie en praktijk. De leerling heeft op deze wijze meer inzicht in zijn of haar eigen leerproces. Het leerportfolio wordt gevuld door de 'vaste' rijinstructeur/theoriedocent, de instructeur/theoriedocent die tussentijdse toetsen afneemt en de leerling (zelfevaluatie). De examinator kan het leerportfolio inzien en raadplegen en gebruiken bij het eindoordeel. Daarbij beoordeelt de examinator niet alleen de praktijkvaardigheden, maar ook of een degelijk theorieleerproces is doorlopen.

Implementatie

In wetgeving moet worden vastgelegd dat voor elke leerling een leerportfolio wordt opgebouwd.

Het landelijke leerlingvolgsysteem dient het opbouwen van een leerportfolio te ondersteunen.

b. Collegiale toets rijinstructeur

Probleem

In de praktijklessen is sprake van een een-op-eenrelatie tussen rijinstructeur en leerling. Nadeel daarvan is dat er geen uitwisseling met andere instructeurs is en er sprake kan zijn van een 'tunnelvisie' tussen

rijinstructeur en leerling. Ook kunnen zich situaties voordoen waarbij de instructeur oneigenlijke macht uitoefent over de leerling.

Oplossing

Doorbreek de afhankelijkheidsrelatie van de leerling met de rijinstructeur en voer daartoe een systematiek van collegiale toetsing in.

Laat de collegiale toets plaatsvinden op bepaalde momenten in de opleiding. De momenten waarop een collegiale toets dient plaats te vinden, wordt vastgelegd in het nationaal leerplan. De uitkomst hiervan en door welke instructeur afgenomen, dient te worden vastgelegd in het landelijke leerlingvolgsysteem.

Daarnaast zijn voor de ontwikkeling van sociaal en verantwoordelijk verkeersgedrag (zoals ander verkeer ruimte gunnen, fouten van anderen kunnen opvangen en omgaan met stress) groepsgerichte methodieken nodig. Dit betekent dat bij de praktijkopleiding niet alleen sprake is van een een-op-eenlessituatie, maar ook leervormen aan de orde komen waarbij aan meerdere leerlingen tegelijk les wordt gegeven en leerlingen elkaar feedback geven. In het landelijke leerplan moet worden uitgewerkt welke leerdoelen in groepsverband moeten worden bereikt.

Implementatie

Het systeem van collegiale toetsing is binnen grotere rij scholen, waar meerdere rijinstructeurs werkzaam zijn, makkelijker te realiseren. Eenmansbedrijven zullen afspraken moeten maken met andere rij scholen, hetgeen de samenwerking in de sector stimuleert. Voorkomen dient te worden dat steeds dezelfde collega rijinstructeur de collegiale toets afneemt. Via het leerlingvolgsysteem kan dat gemonitord worden.

Voor leerlingen met autisme, ADHD of andere specifieke problematiek is maatwerk nodig, waarbij opgemerkt wordt dat dit maatwerk ook bestaat in de examensituatie.

6. Permanente verkeerseducatie zou de norm moeten zijn

a. Verkeerseducatie in het voortgezet onderwijs

Probleem

De rijopleiding sluit onvoldoende aan bij verkeerseducatie in het voortgezet onderwijs. Dat heeft te maken met het feit dat verkeerseducatie geen vast onderdeel is van het curriculum in het voortgezet onderwijs.

Oplossing

Voer permanente verkeerseducatie in.

In een systeem van permanente verkeerseducatie wordt op gezette momenten in het basis- en voortgezet onderwijs tijd en ruimte voor verkeerseducatie ingeruimd. In het basisonderwijs is dit al vastgelegd in de kerndoelen voor het primaire onderwijs. Het advies is om dat in het voortgezet onderwijs ook te doen. De verkeerslessen in het voortgezet onderwijs moeten dan anticiperen op de rijopleiding en voorbereiden op de nieuwe rol van bestuurder van een motorrijtuig.

Implementatie

Toevoegen van verkeerseducatie aan het curriculum in het voortgezet onderwijs valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Complicerende factor is dat het curriculum van het voortgezet onderwijs erg vol is.

Zolang een verplichting ontbreekt, kan in het voortgezet onderwijs op vrijwillige basis geëxperimenteerd worden met het geven van theorielessen door WRM-gecertificeerde docenten. Sluit daartoe aan bij

initiatieven zoals die reeds genomen worden door de Stichting Bevordering Verkeerseducatie in de drie noordelijke provincies.²⁹

In 2002 is in Nederland het concept Permanente Verkeerseducatie (PVE) geïntroduceerd (Vissers & van Betuw, 2002). Binnen PVE worden zes doelgroepen onderscheiden: 0-4 jaar, 4-12 jaar (basisschool), 12-16 jaar (voortgezet onderwijs), 16-25 jaar (beginnende bestuurders), 25-60 jaar (rijbewijsbezitters) en 60 jaar en ouder. Via de digitale Toolkit PVE (zie ook voetnoot 29) zijn voor elke doelgroep verkeers-educatieve projecten beschikbaar, ook voor de doelgroep leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Op dit moment wordt erdoor de Verkeersveiligheidscoalitie³⁰ gewerkt aan een actualisatie van haar Verkeersveiligheidsmanifest. Met name de oplossingsrichtingen 'veilige voertuigen' en 'opleiding en beïnvloeding van verkeersgedrag' binnen dit manifest raken aan de doelstellingen van het hier beschreven advies. Als onderdeel van het thema 'opleiding en beïnvloeding van verkeersgedrag' wordt gepleit voor gerichte verkeerseducatie voor jong en oud. Dat betekent dat verkeerseducatie in het voortgezet onderwijs meer aandacht moet krijgen. Het is belangrijk dat deze initiatieven, ook los van dit advies, concreet worden opgepakt.

b. Basis leggen voor verder leren in het verkeer

Probleem

Als men eenmaal het rijbewijs heeft, is er geen enkele stimulans (of verplichting) om kennis en vaardigheden op peil te houden.

Oplossing

Benader de groep bestuurders in bezit van een rijbewijs actiever over hun kennis van het verkeer.

Dat kan via het geven van informatie over wijzigingen in verkeersregels en met zelftesten, die de eigen kennis en vaardigheid toetsen. Deze informatie kan worden aangedragen op momenten dat deze ervaren verkeersdeelnemers ervoor openstaan, bijvoorbeeld bij het verlengen van het rijbewijs. Digitale middelen bieden hiervoor veel nieuwe mogelijkheden. Bijvoorbeeld bij het digitale bericht van het verlopen van het rijbewijs een link meesturen met informatie over wetswijzigingen sinds de vorige rijbewijsverlenging én een zelftest voor toetsen theoriekennis.

Implementatie

Zet experimenten op om ervaren bestuurders van informatie te voorzien op momenten dat zij er gevoelig voor zijn, zoals bij het verlengen van het rijbewijs.

Sluit aan bij bestaande initiatieven, zoals de 'Rij Bewust Test', die beschikbaar is via de websites van CBR en VVN.³¹

²⁹ Dit project is opgenomen in de 'Toolkit Permanente Verkeerseducatie'. Zie: <https://www.crow.nl/mobiliteit-en-gedrag/tools/toolkit>. Deze toolkit bevat verkeerseducatieprojecten voor diverse leeftijdsgroepen, ook voor leerlingen in het voortgezet onderwijs.

³⁰ Verkeersveiligheidscoalitie is opgericht in 2016 en bestaat uit ruim 30 organisaties (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstituten en enkele overheden); zie: <https://verkeersveiligheidscoalitie.nl/>.

³¹ Zie: <https://www.cbr.nl/nl/rijbewijs-houden/nl/gezondheidsverklaring/uw-situatie/doe-de-rij-bewust-test.htm>.

4.7 Bouwsteen 2: kwaliteit van het rijexamen



Het rijexamen moet passen op de leerinhoud die de leerling aangeboden krijgt in de rijopleiding (theorie en praktijk) en moet op de inhoud voorspelbaar zijn

7. Meer toetsmomenten theorie- en praktijkexamen

Probleem

Het theorie- en praktijkexamen is een momentopname. Dit maakt examengericht opleiden mogelijk, waarbij geen zicht is op de leerweg die in de opleiding is afgelegd en waarbij belangrijke onderwerpen tijdens de toetsing niet of onvoldoende aan de orde komen.

Gevaarherkenning wordt getoetst op een moment dat de leerling nog onvoldoende rijervaring heeft. Om vaardigheid met betrekking tot gevaarherkenning ook daadwerkelijk in complexe situaties te kunnen toepassen, is het belangrijk dat de leerling de basisvaardigheden als een automatisme heeft aangeleerd en in de praktijk al voldoende heeft kunnen oefenen met het herkennen en waarnemen van gevaarlijke situaties.

Eén afsluitend examen van 35 minuten rijtijd is onvoldoende om de rijprestaties van kandidaten te beoordelen.

Oplossing

Laat het theorie- en praktijkexamen bestaan uit meerdere toetsmomenten en laat de afgelegde leerweg meewegen in het eindoordeel.

Bij een ontwikkelingsgerichte opleiding, waarbij leerlingen gestructureerd via modules worden opgeleid, hoort een vergelijkbaar toetstraject.

In de beginfase van de rijopleiding dient het eerste theorie-examen dat gericht is op regelkennis en regeltoepassing, gehaald te worden. Dit basis theorie-examen dient gehaald te zijn voordat de eerste tussentijdse praktijktoets kan worden gedaan.

In een latere fase doet de leerling het theorie-examen gevaarherkenning. Meerdere toetsmomenten voor theorie en praktijk betekent dat de leerling moet laten zien dat de kennis structureel opgedaan is. Het is aan de CCA om hier verdere uitwerking aan te geven.

Voeg toetsen toe die door de instructeur afgenomen worden ter vaststelling van de leervordering van de leerling. De uitkomsten hiervan dienen vastgelegd te worden in het leerlingvolgsysteem. Daardoor ontstaat een systeem dat vergelijkbaar is met dat van het reguliere onderwijs, waarbij sprake is van 'schoolexamens' en een afsluitend 'centraal examen' wat ook controleerbaar is door de CCA. Bij het afsluitende rijexamen wordt het hele leerportfolio betrokken en meegewogen in het eindoordeel.

Implementatie

De nieuwe exameneisen en toetsmomenten moeten in het nationaal leerplan worden verankerd. De CCA stelt samen met het CBR de geldigheidstermijnen vast voor de nieuwe theorietoetsen.

De CCA is verantwoordelijk voor de uitwerking van een algemeen geldend leerplan en geeft daarin ook aan wat de meervoudige toetsmomenten omvatten.

De CCA ziet erop toe, dat de toetsing tijdens de opleiding aansluit bij de toetsing tijdens de examens. Voor splitsing theorie-examen kan aangesloten worden bij huidige ontwikkelingen: het CBR ontwikkelt momenteel een nieuwe toets gevaarherkenning op basis van bewegende beelden. Voor de praktijktoetsen behorende bij een modulair opgebouwde rijopleiding kan worden aangesloten bij de ervaringen die zijn opgedaan met het RIS-toetsingstraject.

8. Meer competentiegerichte beoordeling

Probleem

In het praktijkexamen is de beslissing geslaagd/gezakt in belangrijke mate gebaseerd op een integraal oordeel van de rijvaardigheid van de kandidaat. Logischerwijs is de blik van de examiner gericht op het registreren van wat de kandidaat fout heeft gedaan, aangezien de examiner een negatief oordeel goed moet kunnen onderbouwen. Alleen wanneer een kandidaat gezakt is, moet op het uitslagformulier worden aangegeven wat de redenen van het zakken zijn geweest. Wanneer iemand geslaagd is, wordt feedback over sterke of zwakke punten niet gedocumenteerd.³²

Oplossing

Voer een meer competentiegerichte beoordeling in.

Bij de competentiegerichte beoordeling wordt expliciet teruggekoppeld over iemands sterke en zwakke punten en de relatie gelegd naar de beoordelingen door de rijinstructeur die vastgelegd zijn in het landelijke leerlingvolgsysteem. Nu ligt de nadruk bij het examen vooral op het eenmalig laten zien van het kunnen verrichten van specifieke handelingen, en niet op volwaardig en veilig kunnen deelnemen aan het verkeer in allerlei wisselende situaties.

Implementatie

Binnen de huidige wetgeving heeft het CBR de mogelijkheid om de wijze van beoordeling aan te passen. Voer binnen het bestaande systeem experimenten uit met een meer competentiegerichte beoordeling. Onderzoek ook de mogelijkheden om met behulp van rijdata de beoordeling meer competentiegericht te maken en het examenoordeel meer navolgbaar te maken en daardoor transparanter en objectiever. Maak daartoe gebruik van registratiehulpmiddelen zodat de examenrit vastgelegd kan worden. Sluit aan bij de Proefuinen Beginnende Bestuurders. Pas daartoe de rijprocedure (die de norm is voor de uitvoering van taken tijdens het praktijkexamen) aan.

9. Onderdelen die niet betrouwbaar te toetsen zijn, verplicht in opleiding opnemen

Probleem

Niet alle onderdelen die relevant zijn voor een veilige en verantwoorde verkeersdeelname kunnen betrouwbaar en valide worden beoordeeld tijdens het examen.

Oplossing

Neem onderdelen, die niet betrouwbaar en valide te toetsen zijn in het examentraject, verplicht op in de opleiding en laat de rijinstructeur die toetsen.

Daarbij kan gedacht worden aan elektrisch rijden, gebruikmaken van ADAS en Talking Traffic en aandacht voor sociaal en verantwoordelijk verkeersgedrag, zoals ander verkeer ruimte gunnen, fouten van anderen

³² Uiteraard geeft de examiner wel een motivatie van de uitslag. Hij of zij sluit daartoe aan bij het door de kandidaat ingevulde zelfreflectieformulier. Op het uitslagformulier wordt bij het slagen van de leerling geen verder oordeel over de prestaties van de kandidaat ingevuld.

kunnen opvangen en omgaan met stress. Deze onderdelen moeten door de rijinstructeur worden gedocumenteerd in het leerlingvolgsysteem (leerportfolio).

Implementatie

De CCA stelt de verplichte onderdelen vast in het nationale leerplan en beschrijft op welke wijze ze in het rijonderwijs aan de orde moeten komen. Er vindt steekproefsgewijs controle plaats op de kwaliteit van de uitvoering van de verplichte onderdelen.

10. CBR wijst één examenmoment per leerling toe en leerling geeft na het examen feedback op rijnschool, rijinstructeur en examiner

Probleem

Op dit moment is het mogelijk om het moment waarop de leerling examen doet zelf te kiezen door de rijnschool. Ook is het mogelijk om examenblokken in te kopen. Dit maakt het mogelijk om een praktijkexamen te plannen op verkeerstechnisch gunstige momenten (bijvoorbeeld op filetijdstippen, zodat de leerling niet de autosnelweg op hoeft).

Er is geen systematische feedback-lus van leerling richting rijinstructeur, rijnschool en examiner zoals wel gebruikelijk is in het onderwijs waarbij leerlingen/studenten op een systematische manier terugkoppeling geven over de docent.

Oplossing

Laat het CBR één examenmoment per leerling toewijzen en op naam van de leerling vastleggen. Na het examen geeft de leerling feedback over de rijnschool, rijinstructeur en examiner.

Maak het proces van aanvragen minder voorspelbaar. De rijnschool houdt controle, omdat de vaste rijinstructeur de leerling examengereed moet verklaren. En uiteraard mag de rijnschool de leerling 'ontzorgen' bij het aanvragen van de examens.

Het CBR wijst per leerling één examenmoment toe op naam van de leerling. Dat geldt zowel voor de theorie- als de praktijkexamens. De rijnschool kan hierdoor geen examenblokken meer inkopen en niet meer zelf de gewenste examentijd bepalen. Evenmin kunnen rijnscholen blokken op naam van leerlingen overzetten op andere namen.

Na afloop van het examen en voordat de uitkomst van het examen is gedeeld, geeft de leerling feedback over de rijinstructeur, de rijnschool en de examiner waar betrokkenen pas kennis van kunnen nemen nadat de uitslag met de leerling is gedeeld. Doel van deze feedback is verbeteren en daarom moet de feedback ook op een systematische wijze teruggegeven worden aan de instructeur, rijnschool en examiner. In afstemming met de sector nader uitwerken op welke wijze deze feedback ook gebruikt kan worden om de transparantie richting de consument te verbeteren.

Implementatie

Het systeem van reserveren van examens kan door het CBR worden aangepast. Laat de leerling en/of rijnschool een aantal data opgeven waarop het CBR het exacte examenmoment bepaalt.

Regel de feedback-lus in via het leerlingvolgsysteem en het CBR.

4.8 Bouwsteen 3: kwaliteit van de rij scholen



Rij scholen zijn verplicht het nationaal leerplan te volgen en kunnen zich niet onttrekken aan de kwaliteitsverbeteringen

Individuele rij scholen en ook rij instructeurs kunnen zich in het huidige model onttrekken aan afspraken over het rij onderwijs. Dat mag niet meer mogelijk zijn.

11. Eisen aan bedrijfsvoering

Probleem

Momenteel worden geen eisen gesteld aan rij scholen met betrekking tot leskwaliteit. Het CBR hanteert enkele formele vereisten waaraan een rij scholen moet voldoen (bijvoorbeeld inschrijving KvK) om een overeenkomst met het CBR te kunnen afsluiten. Tegen rij scholen die slechte kwaliteit leveren, kan niet worden opgetreden.

Oplossing

Stel eisen aan de bedrijfsvoering van de rij scholen

Introduceer eisen voor de bedrijfsvoering:

- De administratie moet op orde zijn (uit de administratie moet bijvoorbeeld op te maken zijn met welke rij instructeur(s) de rij school werkt, zodat getoetst kan worden of met alleen WRM-gecertificeerde rij instructeurs wordt gewerkt, het moet duidelijk zijn welke leerlingen door welke instructeur(s) worden opgeleid, er moet transparantie zijn over de kosten die in rekening worden gebracht (naast kosten voor theorie- en praktijklessen ook inzicht in kosten van aanvragen examens en van begeleiden naar examens), alle financiële transacties dienen vastgelegd te worden op het niveau van de leerlingen, overweeg cashbetalingen uit te sluiten waardoor alle betalingen navolgbaar moeten zijn, verzekeringen moeten op orde zijn e.d.).
- Stel ook eisen aan de leermiddelen zoals de lesauto (zie verderop), de theorieleermiddelen en het gebruik van het landelijke leerlingvolgsysteem.

Pas de wet zo aan dat alleen door CCA toegelaten rij scholen (die dus aan de eisen voldoen) én WRM-gecertificeerde rij instructeur(s) bevoegd zijn om te mogen rijden met een auto met dubbele bediening. In het geval zonder bevoegdheid van een auto met dubbele bediening gebruik wordt gemaakt, zijn zowel de leerling als degene die daarnaast zit en zich voordoet als rij school/docent in overtreding en bij eventuele ongelukken niet verzekerd. Stel eisen aan de dubbele bediening en aan de inbouw ervan. Zorg voor toezicht hierop door de RDW.

Op deze manier wordt voorkomen dat er rij scholen ontstaan die willen verdienen aan illegale lessen voorafgaand aan de inschrijving in het leerlingvolgsysteem.

Implementatie

De CCA dient eisen te formuleren aan de bedrijfsvoering van de rij scholen. Wetsaanpassing is gewenst voor het rijden in een auto met dubbele bediening, waarbij een passende sanctie moet worden bepaald bij overtreding.

12. Eisen dubbele bediening lesvoertuig

Probleem

Op dit moment zijn er geen eisen gesteld aan de dubbele bediening die in het lesvoertuig aanwezig moet zijn. Ook is er geen toezicht op de inbouw van de apparatuur. Het aanbod van apparatuur is beperkt en de meeste systemen zijn al Tüv-gekeurd. In Nederland is in ieder geval een systeem op de markt dat niet aan deze Tüv-eisen voldoet. Het belangrijkste probleem betreft de inbouw. Hier is geen toezicht op en in feite mag iedereen de dubbele bediening inbouwen. Door tekortkomingen in de apparatuur en bij een ondeugdelijk inbouw bestaat de kans dat er technische problemen ontstaan aan de dubbele bediening of aan het voertuig. Dit kan leiden tot gevaarlijke situaties tijdens de praktijklessen of tijdens het examen.

Het lesvoertuig wordt vaak ook privégebruikt. Ook dan kunnen gevaarlijke situaties ontstaan, bijvoorbeeld wanneer een voorpassagier aan de bedieningspedalen komt. Bij privégebruik zou de dubbele bediening dan ook uitgeschakeld moeten zijn. Er zijn reeds systemen op de markt waarbij de pedalen gemakkelijk gedemonteerd kunnen worden.

Oplossing

Voer een verplichte keuring van de dubbele bediening in en regel toezicht op de inbouw van het systeem.

Leg wettelijk vast aan welke eisen de dubbele bediening moet voldoen. Zorg dat de inbouw wordt verzorgd door gecertificeerde inbouwstations en regel toezicht hierop door de RDW.

Zorg ervoor dat bij de Algemene Periodieke Keuring (APK) de dubbele bediening onderdeel is van de keuring.

Leg wettelijk vast dat bij privégebruik van de lesauto de dubbele bediening uitgeschakeld moet zijn.

Implementatie

Vraag de RDW om een systeem uit te werken voor de goedkeuring van de apparatuur, de certificering van inbouwstations, het toezicht op de inbouw en de periodieke controle van de dubbele bediening als onderdeel van de APK.

Voor de eisen ten aanzien van de systemen kan worden aangesloten bij de eisen zoals die door de Tüv zijn ontwikkeld en die al in veel Europese landen worden toegepast. Datzelfde geldt voor de eisen ten aanzien van de inbouw van de apparatuur. Ook hiervoor zijn door de Tüv al richtlijnen ontwikkeld.

13. Verplicht rijtscholenregister met periodieke inspectie

Probleem

Informatie over rijtscholen is op dit moment slechts in beperkte mate beschikbaar via de verplichte inschrijving van rijtscholen bij het CBR. Er is geen register waaruit blijkt in welke mate rijtscholen voldoen aan de minimale opleidingseisen en de mate waarin wordt voldaan aan de bedrijfsvoeringsvereisten.

Oplossing

Voer een rijtscholenregister in dat door de CCA wordt bijgehouden.

Laat de CCA een rijtscholenregister bijhouden waarin de door CCA erkende/toegelaten rijtscholen zijn opgenomen. Uit het register moet blijken dat de rijtscholen voldoen aan de bedrijfsvoeringsvereisten en aan de vereisten uit het leerplan. De consument mag ervan uitgaan dat in het register ingeschreven rijtscholen voldoen aan de kwaliteitsvereisten. Het register moet de huidige praktijk, waarbij een rijtschool met twee inschrijfnummers bij het CBR ingeschreven kan staan, onmogelijk maken.

Er zijn drie soorten rijsscholen die kunnen worden onderscheiden: theoriescholen, praktijkscholen en scholen die gecombineerd theorie- en praktijk aanbieden en die aan dezelfde eisen moeten voldoen. Het register is op elk van deze soorten van toepassing.

Implementatie

De CCA ontwikkelt en beheert het register.

De CCA houdt toezicht op de rijsscholen en voert zo nodig een inspectie uit. Wellicht dat in de opstartfase meer inspecties nodig zijn dan waarvan is uitgegaan bij de structurele kostenraming. Deze tijdelijke meerkosten zijn te beschouwen als aanloopkosten en zouden door het ministerie gedekt kunnen worden.

De CCA kan indien nodig sancties opleggen, zoals het opstellen en uitvoeren van een verbeterplan. De ultieme sanctie is dat een rijsschool definitief uit het register wordt verwijderd, geen toegang meer heeft tot het leerlingvolgsysteem en daardoor rijinstructeurs werkzaam bij de rijsschool geen leerlingen meer examengereed kan melden en niet meer actief kan zijn als rijsschool én geen gebruik meer kan maken van auto's met dubbele bediening.

Sluit aan bij ervaringen van 'best practice' landen met een rijsscholenregister, kwaliteitscontrolesysteem en toezicht (zoals Duitsland en Noorwegen).

14. Verplicht garantiefonds

Probleem

Rijsscholen gaan (incidenteel) failliet, waardoor de consument het rijlestraject niet kan afronden, terwijl er wel voor betaald is.

Oplossing

Stel verzekering bij een garantiefonds verplicht.

Werk met een verplicht garantiefonds, dat door de sector wordt geregeld via een (door de CCA verplichte) verzekering. Een van de eisen aan de bedrijfsvoering is dus dat de rijsschool aangesloten is bij een garantiefonds zodat in het geval van faillissement van de rijsschool de leerling het vooruitbetaalde lesgeld terugkrijgt.

Implementatie

Creëer een sectoromvattend garantiefonds, door de sector zelf te regelen.

Om de inning makkelijk te laten verlopen en te borgen dat alle rijsscholen meedoen, kan overwogen worden de CCA de bijdrage te laten innen als onderdeel van de kosten die vergoed moeten worden bij het inschrijven van een leerling in het leerlingvolgsysteem. Vervolgens wordt het geïnde bedrag uitgekeerd aan het garantiefonds.

Overwogen is de CCA het garantiefonds in stand te laten houden. Daarvoor is niet gekozen, omdat daarmee een publieke organisatie private risico's gaat afdekken. Het private garantiefonds dient uiteraard periodiek de premiehoogte vast te stellen ter afdekking van de risico's.

Neem als inschrijvingseis op dat de rijsschool is aangesloten bij een garantiefonds (zie maatregel 11). De CCA controleert of de rijsschool aan deze voorwaarde voldoet.

15. Landelijke sectoromvattende klachtenregeling bij de CCA

Probleem

Er ontbreekt een goede klachtenregeling die voor alle rij scholen geldt. Het CBR en het IBKI hebben klachtenprocedures, waarbij gebruik wordt gemaakt van onafhankelijke beoordelingscommissies. Deze commissies worden wel door het CBR respectievelijk het IBKI in stand gehouden. In de sector worden de klachtenprocedures als onvoldoende onafhankelijk beoordeeld.

Oplossing

Organiseer een landelijke sectoromvattende klachtenregeling bij de CCA.

Het gaat dan om klachten met betrekking tot rij scholen, rij instructeurs, examinatoren, opleidingsinstellingen voor rij instructeursopleidingen en exameninstellingen (CBR en IBKI). Dit laat onverlet dat de klachtenregelingen die er al zijn (bijvoorbeeld bij het CBR en het IBKI) kunnen blijven bestaan. De klachtenregeling bij de CCA is bedoeld als een laatste onafhankelijke instantie waar mensen hun beklag kunnen doen. Overwogen kan worden de klachtenregelingen van het CBR en het IBKI over te dragen aan de CCA. Daardoor kunnen klagers direct bij de CCA terecht en hoeft niet eerst een procedure bij het CBR of het IBKI doorlopen te worden.

Implementatie

De CCA stelt een procedure op voor de klachtenregeling waarbij de CCA bindende conclusies kan trekken met eventuele maatregelen.

4.9 Bouwsteen 4: kwaliteit van de rij instructeur



De opleiding tot rij instructeur moet aansluiten op de leerinhoud die de leerling aangeboden krijgt in de rijopleiding (theorie en praktijk): 'Van rij instructeur naar rijdocent'

16. Nationaal leerplan rij instructeurs, inclusief stage en bijscholing

Probleem

Er zijn geen eisen gesteld aan de opzet en de inhoud van de instructeursopleidingen. Een certificering van opleidingsinstellingen ontbreekt. Daardoor is er veel variatie in kwaliteit van de instructeursopleidingen.

Ondanks steekproefsgewijze controle door het IBKI is incidenteel sprake van fraude tijdens de stageperiode. Er is een stageportfolio, maar er zijn geen eisen aan de afzonderlijke stagelessen gesteld. Daardoor bestaat onvoldoende inzicht in de inhoud van de stageperiode. Instructeurs in opleiding moeten over het algemeen betalen voor een stageplaats. Een goede regeling voor stageleerbedrijven ontbreekt.

Er zijn beperkte bijscholingsvereisten (elke vijf jaar zes dagdelen theoriebijscholing volgen en één praktijkbeoordeling doen met voldoende resultaat) die wettelijk zijn vastgelegd. De eisen van de bijscholing van rij instructeurs zijn lager dan die voor beroepschauffeurs in het kader van Code 95. Er gelden geen eisen om jaarlijks iets aan bijscholing te doen en, afgezien van het onderdeel 'kennis van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens', kan vrij gekozen worden uit het aanbod met theoriebijscholingen.

Oplossing

Introduceer een nationaal leerplan voor instructeursopleidingen, inclusief stage- en bijscholingsvereisten.

Een nationaal leerplan voor de rijbewijs B opleiding vraagt om een instructeursopleiding die opleidt voor alle bekwaamheden die nodig zijn om theorie- en praktijklessen te kunnen geven. Het advies is dan ook om te werken met een uniform nationaal leerplan voor rijinstructeurs, waarin eisen aan de leerinhoud, leermethoden en stage worden gesteld. De verplichte bijscholing is onderdeel van dit nationale leerplan. Geef de CCA de bevoegdheid dit leerplan vast te stellen.

Implementatie

De CCA is verantwoordelijk voor de inhoud en de leermethoden van dit nationaal leerplan, maar organiseert dat binnen de bestaande, huidige structuur. Dat wil zeggen in nauw overleg met en gebruikmakend van de adviesraad WRM en de examenopgavencommissie bij het IBKI.

Het vastgestelde leerplan instructeursopleidingen kan in eerste aanleg door het IBKI worden gehandhaafd op basis van een in de deelsector in te voeren certificering. De schaal van instructeursopleidingen is een totaal andere dan die van het CBR. De CCA zal zich eerst moeten richten op het invullen van de primaire taak richting het rijonderwijs en de rij scholen. Na enige jaren moet de effectiviteit van deze aanpak blijken uit een evaluatie onder leiding van de CCA, waarvan de evaluatiecriteria door de CCA in samenspraak met het IBKI vastgesteld worden. Mocht het leerplan onvoldoende effectief kunnen worden gehandhaafd door het IBKI en het systeem van certificering onvoldoende effectief blijken te zijn, dan kan voor dezelfde systematiek worden gekozen als de CCA heeft ten aanzien van de rij scholen met bijbehorend toezicht vanuit de CCA.

Sluit aan bij de ervaringen van 'best practice' landen op dit gebied (met name Noorwegen geldt als voorbeeldland).

17. Eisen aan docenten instructeursopleiding

Probleem

Er gelden geen eisen voor de docenten van de opleidingen voor rijinstructeurs. Daardoor kan niet worden gewaarborgd of alle docenten over de vereiste inhoudelijke en didactische bekwaamheden beschikken. Bijgevolg schiet de opleidingskwaliteit soms tekort.

Oplossing

Stel eisen aan de docenten van de instructeursopleidingen.

De CCA moet ook, in afstemming met het IBKI, eisen stellen aan de docenten die lesgeven aan de instructeursopleidingen, waaronder de eis dat docenten WRM-bevoegd moeten zijn voor zover dat passend is gegeven het vak dat ze doceren.

Implementatie

De CCA stelt de toegangseisen, de leerinhoud en de leermethoden voor de docenten vast, die lesgeven aan een van de private instructeursopleidingen. De CCA doet dat in nauwe afstemming met het IBKI, waarbij het IBKI via de verplichte certificering toezicht houdt.

18. Regel bevoegdheden, zodat effectief kan worden opgetreden tegen slecht functionerende rijinstructeurs (theorie en praktijk)

Probleem

Het IBKI heeft geen bevoegdheden om tegen slecht presterende rijinstructeurs op te kunnen treden.

Oplossing

Geef het IBKI de bevoegdheid om op te kunnen treden tegen slecht functionerende rijinstructeurs, waarbij de CCA een aanwijzing aan het IBKI kan geven.

Het IBKI kent rijinstructeurs de WRM-bevoegdheid toe en neemt hen op in het bestand rijinstructeur zoals dat nu bestaat en via internet raadpleegbaar is. Het IBKI moet de bevoegdheid krijgen om de WRM-certificering actief op te kunnen schorten en uiteindelijk in te kunnen trekken indien daar aanleiding toe is. Dat geldt ook ten aanzien van rijinstructeurs die bij herhaling zakken voor de vijfjaarlijkse praktijktoets en tot het oneindige de hertoets kunnen blijven doen en ondertussen door blijven werken als rijinstructeur. De CCA moet de bevoegdheid krijgen om het IBKI daartoe een aanwijzing te geven, indien de CCA daartoe aanleiding constateert, bijvoorbeeld voortkomend uit de landelijke klachtenprocedure.

Het huidige WRM-bestand dient zich door te ontwikkelen tot een volwaardig register voor rijinstructeurs. Indien daar aanleiding toe is, moet het voor het IBKI mogelijk zijn nader onderzoek te doen naar de vaardigheden van een rijinstructeur waarbij de rijinstructeur verplicht is daaraan mee te werken. Bij slecht presterende rijinstructeurs/theoriedocenten (die ook WRM-gecertificeerd moeten zijn) moet kunnen worden ingegrepen (bijvoorbeeld verplichte aanvullende bijscholing) en bij structurele tekortkomingen moet het mogelijk zijn rijinstructeurs uit het register te verwijderen, waardoor ze hun beroep niet meer kunnen uitoefenen.

Voor de CCA moet het ook mogelijk zijn om via het IBKI maatregelen te nemen jegens een rijinstructeur gegeven de toezichhoudende taak van de CCA en de landelijke klachtenregeling die de CCA moet uitvoeren. Het IBKI dient die maatregel dan te effectueren.

Implementatie

Het IBKI geeft vorm aan het nieuwe register voor rijinstructeurs en krijgt daarbij bevoegdheden om de WRM-bevoegdheid in te trekken indien daar aanleiding voor is.

Onderzoek wat de mogelijkheden zijn om, net als bij beroepschauffeurs (tachograaf), een digitale instructeurspas te introduceren waarmee alle praktijklessen kunnen worden vastgelegd. Dat maakt controle door de politie gemakkelijker.

Onderzoek wat geleerd kan worden van 'best practice' landen met een register voor rijinstructeurs, kwaliteitscontrole en toezicht (zoals Noorwegen en Duitsland).

Wellicht kan geleerd worden van andere beroepsgroepen die tuchtrecht kennen over de wijze waarop met klachten jegens instructeurs omgegaan kan worden.

19. Arbeidsvoorwaarden en ontwikkeling rijinstructeurs

Probleem

Het beroep van rijinstructeur wordt over het algemeen niet op waarde geschat. Arbeidsvoorwaarden zijn niet goed geregeld. Er is geen CAO voor rijinstructeurs. Het is moeilijk om tot een CAO te komen vanwege het hoge percentage zzp'ers in de sector.

Oplossing

Start met lokaal en regionaal overleg over samenwerking en arbeidsmarktomstandigheden en richt een commissie voor inkomensverbetering in.

Er moet meer aandacht zijn voor de ontwikkeling en de arbeidsvoorwaarden van rijinstructeurs. In een markt met veel zzp'ers is dat ingewikkeld, maar er zou kunnen worden gestart met lokale en regionale initiatieven door rij scholen, waarbij samenwerking (bijvoorbeeld rondom collegiale toetsing) en arbeidsmarktomstandigheden (bijvoorbeeld rondom lesprijzen) op de agenda staan.

Implementatie

Creëer een commissie of een ander overlegstructuur waarin branchepartijen en vakbonden vertegenwoordigd zijn en die zich bezighoudt met inkomensverbetering voor rijinstructeurs.

Deze initiatieven kunnen op termijn leiden tot een beter georganiseerd werkgeversperspectief, waardoor op termijn een CAO tot de mogelijkheden behoort.

De te maken afspraken moeten passen binnen de geldende spelregels van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA).



5 Gevolgen voor marktstructuur, rijdocent en consument

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een doorkijk gegeven naar de gevolgen van de voorgestelde 19 maatregelen op de marktstructuur, het inkomen van de rijdocent alsook de kosten voor de consument.

Voor de consument is het van belang dat de kwaliteit van het rijonderwijs geborgd is, het presteren van rij scholen en rijdocenten transparanter wordt en de prijs voor het halen van rijbewijs B dusdanig is dat het voor iedereen bereikbaar blijft. Wat betekent het voor de consument als er een nationaal leerplan komt, met een modulair opgebouwde rijopleiding, meerdere toetsmomenten en een landelijk leerlingvolg-systeem? Wordt het dan duurder om een rijbewijs te halen? is de vraag die logischerwijs wordt gesteld.

De rijdocent en de rijsschool willen graag een fatsoenlijke boterham verdienen in een normale werkweek (36-40 uur) met het werk dat zij dagelijks doen, waarbij er ook een pensioen kan worden opgebouwd. Voor hen kan de vraag worden gesteld wat de maatregelen betekenen voor het inkomen?

De maatregelen uit dit advies betekenen een fundamentele verandering voor de sector. Borging van de basiskwaliteit van het rijonderwijs en verhoging van de toetredingseisen voor instructeurs en rijsscholen hebben consequenties voor de concurrentieverhoudingen in de sector. Het is moeilijk om op voorhand de effecten daarvan op de prijsontwikkeling te voorspellen. Wel is het mogelijk een indicatie te geven van meer- en minderkosten ten opzichte van de huidige situatie en de consequenties daarvan in te schatten voor de consument en de rijsscholen.

5.2 Effect op marktstructuur

Er moet een economische marktstructuur zijn waarin het mogelijk is om op basis van kwaliteit onderscheid te maken en waarin het mogelijk is om met een normale werkweek een normale boterham te kunnen verdienen

Als gevolg van de voorgestelde maatregelen ontstaat naar verwachting een gelijk(er) speelveld voor de rijsscholen: het is immers met een verplicht nationaal leerplan met bijbehorend toezicht niet meer mogelijk om tegen een laag uurtarief lessen van slechte kwaliteit aan te bieden. Het is wel mogelijk om bovenop de minimumkwaliteit aanvullende kwaliteit te bieden om op die manier het onderscheid te maken.

Ook de toetredingseisen worden hoger: doordat rijinstructeurs en rijsscholen aan hogere eisen moeten voldoen, wordt het minder makkelijk om in te stappen in de sector. Daardoor zullen diegenen die denken met een relatief kleine inspanning, makkelijk geld te kunnen verdienen, geen of minder snel toegang zoeken tot deze markt. Dat geeft verlichting op de concurrentie op prijs en de verwachting is dat de 'race to the bottom' wordt gestopt. Op termijn zal de markt naar een nieuwe evenwichtslesprijs tenderen. Wat de effecten hiervan zijn op de nieuwe lesprijs, is op voorhand niet te voorspellen.

5.3 Gevolgen voor het inkomen van de rijdocent/rijsschool

De autorijlesmarkt is een regionale markt. Momenteel bestaan grote regionale verschillen in de lesprijs: vooral in de Randstad is de gemiddelde lesprijs door de grote concurrentie lager dan daarbuiten. Het CBR geeft aan dat de gemiddelde lesprijs in 2019 € 42 per uur is. Met een dergelijk uurtarief is het voor rijinstructeurs moeilijk om met een normale werkweek een modaal inkomen te verwerven en ook voorzieningen voor inkomensverlies door ziekte en/of ongeval en een pensioenvoorziening op te bouwen. Veel bedrijven werken dan ook meer dan het gemiddelde aantal uren om aan een acceptabel inkomen te geraken.

Om als eenmansbedrijf een modaal inkomen (€ 36.500 per jaar, wat past bij MBO-opleidingsniveau) te kunnen verwerven op basis van een werkweek van 40 uur, inclusief pensioenvoorziening en ziekte/arbeidsongeschiktheidsverzekering, is een uurtarief van € 56 nodig. Indien uitgegaan wordt van een lager inkomen behorend bij opleidingsniveau VMBO-T of VMBO Gemengde Leerweg (gemiddeld € 29.000 per jaar) is een uurtarief van € 50 nodig (zie de berekeningen in bijlage 14).

De verwachting is dat door de maatregelen de lage lespreizen zullen verdwijnen doordat de leskwaliteit niet meer kan worden uitgehold om goedkoper les te kunnen geven. Iedere rijinstructeur moet immers voldoen aan de gestelde basiskwaliteitsnorm in het nationaal leerplan om als rijsschool door de CCA te

worden erkend. Het is dus minder makkelijk om te starten als rijinstructeur of als rijschool. Daardoor zullen mensen die overwegen als rijinstructeur te beginnen een bewustere keuze maken. Ook is de verwachting dat het aantal instructeurs die dit erbij doen als bijverdienste, zal gaan afnemen. Daardoor ontstaat er minder aanbod in de markt met daarmee samenhangend prijseffect. Of en wanneer dat gaat optreden en in welke mate is op voorhand moeilijk te voorspellen. Dat is mede afhankelijk van ontwikkelingen in de markt. Het gaat hier immers om vrije prijsvorming.

In de sector wordt regelmatig gesproken over de introductie van een vastgestelde minimumlesprijs, om de ‘race to the bottom’ te stoppen. De verwachting is echter dat de introductie van het nationaal leerplan met bijbehorend toezicht, een dusdanige kwalitatieve bodem in de markt legt, dat het niet meer mogelijk is dat rij scholen een aanbod doen dat onder deze bodemkwaliteit ligt. Daarmee is ook geborgd welke prestatie een rij school moet leveren, waardoor oneigenlijke concurrentie op de inhoud van de opleiding niet meer mogelijk is. Dat betekent dat het minder makkelijk is om toe te treden tot de markt. Een minimumprijs zal concurrentie op andere aspecten die van invloed zijn op de prijs wegnemen en daarmee de vrije prijsvorming gaan belemmeren. Een minimumprijs zal als verkeer effect hebben dat rij scholen de neiging zullen hebben om deze minimumlesprijs in rekening te gaan brengen, ongeacht of deze te laag is (en dus onvoldoende om een redelijk inkomen mee te verdienen) of te hoog is (en dus onnodig kosten opdrijvend is voor de consument).

5.4 Gevolgen voor de samenleving en de consument

Door de maatregelen (nationaal leerplan, modulair opgebouwde rijopleiding met meerdere toetsmomenten en een landelijk leerlingvolgsysteem) wordt de kwaliteit van het rijonderwijs geborgd. Beginnende bestuurders zullen daardoor beter opgeleid gaan deelnemen aan het verkeer met een afnemende kans om betrokken te raken bij ernstige ongevallen. Het verdriet en de maatschappelijke kosten die samenhangen met ernstige verkeersongevallen zullen afnemen bij implementatie van de voorgestelde maatregelen, evenals de maatschappelijke effecten van rij scholen die de consument misleiden of onheus bejegenen.

Het is van belang dat bij implementatie van de voorgestelde maatregelen het rijbewijs voor iedereen betaalbaar blijft. Hierboven is al uiteengezet dat deze kwaliteitsverbetering gepaard gaat met een verwachte stijging van de lesprijs per uur, maar dat op voorhand niet voorspelbaar is hoe groot deze prijsverandering zal zijn. De branche roept overigens nu al op om de lesprijs te verhogen, omdat het lastig is om met de huidige gemiddelde lesprijs een fatsoenlijk inkomen te verdienen en een inkomensvoorziening bij ziekte en ongeval én pensioen op te bouwen.

Ook is het mogelijk dat het aantal lessen verandert, omdat sprake is van een voorgeschreven nationaal leerplan. Of dat meer of juist minder lessen zijn, zal afhangen van de keuzes die de CCA hierin maakt. Het is niet logisch om het aantal uren per lesonderdeel of per module te normeren. De ene leerling zal meer lessen nodig hebben dan de andere leerling per onderdeel. Dat blijft maatwerk en ter beoordeling aan de rijinstructeur.

De verwachting is dat het slagingspercentage per toets hoger zal worden en dat er dus minder vaak een tweede keer of zelfs derde keer een theorie- of praktijkexamen zal moeten worden afgelegd. Dat scheelt kosten voor de consument. Nu al is het slagingspercentage voor leerlingen die een RIS-opleiding hebben gevolgd, hoger dan voor leerlingen die een traditionele, niet-modulair opgebouwde opleiding hebben gevolgd.

Aan de andere kant brengen meerdere toetsmomenten wel extra kosten met zich mee. Een extra theorie-examen kost nu € 37 bij het CBR. Een extra tussentijdse praktijktoets zal ook tot meer kosten leiden, alhoewel nu al ruim 40% van de leerlingen een dergelijke toets aflegt. Een praktijktoets bij het CBR kost nu € 120 (exclusief de kosten voor het aanvragen van het examen en van het begeleiden van de leerling naar het examen door de rij school).

5.5 Kosten van de Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA)

Het advies is de CCA in het publieke domein te positioneren als een nieuw publiekrechtelijk ZBO, die tariefgestuurd kan worden gefinancierd. Onderstaand is een indicatieve berekening gemaakt voor de kosten van deze CCA.

Er zijn circa 8.000 rijscholen (waarvan ruim 6.600 B-rijscholen). Er wordt vanuit gegaan dat er gebruikgemaakt wordt van risicogericht inspecteren (circa 200 rijscholen per jaar), een aselechte steekproef van 1 op 100 rijscholen per jaar (circa 80 rijscholen per jaar) en reactieve controle (alleen bij klachten), circa 100 rijscholen per jaar. In totaal zijn er per jaar gemiddeld 380 inspecties nodig en zal dus circa 5,7% van de rijbewijs B-rijscholen jaarlijks worden geïnspecteerd.

Een routinecontrole bestaat uit het afleggen van een bezoek, de voorbereiding, de uitwerking en verslaglegging. Het kan zijn dat er nader onderzoek nodig is, zeker bij die rijscholen waar iets aan de hand is. Dat nader onderzoek bestaat in ieder geval uit het nemen en monitoren van maatregelen. Er kan ook sprake zijn van het afhandelen van bezwaar- en beroepschriften van rijscholen tegen interventies.

Voor een routinecontrole is de inschatting dat er gemiddeld vijf mensdagen nodig zijn, inclusief voorbereiding en opvolging. Voor een kleinere rijschool is minder tijd nodig dan voor een grotere rijschool met meerdere rijdocenten. Voor een uitgebreidere controle kan het aantal benodigde mensdagen flink oplopen. Gemiddeld wordt ervan uitgegaan dat er tien mensdagen per controle nodig zijn. Uitgaande van 220 effectieve werkdagen per jaar zijn voor het toezicht ongeveer 15 – 20 fte nodig.³³

Daarnaast zijn er fte's nodig voor het bepalen van de leerinhoud van het rijonderwijs (zowel het nationaal leerplan voor rijbewijs B als het nationaal leerplan voor de rijinstructeursopleiding), de afstemming met de examens bij het CBR en het IBKI, ICT (onder meer het ontwikkelen en beheren van het landelijk leerlingvolgsysteem voor 200.000 leerlingen op jaarbasis), communicatie, management en regulier overhead. Daar zijn naar schatting 60-70 fte mee gemoeid.

In totaal zijn er dus 75 – 90 fte nodig voor het reilen en zeilen van de CCA en diens uitvoeringsorganisatie. Uitgaande van gemiddeld € 75.000 – € 80.000 per fte³⁴, komt dat neer op circa 5,625 – 7,2 miljoen euro per jaar.

Tariefsturing betekent dat deze kosten gedragen moeten worden door de consumenten, de leerlingen dus. Uitgaande van gemiddeld 200.000 leerlingen per jaar, kost de CCA circa € 28 – € 36 per leerling.³⁵

De gemiddelde kosten voor het halen van een rijbewijs bedragen gemiddeld € 2.500 voor het hele traject, inclusief examenkosten. Deze direct aanwijsbare kostenstijging bedraagt daarmee circa 1 – 1,5% van de totale kostprijs van het rijbewijs B.

Het advies is om deze kosten door de rijschool te laten betalen aan de CCA, op het moment dat de leerling door de rijschool wordt ingeschreven in het landelijk leerlingvolgsysteem. De rijschool berekent deze kosten zonder btw door aan de leerling.

³³ 10 mensdagen per rijschool betekent in totaal 3800 mensdagen die nodig zijn per jaar. Per fte is 220 mensdagen beschikbaar. $3.800/220 =$ circa 17 fte.

³⁴ Volgens HFIR 2020 kost een s10 inclusief overhead € 75.000 per jaar en een s11 € 80.000 per jaar.

³⁵ In de aanloopfase van de totstandkoming van de CCA (de CCA in oprichting) zullen de kosten publiek moeten worden gefinancierd en ten laste komen van het ministerie van IenW.

5.6 Samenvattend

Samenvattend is de verwachting dat als gevolg van de maatregelen de concurrentiedruk zal afnemen, waardoor een prijsopdrijvend effect op de lesprijs kan ontstaan. Daardoor verbetert de inkomenspositie van de rijdocent. Het is echter niet duidelijk hoe groot die prijsverandering gaat zijn.

Het is moeilijk een correcte schatting te maken van het effect op de prijs voor de consument. Of het duurder wordt voor de consument om het rijbewijs B te halen, is op voorhand niet met een eenduidig 'ja' of 'nee' te beantwoorden. Aan de ene kant zijn er meerkosten, zoals de kosten voor de CCA, de extra toetsmomenten en de mogelijk oplopende lesprijs per uur, en aan de andere kant zijn er minderkosten, zoals het feit dat er minder examens nodig zijn om te slagen (hogere slagingskans) en mogelijk minder rijlessen.

De gemiddelde kosten voor het halen van een rijbewijs bedragen momenteel ongeveer € 2.500 voor het hele traject, inclusief examenkosten. De direct aanwijsbare kostenstijging betreft de kosten voor de CCA en dat is ongeveer 1 à 1,5% van de totale kostprijs van het halen van een rijbewijs.



6 Hoe nu verder?

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de benodigde acties om te komen tot een Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA), de wetgeving die moet worden aangepast alsook acties die meteen kunnen worden opgepakt door de sector, het CBR en het IBKI. Ten slotte wordt een aantal perspectieven voor de termijn nadat de CCA operationeel is, geschetst.

6.2 Curriculumcommissie Autorijonderwijs

Voordat de CCA operationeel is, moet er een en ander gebeuren. Inclusief wetgeving zal het drie tot vier jaar duren alvorens de CCA volledig operationeel is.

De organisatie moet worden ingericht. Daarvoor is een kwartiermaker nodig. In de opbouw van de organisatie zal gebruik moeten worden gemaakt van inhuur van expertise. Dan kan inhoudelijk worden gestart met het ontwikkelen van het nationale leerplan en daarna met het (digitale) leerlingvolgsysteem en bijbehorend leerportfolio. De toezichthoudende taken kunnen als laatste worden ingericht en opgepakt.

De kosten voor de opbouwphase zullen door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat moeten worden gedragen.

Uiteindelijk zijn er ongeveer 75 – 90 fte gemoeid met het functioneren van de CCA en diens uitvoeringsorganisatie (zie hoofdstuk 5). De kosten van deze organisatie bedragen circa 5,625 – 7,2 miljoen euro. Zodra de CCA operationeel wordt, kunnen deze kosten met een tarief per leerling worden gefinancierd.

6.3 Veranderingen in wetgeving

In hoofdstuk 4 is per maatregel aangegeven of er een verandering van wetgeving noodzakelijk is. Hieronder staan die maatregelen op een rij. Onder meer zal de WRM (Wet Rijonderricht Motorrijtuigen) moeten worden aangepast:

- van examengestuurd systeem naar een gemengd of hybride systeem van examen- en opleidingsgestuurd systeem;
- rijonderwijs moet zich houden aan het nationaal landelijk leerplan;
- rijonderwijs moet zich houden aan modulaire opbouw;
- rijinstructeur en rijschool moet leerlingvolgsysteem gebruiken;
- rijinstructeur bouwt leerportfolio op voor iedere leerling;
- verplichting verkeerslessen in voortgezet onderwijs;
- nieuwe examen- en toetsmomenten vastleggen;
- het IBKI moet bevoegdheden krijgen de WRM-bevoegdheid op te kunnen schorten en uiteindelijk in te kunnen trekken;
- bijscholing rijinstructeur verzwaren en wetgeving daartoe aanpassen;
- wetgeving aanpassen zodat het niet meer mogelijk is voor rijinstructeurs tot in het oneindige voor de praktijktoets te zakken;
- geef het IBKI de bevoegdheid eisen te stellen aan kandidaten die opgaan voor het examen, waaronder het hebben gevolgd van een gecertificeerde rijinstructeursopleiding;
- bevoegdheden van de CCA moeten een wettelijke basis krijgen.

6.4 Waarmee kan nu al worden begonnen?

Los van het feit dat meteen kan worden gestart met de voorbereidingen voor de CCA en de noodzakelijke wijzigingen van de wetgeving, waaronder de WRM, kunnen op korte termijn diverse maatregelen in gang worden gezet door de sector zelf. Om dat voor elkaar te krijgen, is het nodig dat er in de sector sprake is van betere samenwerking en organisatie dan nu het geval is. Dit advies is dan ook een oproep aan de sector om zichzelf beter te gaan organiseren als gesprekspartner voor de CCA i.o. Tegelijkertijd zal een beter georganiseerde sector een betere basis geven voor het op termijn mogelijk maken van een CAO voor rijdocenten in loondienst.

Leerplannen voor rijbewijs B

- Ondersteun de bestaande initiatieven om te komen tot een modulaire opleiding met tussentijdse (leervorderings)toetsen (RIS/ROM-opleiding) en stimuleer dat deze vooruitlopend op het nationale leerplan de norm wordt voor rijscholen.
- Ontwikkel een werkwijze voor collegiale toetsing en voer dat op basis van vrijwilligheid in, vooruitlopend op de vastlegging daarvan in het nationale leerplan. Hiermee kan gestart worden op regionaal niveau.
- Ontwikkel een werkwijze dat een andere instructeur dan de vaste instructeur een proeftoets afneemt en voer dat op basis van vrijwilligheid nu al in. Indien deze leswijze is toegepast en wordt doorgegeven aan het CBR, kan het CBR dat betrekken bij het examenoordeel.

Eisen voor examen rijbewijs B

- Laat de divisies theorie en rijvaardigheid van het CBR, in overleg met de partijen die op dit moment

betrokken zijn bij de samenstelling van de examens, nadere eisen formuleren waaraan moet zijn voldaan alvorens op te gaan voor het rijbewijs B en laat de vaste instructeur van een leerling examengereed verklaren in relatie tot die eisen.

- Doe voorbereidingen en experimenten met het vastleggen van het rijexamen (rijdata, beelden en wellicht gesproken woord) gebruikmakend van lesauto's met de nodige voorzieningen.
- Pas de exameneisen dusdanig aan dat een meer competentiegerichte beoordeling mogelijk wordt.
- Stimuleer het gebruik van de tussentijdse toets c.q. RIS-toetsingstraject als voorbeeld van meervoudig toetsen.
- Sluit aan bij bestaande ontwikkelingen (nieuwe dynamische toets gevaarherkenning, Proeftuinen Beginnende Bestuurders).

Examenaanvragen

- Voer in dat de vaste rijinstructeur van een leerling bij het aanvragen van het praktijkexamen moet verklaren dat de leerling examengereed is.
- Laat het CBR per leerling één examenmoment voor zowel theorie- als praktijkexamens aan de rijsschool toewijzen binnen een aantal door de rijsschool/leerling opgegeven dagen.

Rijdcentopleiding

- Start met certificering van opleidingsinstituten door het IBKI.
- Laat het IBKI ook een start maken met het vaststellen van de leerinhoud van de instructeursopleidingen.
- Laat het IBKI starten met het stellen van eisen aan docenten van de instructeursopleidingen.

Eisen WRM-examen en WRM-bijbscholing

- Laat het IBKI samen met de Adviesraad WRM en de examenopgavencommissie een verzwaard rijinstructeursexamen ontwikkelen.
- Onderzoek welke aanpassingen nu al mogelijk zijn, waaronder het actualiseren van de bron-documenten (gedetailleerde beschrijving van de examenonderdelen) van de WRM-examens.
- Laat IBKI de praktijkstage aanpassen zodat alleen bij gecertificeerde stageleerbedrijven stage kan worden gelopen en ontwikkel daartoe een systematiek om rijsscholen als stageleerbedrijf door het IBKI te certificeren.
- Laat het IBKI een systeem van stageportfolio introduceren dat onderdeel wordt van het examen.
- Breidt de bijbscholing uit met een jaarlijkse verplichting met een minimum aantal te behalen punten voor vastgestelde thema's. Controle van de kwaliteit van de bijbscholingscursussen gebeurt door het IBKI.
- Laat het IBKI een start maken met het opleidingsportfolio voor rijdocenten.

6.5 Doorontwikkelingsperspectief nadat de CCA operationeel is

Met de oprichting van de CCA zullen nieuwe verhoudingen in de sector ontstaan. Als de CCA eenmaal operationeel is en ook de andere voorgestelde maatregelen zijn ingevoerd, ontstaat een nieuwe werkelijkheid in de sector. Hieronder zijn vervolgstappen in de sector mogelijk die nu nog niet mogelijk zijn. Deze zijn hieronder opgenomen.

Evaluatie van structurele maatregelen

Laat na vier jaar een evaluatie doen op de voortgang van de implementatie van de voorgestelde structurele maatregelen uit hoofdstuk 4 en de acties op korte termijn uit dit hoofdstuk.

Verbreden naar andere rijbewijscategorieën

Laat onderzoeken of andere rijbewijscategorieën op termijn onder de verantwoordelijkheid van de CCA kunnen worden gebracht. Gestart zou kunnen worden met de categorieën motor (A) en bromfiets (AM), gevolgd door de categorieën vrachtauto (C), bus (D) en tractor (T).

MBO-opleiding voor rijdocenten

Laat onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een rijdocentopleiding die aansluit op het voortgezet onderwijs. Uitgaande van de huidige VMBO-vooropleidingseis zou dat een opleiding op MBO-niveau moeten zijn. Wanneer deze mogelijkheid zou bestaan, kunnen jongeren al in een vroege fase een bewuste keuze maken voor het beroep van rijdocent waarbij deze opleiding een breder beroeps-perspectief zal moeten bieden dan alleen dat van rijdocent. Een van de voordelen van aansluiting bij de MBO-systematiek is dat certificering alsook toezicht reeds zijn georganiseerd binnen de systematiek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Laat de leerling zelf het examen aanvragen bij het CBR

Maak de leerling zelf verantwoordelijk voor het eigen leerproces, waarbij de leerling het examen direct aanvraagt bij het CBR en rechtstreeks aan het CBR betaalt. De rijkschool in de persoon van de vaste rijinstructeur moet wel aangeven dat een leerling 'examengereed' is. Daarmee wordt de mogelijkheid om te handelen in examens voorkomen en is het niet meer mogelijk om examenblokken in te kopen bij het CBR.

Afrijden in CBR-auto's met volwaardige ritregistratie

Laat op termijn onderzoeken of de inzet van CBR-examenauto's behulpzaam en aanvullend is. Dat is pas zinvol als alle voorgestelde maatregelen in samenhang geïmplementeerd zijn. Dan is sprake van een situatie die vergelijkbaar is met die in het reguliere onderwijs, waarbij er 'schoolexamens' zijn en een 'centraal eindexamen'. De leerling mag ervan uitgaan dat hij of zij slaagt voor het praktijkexamen, omdat hij of zij alle stappen in het nationaal leerplan, navolgbaar in het leerportfolio, heeft doorlopen. De finale praktijktoets is dan eigenlijk niet meer dan een laatste check.

Onderbrengen taken instructeursopleidingen bij de CCA

Het advies is om via certificering van de instructeursopleidingen door het IBKI een kwaliteitsverbetering tot stand te brengen. Evalueer het resultaat daarvan over vier jaar. Indien de kwaliteitsverbetering onvoldoende is gerealiseerd, breng dan de uitvoering van de taken rondom de instructeursopleidingen onder bij de CCA.

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingsgroep en adviesteam verbeteren autorijscholenbranche

Begeleidingsgroep

Organisatie	Naam	
Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB (ANWB), consumentenbelang	Marianne	Dwarshuis
Ministerie van IenW	Bart	Olde Agterhuis
Landelijke belangenvereniging voor verkeersopleidingsinstituten (LBVI)	Wilbert	van Beersum
BOVAG	Peter	Niesink
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)	Harold	Bekhuis
Het instituut voor certificering en examinering in de mobiliteitsbranche (IBKI)	Herme	Bruin
Vereniging Rijschool Belang (VRB)	Jos	van Zuylen
Federatie Auto- en Motorrijscholen (FAM) en Alliantie Samen Sterk	Ruud	Rutten
Vereniging Verkeersveiligheid Belangen (VVB)	Gijs	Kantelberg
Landelijke Beroepsvereniging Kwaliteitsbevordering Rijschoolbranche (LBKR)	Jos	Post
Veilig Verkeer Nederland (VVN)	Evert-Jan	Hulshof
Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV)	Michiel	Wallaard
Rijschool Samenwerking Team	Mirjam	Stephanus
TeamAlert	Maartje	Burghgraef
Federatie Nederlandse Vakvereniging (FNV)	Mariëlle	Schoonhoven
Ministerie van OCW	Jerôme	Smits

Adviesgroep

Organisatie	Naam	
Onafhankelijk	Emile	Roemer
Ministerie BZK, adviseur	Jaap	Uijenbroek
Ministerie BZK, adviseur	Barbara	Zeeman
Ministerie IenW, communicatie	Joris	Drost
Ministerie IenW, ondersteuning	Merel	van Beekum
Royal HaskoningDHV	Jan	Vissers
Royal HaskoningDHV	Anastasia	Tsapi

Bijlage 2 Overzicht werkbezoeken

CBR-divisie Rijvaardigheid, Arnhem	Harold	Bekhuis	2-12-2020
Bruinsma Verkeersopleidingen, Utrecht	Frank	Hoornenborg	11-12-2020
CBR, Rijswijk	Alexander	Pechtold	18-12-2020
Ruud Rutten Verkeersopleidingen en FAM Opleiders, Venlo	Ruud Jean-Paul	Rutten Lam	21-12-2020
Zoommeeting Landelijke Beroepsvereniging Kwaliteitsbevordering Rijschoolbranche (LBKR)	Jos	Post	22-12-2020
Vereniging van Rijschoolhouders regio Doetinchem, Didam	Harold en Karin	Straatsma	8-1-2021
Autorijschool van der V1 en RST, Purmerend	Sandra Marcel Mirjam	van van der Laar Veen Stephanus	21-1-2021
IBKI, Nieuwegein	Herme Henk Dennis	Bruin Burghout Dubbers	22-1-2021
De Verkeersacademie, Nieuwegein	Gijs	Kantelberg	22-1-2021
Algemene Leden Vergadering Vereniging Rijschool Belang (VRB)	Jos	van Zuylen	29-1-2021

Bijlage 3 Resultaten enquête ‘Mogelijke verbeteringsopties rijsschoolbranche’

Voor de verkenning van alternatieven met betrekking tot de mogelijke opties voor de verbetering van de rijsscholenbranche, is een enquête ontwikkeld en verspreid tussen 21 december 2020 en 11 januari 2021. Deze enquête is bedoeld om aan alle WRM-certificaathouders en personen die niet in het bezit zijn van een WRM-certificaat gelegenheid te bieden een mening te geven over een aantal verbeteropties voor de rijsscholenbranche.

De werving van de respondenten heeft via twee kanalen plaatsgevonden (zie onderstaande tabel):

- via het IBKI onder WRM-certificaathouders;
- via organisaties van de begeleidingsgroep (aangevuld met een aantal Facebook-groepen).

	Totaal # reacties	# volledig ingevuld	# voortijdig gestopt
IBKI-enquête	3.880	2.452	1.428
Algemene enquête	1.095	780	315

Onderstaand kader laat zien wat de belangrijkste redenen zijn voor het voortijdig stoppen met invullen van de enquête.³⁶ De meest voorkomende reden is technische problemen die de invulling van de kernvraag van de enquête niet mogelijk heeft gemaakt. De grootste oorzaak van deze problemen is het gebruik van oude versies van internetbrowsers.

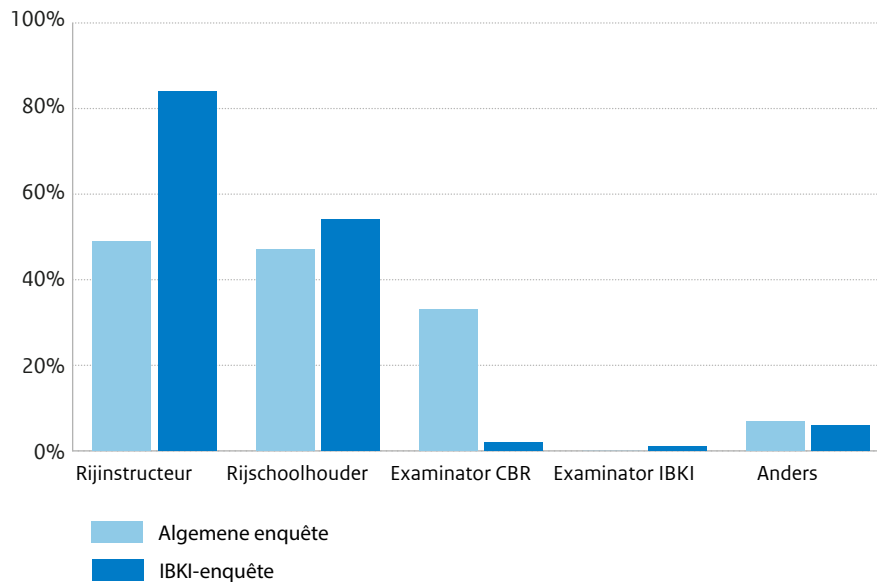
1. **Technische problemen** door gebruik van oude versies van browsers (relevant voor invulling ordeningsvraag)
2. **Niet eens met de inhoud.** Voorbeelden van reacties:
 - “De antwoorden van deze enquête zijn nogal erg vaag.”
 - “Ik heb de enquête afgebroken omdat ik eerst de probleemanalyse wil zien.”
 - “Dit is een onzinnige vraag.” (relevant voor invulling ordeningsvraag)
3. **Niet eens met vragenstelling.** Voorbeelden van reacties:
 - “Deze enquête moet opnieuw geschreven worden met omschrijvingen van de vragen.”
 - “Een simpelere enquête maken, bijvoorbeeld Wat staat onder ‘modulaire opbouw?’”
 - “Ik heb hem afgebroken bij de vraag of je op volgorde met cijfers in wil vullen 1 t/m 12 hoe belangrijk je dat vindt om te veranderen. Te veel opties in 1 vraag.”
 - “Je wordt gedwongen iets te kiezen waar je het niet mee eens bent.”

³⁶ In verhouding tot het aantal ingevulde/afgebroken enquêtes geven de opmerkingen en de e-mail van het IBKI niet meer dan een indicatie van waarom mensen stopten.

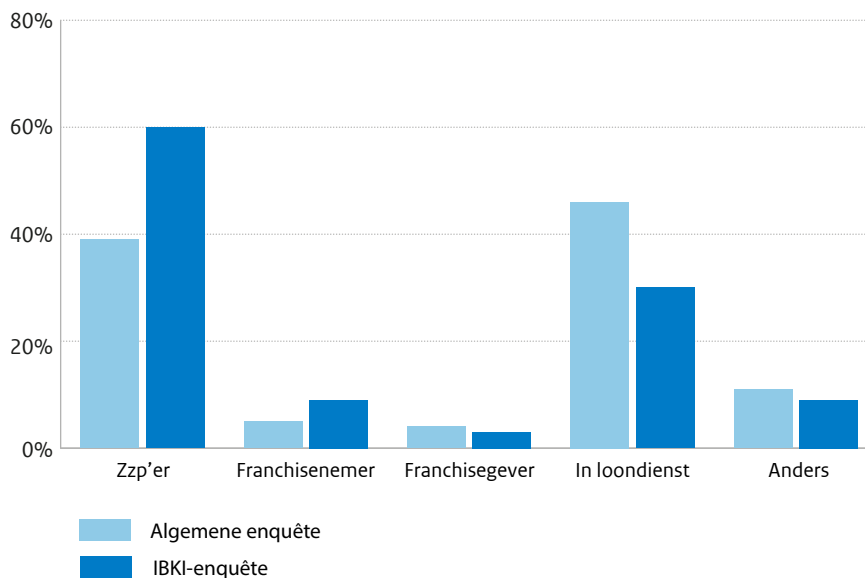
Achtergrondkenmerken respondenten

De meeste respondenten werken als rijinstructeur of rijschoolhouder en zijn zzp'er of in loondienst (zie onderstaande figuren). Meer dan 75% van de respondenten werkt fulltime en bijna 24% parttime.

Functie respondenten



Functie ondernemers



Welke oplossingen geeft men prioriteit

Aan de respondenten is een lijst met twaalf oplossingsalternatieven voorgelegd. Er is hun gevraagd om de opties te rangschikken van één tot twaalf (1 = meest belangrijk; 12 = minst belangrijk).

De modulair opgebouwde rijopleiding en het daaraan gerelateerde examentraject staan bij beide groepen in de top drie. In beide gevallen staat de modulair opgebouwde rijopleiding op de eerste positie (zie figuren op de volgende pagina).

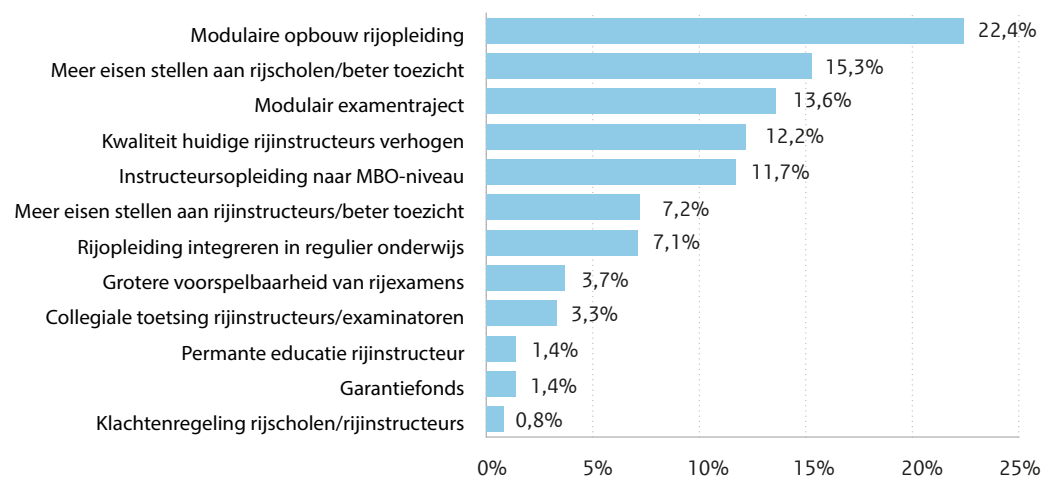
De eerste positie van de modulaire opleiding kan worden geïllustreerd met de volgende uitspraken:

“Bij een modulaire opbouw van de rijopleiding kun je je leerdoelen sneller bereiken. Dat stimuleert de leerling en is goed voor diens zelfvertrouwen.”

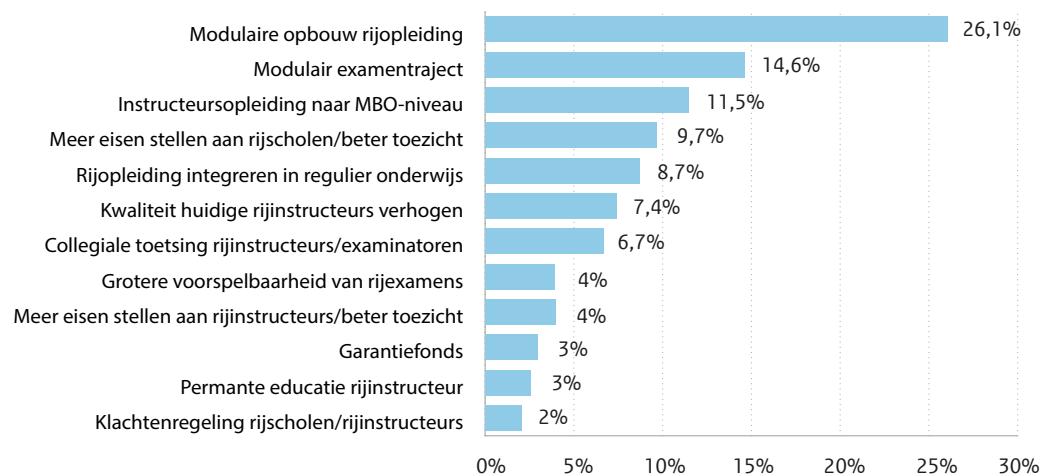
“Beter voor de leerling, theorie en praktijk worden beter geïntegreerd.”

“Uit de RIS-opleidingen is gebleken dat leerlingen beter voorbereid zijn op het examen en eerder slagen.”

“Hierdoor ontstaat er meer overzicht en structuur voor de leerling en instructeur.”



Ranking van meest tot minst belangrijke verbeteringsopties - algemene enquête



Ranking van meest tot minst belangrijke verbeteringsopties - IBKI-enquête

Het examentraject dat hoort bij een modulaire rijopleiding staat op de tweede en derde plaats in de enquêtes. De respondenten stellen dat deze examenstructuur ervoor zorgt dat de leerling niet op stressbestendigheid maar op vaardigheden getoetst wordt.

Meer eisen stellen aan en toezicht houden op rijsscholen staat in de algemene enquête op plaats twee. Respondenten noemen hiervoor onder meer de volgende redenen:

“Meer eisen en meer toezicht betekent meer kwaliteit voor de klant, eerlijke concurrentie en transparantie.”

“Toezicht op kwaliteit rijsscholen zal ook bijdragen aan kwaliteit rijinstructeurs. Onverwachte controles van rijinstructeur helpen daarbij.”

“Bij meer professionaliteit horen ook hogere eisen aan een onderneming.”

In de IBKI-enquête staat de opleiding van de instructeur naar MBO-niveau op plaats drie. Toelichtingen daarbij zijn:

“Door de opleiding naar een hoger plan te tillen, wordt uiteindelijk de kwaliteit beter en wordt er ook met meer respect naar de rijinstructeur gekeken.”

“MBO-niveau voor instructeurs is beter in verband met werk-en denkniveau van de toekomstige instructeur. Heeft ook te maken met het omgaan met de leerling. Dus aanpassen aan het leervermogen van de leerling.”

Bijlage 4 Samenvatting sessies met jongeren uit het TeamAlert-panel

Op maandag 15 maart en woensdag 17 maart 2021 zijn twee sessies gehouden met jongeren uit het TeamAlert-panel. Bij de eerste sessie waren zeven jongeren betrokken, bij de tweede sessie negen jongeren (zie voor meer details de tabellen aan het einde van deze bijlage). Beide sessies duurden ongeveer anderhalf uur en hadden een digitale vorm.

Tijdens de sessies zijn drie belangrijke wijzigingen met de jongeren besproken: 1) het opsplitsen van het theorie-examen, 2) het invoeren van een modulair opleidings- en toetstraject en 3) het invoeren van een leerlingvolgsysteem.

Wijziging 1: Opsplitsen theorie-examen

Belangrijke elementen van deze wijziging:

- Theorie opgeknipt in basistoetsregels en inzicht en een toets gevaarherkenning.
- Pas als basistheorie is gehaald, begin je aan praktijklessen.
- Gevaarherkenningsexamen komt later in het traject en toets bestaat uit opgaven met bewegende beelden.
- In de praktijklessen word je voorbereid op het examen gevaarherkenning.

Jongeren zijn positief over opsplitsen van het theorie-examen in twee toetsmomenten. Er is wel aandacht nodig voor de manier waarop leerlingen leren. Sommigen leren de theorie vooral door die in de praktijk toe te passen, voor die groep is het niet verstandig om te eisen dat ze het theorie-examen halen voordat ze met de opleiding mogen beginnen. Jongeren vinden het goed als de toets gevaarherkenning een nieuwe inhoud krijgt en later in het traject komt. Gevaren herkennen moet je in de praktijk leren vanuit je rol als automobilist.

De jongeren geven aan dat de opsplitsing niet moet leiden tot langere wachttijden bij het CBR. Ook moeten de kosten binnen de perken blijven.

Wijziging 2: Praktijk

Belangrijke elementen van deze wijziging:

- Praktijk is opgeknipt in stukken; een leerling gaat pas door naar een volgende fase als hij of zij een eerdere fase gehaald heeft.
- Een andere rijinstructeur beoordeelt.
- Als alles gehaald is, komt de tussentijdse toets en vervolgens het afsluitende examen; beide via het CBR.
- Eerdere toetsen (ook die van de rijinstructeur) tellen mee, net zoals bij schoolexamens en centraal eindexamen.

Er is onder de jongeren een breed draagvlak voor een systeem van tussentijdse toetsen, waarin ook een toetsende rol voor de rijinstructeur is. Om het toetsoordeel van instructeur te kunnen meewegen, is wel controle op kwaliteit c.q. toezicht nodig. Ook is toezicht nodig op de examengereede verklaring door de instructeur. Eindkwaliteit moet buiten kijf staan, dat moet tijdens het afsluitende examen afdoende worden getoetst.

Wijziging 3: Leerlingvolgsysteem

Belangrijke elementen van deze wijziging:

- Het gaat om een landelijk systeem waarin alle voortgang wordt bijgehouden.
- Rijschool en CBR hebben hier inzicht in (en eventuele theorieschool ook) en voegen resultaten toe; leerling zelf heeft ook toegang tot het systeem.
- Zelfreflecties van de leerling worden in het systeem vastgelegd.

Er is veel draagvlak voor het leerlingvolgsysteem. Goed dat er aandacht is voor de zelfreflectie van de leerling en dat je zelf inzage hebt, zodat je kunt volgen hoe je ervoor staat. Bij twijfelgevallen op afsluitend examen moet de examinator kunnen terugkijken in het leerlingvolgsysteem.

Jongeren merken op dat het niet te complex moet worden, want dan is de instructeur te veel tijd kwijt aan administratie. Zorg ervoor dat het gemakkelijk in te vullen is, bijvoorbeeld met behulp van een app. Het moet een gebruiksvriendelijk systeem zijn en er moet niet mee gerommeld kunnen worden. Ook hier maken jongeren kritische opmerkingen ten aanzien van de kosten, die moeten beperkt zijn. Het rijbewijs is al duur genoeg. Het moet betaalbaar blijven.

Deelnemers sessie 1

Deel- nemer	Leeftijd	Situatie	Hoe lang rijbewijs (maanden)	Geslacht	Opleidings- niveau	Provincie
1	17	Ik ga binnenkort starten met autorijlessen		Pas niet in een hokje	Vwo	Zuid-Holland
2	23	Ik ben nu bezig met autorijlessen		Vrouw	Hbo	Gelderland
3	19	Ik heb mijn autorijbewijs gehaald	3	Man	Vwo	Utrecht
4	18	Ik ben nu bezig met autorijlessen		Vrouw	Mbo	Noord-Holland
5	17	Ik ga binnenkort starten met autorijlessen		Vrouw	Havo	Noord-Holland
6	19	Ik ben nu bezig met autorijlessen		Vrouw	Wo	Overijssel
7	23	Ik ben nu bezig met autorijlessen		Vrouw	Wo	Zuid-Holland

Deelnemers sessie 2

Deel- nemer	Leeftijd	Situatie	Hoe lang rijbewijs (maanden)	Geslacht	Opleidings- niveau	Provincie
1	20	Ik ga binnenkort starten met autorijlessen		Man	Wo	Zuid-Holland
2	17	Ik ben nu bezig met autorijlessen		Man	Vwo	Utrecht
3	21	Ik ben nu bezig met autorijlessen		Vrouw	Havo	Overijssel
4	19	Ik heb mijn autorijbewijs gehaald	11	Man	Wo	Drenthe
5	18	Ik heb mijn autorijbewijs gehaald	6	Vrouw	Vwo	Utrecht
6	17	Ik ga binnenkort starten met autorijlessen		Vrouw	Mbo	Groningen
7	17	Ik ben nu bezig met autorijlessen		Man	Vmbo	Friesland
8	17	Ik ga binnenkort starten met autorijlessen		Vrouw	Hbo	Utrecht
9	23	Ik heb mijn autorijbewijs gehaald	18	Man	Mbo	Noord-Brabant

Bijlage 5 Bestaande methodes theorie-opleiding

Theoretische opleiding ter voorbereiding op de theorie-examens kan op de volgende manieren worden gegeven (bron: Vereniging Rijschool Belang):

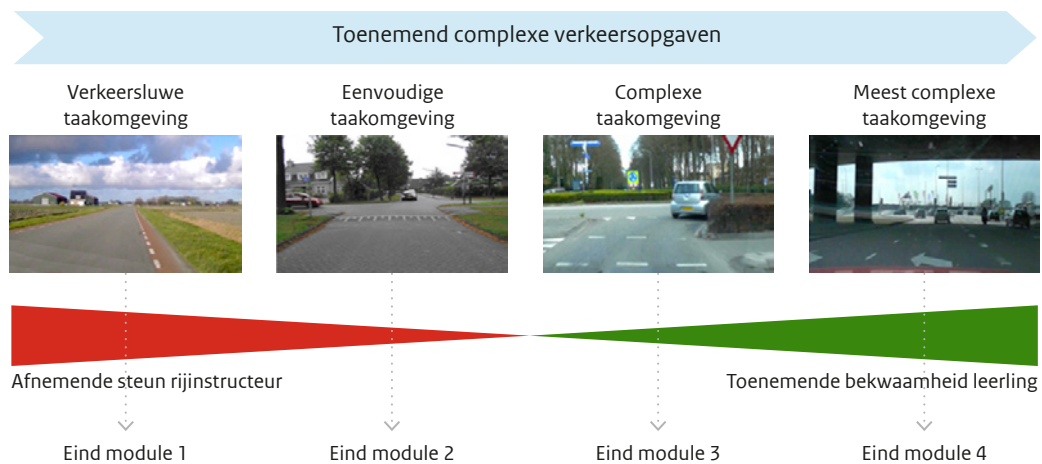
- Traditioneel lesgeven in de rijschool. Meestal een serie van 6 tot 10 wekelijkse klassikale lessen waarbij de opleider gebruiktmaakt van systemen van Verjo, Veka Best en andere aanbieders. Leerling heeft dan thuis ook nog de mogelijkheid om met behulp van een inlogcode, verstrekt door de rijschool, examens te oefenen.
- Traditioneel klassikaal lesgeven met door de opleider zelfgemaakt materiaal.
- Individueel theorieles met materiaal van een leermiddelenontwikkelaar, waar de rijschool zelf een abonnement heeft op het materiaal. De leerling krijgt een inlogcode, de rijschool kan de vorderingen zien. En ook de gemaakte fouten komen in beeld.
- Theorie-on-line cursus verstrekt door de rijschool, waar de leerling in zijn of haar eigen situatie inlogt op een cursus en de rijschool al dan niet zelf de vorderingen kan volgen.
- Wanneer er onduidelijkheden zijn, kan in de praktijkles tekst en uitleg gegeven worden of de instructeur kan door middel van vragen boven tafel krijgen of de kandidaat alleen achter de pc heeft gezeten of daadwerkelijk de lesstof (dus kennis heeft) tot zich heeft genomen.
- Theorie-on-line cursus als boven maar dan uitgebreid met een papieren lesboek en een praktijkboek. Ook dan kan de instructeur de vorderingen bekijken.
- Theorie leren met behulp van een papieren lesboek.
- Leerling schaft zelf e-learning materiaal aan. Rijschool kan dan geen vorderingen inzien.
- Leerling krijgt/leent/neemt boekje over van een vriendje of familielid die eerder op theorie-examen is gegaan. Grootste nadeel hiervan is dat de leerling maar ook de instructeur niet weet hoe actueel dit materiaal is. En als ze niet zouden slagen, kun je niet achterhalen of het gebrek aan opgedane kennis is of dat dit toe te schrijven is aan verouderd materiaal.
- Examenvragen oefenen. Al dan niet verkrijgbaar bij de rijschool voor een aantal uur.
- Eendaagse theoriecursus volgen bij een hierin gespecialiseerde aanbieder.
- 'Turbo-theorie': intensieve spoedcursus gedurende de ochtend en vroege middag, om vervolgens direct aansluitend het theorie-examen af te leggen.
- Mengvorm van een dagcursus volgen waarbij voorafgaand aan de dagcursus al vragen worden aangeboden. Na de dagcursus tot aan de examendag worden eventueel ook nog oefenvragen verstuurd.
- Leerlingen kopen geen lesmaterialen en gaan op de bonnefooi deelnemen aan het theorie-examen. Soms met behulp van examenoefenvragen die ze op internet aantreffen. Grootste nadeel hiervan is dat ze niet weten hoe actueel dit materiaal is.
- Rijscholen hebben soms ook zelf theorieboeken aangeschaft die de leerling te leen krijgt. Nadeel hiervan is dat je als rijschool goed in de gaten moet houden of er geen wijzigingen zijn doorgevoerd.
- Rijscholen spreken met een aantal collegae af om gezamenlijk theorielessen te verzorgen voor leerlingen die klassikaal en goed opgeleid willen worden. Dat doen ze via een jaarrooster waar de leerlingen zich voor kunnen aanmelden. Beurtelings nemen de aangesloten collegae deze lessen voor hun rekening.

Bijlage 6 Modulaire opbouw van de Rijopleiding in Stappen

De Rijopleiding in Stappen (RIS) is opgebouwd uit 46 scripts verdeeld over vier modules:

- *Module 1 Voertuigbediening en voertuigcontrole*
De leerling leert de basistechniek om een auto te besturen en leert een aantal basishandelingen om veilig te kunnen autorijden.
- *Module 2 Eenvoudige verkeerssituaties*
De leerling leert eenvoudige, vaak voorkomende verkeerssituaties te beheersen. Hij of zij maakt kennis met verschillende verkeersgebieden en leert via de toepassing van de taakprocessen waarnemen, voorspellen, evalueren, beslissen en handelen om eenvoudige situaties in het verkeer op te lossen.
- *Module 3 Complexe verkeerssituaties*
De leerling leert om alle taken zelfstandig uit te voeren, in alle verkeersgebieden en complexe verkeerssituaties. De rijinstructeur coacht en ondersteunt zo nodig nog.
- *Module 4 Verantwoord gedrag*
In module 4 wordt alle leerstof verder verfijnd. In module 4 staat een aantal meer algemene scripts centraal, die ook al in de modules 1, 2 en 3 aan de orde komen, maar die de leerling nu zelfstandig leert uitvoeren in alle mogelijke verkeerssituaties.

Coaching loopt als een rode draad door de RIS. Gedurende de gehele rijopleiding leert de leerling verkeersopgaven steeds bekwaamer en zelfstandiger uit te voeren. Onderstaand figuur geeft weer hoe de verkeersopgaven per module steeds complexer worden. Tegelijkertijd trekt de rijcoach zich steeds verder terug; dat wil zeggen, hij of zij geeft steeds minder instructie en hulp bij de opgaven en laat de leerling steeds meer zelf uitvoeren. Via een systeem van zelfbeoordeling en rijcoachbeoordeling worden de leerlingen gestimuleerd tot een meer zelfstandige en actieve leerhouding: dat leert de leerling om verder te leren, ook nadat het rijbewijs is gehaald.



Bijlage 7 Kwaliteitsborging CBR-praktijkexaminatoren

Huidig wettelijk kader kwaliteitsborging

Vanuit (Europese) wet- en regelgeving worden eisen gesteld aan de praktijkexaminatoren van het CBR. In bijlage IV van de derde Europese rijbewijs richtlijn (RICHTLIJN 2006/126/EG) zijn minimumnormen opgenomen voor personen die praktijkexamens afnemen. Het gaat daarbij om examinator worden en examinator blijven. Via een ministeriële regeling is deze bijlage integraal van toepassing op het CBR. (Potentiële) examinatoren dienen een door het CBR vast te stellen opleidingsprogramma te voltooien om de in de regelgeving genoemde vaardigheden op te doen. Na afloop dienen zij door examinering aan te tonen dat zij over voldoende kennis, inzicht en vaardigheden beschikken.

Bijscholing en controle van examinatoren

Enkeel maal examinator dienen ze een bepaalde hoeveelheid bijscholing per categorie rijbewijs te volgen:

- vier dagen per twee jaar bijscholing gericht op het op peil houden en actualiseren van de vereiste kennis en examineringsvaardigheden, het opdoen van nieuwe vaardigheden en het (blijven) hanteren van eerlijke en uniforme maatstaven;
- vijf dagen per vijf jaar gericht op het op peil houden en verbeteren van de (eigen) praktische rijvaardigheid.

Het CBR dient daarnaast zorg te dragen voor:

- jaarlijkse controle van de examinator op de volgende terreinen: tijdens het werk, van bijscholing, het op peil houden van beroepsvaardigheden en van de resultaten van de examens die de examinator heeft afgenomen;
- vijfjaarlijkse controle van de examinator tijdens het afnemen van examens, minimaal een halve dag.

De persoon die de (jaarlijkse en vijfjaarlijkse) controles uitvoert, moet door het CBR bevoegd zijn verklaard.

Examinatoren bij wie in het kader van de kwaliteitsborgingsactiviteiten is geconstateerd dat ze 'ernstig tekortschieten', moeten volgens de regelgeving snel speciale bijscholing krijgen.

Wanneer een examinator bevoegd is om in meerdere categorieën examens af te nemen, staat het voldoen aan de bijscholingseisen in een categorie gelijk aan het voldoen aan de bijscholingseisen voor meerdere categorieën.

Wanneer een examinator in 24 maanden geen examen heeft afgenomen voor een bepaalde categorie, dan moet de examinator een passende herbeoordeling ondergaan voordat hij of zij weer toelating krijgt om voor die categorie examens af te nemen.

Kwaliteitsborging theorie-examen

Met betrekking tot de kwaliteit van de theoretische examens, is de afgelopen jaren de kwaliteitsborging door het CBR vooral gefocust op de validiteit en betrouwbaarheid van de examenvragen op basis van onderwijskundige analyses. Er is onvoldoende rekening gehouden met de invloed van de omgeving (bv. uitlekken van vragen).

Visie/ambitie

Het CBR staat voor aantoonbare kwaliteit van de praktijkexamens vanuit het belang van verkeersveiligheid. Het vakmanschap van de examinator is hiervoor cruciaal. De kwaliteit van de examinator is goed als hij of zij op betrouwbare, valide en transparante wijze het rijgedrag van de kandidaat heeft getoetst tijdens het praktijkexamen. Het CBR bepaalt en borgt de kwaliteitsnormen van examinatoren, gebaseerd op Europese regelgeving, de beroepscompetentieprofielen en toetstechnieken.

Als borging van deze kwaliteit biedt het CBR de examinatoren in een cyclisch leerproces diverse faciliteiten voor de ontwikkeling aan, die inzicht geven in hun eigen vakmanschap. Daardoor wordt de kwaliteit van de dienstverlening geborgd, zodat kandidaten goed beoordeeld en goed behandeld worden.

Monitor slagingspercentages

Naast de kwaliteitsborging vanuit de Europese regelgeving vindt kwaliteitscontrole op de examinering plaats door de slagingspercentages van examinatoren te vergelijken. Een afwijkend slagingspercentage heeft een signalerende functie: mogelijk past deze examiner de norm verkeerd toe.

Het CBR werkt op dit moment, met externe expertise, aan een verbeterde en nieuwe toetsingsmethode en bijbehorende rapportage van de slagingspercentages, zodat de leidinggevende (examenmanager) met vertrouwen de resultaten kan gebruiken.

Klantenquête

Het CBR werkt daarnaast met een klantenquête voor het praktijkexamen B. Maandelijks vullen zo'n 10.000 kandidaten de enquête in. Door het uitvoeren van de klantenquête krijgen examiner en manager directe input/feedback van de klant op de dienstverlening. Daarmee ontstaat een beeld over hoe de klant de dienstverlening van het CBR ervaart en indirect over het functioneren van de medewerker op dit onderdeel. Veelal is het een bevestiging dat de dienstverlening van het CBR op orde is, waarbij het mooi is dat de klant dat ook ziet en benoemt.

Uitgangspunt bij de klantenquête is dat feedback bespreekbaar wordt gemaakt. De resultaten kunnen indien nodig gebruikt worden om met de examiner ontwikkelafspraken te maken. Wanneer er aandachtspunten naar voren komen uit de enquête, dan kan bijvoorbeeld ondersteuning geboden worden in de vorm van coaching, bijscholing of opleiding. Het continue leren staat daarbij voorop.

Bijlage 8 Matrix met 'Goals of Driver Education'

Essentiële elementen rijopleiding				
		Kennis en vaardigheden	Risicoverhogende factoren	Zelfreflectie/zelfevaluatie
Hiërarchisch gedragsniveau	4. Ambities en competenties	<ul style="list-style-type: none"> • leefstijl • normen peergroep • persoonlijke waarden en normen 	<ul style="list-style-type: none"> • sensatiezucht • aanpassing aan sociale druk 	<ul style="list-style-type: none"> • vaardigheden t.b.v. impulsgedrag • risicovolle neigingen • eigen onveilige motieven
	3. Afwegingen en beslissingen in de verkeerscontext	<ul style="list-style-type: none"> • routekeuze • inschatting reistijd • noodzaak van de rit 	<ul style="list-style-type: none"> • gemoedstoestand • sociale context en gezelschap in de auto 	<ul style="list-style-type: none"> • persoonlijke vaardigheden t.a.v. planning • typische risicovolle motieven m.b.t. autorijden
	2. Beheersing van verkeerssituaties	<ul style="list-style-type: none"> • toepassing verkeersregels • observatie en selectie van signalen • anticipatie op gebeurtenissen 	<ul style="list-style-type: none"> • kwetsbare verkeersdeelnemers • negeren van verkeersregels/onvoorspelbaar gedrag • te veel informatie • moeilijke (weg) omstandigheden 	<ul style="list-style-type: none"> • sterke en zwakke punten van basisverkeersvaardigheden • persoonlijke rijstijl
	1. Voertuigbeheersing	<ul style="list-style-type: none"> • beheersing over richting en positie van de auto • technische eigenschappen van de auto 	<ul style="list-style-type: none"> • geen autogordels • versleten banden 	<ul style="list-style-type: none"> • sterke en zwakke punten van basisvaardigheden voertuigbeheersing

Bijlage 9 Fasering van de WRM-examens

Fase 1: Competente verkeersdeelname

- Examenonderdeel 1.a Theorietoets Theorie van de rijtaak: een computerexamen van 60 meerkeuzevragen. Duur: maximaal 90 minuten.
- Examenonderdeel 1.b Praktijkrit eigen rijvaardigheid: de kandidaat rijdt in een personenauto zelfstandig een route. Duur: 75 minuten (60 minuten rijden).

Fase 2: Didactische voorwaarden

- Examenonderdeel 2.a Theorietoets Lesvoorbereiding: een computerexamen van 60 meerkeuzevragen. Duur: maximaal 90 minuten.
- Examenonderdeel 2.b Theorietoets Lesuitvoering en beoordelen: een computerexamen van 60 meerkeuzevragen. Duur: maximaal 90 minuten.

Fase 3: Stage en stagebeoordeling

- Bij een voldoende voor de volledige fase 1 en 2 krijgt iemand een WRM-stagepas met een geldigheid van 12 maanden. Met de stagepas loopt iemand stage bij een rijsschool en rijdt iemand minstens één keer mee bij een CBR-examen (tussentijdse toets of praktijkexamen).

Na een afgeronde stage volgt:

- Examenonderdeel 3.a Stagebeoordeling: het geven van een rijles. Duur: minimaal 50 minuten, maximaal 80 minuten. Voor de beoordeling wordt het beoordelingsprotocol 'Instructie geven en coachen' gebruikt. Aan de hand van een 4-puntsschaal worden belangrijke onderdelen van het instructie geven en coachen beoordeeld.³⁷

³⁷ Zie: https://www.ibki.nl/wp-content/uploads/2016/09/Protocol_instructie_geven_en_coaching_A_B_C_D_of_T_les_versie_31-03-2016.pdf.

Bijlage 10 Slagingspercentages WRM categorie B in de periode
oktober 2019 – september 2020

Soort examen	Totaal	Geslaagd	Gezakt	Slagings%
B Fase 1a	1.855	872	983	47,0%
B Fase 1b	1.248	722	526	57,9%
B Fase 2a	1.612	761	851	47,2%
B Fase 2b	1.450	742	708	51,2%
B Fase 3a	905	592	313	65,4%
Herintreder B Fase 1a	47	25	22	53,2%
Herintreder B Fase 1b	48	30	18	62,5%
Herintreder B Fase 2a	57	26	31	45,6%
Herintreder B Fase 2b	50	27	23	54,0%
Praktische bijscholing B1	2.383	2.060	323	86,4%
Praktische bijscholing B2	513	472	41	92,0%
Praktische bijscholing B3	25	20	5	80,0%
Totaal categorie B	10.193	6.349	3.844	62,3%



I Algemene gegevens

Betreft	: Bestuurlijk signaal - (seksueel) grensoverschrijdend gedrag Rijschoolbranche
Aan	: Adviescommissie Rijschoolbranchet.a.v. Prof.dr. J.J.M. Uijlenbroek
Organisatie/afdeling	: Dienst Regionale Recherche
Rapporteur	: S. Hofman, Operationeel Specialist, Politie eenheid Rotterdam

II Inleiding en doelstelling

Dit bestuurlijk signaal heeft als doel om de Adviescommissie Rijschoolbranche nader te informeren over constatering van de Nationale Politie in relatie tot (seksueel) grensoverschrijdend gedrag in de rijschoolbranche. Tevens wil ik de aandacht vestigen op het eerder opgestelde bestuurlijk signaal "*Rijschoolhouders: rijlessen tegen betalingen in natura*" (Tuchscherer, 2015) in opdracht van de politie Eenheid Rotterdam. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft op dit bestuurlijk signaal een schriftelijke reactie gegeven op 18 juli 2016, onder kenmerk 772533.

De politie heeft naast haar primaire taken strafrechtelijke opsporing, hulpverlening en handhaving van de openbare orde, ook als taak over deze onderwerpen te signaleren en te adviseren. Het opstellen van bestuurlijke rapportages en bestuurlijke signalen valt hieronder. Door het veelvuldig verrichten van onderzoeken worden knelpunten en aangrijpingspunten ontdekt bij de bestrijding van diverse vormen van criminaliteit en norm overschrijdend gedrag. Het algemene doel van een bestuurlijke rapportage is om met de betrokken partners te komen tot een effectieve en efficiënte bestrijding daarvan. Bestrijding van criminaliteit is breder dan alleen een strafrechtelijke aanpak. Zo kan men denken aan bestuurlijke maatregelen op grond van de openbare orde binnen een gemeente of een maatregel die binnen een bepaalde bedrijfsbranche wordt genomen ter bescherming van de integriteit van de branche (bijvoorbeeld een keurmerk). Deze maatregelen werpen barrières op voor criminelen die zich schuldig maken aan strafbare feiten en/of andere vormen van norm overschrijdende gedragingen.

III Aanleiding

In november en december 2020 kwamen twee afzonderlijke meldingen binnen bij Team Zeden van de politie eenheid Rotterdam betreffende seksueel grensoverschrijdend gedrag door een rijinstructeur. In het ene geval was door de rijinstructeur een voorstel gedaan om de leerlinge thuis te masseren bij afwezigheid van haar ouders en in het andere geval was de rijinstructeur handtastelijk geweest door het meisje meerdere malen ongewenst over haar heen te wrijven. In beide gevallen bleef het bij een melding. De politie heeft op verzoek van de melders de rijinstructeurs aangesproken op het gedrag en bemiddelend opgetreden. De melders van voornoemde incidenten deelden mede dat ze gehoord hadden dat mogelijk meer vrouwen ongewenst bejegend zouden zijn door die rijinstructeurs. In de politiestructuren waren verder geen feiten bekend.

Vanuit diverse politieonderzoeken is gebleken dat slachtoffers het moeilijk vinden om melding te doen bij de politie van seksueel misbruik en seksueel grensoverschrijdend gedrag. Bespreekbaar maken is vaak emotioneel (te) belastend en er heerst nog altijd een taboe op het onderwerp. Gevoelens van schaamte, schuld, loyaliteit en angst spelen een grote rol, zeker als er sprake is van een afhankelijkheids situatie zoals dat bij een instructeur – leerling het geval is. Dit maakt dat gedane meldingen nog maar een topje van de ijsberg kunnen zijn.

De rijschoolbranche hoort een veilige omgeving te zijn. Vooral in die één op één instructie situatie in de kleine besloten ruimte van een auto, is veiligheid, veilig voelen en vertrouwen van grote waarde. Ook voor de rijschoolbranche is het van groot belang om kundig en professioneel rijinstructie te geven en om ongewenste situaties te voorkomen en te bestrijden.

Naar aanleiding van de deze meldingen en signalen, en het eerder opgestelde bestuurlijke signaal in ogenschouwing genomen, heeft er een oriënterend gesprek plaatsgevonden met dhr. J.J.M. Uijlenbroek van de Adviescommissie Rijschoolbranche. Op basis van dit oriënterend gesprek is besloten om de Adviescommissie Rijschoolbranche te voorzien van informatie vanuit politieregistraties over de aard en omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de rijschoolbranche van de afgelopen 3 jaar.

IV Opzet en uitvoering

Om inzicht te krijgen in de aard en omvang van meldingen omtrent seksueel grensoverschrijdend gedrag in de rijschoolbranche heeft de Dienst Regionale Informatie Organisatie een systeemanalyse uitgevoerd. Daarbij werd bij alle politie-eenheden (10) een analyse uitgevoerd met gegevens uit de politiestructuren over de jaren 2018, 2019 en 2020.

Belangrijke kanttekening die bij de cijfers geplaatst moet worden, is dat seksueel grensoverschrijdend gedragingen binnen de rijschoolbranche niet specifiek als zodanig gelabeld worden in de politiestructuren. Dit wil zeggen dat dergelijke voorvallen onder een breder begrip geregistreerd worden zoals 'aanranding' zonder dat dit nader gespecificeerd (kan) worden naar 'aanranding in de rijschoolbranche'. Om nog enig zicht te verschaffen over het aantal meldingen zijn de politieregistraties met relevante trefwoorden doorzocht. Derhalve zijn mogelijk niet alle

meldingen achterhaald, maar geeft de uitkomst wel een bepaald inzicht over de aard van bij de politie gemelde incidenten van grensoverschrijdend gedrag binnen de rijnschoolbranche.

V Onderzoeksbevindingen

Op basis van de zoekslag met trefwoorden zijn over de jaren 2018, 2019 en 2020 totaal 67 meldingen gevonden, waarbij sprake was van seksueel grensoverschrijdend gedrag door rijinstructeurs en in 1 geval door een rijexaminator. Het slachtoffer was nagenoeg altijd vrouwelijk, met uitzondering van 2 meldingen waar het een jongeman betrof. In meerdere gevallen was er bij het slachtoffer sprake van een licht verstandelijke beperking. Het gaat om verbaal seksuele intimidatie, voorstellen tot betaling in natura, ongewenste aanrakingen, aanranding en verkrachting.

Soort	Aantal registraties
Verkrachting	5
Aanranding	25
Verbale seksuele intimidatie	15
Overig grensoverschrijdend gedrag	10

Uit een eerste verkennende kwalitatieve analyse van deze meldingen valt op te maken dat er bijna alle gevallen duidelijk sprake is van grensoverschrijdend gedrag is, maar dat de meldingen niet altijd een strafbaar feit opleveren.

Over de opvolging van de bovenstaande incidenten kan het volgende gerelateerd worden:

- Er is 22 keer aangifte gedaan, waarna 12 rijinstructeurs als verdachte zijn aangehouden. Verder waren er van die 22 aangiften nog 6 aangiften in onderzoek ten tijde van opmaken van dit rapport;
- Naast de 12 aanhoudingen is er in 9 gevallen een "stopgesprek" gevoerd met de rijinstructeur. In een stopgesprek wordt de rijinstructeur geconfronteerd met de gemelde misdraging en zo nodig bemiddelend opgetreden, zonder verdere strafrechtelijke consequenties;
- Meermaals is de rijnschoolhouder (niet zijnde de rijinstructeur) geïnformeerd, maar in meerdere gevallen wilde melder het slecht laten registreren bij de politie en het zelf oplossen met de rijnschoolhouder of rijinstructeur. Daarbij was het van belang om het vooruit betaalde lesgeld terug te krijgen;
- In een aantal gevallen is de rijinstructeur op non-actief gesteld. In één geval werd later melding gemaakt dat de rijinstructeur toch weer les gaf. In één geval werd door de rijnschool besloten dat de rijinstructeur niet meer les zou geven aan jonge vrouwen, echter dat bleek slechts voor bepaalde tijd;
- Eén rijinstructeur was bij twee rijnscholen ontslagen wegens het voeren van seksueel getinte gesprekken met meerdere vrouwelijke cursisten en bij een derde rijnschool werden in oktober 2020 wederom klachten ingediend vanwege seksuele intimidatie. De rijinstructeur is daarop ook bij die derde rijnschool op staande voet ontslagen. Omdat er niet duidelijke sprake was van strafrechtelijk verwijtbaar gedrag is er geen opsporingsonderzoek opgestart. De kans is dus aanwezig dat deze rijinstructeur ongestoord bij een vierde rijnschool kan gaan werken, aangezien hij nog steeds een V.O.G. kan overhandigen;
- In meerdere registraties werd gemeld dat de rijlessen ook in natura konden worden betaald. In één registratie heeft het slachtoffer de betalingsachterstand vereffend door met de rijinstructeur seks te hebben. Bij deze cursist was sprake van een licht verstandelijke beperking en de rijinstructeur adverteerde dat iedereen met verstandelijke beperking of autisme welkom bij hem was;
- In meerdere meldingen was sprake van ongewenste aanrakingen aan benen, armen en borsten, waarbij seksueel getinte opmerkingen werden gemaakt;
- In een aantal gevallen werd het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) geïnformeerd door ouders van slachtoffers en ook het IKBI (instituut voor certificering en examinering in de mobiliteitsbranche) is in een aantal gevallen in kennis gesteld. Vanuit de politie is ook in een aantal

gevallen contact geweest met het CBR of het IKBI. Het CBR deelde mede dat zij alleen actie konden ondernemen indien de beschuldigde bij hen werkzaam was. Het IKBI deelde mede dat zij alleen actie kunnen ondernemen indien er sprake was van een strafrechtelijke veroordeling.

Naast de gedane meldingen werden ook de volgende bevindingen gedaan:

- Niet alle rijinstructeurs zijn verbonden aan de BOVAG of andere organisaties en/of brancheverenigingen, waardoor er onvoldoende (toe)zicht is op het (dis)functioneren. Hierdoor kunnen misstanden voortduren. Dit wordt versterkt door de lage(re) meldingsbereidheid van slachtoffers en door het feit dat niet ieder grensoverschrijdend gedrag strafbaar is en daarmee geen invloed heeft op een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG);
- Er is geen eenvoudig bereikbaar, centraal meldpunt (bekend) voor ongewenst gedrag binnen de gehele rijnschoolbranche. Dit is zowel van toepassing op slachtoffers (zelf melden) als op de politie (doorverwijzen en melden).

VI Conclusie

Uit vorenstaande blijkt dat in 66% van de gedane meldingen geen aangifte werd gedaan. Er was ook niet altijd sprake van een strafbaar feit, maar vaak wel van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag.

Aangezien er geen eenvoudig bereikbaar centraal meldpunt is voor ongewenst gedrag binnen de gehele rijnschoolbranche, gecombineerd met de wetenschap dat slachtoffers een (grote) barrière ervaren om grensoverschrijdend gedrag bij de politie te melden, kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat het feitelijk aantal misdragingen vele malen hoger zal zijn, dan wat nu bij politie bekend is.

Op basis van de constatering in deze analyse lijkt het dat strafrechtelijke interventies maar in een klein gedeelte van de meldingen mogelijk zijn. Ten aanzien van de overige meldingen lijkt de autorijschoolbranche momenteel niet altijd een goed werkend controlerend en zelfreinigend vermogen te hebben om seksueel overschrijdend gedrag aan te pakken en af te remmen. Dit wordt versterkt door het feit dat niet alle rijinstructeurs (verplicht) verbonden zijn aan een branchevereniging, er geen eenvoudig bereikbaar en centraal meldpunt (bekend) is en alleen (het weigeren van) een VOG invloed heeft op de WRM pas.

Zo lijkt zelfs het CBR alleen actie te kunnen ondernemen indien de beschuldigde bij hen werkzaam is. Ook het IKBI zou alleen actie kunnen ondernemen indien er sprake is van een strafrechtelijke veroordeling.

Bovenstaande constatering leidt dan ook tot de conclusie dat er momenteel onvoldoende barrières aanwezig lijken te zijn om grensoverschrijdend gedrag af te remmen en instrumenten om het adequaat aan te pakken.

VII Concrete aanbevelingen

De verplichting om een Verklaring Omtrent Gedrag in te leveren bij afgifte of verlenging van de WRM-pas is eerste barrière, maar dit zou uitgebreid kunnen worden met aanvullende eisen. Dit om grensoverschrijdend gedrag constructiever aan te pakken.

Om te komen tot een adequate aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag is het wenselijk dat alle rijinstructeurs zich houden aan gedragsregels die door de/een (centrale) rijnschoolbranche wordt opgesteld, waarbij maatregelen en/of roeyement kunnen volgen indien die gedragsregels overtreden worden.

Naast het voorkomen van ongewenst gedrag door middel van voorlichting, wordt tevens aanbevolen om een centraal meldpunt voor grensoverschrijdend gedrag in te stellen, wat van toepassing is voor alle rijinstructeurs voorzien van een WRM certificaat en zo mogelijk ook de CBR-examinatoren. Desnoods kan de reikwijdte van het meldpunt van toepassing zijn voor alle personen die belast zijn met de uitvoering voor het behalen van een rijbewijs. Dit centraal meldpunt moet duidelijk vindbaar zijn en actief onder de aandacht worden gebracht, zodat alle vormen van grensoverschrijdend gedrag, ongeacht of het strafbaar is, gemeld kunnen worden en betrokkenen kunnen rekenen een passende reactie.

Een dergelijk centraal meldpunt of een eenvoudig vindbare klachtenregeling, gecombineerd met een degelijk preventieprogramma, kan zorgen dat ongewenst gedrag adequaat wordt aangepakt in belang van de rijnschoolbranche in het algemeen en de cursist in het bijzonder.

Als laatste zou een juridisch verantwoorde samenwerking met de zedenpolitie van de Nationale Politie tot stand gebracht kunnen worden, zodat seksueel grensoverschrijdend gedrag op een zorgvuldige wijze wordt bestreden.

Rotterdam, 8 maart 2021



S. Hofman

*Inspecteur van politie
Dienst Regionale Recherche, afdeling Zeden
Politie Eenheid Rotterdam*

Literatuurlijst

Indien van toepassing

Bijlage 12 Taken Curriculumcommissie Autorijonderwijs (CCA)

De CCA krijgt de volgende taken:

De CCA stelt het nationaal leerplan vast voor de rijopleiding en de rijinstructeursopleiding. Het nationaal leerplan omvat ten minste de leerdoelen, de leerstof en de wijze van examineren.

Ten aanzien van het verkrijgen van het rijbewijs B:

1. Het vaststellen van het leerplan rijbewijs B omvattende de leerinhoud en de leermethoden voor rijlessen voor theorie en praktijk in een verplicht standaard nationaal leerplan rijbewijs B.
2. Het up-to-date houden van dat leerplan rijbewijs B.
3. Het bepalen van de exameninhoud rijbewijs B in het verlengde van het leerplan op basis van input vanuit het CBR.
4. Het bepalen van de leerinhoud en leermethoden voor de opleiding tot examinator als ook de bijscholing in een verplicht standaard nationaal leerplan Examinatoren rijbewijs B op basis van input vanuit het CBR.
5. Het ontwikkelen en in stand houden van een verplicht te gebruiken landelijk (digitaal) leerling-volgsysteem waarin de leervoortgang van elke rijleerling wordt vastgelegd. Ook tussentijdse toetsen en overige relevante informatie over de leervoortgang van de leerling wordt in het leerling-volgsysteem opgeslagen.

Ten aanzien van het verkrijgen van het WRM-certificaat:

6. Het vaststellen van de inhoud en methoden (inclusief stage) voor de opleiding van rijinstructeurs om het WRM-certificaat te krijgen op basis van input vanuit het IBKI. Dat geldt ook voor de inhoud en methode die nodig zijn voor bijscholing in een verplicht standaard nationaal leerplan Rijinstructeurs.
7. Het up-to-date houden van dat leerplan Rijinstructeurs, mede op basis van input van het IBKI.
8. Het vaststellen van de exameninhoud voor Rijinstructeurs op basis van input van het IBKI.
9. Het vaststellen van de leerinhoud en leermethoden voor de opleiding tot examinator en voor de bijscholing in een verplicht standaard nationaal leerplan Examinatoren Rijinstructeursopleidingen op basis van input van het IBKI.

Ten aanzien van de docenten rijinstructeurs en examinatoren:

10. Het vaststellen van de leerinhoud en de leermethoden voor de docenten van de rijinstructeursopleidingen en voor de bijscholing in een verplicht standaard nationaal leerplan Docent Rijinstructeursopleiding op basis van input van het IBKI.
11. Het bepalen van de leerinhoud en de leermethoden voor de docenten van de Examinatoropleidingen en voor de bijscholing in een verplicht standaard nationaal curriculum Docent Examinatoropleiding op basis van input van het IBKI.

Erkenning van en toezicht op rij scholen:

1. Het vaststellen van de bedrijfsvoeringsvereisten waaraan rij scholen moeten voldoen. Het gaat hierbij om administratieve eisen zoals:
 - a. goede registratie van alle leerlingen en lesmomenten;
 - b. goede vastlegging van alle financiële transacties i.r.t. alle leerlingen en lesmomenten;
 - c. goede vastlegging welke rijinstructeur wanneer welke leerling les heeft gegeven;
 - d. goede vastlegging van alle rijinstructeurs waarmee wordt gewerkt, inclusief de vaststelling dat ze WRM-bevoegd zijn.
2. Houden van toezicht op rij scholen ten aanzien van de bedrijfsvoeringsvereisten en het voldoen aan het nationaal leerplan, inclusief het nemen van maatregelen indien nodig.
3. In stand houden van rij scholenregister dat publiekelijk toegankelijk is.

Overig:

4. Het organiseren en in stand houden van een landelijke klachtenregeling over rij scholen, rijinstructeurs, examinatoren en docenten.

Bijlage 13 Toekomstige klantreis naar het rijbewijs B

Onderstaande reis gaat uit van een nationaal leerplan met vier modules en sluit daarbij aan op de Rijopleiding in Stappen. Het is aan de Curriculumcommissie Autorijonderwijs om de inhoud en de opbouw van het nationaal leerplan vast te stellen. Het kan dus zijn dat er uiteindelijk sprake is van meer of minder modules en toetsmomenten.

- Leerling meldt zich aan bij CCA erkende rijnschool. Dat kan zijn een praktijkschool, een theorieschool of een praktijk- en theorieschool.
- De rijnschool registreert de leerling de eerste keer in het leerlingvolgsysteem. Betaling aan de CCA gaat via de rijnschool.
- De rijnschool maakt het leerlingportfolio aan volgens het door de CCA vastgestelde format.
- Als de leerling een andere school heeft voor theorie dan voor praktijk, dan krijgt die rijnschool ook toegang tot het portfolio. De leerling moet daartoe de andere school toelaten tot zijn of haar leerlingportfolio.
- Ook het CBR krijgt toegang tot het leerlingvolgsysteem in verband met het registreren van behaalde examens (of met gegevensuitwisseling, nader uit te werken door technici).
- Leerling of rijnschool vraagt theorie-examen deel 1 (basistheorie) aan bij het CBR vóór de tussentijdse toets en daartoe dient een WRM-bevoegde docent leerling 'examengereed' te verklaren.
- Leerling doet voorbereiding voor het theorie-examen deel 1:
 - via zelfstudie;
 - via lessen bij een CCA erkende praktijk&theorie- of theorieschool.
- Resultaten van het theorie-examen deel 1 worden door het CBR in het leerlingvolgsysteem gezet.
- De leerling doorloopt module 1 van de CCA-leerplan. Vorderingen worden door de rijnschool vastgelegd in het leerlingvolgsysteem (digitale leskaart of portfolio).
- Als de leerling alle onderdelen van module 1 beheerst (en dus zijn afgevinkt op de digitale leskaart door de rijnschool), wordt een toets afgenomen door een collega rijnschool. Leerling vult bij de toets een formulier zelfreflectie in. Resultaten van de toets, inclusief de zelfreflectie, worden door de rijnschool vastgelegd in het leerlingvolgsysteem.
- Als alle onderdelen van module 1 op niveau zijn, gaat de leerling door naar module 2. Als onderdelen nog niet op niveau zijn, moeten die eerst worden herhaald. Pas nadat het niveau 1 aantoonbaar is gehaald, mag worden gestart met module 2.
- Na module 2 volgt opnieuw een toets door een collega rijnschool. Leerling vult bij de toets een formulier zelfreflectie in. Leerling gaat door naar module 3 als alle onderdelen op niveau zijn. Resultaten van de toets, inclusief de zelfreflectie, worden door de rijnschool vastgelegd in het leerlingvolgsysteem.
- In module 3 bereidt de leerling zich nadrukkelijk voor op het theorie-examen deel 2 (gevaarherkenning). In de praktijklessen wordt geanticipeerd op dit examen. Daarnaast volgt de leerling een training gevaarherkenning bij een erkende praktijk- en theorie- of theorie-rijnschool.
- Als alle onderdelen van module 3 op niveau zijn, doet de leerling een tussentijdse toets. De leerling of rijnschool vraagt de toets aan bij het CBR. Voorwaarde is dat de rijnschool in de persoon van de vaste rijnschool de leerling 'examengereed' heeft gemeld voor de tussentijdse toets. CBR legt de resultaten van de tussentijdse toets vast in het leerlingvolgsysteem.
- Als de leerling voor de tussentijdse toets is geslaagd, gaat hij of zij verder met de vierde en laatste module van de opleiding. Ook hier vult de leerling een formulier zelfreflectie in. Als de leerling gezakt is, moet hij of zij zich bijscholen op de onderdelen die nog niet op niveau zijn.
- Als alle onderdelen van module 4 op niveau zijn, meldt de rijnschool de leerling 'examengereed' voor de eindtoets. De leerling of rijnschool vraagt het praktijkexamen aan bij het CBR.
- De examiner maakt bij de beoordeling tevens gebruik van het leerlingvolgsysteem. De examiner beoordeelt mede op basis van competenties.
- Het CBR legt de resultaten van het praktijkexamen vast in het leerlingvolgsysteem.

Bijlage 14 Berekening lesprijs per uur

Onderstaand zijn twee berekeningen gemaakt voor de lesprijs per uur:

1. Een rijinstructeur die als zzp'er werkt en een gemiddeld modaal inkomen verdient, aansluitend op MBO-niveau. Het gemiddelde modale inkomen was € 36.500 bruto in 2020. In deze berekening wordt de auto niet privégebruikt.
2. Het inkomen van een rijinstructeur in loondienst: gemiddeld € 29.000 bruto per jaar. Dat salaris sluit aan bij het VMBO-T of VMBO Gemengde Leerweg niveau.

Uitgaande van:

46 lesweken

36 lesuren per week*

46 weken x 36 uren = 1.656 lesuren op jaarbasis

38 kilometer per lesuur = 62.928 km op jaarbasis

Brandstof: $62.928/15,6 \times 1,37 =$	€ 5.526,00
Auto**:	€ 10.000,00
Totaal autokosten excl. :	€ 15.526,00

Overheadkosten***:	€ 8.000,00
AOV-verzekering:	€ 6.000,00
Pensioenvoorziening:	€ 4.000,00
Totaal excl.:	€ 33.526,00

Kostprijs per gereden kilometer:

$€ 33.526,00 / 62.928 \text{ km} = 0,53$ per gereden kilometer

Kostprijs per uur: $38 \text{ km} \times 0,53 =$ € 20,25

Lesprijs per uur 1 :

$€ 36.500,00 / 1.656 \text{ lesuren} =$ € 22,04

Totaal: € 42,29

Winstopslag 10%**** € 4,22

Totaal lesprijs per uur excl. btw: € 46,51 = € 56,28 inclusief btw

Lesprijs per uur 2 :

$€ 29.000,00 / 1.656 \text{ lesuren} =$ € 17,51

Totaal: € 37,76

Winstopslag 10%**** € 3,78

Totaal lesprijs per uur excl. btw: € 41,54 = € 50,27 inclusief btw

* 36 lesuren per week en gemiddeld 4 uur administratie per week

** Uitgaande van een Volkswagen Golf 1.6 TDI, Full operational lease dus inclusief onderhoud, belasting, verzekering, onderhoud auto, etc.

*** Overheadkosten, waaronder beroepskosten, reclame/advertentiekosten, lesmateriaal, telefoon- en computerkosten, financieringskosten, verzekeringen, etc.

**** Winstopslag van 10% over de winst voor belastingen. Is nodig voor investeringen en continuïteit.

Referenties

- Alliantie Samen Sterk (2020). *Eindrapport Alliantie Samen Sterk. Een leven lang bestuurder.*
- Bartl, G., Gregersen, N. P. & Sanders, N. (2005). *EU MERIT Project: Minimum Requirements for Driving Instructor Training. Final report of The International Commission for Driver Testing.* Vienna, Institut Gute Fahrt.
- Bartl, G. (2010). *EU HERMES project. Final report.* Vienna, Alles-Führerschein.
- Bex, P. & Bloemheuvel, M. (2017). *Verbeteren kwaliteit/ professionaliteit rijopleiding. Inventarisatie knelpunten en oplossingsrichtingen voor rijbewijs B.* Bilthoven, Sira Consulting.
- Boele, M. & Craen, S. de (2014). *Evaluatie voortgezette rijopleiding voor motorrijders. Motorrijders rijden veiliger na training.* Den Haag, SWOV.
- CBR (2020). *Jaarverslag 2019.* Rijswijk, CBR.
- Helman, S. et al (2016). *Study on driver training, testing and medical fitness.* Brussels, European Commission.
- Hoffmann, L. (2008). *Das System der 'Pädagogisch qualifizierten Fahrschuküberwachung'.* Potsdam, Universiteit Potsdam.
- Horswill, M.S., Garth, M., Hill, A. & Watson, M.O. (2017). The effect of performance feedback on drivers' hazard perception ability and self-ratings. In: *Accident Analysis & Prevention*, vol. 101, p. 135-142.
- Houwen, K. van der & Vissers, J.A.M.M. (2002). *Evaluatie Wet Rijonderricht Motorrijtuigen (WRM).* Veenendaal, Traffic Test.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018). *Veilig van deur tot deur. Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030. Een gezamenlijke visie op aanpak verkeersveiligheidsbeleid.* Den Haag, Ministerie I&W.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019). *Landelijk Actie Plan Verkeersveiligheid 2019-2021. Veilig van deur tot deur.* Den Haag, Ministerie I&W.
- Nägele, R.C. & Vissers, J.A.M.M. (2003). *Rijopleiding in Stappen (RIS). Evaluatie van de vervolgprief in de provincie Gelderland 2002-2003.* Veenendaal, Traffic Test.
- Nägele, R.C., Vissers, J.A.M.M. & Roelofs, E.C. (2006). *Herziening WRM: een model voor competentiegericht examineren. Eindrapport.* Amersfoort/Arnhem: DHV, Cito.
- Nägele, R.C. (2018). *Jonge beginnende bestuurders. Beknopt overzicht van maatregelen.* Den Haag, RWS-WVL.
- RCEC (2020). *Formele audit Praktijkexamen B.* Apeldoorn, RCEC.
- Roelofs, E.C. & Vissers, J.A.M.M. (2017). *Rijopleiding op Maat. Resultaten van de praktijkproef in Noord-Limburg. (Tailor-made Driver Education. Results of the pilot-study in the region Noord-Limburg).*
- Sagberg, F. (2013). *Accidents, driving behaviour and safety attitudes among novice drivers. Evaluation of the effects of the driver training curriculum from 2005 for driving licence category B.* Oslo, Norwegian Institute of Transport Economics TOI.
- Senserrick, T., Ivers, R., Boufous, S., Chen, H.-Y. et al. (2009). Young driver education programs that build resilience have potential to reduce road crashes. In: *Pediatrics*, vol. 124, nr. 5, p. 1287-1292.

Siegrist, S. (1999; Ed.). *Driver Training, Testing and Licensing. Towards theory-based management of young drivers' injury risk in road traffic*. Results of the EU-project GADGET, Work Package 3. Bern, BFU.

SWOV Factsheet 'Rijopleiding en -examen': <https://www.swov.nl/feiten-cijfers/factsheet/rijopleiding-en-examen>.

Vlakveld, W.P. (2005). *Jonge beginnende automobilisten, hun ongevalsrisico en maatregelen om dit terug te dringen*. R-2005-3. Leidschendam, SWOV.

Vlakveld, W.P. & Stipdonk, H.L. (2009). *Eerste verkenning naar de effectiviteit van het beginnersrijbewijs in Nederland*. Leidschendam, SWOV.

Vissers, J.A.M.M. & Betuw, A. van (2002). *Naar een succesvolle invoering van Permanente Verkeerseducatie. Uitgangspunten voor beleid*. Veenendaal, Traffic Test.

Vissers, J.A.M.M., Harms, I.H. & Mesken, J.M. (2007). *Modernisering CBR-praktijkexamen. Resultaten praktijkproef integraal examen*. Amersfoort, DHV.

Vissers, J.A.M.M., Roelofs, E.C. & Harms, I. (2009). *Vernieuwing RIS-toetsingstraject*. Amersfoort, DHV/Arnhem, Cito.

Vissers, J.A.M.M., Nägele, R.C. & Roelofs, E.C. (2013). *Evaluatie Wet Rijonderricht Motorrijtuigen. Een onderzoek naar de herzieningen van 2009*. Amersfoort, Royal HaskoningDHV/Arnhem, Cito.

Vissers, J.A.M.M., Reiniers, R. & Dekker, G. (2019). *Diepteonderzoek beginnende bestuurders. Haalbaarheid van en draagvlak voor maatregelen*. Amersfoort, RHDHV/ Utrecht, TeamAlert.

Vissers, J.A.M.M. & Tsapi, A. (2020). *Kwaliteitsimpuls rij scholen. Onderzoek naar een rij scholenregister en kwaliteitscontrolesysteem*. Amersfoort, Royal HaskoningDHV.

Vissers, J.A.M.M. & Roelofs, E.C. (2021). *Toelichting theorie-examen gevaarherkenning nieuwe stijl*. Amersfoort, RHDHV/ Arnhem, Cito.

Opmaak: VormVijf Den Haag

April 2021