

Vergaderjaar 2019–2020

35 372

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het ongeldig maken van getuigschriften van vakbekwaamheid en getuigschriften van nascholing ter uitvoering van Richtlijn 2003/59/EG betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen (PbEU 2003, L 226)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Richtlijn nr. 2003/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschap van 15 juli 2003 betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad en Richtlijn 91/439/EEG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 76/914/EEG van de Raad (PbEU 2003, L 226) (hierna: de richtlijn) stelt regels met betrekking tot de vakbekwaamheid van bestuurders van vrachtwagens of bussen. De richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wegenverkeerswet 1994¹, het Reglement rijbewijzen² en de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012³.

In 2014 is gebleken dat bij die implementatie ten onrechte vrijstellingen zijn opgenomen van de basiskwalificatie en van de nascholing voor bestuurders die vóór 1 juli 1955 geboren zijn. Die vrijstellingen verdragen zich niet met de richtlijn die uitsluitend vrijstelling kent van de basiskwalificatie voor buschauffeurs die voor 10 september 2008 hun rijbewijs D1, E bij D1, D of E bij D of een als gelijkwaardig erkend rijbewijs hadden en voor vrachtwagenchauffeurs die voor 10 september 2009 hun rijbewijs C1, E bij C1, C of E bij C of een als gelijkwaardig erkend rijbewijs hadden.

¹ In eerste instantie door de wet van 10 april 2007, houdende wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 ter implementatie van richtlijn nr. 2003/59/EG (vakbekwaamheid bestuurders) (Stb. 2007, 166).

² In eerste instantie door het Besluit van 17 juni 2008, houdende wijziging van het Reglement rijbewijzen en enige andere besluiten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2003/59/EG (vakbekwaamheid bestuurders) (Stb. 2008, 255).

³ Tot 19 januari 2013 gold de Regeling vakbekwaamheid bestuurders.

Per 1 juni 2015 is de vrijstelling vervallen voor bestuurders die vóór 1 juli 1955 geboren zijn. Echter, de getuigschriften van vakbekwaamheid, ook wel code 95 genoemd, die op grond van de voorheen geldende vrijstelling op rijbewijzen zijn geplaatst, zijn nooit vervallen.⁴ Dit wetsvoorstel voorziet daarin alsnog door te bepalen dat die getuigschriften van rechtswege ongeldig worden.

2. Aanleiding en achtergrond

De aanleiding voor dit wetsvoorstel is een dringend verzoek van de Europese Commissie om de rijbewijzen met een automatisch verstrekt getuigschrift van vakbekwaamheid in overeenstemming te brengen met de opleidingsverplichtingen van de richtlijn.

Voor bestuurders die zijn geboren vóór 1 juli 1955 was een vrijstelling opgenomen van de verplichting om in het kader van de vakbekwaamheid van bestuurders die vervoer van goederen en personen over de weg verrichten de zogenaamde basiskwalificatie te behalen of nascholing te volgen. Dit was bij de implementatie van de richtlijn opgenomen in de artikelen 156q, zesde lid, en 156v, tweede lid, van het Reglement rijbewijzen, op grond van artikel 151d, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Artikel 156q, zevende lid, van het Reglement rijbewijzen bood een grondslag om nadere regels te stellen over de vrijstelling van de basiskwalificatie. Die nadere regel hield in dat, ondanks dat er geen basiskwalificatie was behaald en ook niet hoefde te worden behaald, een getuigschrift van vakbekwaamheid op het rijbewijs van de desbetreffende bestuurders werd vermeld. Dit was opgenomen in artikel 23b van de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012.⁵ Per 1 juni 2015 is de vrijstelling vervallen door het vervallen van de artikelen 156q, zesde lid, en 156v, tweede lid, van het Reglement rijbewijzen en artikel 23b van de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012.⁶

Op 30 september 2016 is een met redenen omkleed advies van de Europese Commissie ontvangen. Hierin is geconstateerd dat het probleem van de bestuurders die de code 95 op hun rijbewijs hebben gekregen op basis van de vrijstellingen die tot 1 juni 2015 zijn verleend, is blijven bestaan. De Europese Commissie verwijt de Nederlandse autoriteiten dat zij geen enkele actie hebben ondernomen om de situatie van deze bestuurders in overeenstemming te brengen met de opleidingsverplichtingen uit hoofde van de richtlijn. Ondanks het feit dat de situatie zichzelf oplost, doordat de vrijstelling niet langer geldt en bestuurders dus hun code 95 zouden verliezen of opnieuw zouden moeten halen door de verplichte nascholing te volgen, is met de Europese Commissie afgesproken dat de codes ongeldig zouden worden gemaakt.

⁴ Een vergelijkbare bepaling was er niet voor getuigschriften van nascholing. Dat was ook niet nodig: zowel het getuigschrift van vakbekwaamheid als het getuigschrift van nascholing heeft de vorm van de code 95. Door de vrijstelling van zowel de basiskwalificatie als de nascholing en de vermelding van een getuigschrift van vakbekwaamheid op het rijbewijs op grond daarvan, was geen afzonderlijke regeling voor de vermelding van een getuigschrift van nascholing nodig. Hierna wordt dus uitsluitend verwezen naar het getuigschrift van vakbekwaamheid.

⁵ Oorspronkelijk was dit opgenomen in artikel 19, derde lid, van de Regeling vakbekwaamheid bestuurders. Van 19 januari 2013 tot en met 30 september 2013 stond de vermelding in artikel 23, derde lid, van de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012. Op 1 oktober 2013 is de regel neergelegd in een nieuw artikel 23b van dezelfde regeling.

⁶ Zie het Besluit van 28 april 2015 tot wijziging van het Reglement rijbewijzen ter voldoening aan richtlijn nr. 2003/59/EG (Stb. 2015, 168) en de Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 20 april 2015 tot wijziging van de Regeling vakbekwaamheid bestuurders 2012 ter voldoening aan richtlijn 2003/59/EG (vakbekwaamheid bestuurders) (Stcrt. 2015, 10769).

3. Hoofdlijn van het voorstel

Met dit wetsvoorstel worden de in strijd met de richtlijn vermelde getuigschriften van vakbekwaamheid bij wet ongeldig. Dit betekent dat bestuurders geboren vóór 1 juli 1955 die geen nascholing hebben gevolgd of de basiskwalificatie niet hebben behaald, indien ze die wel hadden moeten behalen, hun bevoegdheid om vervoer over de weg te verrichten verliezen. Wanneer de bestuurders wel de basiskwalificatie hebben behaald of de nascholing met goed gevolg hebben voltooid, wordt het vermelde getuigschrift dus niet ongeldig. Het getuigschrift blijft dan geldig en mag worden gebruikt tot het moment waarop de geldigheidsdatum van de vermelding van het getuigschrift verloopt. Of een bestuurder de basiskwalificatie heeft behaald of de nascholing met goed gevolg heeft voltooid moet blijken uit een in het rijbewijzenregister geregistreerde verklaring van vakbekwaamheid respectievelijk verklaring van nascholing.⁷ Omdat het getuigschrift op het rijbewijs ongeldig wordt, betekent dit ook dat het rijbewijs moet worden vervangen (zie paragraaf 4.3).

Als alternatieven voor het bij wet ongeldig maken van de code 95 is bekeken of een subsidie voor het stimuleren van het behalen van de basiskwalificatie of het volgen van de nascholing of het aanbieden van het betalen van de kosten van het vervangen of vernieuwen van het rijbewijs een oplossing zou zijn. Na onderzoek is echter gebleken dat die alternatieven niet doelmatig zijn, omdat een groot deel van de desbetreffende rijbewijshouders het rijbewijs in de jaren 2018 en 2019 moet vervangen en op grond hiervan verplicht is de nascholing te gaan doen als zij beroepsmatig willen blijven rijden. In het geval de chauffeurs in loondienst zijn van een transportbedrijf, worden de kosten door de werkgever gedragen. Daarnaast zou het niet een afdoende effect sorteren, omdat een deel van de chauffeurs heeft aangegeven onder geen enkele voorwaarde van plan te zijn het gewenste gedrag te vertonen. Bovendien zouden beide alternatieven waarschijnlijk neerkomen op ongeoorloofde staatssteun.

Daarnaast is de optie in overweging genomen waarbij de vermelde getuigschriften van vakbekwaamheid op basis van een individuele beschikking door het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: CBR) ongeldig verklaard zouden kunnen worden. Hiermee zou nog dichter worden aangesloten op de reeds bestaande systematiek van artikel 124a, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Op basis van het huidige recht bleek dat echter niet mogelijk, omdat het genoemde wetsartikel daarvoor geen grondslag biedt. Daarom is ook het introduceren van een nieuwe grondslag voor ongeldigverklaring overwogen. Vanwege het aantal beschikkingen dat dan genomen zou moeten worden (naar verwachting circa 25.000) en de potentiële hoge uitvoeringslasten is niet voor deze mogelijkheid gekozen.

4. Verhouding tot bestaande regelgeving

De bestaande regelgeving biedt voldoende handvatten om de gevolgen van het ongeldig worden van de getuigschriften van vakbekwaamheid verder vorm te geven. De bestuurder van wie het getuigschrift van vakbekwaamheid ongeldig is, moet om de code 95 te behouden de basiskwalificatie halen dan wel de nascholing volgen, en moet, ongeacht of de bestuurder een nieuwe code 95 op het rijbewijs wil laten vermelden, het rijbewijs laten vervangen of vernieuwen.

⁷ Zie artikel 156aa van het Reglement rijbewijzen.

4.1 Verplichte basiskwalificatie en nascholing

De hoofdregel is dat bestuurders die goederen of personenvervoer verrichten waarvoor een rijbewijs van de categorie C of D nodig is, in het kader van vakbekwaamheid een basiskwalificatie moeten halen en nascholing moeten volgen. Er zijn uitzonderingen op deze regel voor bepaalde vormen van vervoer, die in de richtlijn zijn vermeld. De richtlijn is niet van toepassing op deze vormen van vervoer, dus er hoeft geen getuigschrift te worden behaald en dus ook niet te worden vermeld op het rijbewijs.

Daarnaast is er een vrijstelling voor buschauffeurs die voor 10 september 2008 een rijbewijs D1, E bij D1, D of E bij D of een als gelijkwaardig erkend rijbewijs hadden en voor vrachtwagenchauffeurs die voor 10 september 2009 hun rijbewijs C1, E bij C1, C of E bij C of een als gelijkwaardig erkend rijbewijs hadden. Deze uitzondering is gebaseerd op het feit dat de bepalingen uit de richtlijn pas vanaf de genoemde data van toepassing zijn voor de desbetreffende bestuurders. Wanneer sprake is van deze vrijstelling hoeft geen basiskwalificatie meer behaald te worden, maar zijn de bestuurders wel verplicht nascholing te volgen. De eerste nascholing moesten de hiervoor bedoelde buschauffeurs voor 10 september 2015 en de hiervoor bedoelde vrachtwagenchauffeurs voor 10 september 2016 hebben gevolgd om een code 95 op het rijbewijs te krijgen (artikel 156r, tweede lid, van het Reglement rijbewijzen).

De verplichte nascholing houdt in dat een bestuurder per vijf jaar 35 uur nascholingscursussen moet volgen (artikel 156r, eerste lid, van het Reglement rijbewijzen). Als die nascholing is gevolgd, wordt dat (in geval van een houder van een Nederlands rijbewijs) door het CBR geregistreerd in het rijbewijzenregister (artikel 151g, vijfde lid, van de Wegenverkeerswet 1994). Het getuigschrift van nascholing wordt dan afgegeven door het CBR (artikel 151g, zevende lid, van de Wegenverkeerswet 1994) in de vorm van een verklaring in het rijbewijzenregister. Met die verklaring kan de houder van het rijbewijs bij de aanvraag van het rijbewijs, die doorgaans wordt afgegeven door de gemeente, het getuigschrift ontvangen in de vorm van de code 95 op het rijbewijs (artikel 151g, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994).

4.2 Ongeldigheid getuigschrift

Een getuigschrift van vakbekwaamheid kan op basis van het bestaande recht ongeldig worden verklaard door het CBR als het is afgegeven op grond van door de houder verschaft onjuiste gegevens en het niet zou zijn afgegeven indien de onjuistheid van die gegevens ten tijde van de afgifte bekend zou zijn geweest, of als het getuigschrift kennelijk abusievelijk is afgegeven (artikel 124a, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994). Van deze huidige gronden voor ongeldigverklaring kan voor het onderhavige geval geen gebruik worden gemaakt. Er is geen sprake van onjuiste gegevens en er kan niet worden gezegd dat de afgifte van de rijbewijzen met daarop vermelde getuigschriften van vakbekwaamheid destijds kennelijk abusievelijk heeft plaatsgevonden.

Bij toepassing van het genoemde artikel 124a gaat (ingevolge het tweede lid) de ongeldigheid niet direct in, maar met ingang van de zevende dag nadat de ongeldigverklaring aan de belanghebbende is bekendgemaakt. De reden daarvoor is dat de belanghebbende de gelegenheid heeft om een vervangend of nieuw rijbewijs aan te vragen. In tegenstelling tot deze regel wordt een dergelijke termijn voor de bestuurders waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft niet noodzakelijk geacht. De bestuurders zijn al eerder en meerdere malen geïnformeerd over dit wetsvoorstel (zie paragraaf 9). Daarmee is naar de doelgroep tijdig duidelijk gemaakt wat

van hen wordt verwacht en wat de consequenties zijn van het niet behalen van de basiskwalificatie, het niet volgen van de nascholing of het niet inwisselen van het rijbewijs. Daarnaast wordt de ongeldigheid pas van kracht vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Bij de bepaling daarvan kan ook rekening worden gehouden met de handelingsperspectieven die de bestuurders hebben en de doorlooptijden die het CBR hanteert bij het behandelen van gezondheidsverklaringen.

In het reguliere proces worden in het rijbewijzenregister getuigschriften van vakbekwaamheid en getuigschriften van nascholing alsmede de ongeldigverklaring daarvan geregistreerd op grond van artikel 126, derde lid, onderdeel d, van de Wegenverkeerswet 1994 en de artikelen 145, eerste lid, onderdelen o, v, w en x, en 146, tweede lid, onderdeel b, en derde lid, van het Reglement rijbewijzen. De op basis daarvan geregistreerde gegevens worden door dit wetsvoorstel geraakt. In verband met het onderhavige geval zal de Dienst Wegverkeer (hierna: RDW) als beheerder van het rijbewijzenregister de einddatums van de op het rijbewijs vermelde getuigschriften van vakbekwaamheid aanpassen conform artikel II van dit wetsvoorstel.

Bij ongeldigverklaring van het getuigschrift moet het rijbewijs worden ingeleverd bij de instantie die belast is met de afgifte van rijbewijzen (artikel 124a, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994). Doorgaans is deze instantie de gemeente. Het niet inleveren van het rijbewijs na ongeldigverklaring van het getuigschrift is strafbaar gesteld. Daarop staat een straf van hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie. Artikel 124a, derde lid, en daarmee de strafbaarstelling, wordt van overeenkomstige toepassing verklaard op het bij wet ongeldig worden van getuigschriften van vakbekwaamheid.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de ongeldigverklaring en daarmee de inleverplicht niet geldt voor rijbewijzen waarop een getuigschrift van vakbekwaamheid staat waarvan de geldigheidsduur is verstreken. Het rijbewijs vermeldt dan de juiste stand van zaken: het getuigschrift is niet meer geldig.

4.3 Vervangen of vernieuwen rijbewijs

Aangezien het rijbewijs moet worden ingeleverd als het getuigschrift van vakbekwaamheid door dit wetsvoorstel ongeldig is gemaakt, zal een vervangend rijbewijs moeten worden aangevraagd. Dit geldt ook voor de rijbewijshouders die niet actief zijn als beroepschauffeur. De regels voor het aanvragen van een vervangend rijbewijs bij ongeldigverklaring van de code 95 zijn op grond van het huidige artikel 124a, vijfde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 opgenomen in artikel 42 van het Reglement rijbewijzen. Op het vervangende rijbewijs kan alleen nog een code 95 worden vermeld als de desbetreffende bestuurder de basiskwalificatie heeft gehaald of nascholing heeft gevolgd.

In beginsel is het vervangen van het rijbewijs voldoende. De bestuurder kan er echter zelf voor kiezen zijn rijbewijs te vernieuwen met toepassing van de artikelen 35 en 36 van het Reglement rijbewijzen. Dit betekent dat een nieuwe geldigheidsduur van het rijbewijs start. Ten aanzien van de nascholing is die geldigheid ten hoogste vijf jaar. Voor de vernieuwing van het rijbewijs moet in een aantal gevallen een verklaring van geschiktheid in het rijbewijzenregister geregistreerd zijn, waaraan mogelijk een medische keuring voorafgaat.

5. Uitvoering en handhaving

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op 24.597 bestuurders.⁸ Het merendeel betreft personen die niet werkzaam zijn als beroepschauffeur. Het aantal beroepschauffeurs waarop dit wetsvoorstel betrekking zou hebben, werd eind 2017 geschat op ongeveer 11.000 in 2020, op een totaal aantal bestuurders van 35.000.⁹ Inmiddels wordt met gebruikmaking van dezelfde verhouding het aantal beroepschauffeurs binnen de groep van 24.597 bestuurders geschat op circa 7.350. De overige bestuurders maken naar verwachting niet (meer) actief beroepsmatig gebruik van de code 95. Wel zullen al deze bestuurders bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verplicht zijn om het rijbewijs om te wisselen voor een vervangend of nieuw rijbewijs zonder code 95.

Om de code 95 geldig te maken, moet de verplichte nascholing worden gevolgd (en in sommige gevallen de basiskwalificatie worden gehaald). Het CBR registreert de nascholingscursussen. Om de last voor de bestuurders die de code 95 willen behouden enigszins te beperken, is met het CBR afgesproken dat cursussen die binnen vijf jaar voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn gevolgd, worden meegeteld voor de berekening van het aantal uren gevolgde nascholing. Een analyse van de situatie door het CBR leverde op dat er circa 1.000 bestuurders zijn, die in totaal circa 2.000 nascholingscursussen hebben gevolgd waarvan de geldigheid moet worden aangepast. De verwachting is dat de door te voeren correcties via een eenmalige automatisering doorgevoerd kunnen worden. Hetzelfde geldt voor verklaringen van nascholing die in het rijbewijsregister zijn geregistreerd, maar nog niet zijn gebruikt om de code 95 op het rijbewijs te laten zetten, en die formeel vijf jaar na registratie en voor de verloopdatum van het rijbewijs zouden vervallen. Ook die verklaringen van nascholing blijven (eenmalig) geldig tot ze ingewisseld worden bij het vernieuwen van het rijbewijs.

Voor de praktijk is het van belang dat de rijbewijzen met een ongeldige code 95 zo snel mogelijk worden ingeleverd en vervangen. Het rijbewijs vermeldt dan immers ten onrechte een getuigschrift van vakbekwaamheid. Echter, van de code 95 op het rijbewijs zelf is niet af te lezen of deze ongeldig is. Dit maakt het gevoelig voor fraude. Alleen door controle van het rijbewijsregister kan worden geverifieerd of een getuigschrift van vakbekwaamheid geldig is. Daarom is het nalaten van het inleveren (en vervangen) van een rijbewijs met een ongeldig getuigschrift strafbaar (op grond van artikel 177, eerste lid, onderdeel a, in samenhang met artikel 124a, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994). De politie zou hiervoor extra handhavingsinspanningen moeten doen bij de doelgroep.

6. Gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft een aantal gevolgen, met name voor de betrokken bestuurders die de code 95 op grond van de vrijstelling op het rijbewijs hebben gekregen.

6.1 Inhoudelijke nalevingskosten

Als gevolg van het vervallen van de vrijstellingen moesten buschauffeurs voor 10 september 2015 en vrachtwagenchauffeurs voor 10 september 2016 hebben voldaan aan de nascholingsverplichtingen (artikel 156r,

⁸ Op basis van een analyse uit het rijbewijsregister per 1 augustus 2019.

⁹ Op basis van I&O research, *Onderzoek gevolgen vrijstelling nascholing code 95* (in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), februari 2018.

tweede lid, van het Reglement rijbewijzen). Dit geldt nog steeds voor de bestuurders die gebruik willen blijven maken van de code 95 op het rijbewijs en die voor 10 september 2008 (buschauffeurs) of 10 september 2009 (vrachtwagenchauffeurs) hun rijbewijs voor de desbetreffende categorieën hebben gehaald. Dit leidde tot inhoudelijke nalevingskosten, die werden gevormd door de directe kosten van het volgen van de nascholing en de indirecte kosten daarvan (niet gereden uren). De kosten voor het volgen van nascholing zijn bij de implementatie van de richtlijn geschat op circa € 500,- per dag (kosten nascholing en loonkosten chauffeurs voor die uren). Aangezien de nascholingsverplichting 35 uur omvat, komen de kosten per chauffeur op ongeveer € 2.200,-. In het geval een chauffeur als werknemer onder een collectieve arbeidsovereenkomst valt, zijn de kosten voor de werkgever.

Bestuurders die na 10 september 2008 hun rijbewijs D1, E bij D1, D of E bij D of een als gelijkwaardig erkend rijbewijs of na 10 september 2009 hun rijbewijs C1, E bij C1, C of E bij C of een als gelijkwaardig erkend rijbewijs hebben gehaald, moeten eerst de basiskwalificatie halen. Deze groep is klein (227 personen).¹⁰ Zij ondervinden door dit wetsvoorstel, als ze als chauffeur actief willen blijven, inhoudelijke nalevingskosten om de basiskwalificatie te behalen en de indirecte kosten daarvan (niet gereden uren). De kosten van de basisopleiding bedragen naar verwachting, op basis van de berekende kosten bij de implementatie van de richtlijn, voor een chauffeur in totaal € 1.100,-, zijnde drie extra opleidingsdagen voor de theorie-examens à € 100,- en vier extra opleidingsdagen voor de praktijkexamens à € 200,-.

Het aantal oudere chauffeurs dat was vrijgesteld van de nascholing en nog steeds werkzaam is, is niet exact bekend. Uitgaande van 7.350 actieve chauffeurs, waarvan de overgrote meerderheid (zeg 7.283 chauffeurs¹¹) vrijgesteld is van de basiskwalificatie, bedragen deze kosten in totaal circa € 16.096.300,- ((7.283 x € 2.200,-) + (67 x € 1.100,-)). Daarbij dient echter wel te worden aangetekend dat een flink deel van deze groep, vanwege het verlopen van het rijbewijs, ook zonder de onderhavige wetswijziging verplicht zou zijn geweest de basiskwalificatie of de nascholing te volgen om als beroepschauffeur te kunnen blijven werken. Dit vanwege het vervallen van de vrijstelling per 1 juni 2015. De basiskwalificatie- en nascholingsverplichting voor deze groep bestuurders komt dus alleen iets eerder. Dit maakt de hoogte van de nalevingskosten niet anders.

6.2 Administratieve lasten

Allereerst moeten bestuurders zich eenmalig op de hoogte stellen van de wijziging. De inspanning die daarmee gepaard gaat bedraagt gemiddeld 2 minuten per persoon. Gerekend naar het standaarduurtarief van € 15,- leidt dat tot een eenmalig bedrag van gemiddeld € 0,50 per bestuurder.¹² Voor de hele doelgroep is dit dus een bedrag van ongeveer € 12.300,-.

Daarnaast zullen rijbewijshouders – ook indien zij niet als beroepschauffeur werkzaam zijn – hun rijbewijs moeten vervangen of vernieuwen. De kosten voor het vernieuwen van een rijbewijs worden hier niet in aanmerking genomen. Het rijbewijs dient sowieso een keer

¹⁰ Op basis van een analyse uit het rijbewijzenregister per 1 augustus 2019, dus minder dan 1% van de totale doelgroep.

¹¹ Het totaal geschatte aantal beroepschauffeurs minus naar schatting degenen die de basiskwalificatie zouden moeten halen, rekening houdend met dezelfde verhouding tussen actieve en niet-actieve chauffeurs als in de totale doelgroep.

¹² Berekend op basis van Handboek Meting Regeldrukkosten, opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken, van 1 januari 2018.

vernieuwd te worden vanwege het verlopen van het rijbewijs. De kosten daarvoor zal men op een later moment onvermijdelijk moeten maken. Hooguit kan worden gezegd dat de frequentie eenmalig iets hoger ligt, doordat nu in minder tijd dan de volledige geldigheidsduur een vervangend of nieuw rijbewijs moet worden aangevraagd. De verwachting is dat 11.381 rijbewijshouders een rijbewijs met een desbetreffende code 95 hadden die nog geldig zou zijn in 2021. Een kleine 3.500 daarvan heeft een rijbewijs met een desbetreffende code 95 met een geldigheidsdatum die ligt in de jaren 2022, 2023 of 2024.¹³ Daarmee zou de gemiddelde «onbenutte» geldigheidsduur ongeveer dertien maanden zijn.

Voor het vervangen van het rijbewijs zouden er wel extra lasten zijn. Die lasten zijn afgezien van het overleggen van de basiskwalificatie- of nascholingsdocumenten (5 minuten) identiek aan die voor de verlenging van het rijbewijs: het maken van een pasfoto (30 minuten), het tweemaal bezoeken van het gemeentehuis (1 uur voor de aanvraag en 1 uur voor de afgifte) en het overleggen van het rijbewijs (2 minuten). In totaal betreft het dus 157 minuten. Gerekend met hetzelfde tarief als hiervoor komt dit neer op € 39,25 per rijbewijshouder.

Tevens dient de rijbewijshouder voor het vervangende rijbewijs zelf te betalen. Deze kosten bedragen maximaal € 39,78. Als sprake is van een spoedaanvraag, kost dat € 34,10 extra.¹⁴ Kortom, een rijbewijshouder die het rijbewijs vervangt ondervindt circa € 79,- (reguliere aanvraag) of € 113,- (spoedaanvraag) aan administratieve lasten. Hoeveel personen het rijbewijs zullen vervangen in plaats van vernieuwen is op voorhand niet in te schatten.

Als de rijbewijshouder kiest voor (vroegtijdige) vernieuwing, moeten de rijbewijshouders een gezondheidsverklaring aanschaffen voor de medische beoordeling. De kosten daarvan zijn € 37,80. Na het aanschaffen van de gezondheidsverklaring is een medische keuring verplicht. De geschatte kosten hiervan zijn € 50,- tot € 80,-. Indien nog een specialistische keuring noodzakelijk is, komt hier per keuring nog tussen de € 100,- en € 200,- bij. Een nieuw rijbewijs kost dus circa tussen € 165,- en € 430,- aan administratieve lasten, maar zoals hiervoor opgemerkt, zijn dit kosten die elke bestuurder op een gegeven moment zou moeten maken. Het zijn dus geen extra lasten als gevolg van dit wetsvoorstel, ze komen alleen wat eerder dan verwacht op basis van de geldigheidsduur van het huidige rijbewijs.

6.3 Bedrijfseffecten

Vervoerbedrijven zullen enige nalevingskosten of bedrijfseffecten ondervinden als gevolg van dit wetsvoorstel, omdat zij op grond van in sommige sectoren geldende collectieve arbeidsovereenkomsten verplicht zijn de kosten van de basiskwalificatie dan wel de nascholing voor hun werknemers te betalen. Deze kosten zullen per bedrijf echter relatief beperkt zijn, en bovendien passen in de uitgaven die al worden gedaan voor de opleidingen van de chauffeurs die niet waren vrijgesteld van de verplichting tot het behalen van de basiskwalificatie en het volgen van de nascholing. Ook was door het vervallen van de vrijstelling al eerder bekend dat ook door de tot nu toe vrijgestelde chauffeurs op termijn nascholing zou moeten worden gevolgd. Gederfde omzet als gevolg van

¹³ Op basis van I&O research, *Onderzoek gevolgen vrijstelling nascholing code 95* (in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), februari 2018 en de analyse van het rijbewijzenregister per 1 augustus 2019.

¹⁴ Naar verwachting zal er een gering aantal spoedaanvragen zijn (minder dan 1.000).

het feit dat voertuigen stilstaan doordat chauffeurs op cursus zijn, hoeven niet als nalevingskosten te worden meegenomen.

7. Advisering en consultatie

Op 17 januari 2018 is het onderzoeksrapport besproken met TLN, evofenedex, KNV, VERN, CNV, Connexxion, RET en CBR. Ook is over het wetsvoorstel gesproken met de FNV. Hieruit is gebleken dat een wettelijke maatregel om de getuigschriften van vakbekwaamheid ongeldig te maken, zoals dit wetsvoorstel beoogt, op voldoende draagvlak kan rekenen. Wel is nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het tekort aan chauffeurs en voor de communicatie.

De RDW en het CBR hebben dit wetsvoorstel op uitvoerbaarheid getoetst.

De RDW acht het wetsvoorstel uitvoerbaar. De geraamde inspanning en bijbehorende kosten voor de RDW zijn relatief beperkt. Er zijn enkele aanpassingen in de ICT-systemen nodig om de registratie van getuigschriften van vakbekwaamheid en getuigschriften van nascholing in lijn te brengen met hoe die beoogd is in dit wetsvoorstel. Daarbij gaat het om het per de inwerkingtredingsdatum ongeldig laten worden van de code 95 voor bestuurders die de basiskwalificatie nog moeten behalen en de aanpassing van de einddatum van de getuigschriften van vakbekwaamheid die door dit wetsvoorstel ongeldig worden, bedoeld in artikel II van dit wetsvoorstel. Beide moeten in het rijbewijzenregister worden doorgevoerd. Het CBR zal hierover ook door de RDW worden geïnformeerd. Naast de ICT-aanpassingen zal de RDW ook extra rijbewijzen moeten personaliseren naar aanleiding van de aanvragen tot vervanging of vernieuwing die zullen worden ingediend (zie paragraaf 4.3).

Het CBR acht het wetsvoorstel eveneens uitvoerbaar. Als gevolg van het wetsvoorstel zal een deel van de desbetreffende rijbewijshouders mogelijk ervoor kiezen het rijbewijs vervroegd te vernieuwen om op deze wijze kosten te besparen. Dit zou dan een extra stroom aan gezondheidsverklaringen genereren. Dat heeft invloed op de doorlooptijd van de behandeling van aanvragen van gezondheidsverklaring, afhankelijk van het aantal rijbewijshouders dat vroegtijdig een nieuw rijbewijs zal aanvragen (en het rijbewijs dus niet vervangt en niet wacht tot het einde van de geldigheidsduur van het huidige rijbewijs). Wanneer alle rijbewijshouders die niet werkzaam zijn als beroepschauffeur zouden kiezen voor vroegtijdige vernieuwing, zou de extra instroom leiden tot een verlenging van de gemiddelde doorlooptijd met 2,5 weken.¹⁵ De regering verwacht echter dat lang niet alle rijbewijshouders hiervoor zal kiezen. Daarnaast geeft het CBR mee dat er twee zaken zijn waarvoor het uitvoeringshandelingen moet verrichten, omdat die niet stroken met de huidige praktijk en regelgeving. Het gaat om de keuze om nascholingscursussen van vijf jaar voor de inwerkingtreding mee te laten tellen voor de bepaling van het aantal gevolgde uren nascholing en de maximale geldigheidsduur van de verklaring van nascholing van vijf jaar. Deze handelingen kan het CBR relatief eenvoudig uitvoeren. Tot slot verwacht het CBR een verhoogde belasting op de klantenservice.

Tevens is door het Adviescollege toetsing regeldruk een advies uitgebracht. Daarin zijn drie adviespunten naar voren gebracht om rekening mee te houden. Het college adviseert om:

1. dit wetsvoorstel in werking te laten treden op 1 juli 2020,

¹⁵ Van naar verwachting 16 weken naar 18,5 weken.

2. in de berekening van de gevolgen voor de regeldruk op te nemen dat een deel van de nascholingsverplichtingen eerder moet worden vervuld, en
3. de gevolgen voor de regeldruk van de verkorting van de geldigheid van rijbewijzen in beeld te brengen.

Het eerste adviespunt heeft niet tot aanpassing van het wetsvoorstel of deze memorie van toelichting geleid. Over de inwerkingtreding kunnen nog geen concrete uitspraken worden gedaan. Dit is afhankelijk van het verdere verloop van de procedure. Ook is sprake van een spanningsveld tussen enerzijds het snel willen voldoen aan het verzoek van de Europese Commissie en anderzijds het werkbaar maken van het tijdsplan voor het ongeldig maken. Zie tevens paragraaf 8 hierna.

Het tweede en derde adviespunt zijn meegenomen in paragraaf 6 van deze memorie van toelichting. De nascholingsverplichting bestaat al voor de betrokken bestuurders, maar wordt door het ongeldig maken van de code 95 voor sommige bestuurders eerder noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor het vervangen of verlengen van het rijbewijs. Dat moet sowieso gebeuren, maar eerder dan zonder het van kracht worden van dit wetsvoorstel het geval zou zijn. Er is afgezien van een gedetailleerde berekening van de additionele kosten van het naar voren halen van de nascholingsverplichting en de verlenging van het rijbewijs, omdat hiervoor onvoldoende gegevens zijn die van vele onzekere factoren afhankelijk zijn en de impact ervan beperkt wordt geacht.

Tot slot heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Daarin wordt gevraagd aandacht te besteden aan compensatie voor de te maken kosten voor een nieuw rijbewijs.

Naar aanleiding van het advies zijn verschillende mogelijkheden voor compensatie van de legeskosten overwogen, waaronder compensatie van de kosten voor het vervangen van het rijbewijs en compensatie van de resterende geldigheidsduur van het rijbewijs op basis van een staffel. De conclusie is echter dat het bieden van een compensatieregeling weinig opportuun en niet noodzakelijk is. De desbetreffende rijbewijshouders hebben een voordeel gehad, omdat ze de afgelopen jaren gebruik hebben kunnen maken van de code 95. Tevens zijn de extra kosten relatief beperkt. Het gaat ten hoogste om de kosten voor het vervangende rijbewijs van ongeveer € 40,-. Bij compensatie naar rato van de «verloren» geldigheidsduur van het rijbewijs is dat bedrag veel kleiner. Er is bovendien al langere tijd bekend dat de code 95 ongeldig zou worden gemaakt, het meest recent met een brief aan alle betrokken rijbewijshouders in augustus 2019, zodat zij al wisten dat dit eraan kwam. Voor de overheid zou de compensatieregeling bovendien relatief kostbaar zijn. Compensatie zou het meest doelmatig kunnen plaatsvinden op basis van een door de RDW uit te voeren regeling. Rijbewijshouders zouden met een bij de RDW in te dienen formulier aanspraak kunnen maken op compensatie. Uit berekeningen van de uitvoeringskosten van een eventuele compensatieregeling blijkt dat een disproportioneel deel van de kosten (bijna de helft tot driekwart) zou bestaan uit uitvoeringskosten. Mede vanwege de relatief lage uit te keren bedragen en de scheve verhouding tussen uitvoeringskosten en uit te keren bedragen is besloten niet te voorzien in een compensatieregeling.

8. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De inwerkingtreddingsdatum van dit wetsvoorstel zal worden bepaald bij koninklijk besluit. De reden hiervoor is dat nog niet is in te schatten op welk moment de wet in werking kan treden en dus vanaf welk moment de ongeldigheid van kracht kan worden. Het voornemen is om de ongeldigheid zo snel mogelijk van kracht te laten worden, om de strijdigheid

van de vermelde code 95 op het rijbewijs met de richtlijn zo snel mogelijk weg te nemen. Hierbij zal rekening worden gehouden met de belangen van de sector, doch zal inwerkingtreding niet langer worden uitgesteld dan strikt noodzakelijk, gezien de verplichting om aan de richtlijn te voldoen. Hiermee zal de inwerkingtreding mogelijk niet voldoen aan de systematiek van vaste verandermomenten uit de Aanwijzingen voor de regelgeving. Omdat dit wetsvoorstel reparatiewetgeving betreft ter voldoening aan Europeesrechtelijke verplichtingen, zijn twee uitzonderingen op die systematiek van toepassing. Het streven is het wetsvoorstel op 1 april 2020 in werking te laten treden.

9. Communicatie

De bestuurders die door dit wetsvoorstel worden geraakt, zijn al eerder op de hoogte gesteld van dit voorstel. Zo zijn ze in augustus 2019 per brief benaderd dat ze, als ze de code 95 willen behouden, tijdig de basiskwalificatie moeten behalen of de nascholing moeten volgen, en dat bij het ongeldig worden van de code 95 in ieder geval het rijbewijs moet worden vervangen of vernieuwd. Dit om hen voor te bereiden op de mogelijke ongeldigheid en als aansporing om een geldige code 95 te behalen. Wanneer dit wetsvoorstel is aangenomen, zal opnieuw naar hen worden gecommuniceerd wat zij kunnen en moeten doen.

De RDW zal de communicatie richting gemeenten verzorgen over het ongeldig worden van de getuigschriften en dat daaruit mogelijk aanvragen voor vervangende of nieuwe rijbewijzen zullen voortvloeien.

Ook het CBR vervult een rol in de communicatie, met name over de trajecten voor het behalen van de basiskwalificatie en het volgen van de nascholing. Uiteindelijk zullen de bestuurders die een getuigschrift van vakbekwaamheid of een getuigschrift van nascholing op het rijbewijs willen verkrijgen een overeenkomstige verklaring moeten aanvragen bij het CBR.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel 1

Met dit artikel wordt de ongeldigheid van getuigschriften van vakbekwaamheid op het rijbewijs opgenomen in de Wegenverkeerswet 1994. Voor de duidelijkheid worden daarbij ook getuigschriften van nascholing genoemd. De ongeldigheid geldt van rechtswege voor degenen die geboren zijn vóór 1 juli 1955 en een getuigschrift van vakbekwaamheid vermeld hebben gekregen op het rijbewijs zonder dat zij de basiskwalificatie hadden behaald en inmiddels (blijkens het rijbewijzenregister) ook nog geen basiskwalificatie hebben gehaald of nascholing hebben gevolgd. De ongeldigheid geldt vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, en daarmee vanaf het moment dat het nieuwe vierde lid in artikel 124a van de Wegenverkeerswet is ingevoegd.

Het derde en (nieuwe) zesde lid van artikel 124a van de Wegenverkeerswet 1994 worden van overeenkomstige toepassing verklaard om duidelijk te maken dat ook voor de houders van het ongeldig geworden getuigschrift van vakbekwaamheid de bepalingen gelden dat het rijbewijs moet worden ingeleverd en de regels die daaromtrent worden gesteld in het Reglement rijbewijzen.

Artikel II

Dit artikel betreft een overgangsrechtelijke bepaling voor het vaststellen van de einddatum van behaalde getuigschriften van nascholing op af te geven rijbewijzen. Volgens artikel 48c, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het Reglement rijbewijzen wordt voor de vaststelling van de einddatum van de geldigheid van een getuigschrift van nascholing aangesloten bij de einddatum van een getuigschrift van vakbekwaamheid of getuigschrift van nascholing op het eerder afgegeven rijbewijs. Daar wordt vijf jaar bij opgeteld, mits de geldigheidsduur nog niet is verstreken. Voor de «verlenging» van de vermelde getuigschriften van vakbekwaamheid uit dit wetsvoorstel is die methode van vaststelling van de einddatum onwenselijk. De desbetreffende bestuurders halen namelijk voor het eerst een getuigschrift van nascholing, dat in overeenstemming met de richtlijn een geldigheidsduur van ten hoogste vijf jaar zou mogen hebben. Daarom zouden ze (in sommige gevallen) niet binnen vijf jaar opnieuw de nascholing hoeven te halen. Om dat te voorkomen, wordt in het rijbewijzenregister de einddatum van de desbetreffende op het rijbewijs vermelde getuigschriften van vakbekwaamheid aangepast naar de datum waarop dit wetsvoorstel in werking treedt. Op die manier wordt de einddatum van een getuigschrift van nascholing op een nadien af te geven rijbewijs vastgesteld op vijf jaar na de afgiftedatum van het rijbewijs dan wel vijf jaar na de registratiedatum van de verklaring van nascholing in het rijbewijzenregister.

Artikel III

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal worden bepaald bij koninklijk besluit. Zie hierover verder paragraaf 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga