

## **Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)**

### ***Wijziging van het Reglement rijbewijzen en de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012 in verband met de herstructurering van het examen voor rijbewijzen in de C en D categorieën.***

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op [www.naarhetiak.nl](http://www.naarhetiak.nl).

#### **1. Wat is de aanleiding?**

Dit integraal afwegingskader richt zich op het invoeren van een vernieuwde examenstructuur en een flexibelere vormgeving van examens in rijbewijscategorieën C en D, om het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) de ruimte te geven om de examens nog beter aan te laten sluiten bij de (beroeps)praktijk. De validiteit en betrouwbaarheid van de examens worden hierdoor verder verhoogd.

De aanleiding voor wijziging van het Reglement rijbewijzen en de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012 is tweeledig:

1. Het herstructureren van de examens voor rijbewijscategorieën C en D is nodig om aan te sluiten bij de huidige rij- en beroepspraktijk.
2. Het verwijderen van de toetsmatrijzen uit de regelgeving is nodig om het CBR meer uitvoeringsvrijheid te geven en daarmee in de toekomst sneller aanpassingen te kunnen maken aan toetsen.

#### **2. Wie zijn betrokken?**

- Opleiders voor de rijbewijscategorieën C en D.
- Kandidaten die examens afleggen voor het rijbewijs met en zonder de basiskwalificatie om beroepsmatig te mogen rijden (code 95) voor de categorieën C (om voertuigen van meer dan 3500 kg te besturen) en D (om voertuigen om meer dan 8 personen in te vervoeren te besturen).
- Het CBR.
- Uitgevers van lesmateriaal voor het behalen van de rijbewijscategorieën C en D en code 95.

#### **Typen rijbewijzen**

Hieronder een overzicht van de rijbewijzen die het betreft en waar ze voor bedoeld zijn. Voor *alle* onderstaande categorieën moet als ze beroepsmatig gebruikt worden een code 95 op het rijbewijs staan. Hiervoor moeten extra examens worden behaald om dit op het rijbewijs te krijgen (basiskwalificatie). Daarnaast moet een chauffeur om deze code 95 te behouden elke 5 jaar 35 uur nascholing volgen waarvan 7 uur praktijk.

Er zijn verschillende categorieën C mogelijk op het rijbewijs:

- *C-rijbewijs*: Voor chauffeurs van voertuigen met een gewicht van meer dan 3.500 kilogram (en die niet meer dan 8 personen kunnen vervoeren).
- *C1-rijbewijs*: Voor chauffeurs van voertuigen tussen 3.500 kilogram en 7.500 kilogram. Denk aan een kleine vrachtwagen of een camper. Met het gewicht van de vrachtwagen wordt de toegestane maximummassa bedoeld. Dit is het lege gewicht en daarbij opgeteld het maximale laadvermogen.

- *Rijden met een vrachtwagen met aanhanger:* Met rijbewijscategorie C kan een aanhanger of oplegger tot 750 kilogram aan het voertuig gekoppeld worden. Het gaat dan om de maximummassa. Voor een zwaardere aanhanger is rijbewijscategorie CE of C1E nodig.

Er zijn verschillende categorieën D mogelijk op het Rijbewijs: Rijbewijscategorieën D en D1.

- *D-rijbewijs:* Voor chauffeurs van bussen (of andere voertuigen) met meer dan 8 zitplaatsen (de bestuurder niet meegerekend).
- *D1-rijbewijs:* Voor chauffeurs van kleinere bussen (meer dan 8 en maximaal 16 zitplaatsen, buiten de bestuurder). Een D1-bus mag verder maximaal 8 meter lang zijn.
- *Rijden met een bus met aanhanger:* Met een rijbewijscategorie D en D1 mag een aanhanger tot 750 kilogram (toegestane maximummassa) aan de bus gekoppeld worden. De toegestane maximummassa is het lege gewicht en daarbij opgeteld het laadvermogen. Voor een zwaardere aanhanger is rijbewijscategorie DE of D1E-rijbewijs nodig.

### 3. Wat is het probleem?

#### 3.1. Herstructurering van de examens

- Aansluiting bij de markt
  - Bij de implementatie van de Richtlijn vakbekwaamheid bestuurders (2003/59/EG) in 2008 is gekozen voor de huidige structuur van de theorie-examens voor het behalen van het rijbewijs en de vakbekwaamheid voor de rijbewijscategorieën C en D. Deze structuur beperkt het CBR zowel in vorm als inhoudelijk om de theorie-examens kwalitatief door te kunnen ontwikkelen.
  - Op de inhoud maken we een verbeteringslag. De verhouding tussen Verkeer en Techniek moet aangepast worden om meer nadruk te kunnen leggen op het onderdeel Verkeer. Hiermee wordt een stap gezet naar een examen dat zich vooral richt op de verkeersveiligheid.
  - Daarnaast is het belangrijk om het onderdeel Techniek beter te laten aansluiten op de beroepspraktijk. Dat houdt in dat er minder gedetailleerd getoetst wordt op technische onderdelen waar de chauffeur zelf niets meer mee mag/kan doen. Het zwaartepunt komt te liggen op de technische onderdelen waar de chauffeur in de praktijk zelf mee te maken krijgt. Denk hierbij aan de voertuig/rijklaringscontroles, preventief onderhoud en storingen. Ook wordt veel aandacht besteedt aan nieuwe innovatieve systemen zoals ADAS.
  - Naast de veranderingen bij 'Techniek', wordt er meer aandacht besteedt aan lading zekeren omdat verkeerd zekeren veel gevolgen kan hebben voor de verkeersveiligheid en schade aan de lading.
  - Voor wat betreft 'Administratie' ligt de nadruk nog meer op de rij- en rusttijden, de tachograaf en de juiste vergunningen en documenten. Deze onderwerpen zijn in de praktijk het meest relevant voor de beroepschauffeur.
- Gerichte opleiding
  - Het is vanwege de indeling van de onderwerpen in de huidige structuur niet mogelijk om verschillende toetsniveaus (kennis, inzicht en toepassing) toe te passen op eenzelfde onderwerp. Dit is wel wenselijk vanwege de diversiteit van de doelgroepen. De

beroepschauffeur heeft op veel onderdelen diepgaandere kennis nodig dan een camperbestuurder, terwijl voor beide voertuigen een rijbewijs met categorie C nodig kan zijn.

- Een ander nadeel zit in de huidige examens V2C/D en V3C/D, dit zijn de theorie-examens om de beroepskwalificatie te halen. In deze examens worden voor zowel vrachtauto als bus exact dezelfde onderwerpen getoetst, op hetzelfde toetsniveau, alleen in een andere toetsvorm. Bij de huidige opzet van de casussen (V3C/D) blijkt voorspelbaarheid bovendien moeilijk tegen te gaan.
  - Tenslotte zijn de examens niet goed genoeg toegespitst op de doelgroep. In de huidige structuur worden bepaalde groepen kandidaten overvraagd, vooral de bestuurders van niet-tachograafplichtige voertuigen en kandidaten voor het rijbewijs met categorie C1. Overvragen wil zeggen dat er onderwerpen worden getoetst waarmee zij in de praktijk niet te maken krijgen en waar op basis van de wetgeving ook niet op getoetst hoeft te worden.
  - De nieuwe examenstructuur is volledig gebaseerd op het onderscheid tussen de Derde Rijbewijsrichtlijn (2006/126/EG) en de Richtlijn vakbekwaamheid bestuurders en toetst daarmee voor iedere doelgroep gericht de geldende regelgeving.
- Beklijven van de examenstof  
Het CBR heeft geconstateerd dat kandidaten steeds vaker kiezen voor een hele korte examentraining, waarbij zij vooral trainen op antwoorden en examenvragen zonder kennis te hebben van de bijbehorende lesstof. Deze vorm van examentraining is zeer onwenselijk vanuit het verkeersveiligheids- en vakbekwaamheidsoogpunt. De nieuwe structuur draagt, door herhaling van stof op een ander toetsniveau bij alle doelgroepen bij aan beklijven van de kennis.

### 3.2. Het verwijderen van de toetsmatrijzen uit de regelgeving

- De huidige vorm van examens is vastgelegd in de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012. Deze kaders zijn zo gedetailleerd ingevuld, dat het CBR moeilijk kan inspelen op veranderingen in de beroepspraktijk, terwijl dat wel nodig is om de kwaliteit van de examinering structureel te waarborgen.
- Problematisch aan de huidige situatie is dat bij een relatief kleine verandering in de theorie-examens waar het CBR vanuit de uitvoeringspraktijk meerwaarde in ziet, zoals het aanpassen van het aantal examenvragen of de inzet van diverse vraagvormen, direct regelgeving moet worden aangepast. Dit kan veel tijd vragen en kost daarnaast veel beleids- en wetgevende capaciteit.
- De uitgangspunten van de theorie-examens blijven hetzelfde. Aan de thema's van de examens verandert niets.

## **4. Wat is het doel?**

### 4.1. Herstructurering van de examens

Bij de implementatie van de Richtlijn vakbekwaamheid bestuurders in 2008 is gekozen voor de huidige structuur van de theorie-examens voor het behalen van het rijbewijs en de vakbekwaamheid voor de rijbewijscategorieën C1, C, D1 en D. Sindsdien is deze vrijwel niet gewijzigd.

Beroepschauffeurs en privéchauffeurs (denk bijvoorbeeld aan camperbestuurders) volgen voor een groot deel dezelfde opleiding en examinering. Beroepschauffeurs hebben om beroepsmatig te

kunnen rijden naast de rijbewijscategorie voor het besturen van het specifieke type voertuig de zogenoemde code 95 (beroepskwalificatie) nodig. De huidige examenstructuur ziet er als volgt uit:

	Rijbewijs- traject C1	Rijbewijs- traject C	Code 95 traject C1 of C	Rijbewijs- traject D1	Rijbewijs- traject D	Code 95 traject D1 of D
Theorie	RV1L	RV1		RV1L	RV1	
Theorie	R2C	R2C	V2C	R2D	R2D	V2D
Theorie			V3C			V3D
Praktijktoets			Praktische toets C (VPTC)			Praktische toets D (VPTD)
Praktijktoets			Toets besloten terrein (VPBC) of Toets simulator C			Toets besloten terrein (VPBD) of Toets Simulator D
Praktijkexamen	C1	C		D1	D	
Praktijkexamen	C1E	CE		D1E	DE	

*Tabel 1: huidige examenstructuur. Ter toelichting: Als je rijbewijscategorie C wil halen zonder basiskwalificatie (code 95) haal je momenteel dus 3 examens: RV1, R2C en praktijkexamen C. Een kandidaat die beroepsmatig wil rijden haalt RV1, V2C, V3C, Praktische toets C, toets besloten terrein of simulator C en Praktijkexamen C en krijgt dan rijbewijs C met code 95. Voor rijbewijscategorieën C1, D en D1 geldt dezelfde structuur. Voor alle categorieën geldt dat het praktijkexamen E de bevoegdheid om te rijden met een aanhanger zwaarder dan 750 kilogram achter het betreffende voertuig oplevert.*

*Betekenis examens:*

- *RV1: Verkeer en Techniek*
- *RV1L: Verkeer en Techniek light*
- *R2C: Administratie: Veiligheidsaspecten, Milieuaspecten, rij- en rusttijden, vervoerwetgeving.*
- *V2C: Administratie goederenvervoer: Veiligheid, lading zekeren, administratie, milieu.*
- *V3C: Administratie cases: verdere uitwerking V2C*
- *Voor D zijn de examens hetzelfde qua inhoud, met de focus op passagiers vervoeren.*

### **Huidige aantallen afgenomen examens**

In totaal zijn 19.099 eerste theorie-examens (RV1: zie bovenstaand schema) afgenomen die nodig zijn voor de categorieën C en D. 1.892 examens zijn afgenomen voor de 'lichtere' rijbewijscategorieën C1 en D1 (RV1L). Iets meer dan 3.639 examens zijn afgenomen voor mensen die rijbewijscategorie C halen zonder beroepskwalificatie (R2C: zie bovenstaand schema) en iets meer dan 17.104 theorie-examens voor mensen die hun rijbewijscategorie C halen met beroepskwalificatie (V2C: zie bovenstaand schema). Daarnaast zijn er tussen de 2.000 en 3.000 kandidaten bij de theorie-examens voor categorie D met code 95 en iets meer dan 100 die categorie D halen, maar zonder code 95. Dit zegt alleen iets over de afgenomen examens, het kan zijn dat aantallen verschillen door verschillende slagingspercentages, kandidaten die lopende het traject afhaken of in het jaar ervoor of erna andere examens hebben gedaan om de rijbewijscategorie te behalen. Dit zijn de aantallen uit 2019, dit omdat dit het laatste jaar voor de Covid-19 pandemie was en het dus het beste beeld geeft van de aantallen in de toekomst. Er wordt verwacht dat het aantal mensen dat een rijbewijs haalt om een camper te besturen in de toekomst toeneemt.

## Nieuwe structuur

De herstructurering van de examens haalt de onderwerpen voor beroepschauffeurs en privéchauffeurs verder uit elkaar. Zo worden privéchauffeurs niet langer belast met examinering over onderwerpen die alleen relevant zijn voor het beroepsmatig rijden, zoals de tachograaf. De nieuwe modules waarin de theorie-examens worden ingedeeld maken het mogelijk om beroepschauffeurs te toetsen op de belangrijkste vaardigheden die ze nodig hebben om veilig de weg op te gaan en hun beroep uit te oefenen, waarbij zowel voor vrachtauto als bus meer focus ligt op het betreffende voertuig. Dit betekent ook dat vrijstelling van theorie-examens van de C-categorie voor de D-categorie of andersom niet meer mogelijk is. Zie hieronder in de tabel de nieuwe examenstructuur.

	Rijbewijs- traject C1	Rijbewijs- traject C	Code 95 traject C1 of C	Rijbewijs- traject D1	Rijbewijs- traject D	Code 95 traject D1 of D
Theorie	RVM1-C1	RVM1-C		RVM1-D1	RVM1-D	
Theorie			VM2-C			VM2-D
Theorie			VM3-C			VM3-D
Praktijktoets			Praktische toets C (VPTC)			Praktische toets D (VPTD)
Praktijktoets			Toets besloten terrein (VPBC) of Toets simulator C			Toets besloten terrein (VPBD) of Toets Simulator D
Praktijkexamen	C1	C		D1	D	
Praktijkexamen	C1E	CE		D1E	DE	

*Tabel 2: nieuwe examenstructuur: iemand die rijbewijscategorie C wil halen haalt in de nieuwe structuur theorie Module 1 (RVM1-C) en praktijkexamen C, iemand die rijbewijscategorie C met code 95 wil halen haalt Module 1 (RVM1-C) module 2 (VM2-C), module 3 (VM3-C) de praktische toets C (VPTC), de toets besloten terrein of de toets simulator C en praktijkexamen C). Voor rijbewijscategorieën C1, D en D1 geldt dezelfde structuur. De examens voor aanhangers zwaarder dan 750 kilogram blijven hetzelfde.*

#### 4.2. Het verwijderen van de toetsmatrijzen uit de regelgeving

Het verwijderen van de toetsmatrijzen heeft als doel deregulering (flexibiliteit voor doorvoeren van wijzigingen). De exameneisen zijn vastgelegd in de Regeling eisen theorie-examens rijbewijscategorieën C1 en C, in de Regeling eisen theorie-examens rijbewijscategorieën D1 en D en in de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012. De detailuitwerking van de exameneisen legt het CBR vast in toetsmatrijzen. De toetsmatrijzen van de examens omtrent vakbekwaamheid zijn opgenomen als bijlagen bij de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012. Om in de toekomst flexibeler om te kunnen gaan met ontwikkelingen zoals deze en bijvoorbeeld de technologische ontwikkelingen van voertuigen, is het wenselijk om alle toetsmatrijzen uit de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012 te laten vervallen, net zoals dit is gedaan voor de theorie-examens voor de rijbewijscategorie B. Dit geeft het CBR de ruimte om, in afstemming met belanghebbende partijen, sneller wijzigingen door te voeren binnen de vakbekwaamheidsexamens. Hierbij wordt een standaard periode van in principe zes maanden in acht genomen voor inhoudelijke wijzigingen, zodat uitgevers van lesmateriaal, opleiders en kandidaten zich kunnen voorbereiden op wijzigingen.

#### **5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?**

Het afnemen van het examen wordt uitgevoerd door het CBR, een zelfstandig bestuursorgaan van de rijksoverheid. De aanpassing van examinering vereist een wijziging van de regelgeving. Dit kan alleen door de overheid worden gedaan.

#### **6. Wat is het beste instrument? Let op rechtvaardigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid.**

De verandering van examenstructuur maakt deel uit van een pakket aan maatregelen. In een eerder stadium is bijvoorbeeld het aantal examenvragen al verhoogd. Dit valt binnen een maatschappelijke opgave van het CBR om de kwaliteit van examens continu te verbeteren. Om het succes van de ongewenste vorm van examentraining zoveel mogelijk tegen te gaan is onderzocht welke opties ingezet kunnen worden. Gezocht is naar opties die effectief zijn, op korte termijn kunnen worden ingevoerd en waarmee de kandidaten die wel kennis hebben van de leerstof niet worden benadeeld.

Het CBR meer ruimte geven voor de uitvoering is doelmatig, omdat daarmee minder juridische en beleidsmatige capaciteit nodig is en het CBR hiervoor de benodigde expertise in huis heeft. De voordelen van de verkeersveiligheid van het niet verlenen van vrijstellingen voor theorie-examens voor de categorieën C en D als het andere al is behaald, wegen op tegen de extra inspanning van de kandidaten. Het CBR heeft aangegeven deze wijzigingen graag doorgevoerd te zien worden en daarmee verwachten we geen risico's voor de uitvoerbaarheid.

Een aandachtspunt is het verschil in invoeringsdatum voor dit nieuwe systeem voor de categorieën C en D examens. Het traject is er nu op gericht om de verandering voor categorie C in juli 2022 in te laten gaan en voor categorie D in 2023. Het is een complicerende factor voor de implementatie van regelgeving, maar met zorgvuldige communicatie met de stakeholders kan dit in goede banen worden geleid.

## **7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijfsleven, overheid en milieu?**

Er zijn gevolgen voor burgers die examentrainingen volgen waarbij de leerstof niet meegenomen wordt in de training. De kans dat zij slagen zonder dat zij over de vereiste kennis beschikken, wordt kleiner. Daarnaast wordt het voor burgers die geen code 95 nodig hebben op hun rijbewijs toegankelijker gemaakt omdat ze minder modules hoeven te volgen en alleen die, die ze echt nodig hebben. Het bedrijfsleven krijgt medewerkers die beter/specifieker geschoold zijn.

Een kleine groep chauffeurs die al beschikt over een eerste theorie-examen van C of D, namelijk module RV1 (theorie en verkeer), krijgt in de huidige situatie een vrijstelling voor het behalen van de andere categorie. In het nieuwe systeem vervalt deze vrijstelling. Dit is nodig omdat de nieuwe modules voor bus en vrachtauto inhoudelijk verschillen en ook meer toegespitst worden op het betreffende voertuig. Denk daarbij aan andere voertuigeisen, andere voertuigtechniek en in sommige gevallen ander gebruik van rijstroken. Het is daarom belangrijk dat alle chauffeurs in wording van de betreffende rijbewijscategorieën daarom geen vrijstelling meer krijgen voor het theorie-examen.

Omdat theoretische en praktische deexamens een bepaalde geldigheid hebben is het ook vanzelfsprekend dat er een overgangsregeling in het leven wordt geroepen van het oude naar het nieuwe systeem. Als bepaalde examens al zijn gehaald in het oude systeem kunnen deze worden 'meegenomen' naar het nieuwe systeem, waarvoor overgangsexamens worden ontwikkeld. Dit voorkomt dubbele toetsing en zorgt dat kandidaten geen hinder ondervinden van de overgang naar het nieuwe systeem, maar wel de benodigde kennis opdoen.

### **7.1 Financiële gevolgen**

#### Kandidaten

Invoering van de nieuwe structuur leidt voor examenkandidaten per saldo niet tot een lastenverzwaring. De herstructurering vormt geen aanleiding om de examentarieven aan te passen. De herstructurering op zich leidt dus niet tot een tariefverhoging.

Afhankelijk van het traject van de kandidaat is in sommige gevallen sprake van een lastenverlichting. Voor kandidaten voor het traject C, C1, D1 of D met code 95 veranderen de lasten niet. Zij legden in de oude structuur drie deexamens af en dat is in de nieuwe structuur ook zo. Kandidaten voor het traject C, C1, D1 of D zonder code 95 ervaren een lastenverlichting van € 38,70 (tarief 2022). Zij legden in de oude structuur twee deexamens af, in de nieuwe structuur is dat nog maar één examen. Voor de aantallen die het betreft houden we 2019 aan, omdat dit het laatste jaar voor de Covid-19 pandemie was en daarmee de cijfers daar nog niet door zijn beïnvloed.

#### Uitgevers

Kosten voor uitgevers bestaan uit het aanpassen van bestaand lesmateriaal. Om welke investering het gaat, verschilt per uitgever, afhankelijk van hoe deze zijn huidige productenlijn heeft opgebouwd en welke keuzes hij maakt voor de toekomst. Het betreft een inhoudelijke herschikking van bestaande onderwerpen voor de nieuwe modules.

#### Opleiders

Kosten die de herstructurering van de examinering met zich meebrengt, verschillen per opleider. Tussen de examenmodules in de oude en nieuwe situatie vindt een inhoudelijke verschuiving plaats.

Docenten die zich gespecialiseerd hebben in Techniek, Verkeer of Administratie moeten bij de module-indeling zoals hierboven beschreven nieuwe onderdelen verwerken in hun lesstof.

Daarnaast moeten kandidaten, door de voorgestelde volgordelijkheid, in de nieuwe situatie altijd beginnen met Module 1. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie, waarbij kandidaten ook kunnen beginnen met V2 of V3 (Administratie). Opleiders worden hierdoor beperkt in het laten instromen van nieuwe kandidaten gedurende een reeds gestarte opleiding.

Opleidingsinstituten waar docenten allround ingezet worden, kunnen zich makkelijker kunnen aanpassen aan de nieuwe structuur. Instituten waar docenten lesgeven in een bepaalde module moeten investeren in bijscholing van die docenten, of in hun roostering rekening moeten houden met de nieuwe structuur (als zij de keuze maken om meerdere inhoudelijke specialisten samen een module te laten verzorgen). Welke kosten de opleider maakt, is sterk afhankelijk van de uitgangssituatie en de keuzes die de opleider als ondernemer maakt.