
339

Besluit van 4 september 2017, houdende wijziging van het Reglement rijbewijzen in verband met de verlaging van de leeftijdseisen voor buschauffeurs

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van 24 mei 2017, nr. IenM/BSK-2017/95645, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 110, 110b, eerste lid, onderdeel b, en artikel 151e, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 28 juni 2017, nr. W14.17.0145/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van 31 augustus 2017, nr. IenM/BSK-2017/173998, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Reglement rijbewijzen wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 5 wordt een lid toegevoegd, luidende:

9. De in het eerste lid, onderdeel m, vastgestelde minimumleeftijd van 21 jaren geldt niet indien het vervoer in het Europese deel van Nederland plaatsvindt en:

a. de bestuurder de leeftijd van 18 jaren maar nog niet die van 20 jaren heeft bereikt en,

1°. het vervoer betreft zonder passagiers; of

2°. het personenvervoer op geregelde diensten betreft waarvan het traject ten hoogste 50 km bedraagt; of

b. de bestuurder de leeftijd van 20 jaren heeft bereikt.

B

Aan artikel 6 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. In afwijking van het eerste lid geldt de in artikel 5, eerste lid, onderdeel m, genoemde minimumleeftijd van 21 jaren niet voor zover degene aan wie rijonderricht wordt gegeven voor de rijbewijscategorieën D en E bij D in combinatie met het getuigschrift van vakbekwaamheid de leeftijd van 18 jaren heeft bereikt.

C

Artikel 156j komt als volgt te luiden:

Artikel 156j

1. Het gedeelte van het praktijkexamen vakbekwaamheid dat niet op de openbare weg wordt afgelegd, kan worden afgelegd door personen die de leeftijd van 17 jaren hebben bereikt indien het betreft een praktijkexamen vakbekwaamheid voor de rijbewijscategorieën C1, E bij C1, C, E bij C, D1, E bij D1, D en E bij D.

2. Het gedeelte van het praktijkexamen vakbekwaamheid dat op de openbare weg wordt afgelegd, kan worden afgelegd door personen die de leeftijd van 18 jaren hebben bereikt indien het betreft een praktijkexamen vakbekwaamheid voor rijbewijscategorieën C1, E bij C1, C, E bij C, D1, E bij D1, D en E bij D.

ARTIKEL II

Het Besluit van 7 september 2010, houdende wijziging van het Reglement rijbewijzen in verband met de invoering van een experiment met de verlaging van de leeftijdseisen voor buschauffeurs (Tijdelijk besluit buschauffeurs) (*Stb.* 2010, 694) wordt ingetrokken.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 4 september 2017

Willem-Alexander

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Uitgegeven de vijftiende september 2017

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Op 1 januari 2011 is het Tijdelijk besluit buschauffeurs in werking getreden. Dat besluit betrof een (tijdelijke) wijziging van het Reglement rijbewijzen met het oog op een experiment met verlaging van de minimumleeftijd voor het besturen van bussen (Hoofdstuk VIII van het Reglement rijbewijzen). Dit experiment is op 1 januari 2017 geëindigd. De bepalingen van het experiment zijn nog slechts van toepassing op hen die vóór die datum onder het experiment vielen.¹ Bij brief van 18 november 2015 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het experiment.² De conclusie was dat de uitkomsten voldoende basis geven om de verlaging van de minimumleeftijd van buschauffeurs naar 18 jaar of 20 jaar, afhankelijk van het traject en het soort dienst, definitief wettelijk te regelen. Om consistent te blijven met de andere regelgeving over rijbewijzen werd voorgesteld ook de minimumleeftijd voor het rijden van een bus met een aanhangwagen met een toegestaan maximumgewicht van meer dan 750 kg (rijbewijs E bij D) naar 18 respectievelijk 20 jaar te verlagen.

2. Aanleiding en inhoud van het experiment

Het experiment werd gehouden naar aanleiding van signalen uit de sector dat de leeftijdsopbouw onder buschauffeurs relatief onevenwichtig was. Ten tijde van het experiment lag de gemiddelde leeftijd onder buschauffeurs boven de 50 jaar. Een verlaging van de minimumleeftijd wordt door zowel werkgevers als werknemers wenselijk geacht. Hierdoor krijgen jonge gemotiveerde mensen de mogelijkheid om in het beroep te stappen en wordt de opbouw van personeel van busvervoerbedrijven evenwichtiger. De wettelijke minimumleeftijd van 21 jaar voor het behalen van het rijbewijs vormt een hindernis voor jongeren om na de middelbare school in het vak te stappen. Er heerste krapte op de arbeidsmarkt in de jaren voordat het experiment werd opgestart en de bussector had met een relatief sterke vergrijzing te maken. Het experiment diende ertoe om te onderzoeken of de leeftijdsverlaging bijdraagt aan de vermindering van het tekort aan buschauffeurs onder voorwaarde van gelijkblijvende verkeersveiligheid.

Volgens de tot nu toe geldende wetgeving is de minimumleeftijd voor het besturen van motorvoertuigen voor het vervoer van meer dan 8 personen 21 jaar indien betrokkene tevens in het bezit is van een getuigschrift van vakbekwaamheid en 24 jaar indien betrokkene niet in het bezit is van een getuigschrift van vakbekwaamheid. De EU-lidstaten kunnen in overeenstemming met de van toepassing zijnde EU-richtlijnen³ de minimumleeftijd van een buschauffeur die in het bezit is van een getuigschrift van vakbekwaamheid verlagen naar 20 jaar. De minimumleeftijd van een buschauffeur die in het bezit is van een getuigschrift van

¹ Artikel II van het Besluit van 7 september 2010, houdende wijziging van het Reglement rijbewijzen in verband met de invoering van een experiment met de verlaging van de leeftijds-eisen voor buschauffeurs (Tijdelijk besluit buschauffeurs) (*Stb.*2010, 694)

² Kamerstukken II 2015/16, 29 398, nr. 480.

³ Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006, betreffende het rijbewijs (PbEU 2006 L 403) en richtlijn 2003/59/EG van het Europees Parlement en de Raad 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).

vakbekwaamheid mag bovendien verlaagd worden naar 18 jaar voor personenvervoer op geregelde diensten waarvan het traject ten hoogste 50 kilometer bedraagt of voor vervoer zonder passagiers. Deze mogelijkheden tot verlaging van de minimumleeftijd gelden alleen voor vervoer dat zich op het grondgebied van de betreffende lidstaat afspeelt.

In het experiment zijn de leeftijdsgrenzen voor het besturen van een bus verlaagd in overeenstemming met de randvoorwaarden die in de Europese richtlijn vakbekwaamheid worden beschreven. Daarbij gold als aanvullende voorwaarde dat de buschauffeurs in dienst moesten zijn van een busonderneming en een begeleidingstraject moesten volgen. Daarnaast werden om het experiment mogelijk te maken de regels inzake het verkrijgen van rijinstructies en de toegang tot de praktijkexamens aangepast.

3. Uitkomsten⁴

Bij het begin van het onderzoek was onzeker hoeveel jongeren aan het experiment zouden gaan deelnemen. De verwachting was dat het aantal deelnemers niet extreem hoog zou zijn. Dit was de reden om het onderzoek een sterk kwalitatief karakter te geven, met veel interviews en zogenaamde focusgroepbijeenkomsten van alle betrokkenen (chauffeurs, mentoren, opleiders). Nadat het experiment vier jaar had gelopen, werd een aantal extra vragen, voornamelijk over de arbeidsmarkt, zijinstroom, de rol van uitzendbureaus en ervaringen in het buitenland, aan het onderzoek toegevoegd.

Samengevat zijn de uitkomsten als volgt: De deelname aan het experiment was laag. Er werd in Nederland in de proefperiode (4 jaar en 7 maanden) in totaal door 3.100 personen een busrijbewijs gehaald. Daarvan vielen 465 personen (vijftien procent) in de leeftijdscategorie van 18–24 jaar en 93 (3%) in de leeftijdscategorie 18–21 jaar. Daarvan namen 32 kandidaten deel aan het experiment. Dit relatief lage aantal wordt vooral verklaard door het feit dat deelnemers in dienst van een busvervoerbedrijf moesten zijn om mee te mogen doen met het experiment. Door de slechte economische situatie werden weinig nieuwe chauffeurs in (vaste) dienst aangenomen. De beperkte formatieruimte werd veelal ingevuld door uitzendkrachten en ouder personeel, en niet of nauwelijks door nieuwe (jonge) buschauffeurs.

In het onderzoek is ook aandacht besteed aan verkeersveiligheidsaspecten. De reden om het effect op de verkeersveiligheid zo nadrukkelijk te onderzoeken kwam voort uit studies van de stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). Uit die studies over jonge bestuurders van *personenauto's* komt naar voren dat jonge beginnende automobilisten (18–24 jaar) een ongeveer vijf keer hoger ongevalrisico hebben dan ervaren bestuurders (30 – 59 jaar). Het risico voor jonge mannen is ruim zeven keer zo groot. Daarom is aan dit aspect in het onderzoek onder de buschauffeurs extra aandacht besteed. Het aantal jonge buschauffeurs van 18 tot en met 20 jaar dat deelnam aan het experiment is met 32 personen echter te laag om harde conclusies te trekken over verkeersveiligheid. Dit was bij het begin van het onderzoek reeds de verwachting en een belangrijke reden om vooral in te zetten op veel interviews en kwalitatieve informatieverwerving. De in het onderzoek verzamelde gegevens duiden niet op een grotere verkeersonveiligheid of ongevalrisico bij jonge chauffeurs. Een belangrijke observatie uit het onderzoek in dit verband is het feit dat het gedrag in het verkeer niet

⁴ Zie Kamerstukken II 2015/16, 29 398, nr. 480 en het daarbij als bijlage toegestuurde Evaluatierapport Experiment verlaging leeftijdsgrens bus- en touringcarchauffeurs.

zoeer een leeftijdsgebonden issue is maar vooral een persoonsgebonden mentaliteitskwestie. Voor alle leeftijden is de mentaliteit (houding en gedrag) van chauffeur «als persoon» doorslaggevend om het beroep correct en veilig te kunnen uitoefenen. Er zitten in het selectieproces voor deze beroepsopleiding voldoende garanties ingebouwd waardoor alleen de beste kandidaten buschauffeur worden. Vanuit de praktijk van de vervoerbedrijven werd voorts in verband met schaderijden opgemerkt dat rijervaring belangrijker is dan leeftijd. De resultaten uit de bovengenoemde studies van het SWOV over jonge bestuurders van personenauto's zijn daarom niet één op één op toepassing op jonge buschauffeurs, die hun rijbewijs halen om er een beroep mee uit te oefenen.

Ook in andere EU-landen (België, Duitsland, Finland, Litouwen en het Verenigd Koninkrijk) waar al eerder gekozen is voor een minimumleeftijd van 18 jaar voor bestuurders met getuigschrift vakbekwaamheid, is weinig of, voor zover kon worden nagegaan, geen specialistisch onderzoek naar deze leeftijdsgroep gedaan. De instroom van de groep onder de 21 jaar is relatief klein en het gaat om mensen die zich zeer bewust zijn van hun verantwoordelijkheid en zichzelf niet overschatten, aldus een Duits onderzoek.⁵ De algemene conclusie uit dit onderzoek en het Nederlandse experiment ten aanzien van de verkeersveiligheid is dat er onvoldoende grond is om leeftijdsverlaging om verkeersveiligheidsredenen onwenselijk te achten. Voor zowel werkgevers als voor werknemersorganisaties is de verlaging van de startleeftijd voor de opleiding tot beroepschauffeur zeer gewenst. De periode tussen het verlaten van de middelbare school en het moment waarop aan de opleiding tot beroepsbuschauffeur mag worden begonnen is ongeveer 3 jaar. Veel scholieren kiezen na hun middelbare school voor een andere beroepsopleiding (en een daaropvolgend beroep). Door de verlaging van de wettelijke minimumleeftijd voor het D-rijbewijs wordt het mogelijk gemaakt om jonge gemotiveerde mensen kort na hun middelbare school aan de (beroeps-)opleiding te laten beginnen. Hiermee kan tevens worden bereikt dat de leeftijdsopbouw in de beroepsgroep iets evenwichtiger wordt. De EU-regels staan een lagere leeftijd toe en uit het experiment of uit het buitenland zijn geen verontrustende resultaten gekomen die de toepassing van de wettelijke mogelijkheden in de weg staan.

4. Het besluit

In de definitieve regeling van de leeftijdsverlaging is ervoor gekozen om deze vorm te geven volgens de mogelijkheden die de Europese richtlijn over de vakbekwaamheid voor buschauffeurs biedt. Er worden geen extra nationale randvoorwaarden gehanteerd voor de uitoefening van het beroep van buschauffeur onder de 21 jaar.

In deze regeling geldt de verlaging van de minimumleeftijd van buschauffeurs waar het gaat om trajecten op Nederlands grondgebied niet alleen voor rijbewijscategorie D, maar ook voor rijbewijscategorie E bij D. Dit is in lijn met de regeling van de minimumleeftijd voor de rijbewijscategorieën B en C. De minimumleeftijden voor die categorieën gelden tevens voor de categorieën E bij B en E bij C.

In het experiment was de restrictie aangebracht dat alleen kandidaten die een opleiding in het kader van de Wet educatie en beroepsonderwijs volgen, met het experiment mee konden doen. Deze eis is losgelaten omdat voor de uitoefening van het beroep van buschauffeur op 18 of 20-jarige leeftijd het getuigschrift vakbekwaamheid moet zijn verkregen.

⁵ Modellversuch Jugendlichen-Ausbildung zum (zur) Berufskraftfahrer(in) in Busbetrieben in Baden-Württemberg, Zentrum für empirische pädagogische Forschung, Koblenz, 2005.

Dit getuigschrift biedt voldoende garantie voor een adequaat vaardigheidsniveau. Dit betekent dat het halen van rijbewijs D op 18 jarige leeftijd voor iedereen open staat, dus ook voor kandidaten die hun rijonderricht met tussenkomst van een uitzendbureau volgen. Ook de expliciete eis dat de jonge buschauffeurs gedurende de eerste drie maanden van het dienstverband begeleid moeten worden is losgelaten nu uit de praktijk blijkt dat werkgevers (waaronder uitzendbureaus) zowel tijdens de selectie van kandidaten als na indiensttreding voldoende zorg dragen voor de begeleiding van beginnende chauffeurs.

Tot slot is het tweezijdig getekend bewijs van deelname, dat verplicht werd gesteld om mee te kunnen doen aan het experiment, ingevolge het besluit niet van toepassing. Dit bewijs was nodig om de kandidaten goed te kunnen volgen en medewerking aan het experiment te verkrijgen. Nu het experimenteerstadium is afgesloten, kan dit bewijs vervallen.

5. Administratieve lasten

Het gevolg van dit besluit tot verlaging van de minimumleeftijd voor het besturen van bussen voor de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven is verwaarloosbaar.

6. Uitvoering en handhaving

Het conceptbesluit is door het Centraal Bureau voor Rijvaardigheid, het Openbaar Ministerie, de politie en de ILT op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid getoetst. Het OM had suggesties ter verbetering van het ontwerp, die alle zijn verwerkt. De politie had geen bezwaren. De ILT, de RDW en het CBR hebben uitvoeringstoetsen uitgevoerd. Door de ILT zijn suggesties ter verheldering van enkele begrippen uit het ontwerpbesluit gedaan. Deze zijn overgenomen en verwerkt. De gevolgen voor de uitvoering in het algemeen en voor de computersystemen van RDW en CBR in het bijzonder zijn gering, omdat de definitieve situatie slechts op enkele punten afwijkt het experiment dat aan dit besluit vooraf ging.

7. Consultatie

Bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit is de sector geconsulteerd. De busvervoerbranche, werkgevers -en werknemersorganisaties, het Fonds Scholing en Ordening van het besloten busvervoer en de brancheorganisatie van uitzendbedrijven waren positief over het ontwerpbesluit. Een suggestie van de uitzendbranche tot verheldering van de tekst is overgenomen. Inhoudelijk hadden zij verder geen commentaar. Wel waren er vragen over de overgangperiode tussen het moment van vervallen van het experiment en het van kracht worden van het besluit. Daarvoor is de communicatie door de rijksoverheid aangepast.

8. Voorhang

Het besluit is in het kader van de verplichte voorhangprocedure op grond van artikel 2b van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal. Dit heeft niet geleid tot opmerkingen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Onder de voorwaarden die 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 daarvoor stelt, is de minimumleeftijd voor het besturen van een bus en bus met aanhanger met een maximaal gewicht van meer dan 750 kg door een chauffeur die in het bezit is van een getuigschrift van vakbekwaamheid verlaagd van 21 jaren tot 18, respectievelijk 20 jaren. De voorwaarden zijn de volgende. De verlaging van de minimumleeftijd geldt alleen voor vervoer binnen het Europese deel van Nederland. De verlaging van 21 naar 18 jaar geldt binnen het stads- en streekvervoer en touringcarvervoer op geregelde diensten op trajecten die korter zijn dan vijftig kilometer. Een geregelde dienst betreft vervoer van personen met een bepaalde regelmaat en langs een bepaalde reisweg, waarbij op vooraf vastgestelde stopplaatsen reizigers mogen worden opgenomen of afgezet. Wat betreft touringcarvervoer valt hierbij te denken aan bedrijfsvervoer tussen woningen en bedrijven en schoolvervoer tussen woningen, scholen en zwembaden. Het traject behelst de afstand tussen het beginpunt van de reisweg van de geregelde dienst en het eindpunt daarvan. Ten aanzien van buschauffeurs die de leeftijd van 20 jaren hebben bereikt gelden geen beperkingen met betrekking tot de dienst of het traject. Dit geldt ook voor buschauffeurs die de leeftijd van 18 jaren hebben bereikt en in een bus zonder passagiers rijden.

Onderdeel B

De minimumleeftijd voor het krijgen van rijonderricht voor rijbewijscategorieën D en E bij D in combinatie met het getuigschrift van vakbekwaamheid wordt 18 jaren.

Onderdeel C

De minimumleeftijden voor het praktijkexamen vakbekwaamheid voor rijbewijscategorie D zijn na de wijzigingen van het Tijdelijk besluit buschauffeurs abusievelijk opnieuw gewijzigd als gevolg van het Besluit van 3 april 2012, houdende wijziging van het Reglement rijbewijzen en het Besluit rijonderricht motorrijtuigen 2009 in verband met de implementatie van de derde rijbewijsrichtlijn.⁶ Deze laatste onbedoelde wijziging is met de wijziging van artikel 156j van het Reglement ingevolge het besluit hersteld.

Artikel III

Het wijzigingsbesluit vervangt de experimenteerregeling die was opgenomen in Hoofdstuk VIIIa van het Reglement rijbewijzen. Hoofdstuk VIIIa verviel op 1 januari 2017 ingevolge artikel II van het Tijdelijke besluit buschauffeurs. Ingevolge artikel II van het wijzigingsbesluit is het Tijdelijke besluit ingetrokken. Beoogd was dat het voorliggende wijzigingsbesluit in werking zou treden op het moment dat het experiment van hoofdstuk VIIIa verviel. Dit is echter niet meer mogelijk gebleken. Om ervoor te zorgen dat de periode tussen de afloop van het experiment en de nieuwe regeling zo kort mogelijk is, is het wijzigingsbesluit zo snel mogelijk na bekendmaking in werking getreden en is niet uitgegaan van de systematiek van vaste

⁶ Stb. 2012, 160.

verandermomenten en de gebruikelijke minimum invoeringstermijn van twee maanden. De doelgroep is immers gebaat bij zo spoedig mogelijke inwerkingtreding.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus