

29 398 Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 969 Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2021

Tijdens het commissiedebat Verkeersveiligheid van 1 juni jl. (Kamerstuk 29 398, nr. 942) is uw Kamer, naar aanleiding van de vragen van het lid Geurts (CDA), toegezegd om u nader te informeren over de omwisseling van rijbewijzen van kennismigranten uit niet-EU-landen. Tijdens het commissiedebat CBR van 5 oktober jl. (Kamerstuk 29 398, nr. 960) is op verzoek van het lid Geurts en het lid De Groot (VVD) toegezegd om deze informatie voor de begrotingsbehandeling IenW naar de Kamer te sturen. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezeggingen.

Hieronder zal allereerst een overzicht worden gegeven van de regels die gelden voor de acceptatie en omwisseling van niet-EU-rijbewijzen in Nederland en in Europa. Ook zal worden ingegaan op de aantallen omgewisselde rijbewijzen die bekend zijn. Verder zal worden ingegaan op een mogelijke harmonisatie van deze omwisselrechten op initiatief van de Europese Commissie. Ten slotte zal worden ingegaan op de relatie met de verkeersveiligheid en het vervolgonderzoek dat zal worden gedaan naar aanleiding van de door het lid Geurts gesignaleerde mogelijke risico's.

Acceptatie en omwisseling van niet-EU-rijbewijzen.

Door de derde Europese rijbewijsrichtlijn (2006/126/EG) zijn rijbewijzen die worden uitgegeven door de EU/EER landen bijna volledig geharmoniseerd. Een rijbewijs dat in één van de lidstaten is uitgegeven mag bij een verhuizing naar een andere lidstaat in de regel tot het einde van de looptijd worden gebruikt en kan daarna probleemloos worden verlengd.

Dit ligt anders bij niet-EU-rijbewijzen. De bevoegdheid voor het erkennen en omwisselen van deze rijbewijzen ligt op dit moment volledig bij de individuele lidstaten. De invulling hiervan is in ons land, net als in de meeste EU-landen, gebaseerd op de internationale regels en gebruiken die hiervoor gelden, onder meer vastgelegd in de verdragen van Genève (1949) en Wenen (1968) inzake het wegverkeer. Het uitgangspunt hierbij is dat staten coulant omgaan met het faciliteren van het internationale wegverkeer en daarmee met het accepteren van elkaars rijbewijzen voor een tijdelijk verblijf.

In Nederland betekent dit concreet dat bijna ieder niet-EU-rijbewijs uit de wereld wordt geaccepteerd bij een tijdelijk verblijf van de houder. In de regel gaat het op grond van het vreemdelingenrecht dan om een verblijf van maximaal drie maanden. Dit kan bijvoorbeeld zijn vanwege een vakantie, een doorreis of een tijdelijke (kortdurende) arbeidssituatie. Een toerist die hier met een huurauto toeristische attracties wil bezoeken, mag deze gewoon besturen met zijn eigen nationale

rijbewijs. Voor sommige rijbewijzen is het nodig om ook een internationaal rijbewijs voorhanden te hebben, zodat de politie bij een controle alle gegevens op het rijbewijs in het Engels kan raadplegen.

Als iemand van buiten de EU zich duurzaam in Nederland vestigt en hier volgens de rijbewijsregelgeving 'woonachtig' wordt, dan is een overgang naar het Nederlandse rijbewijsstelsel vereist. Dit woonlandbeginsel voor rijbewijzen is vrijwel overal ter wereld gebruikelijk. Een rijbewijsstelsel dient er immers niet alleen voor om vooraf eisen te stellen aan de rijvaardigheid. Het is voor overheden ook een middel om greep te houden op de populatie bestuurders die zich op de weg bevindt. Dit uit zich bijvoorbeeld in het verrichten van periodieke medische screenings voor beroepschauffeurs of ouderen. Maar via het rijbewijsstelsel is het ook mogelijk om sancties op te leggen bij verkeersonveilig gedrag, zoals het intrekken van het rijbewijs, het opleggen van een psychologisch onderzoek of het opleggen van een educatieve maatregel alcohol (EMA).

De overgang van het rijbewijsstelsel van het niet-EU-land naar het Nederlandse rijbewijsstelsel dient plaats te vinden binnen 185 dagen nadat de rijbewijshouder zich in Nederland heeft gevestigd. Veel landen in de wereld hanteren deze termijn. Deze overgang kan in ons rijbewijsstelsel op twee manieren plaatsvinden: via het afleggen van het Nederlandse examen of via een omwisselrecht.

Hoofregel: theorie- en praktijkexamen

De hoofdregel voor het verkrijgen van het Nederlandse rijbewijs is dat een rijbewijshouder van buiten de EU, net als een inwoner van Nederland, het theorie- en praktijkexamen aflegt bij het CBR en de procedure voor het beoordelen van de medische rijgeschiktheid doorloopt om het Nederlandse rijbewijs te verkrijgen. Zo volgen bijvoorbeeld de meeste Amerikaanse rijbewijshouders die zich in Nederland vestigen en niet voldoen aan het criterium voor kennismigranten – zie hieronder – deze route.

Omwisselrechten

De andere manier om het Nederlandse rijbewijs te verkrijgen is door middel van het omwisselen van het rijbewijs uit het land van herkomst. In dat geval is de niet-EU-rijbewijshouder vrijgesteld van het afleggen van het theorie-examen en het praktijkexamen. Wel dient altijd de procedure voor het beoordelen van medische rijgeschiktheid te worden doorlopen. Daarnaast wordt bij een omwisseling de echtheid van het rijbewijsdocument en de identiteit van de houder geverifieerd door de RDW. Bij twijfel wordt nadere informatie opgevraagd in het land van afgifte.

De essentie van een omwisselrecht is dat voor de rijvaardigheid de toetsing die door de buitenlandse staat bij de houder is verricht, wordt geaccepteerd voor het afgeven van een Nederlands rijbewijs. Dit soort rechten worden door veel landen in de wereld op deze manier gehanteerd. Vaak zijn ze gebaseerd op wederzijdse afspraken tussen landen, die worden vastgelegd in een Memorandum of Understanding (MoU).

De omwisselrechten die in de Nederlandse rijbewijsregelgeving zijn opgenomen, vallen uiteen in rechten die zijn gebaseerd op het afkomstig zijn uit een bepaald land (generieke omwisselrechten) of op het behoren tot een bepaalde groep.

Generieke omwisselrechten voor een land

Een generiek omwisselrecht wil zeggen dat iedere houder van een rijbewijs van een land of deelstaat het rijbewijs mag omwisselen voor een Nederlands rijbewijs. Het bekendste omwisselrecht is dat voor het Caribisch deel van het Koninkrijk, dat zelfstandige rijbewijsautoriteiten kent die buiten de EU-rijbewijsruimte vallen. Dit recht is vastgelegd in het Reglement rijbewijzen. Hiernaast gaat het om circa tien landen of deelstaten waarmee Nederland wederzijdse afspraken heeft gemaakt. Deze afspraken zijn vaak al tientallen jaren oud. Meestal ligt hier een Memorandum of Understanding (MoU) aan ten grondslag. Voordat de omwisselafspraken worden gemaakt vindt er een toets plaats door de RDW, waarin onder meer de veiligheidswaarde en de gelijkwaardigheid van het buitenlandse rijbewijsstelsel worden beoordeeld. De landen of deelstaten die het betreft zijn vastgelegd in de Regeling omwisseling niet-Nederlandse rijbewijzen, te weten: Alberta, Andorra, Taiwan, Israël, Japan, Monaco, Québec, Zuid-Korea, Singapore, en – sinds 1 januari van dit jaar – het Verenigd Koninkrijk (inclusief Gibraltar), Jersey, Guernsey en Isle of Man. Dit kan ook leiden tot een beperkt omwisselrecht voor één of enkele rijbewijscategorieën, afhankelijk van de vergelijkbaarheid.

Er lopen op dit moment onderhandelingen voor nieuwe MoU's met vier landen of deelstaten: het Verenigd Koninkrijk (om de post-Brexit-relatie definitief te regelen), Servië, Bosnië-Herzegovina en British Columbia. Sinds 2020 wordt een restrictief beleid gehanteerd voor nieuwe aanvragen. Het opstellen van een MoU duurt vaak jaren en kost de nodige capaciteit bij het ministerie van IenW en de RDW. Er is gezien de positie van Nederland als immigratieland begrijpelijkerwijs veel belangstelling vanuit de rest van de wereld voor het maken van omwisselafspraken; vraag van Nederlandse burgers die emigreren naar het buitenland wordt echter bijna niet waargenomen.

Omwisselrechten voor een groep

Bij de tweede vorm van omwisselrechten mag een niet-EU-rijbewijshouder het rijbewijs omwisselen als diegene tot een bepaalde, vast gedefinieerde groep behoort. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt naar het land dat het rijbewijs heeft afgegeven. Ook de inwonende gezinsleden hebben in dit geval een omwisselrecht. Anders dan bij de generieke omwisselrechten heeft er vooraf geen toets plaatsgevonden door de RDW om de gelijkwaardigheid en de veiligheidswaarde van de buitenlandse rijbewijsstelsels te beoordelen. De rijbewijsregelgeving onderscheidt drie groepen met dit soort omwisselrechten:

- diplomaten en werknemers van internationale organisaties die gevestigd zijn in Nederland. Voorwaarde is dat deze in het bezit zijn van het 'identiteitsbewijs voor geprivilegieerden' dat door het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt afgegeven.

- NATO-militairen en -burgermedewerkers die zich in Nederland vestigen. Voorwaarde is dat zij een verklaring van hun commandant overleggen dat ze in Nederland zijn geplaatst.
- kennismigranten. Voorwaarde is dat de Belastingdienst een beschikking heeft afgegeven dat de betreffende inkomende werknemer onder de zogenaamde 30%-regeling valt (dit houdt onder andere een toetsing in aan het criterium 'schaarse deskundigheid').

Verschillen binnen Europa

De invulling van omwisselrechten door de verschillende Europese lidstaten loopt sterk uiteen. Sommige lidstaten wisselen rijbewijzen uit slechts enkele landen om, andere lidstaten hebben afspraken met vele tientallen landen. Met name België en Frankrijk kennen een ruim beleid en wisselen rijbewijzen uit circa 80 landen of deelstaten om, waaronder een groot aantal landen in Afrika en Azië. Ook Duitsland wisselt rijbewijzen uit ongeveer 80 landen of deelstaten om, met als bijzonderheid dat het wederzijdse afspraken heeft met ongeveer 40 Amerikaanse staten. Voor alle duidelijkheid: het gaat dan om de hierboven beschreven generieke omwisselrechten voor iedereen uit het betreffende land. Voor zover bekend is Nederland het enige land in Europa dat een omwisselingsregeling heeft gemaakt specifiek voor de groep kennismigranten. Het aantal generieke omwisselrechten is met circa tien landen of deelstaten in ons land echter weer aan de lage kant in Europa. Vanwege de onderlinge erkenning van elkaars rijbewijzen door de EU-lidstaten is het overigens heel goed mogelijk dat een rijbewijshouder uit een niet-EU-land die in Nederland geen omwisselrecht zou hebben, via een verhuizing naar Nederland vanuit een andere lidstaat uiteindelijk toch onder het Nederlandse rijbewijsstelsel komt te vallen zonder nogmaals examen af te leggen.

De grote verschillen binnen de EU staan in contrast met de harmoniseringsgedachte achter de derde Europese rijbewijsrichtlijn. De Europese Commissie doet op dit moment onderzoek naar de verschillende acceptatie- en omwisselingsregelingen in de lidstaten in het kader van de herziening van de rijbewijsrichtlijn. Het is de verwachting dat de Commissie met een voorstel zal komen voor een verdere harmonisatie, maar welke vorm dit zal krijgen is nog niet duidelijk. Een voorstel voor de herziening van de rijbewijsrichtlijn wordt eind 2022 verwacht.

Aantallen omgewisselde rijbewijzen

De aantallen omwisselingen fluctueren per jaar, maar het beeld van de laatste jaren is dat RDW jaarlijks in totaal ongeveer 12.000 – 16.000 niet-EU rijbewijzen omwisselt. Op dit moment vindt een stijging in dit aantal plaats vanwege de Brexit. Het aantal omwisselingen op grond van de kennismigrantenregeling bedraagt ongeveer 7.000 per jaar, maar dit aantal kan in de registratiesystemen van de RDW niet automatisch naar land van herkomst worden uitgesplitst.

Omdat de derde Europese rijbewijsrichtlijn vereist dat lidstaten bij de omwisseling van een niet-EU-rijbewijs een aantekening aanbrengen op het rijbewijs, is goed inzichtelijk welk gedeelte van alle Nederlandse rijbewijzen via een niet-EU omwisseling is verkregen, dus waarbij de houder niet in Nederland of een ander EU-

land het examen heeft afgelegd. Medio 2020 waren er bij de RDW ongeveer 11 miljoen actieve Nederlandse rijbewijzen geregistreerd, waarvan er ongeveer 155.000 via een niet-EU-omwisseling waren verkregen. Dit komt neer op 1,4%.

Door het aanbrengen van deze aantekening kan ook per land worden uitgesplitst aan hoeveel rijbewijshouders jaarlijks een Nederlands rijbewijs wordt verstrekt waarbij het eerste rijbewijs in de EU is of wordt afgegeven via omwisseling van een rijbewijs van een niet-EU-land. Dit kan bijvoorbeeld ook iemand zijn die eerst een Turks rijbewijs in België heeft omgewisseld en vervolgens naar Nederland is verhuisd. In 2020 waren de hoogst scorende landen hierbij: India (2.672, dat wil zeggen 2.672 omwisselingen waarbij het oorspronkelijk rijbewijs Indiaas is), Zuid-Afrika (1.431), Turkije (1.374), de VS (1.358) en Brazilië (1.026).

Voorlopige conclusie en verdere stappen

De achtergrond van de omwisselingsregeling voor kennismigranten is het vergemakkelijken van het aantrekken van werknemers met een schaarse deskundigheid door het bedrijfsleven en andere organisaties. Op jaarbasis worden ongeveer 7.000 rijbewijzen voor deze groep omgewisseld. Uit een eerdere evaluatie van de fiscale faciliteiten voor kennismigranten door het ministerie van Financiën blijkt dat deze groep voornamelijk bestaat uit hoogopgeleide werknemers in de ICT, de halfgeleiderindustrie, de medische sector of onderzoekscentra. Het betreft werknemers in loondienst bij in Nederland gevestigde bedrijven die in het buitenland worden geworven.

In het debat heeft het lid Geurts aangegeven signalen te hebben ontvangen dat er bij de kennismigranten die via omwisseling hun rijbewijs hebben verkregen verhoogde risico's zijn voor de verkeersveiligheid. Ik neem deze signalen serieus. Op verzoek van de heer Geurts is er contact geweest met de door hem genoemde stakeholders om nadere informatie in te winnen. Zoals eerder aan uw Kamer is gemeld is er tot nu toe, na navraag bij politie, OM, de RDW en Rijkswaterstaat, nog niet gebleken dat er bij deze groep verhoogde risico's voor de verkeersveiligheid zijn. Naar aanleiding van de aanvullende informatie die is verkregen van de door het lid Geurts genoemde stakeholders is aan Rijkswaterstaat gevraagd om een diepgaander onderzoek te verrichten naar mogelijke risico's voor de verkeersveiligheid bij deze groep. Rijkswaterstaat heeft veel expertise in huis over de databronnen rond de verkeersveiligheid, zoals gegevens over verkeersslachtoffers en ongevalsbetrokkenheid. Rijkswaterstaat zal hierbij andere partijen raadplegen die relevante kennis kunnen inbrengen over deze groep, zoals de SWOV, het CBR en verzekeringsmaatschappijen. De rapportage van Rijkswaterstaat wordt medio 2022 verwacht.

Uiteraard dienen bij de uiteindelijke beoordeling van de omwisselingsregeling de belangen voor de betrokken bedrijven en instellingen, en het vestigingsklimaat in het algemeen te worden meegenomen. Met het ministerie van EZK is hierover reeds overleg gestart.

Met bovenstaande toelichting is meer duidelijkheid gegeven over de achtergrond van omwisselrechten voor rijbewijzen en de bijzonderheden rond deze rechten voor kennismigranten. Na het verschijnen van de rapportage van Rijkswaterstaat over mogelijke risico's zal ik de Kamer in de tweede helft van 2022 nader informeren of, en zo ja, welke vervolgstappen rond de omwisselingsregeling nodig worden geacht. Naar verwachting is dan ook meer bekend over de intenties van de Europese Commissie om bij de herziening van de derde rijbewijsrichtlijn een verdere Europese harmonisatie in de omwisselrechten na te streven. Dit laatste is een zeer relevante factor voor de toekomst van deze rechten.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser