

Vergaderjaar 1999–2000

26 604

Integraal Veiligheidsprogramma

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 1999

In het in juni 1999 aan u toegezonden Integraal Veiligheidsprogramma heeft het Kabinet u een nadere uitwerking van maatregelen ter vermindering van de verkeersonveiligheid onder beginnende (voertuig)-bestuurders in het vooruitzicht gesteld. De aangekondigde uitwerking van deze aanpak treft u aan in de bijlage bij deze brief.

Voor een schets van de achtergronden van de problematiek van de verkeersonveiligheid onder beginnende bestuurders alsook de algemene uitgangspunten welke ten grondslag liggen aan de gekozen aanpak verwijs ik u korthedshalve naar het Integraal Veiligheidsprogramma.

Met het bovenstaande is tevens invulling gegeven aan de motie van het lid Van 't Riet c.s. nr. 24 722 014 van 7 november 1996, waarin de regering verzocht is de alternatieven voor het voorlopig rijbewijs nader te verkennen, alsmede aan de motie van het lid O.P.G. Vos c.s. 24 112 nr. 16 van 22 januari 1998, waarin het verzoek is neergelegd om de mogelijkheid te onderzoeken om voorafgaand aan het behalen van het rijbewijs extra informatie te bieden over mogelijke gevolgen en risico's van het gebruik van alcohol, drugs en medicijnen in het verkeer.

Het u voor het zomerreces van het jaar 2000 toe te zenden wetsvoorstel zal behalve verlaging van het alcoholpromillage ook betrekking hebben op het in te voeren voorlopig rijbewijs voor beginnende bestuurders.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

1. Inleiding

Beginnende voertuigbestuurders zijn relatief vaak bij verkeersongevallen betrokken. Dit gegeven is aanleiding geweest om deze problematiek en de aanpak hiervan op te nemen als thema in het in juni 1999 aan de Tweede Kamer toegezonden Integraal Veiligheidsprogramma (IVP). In het IVP zijn de achtergronden van de problematiek alsook de beleidsmatige uitgangspunten van de gekozen benadering beschreven. Een nadere uitwerking van het gewenste pakket van maatregelen wordt hieronder gegeven.

Bij beginnende bestuurders gaat het niet alleen om automobilisten, hoewel deze categorie qua omvang het belangrijkste is, maar ook om brom- en snorfietzers en motorrijders. In de praktijk zijn beginnende bestuurders voor verreweg het grootste deel (80 tot 90%) ook jonge bestuurders.

2. Uitwerking van de aanpak

Zoals uiteengezet in het IVP wordt met het pakket van maatregelen vooral een preventief effect beoogd. Juist ook van maatregelen die in strikte zin een gedragscorrigerend karakter hebben omdat ze gericht zijn op een individuele overtreder, wordt behalve een curatief ook een algemeen preventief effect verwacht.

Om de veelzijdigheid van de problemen van beginnende bestuurders effectief aan te pakken, is het noodzakelijk om vanuit verschillende invalshoeken en op meerdere terreinen tegelijk te werken. Algemene voorwaarde voor een effectieve aanpak is dat de aandacht voor verkeersveilig gedrag versterkt wordt, om te beginnen bij de doelgroep zelf. Naast de preventieve aanpak wijs ik op het belang van voldoende handhaving van de aangekondigde maatregelen. Aan de handhaving zal een extra impuls worden gegeven door capaciteitstoename van de politieorganisatie, zoals aangekondigd in het Beleidsplan Nederlandse Politie uit 1999.

Communicatie en voorlichting, verkeerseducatie in het voortgezet onderwijs, de rijopleiding alsook maatregelen die van toepassing zijn in de (eerste) periode na het behalen van het rijbewijs, vormen onlosmakelijke elementen van een effectieve aanpak van de ongevalsproblematiek van beginnende bestuurders op het niveau van verkeerskennis, attitudevorming en verkeersgedrag. De samenhang van de maatregelen met het oog op een volledige afdekking van het probleem van de jonge bestuurders is hier cruciaal.

2.1. *Communicatie over verkeersveiligheid*

Verkeersveiligheid staat slechts bij weinigen bewust of hoog op de agenda. Zeker onder beginnende, zoals gezegd meestal jonge bestuurders is dit het geval. Beginnende bestuurders zijn zich veelal weinig bewust van de risico's die voortvloeien uit hun eigen onervarenheid. Daarnaast wordt de eigen rijvaardigheid ook vaak overschat, vooral door jonge beginnende bestuurders. Verkeersveiligheid, de voordelen van verkeersveilig gedrag en de nadelen van verkeersonveilig gedrag hebben in het bewustzijn van deze groep nauwelijks een plaats. Om het onderwerp verkeersveiligheid hoger op de maatschappelijke agenda te plaatsen, om te beginnen bij de doelgroep jongeren, wordt eind 1999 een «Jongeren Draaggolf Campagne» gestart. Met de campagne wordt verder beoogd een kader te bieden aan de doelgroep om betrokken te raken bij het bepalen en implementeren van toekomstige verkeersveiligheidsactiviteiten. Hierbij moet nadrukkelijk niet alleen gedacht worden aan nieuwe beleidsmaatregelen vanuit de overheid, maar evenzeer aan initiatieven

van maatschappelijke organisaties, particuliere instanties en burgers zelf, ook jongeren.

Met een draaggolfcampagne wordt tegelijk een communicatiekader geschapen voor itemgebonden boodschappen vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat, bijvoorbeeld op het gebied van alcohol. De effectiviteit van deze afzonderlijke boodschappen kan met een bredere draaggolfcampagne vergroot worden. De Jongeren Draaggolf Campagne zal in beginsel een meerjarig karakter hebben. Intentie is om bij de uitwerking en uitvoering van de campagne nauw samen te werken met maatschappelijke en uitvoerende organisaties op het gebied van verkeersveiligheid, verenigd in het Landelijk Campagne Platform.

2.2. Verkeerseducatie in het voortgezet onderwijs

In het IVP is reeds gewezen op de wenselijkheid om de invulling van verkeerseducatie in het voortgezet onderwijs te verbeteren. Verkeerseducatie draagt bij aan de algemene doelstelling van Duurzaam Veilig daar hiermee beoogd wordt beginnende verkeersdeelnemers tenminste minimaal benodigde kennis, inzicht en vaardigheden bij te brengen om zich veilig in het verkeer te kunnen gedragen.

Het ontwikkelingsproces van jongeren met betrekking tot verkeer begint niet op het moment dat zij hun eerste rijles nemen. Ook in de periode tussen 12 en 18 jaar maken jongeren veel veranderingen door in hun verkeersdeelneming. Fietsafstanden worden groter, jongeren begeven zich in het uitgaansleven en zijn ook in avond- of nachtelijke uren op straat, krijgen een bromfiets etc.

Bewust risicovol verkeersgedrag is te vinden bij een minderheid van de jongeren. Bij de overgrote meerderheid van de jongeren is risicovol gedrag in het verkeer onbewust. Gebrekkige kennis en geringe ervaring en routine zullen hiervan over het algemeen de oorzaak zijn.

Uit de praktijk komen meerdere signalen dat de invulling van verkeerseducatie in het voortgezet onderwijs onvoldoende is. Hoewel formeel verkeerseducatie in de kerndoelen voor een aantal vakken in de basisvorming van het voortgezet onderwijs is opgenomen, gaven bijvoorbeeld tijdens het vierde Nationaal Jeugd Debat in maart 1999 jongeren aan dat verkeerseducatie geen onderdeel uitmaakte van hun lesprogramma. Door de minister van Verkeer en Waterstaat is hierbij toegezegd na te gaan of leerlingen in het voortgezet onderwijs daadwerkelijk verkeerseducatie krijgen.

De uitvoering van deze toezegging wordt aangehouden in afwachting van de resultaten van het onderzoek naar de basisvorming dat de onderwijsinspectie in uitvoering heeft. De eerste uitkomsten hiervan zijn beschikbaar. Eerste resultaten van een aanbodsonderzoek, uitgevoerd door de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, geven aan dat verkeers(veiligheids)les minimaal gegeven wordt in het voortgezet onderwijs. Ook de definitieve conclusies van dit onderzoek volgen in het najaar van 1999.

In het IVP is als actiepunt opgenomen dat het kabinet de mogelijkheden beziet om verkeerseducatie voor jongeren tussen 12 en 18 jaar te verruimen. Om uitvoering hieraan te geven is overleg gestart tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De resultaten van genoemde onderzoeken worden hierin meegenomen.

2.3. Rijopleiding en -examen

Verbetering van de kwaliteit van de rijopleiding heeft in de afgelopen jaren volop aandacht gekregen. Verbetering van de kwaliteit van de rijinstructie heeft ten grondslag gelegen aan de invoering per 1 januari 1995 van de Wet Rijonderricht Motorrijtuigen 1993 (WRM 1993). In juni 1996 zijn de kwaliteitseisen voor het rijexamen zoals neergelegd in de Wegenverkeerswet 1994 (WVV 1994) vernieuwd.

Verbeterde afstemming tussen opleiding en examen heeft ook de basis gevormd voor de in 1995 gestarte proef met de Tussentijdse Toets. Het beter zichtbaar maken van de kwaliteit van rijopleidingen in de richting van consumenten was het doel van de in maart 1998 door BOVAG, ANWB en KNMV gepresenteerde vrijwillige erkenningsregeling voor rij scholen onder de titel Stichting Kwaliteitscontrole Rijopleiding.

In 1997 is voor het eerst sinds jaren het slagingspercentage voor praktijkexamen B bij het CBR in mate van betekenis toegenomen. In de jaren hiervoor schommelde dit percentage constant rond 40%; in 1997 is het gestegen tot ruim 43%. Deze stijging is in 1998 verder doorgezet tot ruim 44%. De positieve weerslag van de hiervoor genoemde maatregelen en initiatieven is hierin terug te vinden. Op basis van dit gegeven is te concluderen dat het opleidingsniveau van rijbewijskandidaten in ons land zich positief ontwikkelt. Met de onderstaande activiteiten wordt beoogd deze ontwikkeling verder kracht bij te zetten.

Ontwikkeling van leerdoelendocumenten

In juni 1996 zijn de wettelijke exameneisen voor rijbewijskandidaten uitgebreid. Elementen als verkeersinzicht en anticiperend vermogen zijn toen in de exameneisen opgenomen. Juist deze voor een versterking van een veilig en sociaal verkeersgedrag belangrijke punten zijn evenwel moeilijk daadwerkelijk via een examen te toetsen, onder meer vanwege de altijd beperkte duur van een examen. De ontwikkeling van leerdoelendocumenten levert een nuttig instrument op om de «gap» tussen de huidige, ruim geformuleerde wettelijke eisen voor het rijexamen en de rijopleiding verder te dichten. Het specificeren van exameneisen in de vorm van leerdoelen met een officiële status, levert voor rijinstructeurs een middel op om kandidaten een meer complete rijopleiding aan te bieden. Het ontwikkelen van een defensieve rijstijl, verkeersinzicht e.d. kunnen aldus in de rijopleiding meer ruimte krijgen. Door middel van leerdoelen is een verbreding en verdieping van de rijopleiding te bereiken waarvan een bijdrage te verwachten is aan het aanleren van veilig en verantwoord verkeersgedrag. Voorjaar 1999 is de Adviesdienst Verkeer en Vervoer gestart met de ontwikkeling van leerdoelendocumenten voor de rijopleiding.

Positieve ervaringen zijn opgedaan met de leerdoelendocumenten in het kader van de WRM 1993. In praktijk fungeren deze als een gemeenschappelijk referentiekader voor opleidingsinstituten en het exameninstituut Innovam. In het geval de voor de basis rijopleiding te ontwikkelen leerdoelen consequenties zouden hebben voor vakbekwaamheidseisen voor rijinstructeurs, kan invulling hiervan plaatsvinden via bestaande instrumenten, waaronder de applicatietoets in het kader van de WRM 1993.

Bromfietstheoriecertificaat/praktijkelement

Op 1 juni 1996 is het bromfietstheoriecertificaat ingevoerd als onderdeel van de vernieuwde WVW 1994. Het bromfietscertificaat is verplicht voor alle brom- en snorfietsers en voor bestuurders van brommobielen. Uit de

eerste evaluatie in 1997 kwam naar voren dat sinds de invoering van het theoriecertificaat de verkeerskennis en het verkeersinzicht van (jonge) bromfietzers aanzienlijk zijn toegenomen. Een voorzichtige schatting wijst uit dat minimaal 75% van alle brom- en snorfietzers in het bezit is van een theoriecertificaat. In de leeftijdsgroep van 16- en 17-jarigen ligt dit percentage nog hoger, waarschijnlijk boven de 90%. Het slagingspercentage is sinds 1996 gestegen van minder dan 30% naar bijna 50% nu. In 2000 zal onderzocht worden wat de effecten zijn van het bromfiets-theoriecertificaat op de verkeersveiligheid en of het certificaat een voldoende voorwaarde is voor een veilig en verantwoord verkeersgedrag van brom- en snorfietzers. Op basis van deze gegevens kan nadere oordeelsvorming plaatsvinden over nut, noodzaak en haalbaarheid van de introductie van een praktijkelement naast het theoriecertificaat. Eerst dan kan ook de omzetting van certificaat- naar rijbewijsplicht voor brom-/snorfietzers bezien worden.

Vakbekwaamheidseisen voor rijinstructeurs

Het vakbekwaamheidsniveau van rijinstructeurs is van primair belang te achten voor de kwaliteit van de rijinstructie. Doel van de introductie van de WRM 1993 is geweest om door middel van verhoging van het kwalificatieniveau van rijinstructeurs te komen tot verbetering van de kwaliteit van de rijinstructie. De in 1997 geïmplementeerde verplichte periodieke applicatietoets zal na de lopende ronde, die eind 1999 is afgerond, met ingang van 2000 opnieuw ingezet worden.

Over wijzigingen per 1 april 1999 in de uitvoering van examens voor rijinstructeurs door het exameninstituut Innovam welke als doel hebben het kwalificatieniveau van kandidaten verder te verhogen, is de Tweede Kamer geïnformeerd in een brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 10 juni 1999.

In 2000 worden via een extern evaluatieonderzoek de effecten en de werking van de WRM 1993 in kaart gebracht. Aan de hand hiervan kan beoordeeld worden of nieuwe wijzigingen noodzakelijk en nuttig zijn.

Voorlichting over verkeersrisico's/rijgevaarlijke middelen

Met het CBR heeft overleg plaatsgevonden over de vraag op welke manier aankomende bestuurders van motorvoertuigen geattendeerd kunnen worden op het sterk verhoogde risico op ongevallen, met name ook bij het rijden onder invloed van rijgevaarlijke middelen. Vastgesteld is dat een verdere uitbreiding van de examenstof over dit onderwerp niet doelmatig zou zijn. Daarom is ervoor gekozen de kandidaten voor het rijbewijs en het bromfietscertificaat in de wachttijd tussen het afleggen van het theorie-examen en het verkrijgen van de uitslag een video over deze risico's te presenteren. In deze video wordt op ludieke, maar uiterst serieuze wijze duidelijk gemaakt dat jongeren in de leeftijdsklasse van 16/18 tot 24 jaar vijf maal meer kans lopen om bij een ongeval betrokken te raken. De productie van de video is inmiddels gereed.

2.4. De (eerste) periode na het behalen van het rijbewijs

Voorlopig rijbewijs voor beginnende bestuurders

Bij het behalen van het rijbewijs heeft de kandidaat blijk gegeven te beschikken over de vereiste basiskennis en vaardigheden om aan het gemotoriseerde verkeer deel te nemen. Ervaring en routines moeten in praktijk nog worden aangeleerd. Het gebrek aan ervaring vereist extra zorgvuldigheid in het verkeer. Bovendien gaat het bij 80 tot 90% van deze beginnende bestuurders om jeugdigen tussen de 18 en de 24 jaren. Een categorie die naast het ontbreken van ervaring ook nog zoekt naar de

juiste attitude in het verkeer en daarbij niet altijd de risico's juist weet in te schatten. Of een beginnende bestuurder zich die ervaring en gewenste attitude voldoende eigen maakt, onttrekt zich thans grotendeels aan de waarneming van de overheid. Het behaalde rijbewijs is in beginsel voor het hele leven geldig. Het periodiek vernieuwen is in feite een puur administratieve handeling. De voorgenomen invoering van een voorlopig rijbewijs voor beginnende bestuurders doorbreekt dit automatisme. Het eerste rijbewijs wordt afgegeven voor een beperkte duur. Gedacht wordt aan een geldigheidsduur van 5 jaren. Over die periode zal het verkeersgedrag van betrokkenen worden gevolgd, zodat op basis daarvan kan worden beslist of het rijbewijs een, in beginsel, onbeperkte geldigheidsduur kan krijgen.

Een dergelijk systeem vereist registratie van het verkeersgedrag van de beginnende bestuurder. Indien uit die registratie blijkt dat hij een meer dan gemiddeld aantal overtredingen begaat, zal het rijbewijs na het verstrijken van de geldigheidsduur niet zonder meer worden verlengd. Thans wordt nog bezien welke additionele eisen zullen worden gesteld. Bij de te registreren verkeersovertredingen gaat het om gedragingen die getuigen van een duidelijk gebrek aan ervaring of van een onjuiste verkeersmentaliteit. Niet om de eenvoudiger overtredingen die, hoe ongewenst ook, van geringere ernst zijn en op basis van Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) worden afgedaan. Deze overtredingen worden niet geregistreerd en kunnen derhalve niet bij de beoordeling worden betrokken. Dit lijkt wellicht ongewenst, doch de Wet Mulder is erop gericht om de veel voorkomende lichte overtredingen massaal aan te pakken. De verhoogde pakkans en als gevolg daarvan het hoge aantal opgelegde sancties, laten het succes van deze aanpak zien. Registratie zou deze effectieve aanpak ondermijnen. Bij de registratie in het kader van het voorlopig rijbewijs zal het derhalve gaan om verkeersovertredingen die niet door middel van de Wet Mulder worden afgedaan.

Bij overtredingen die worden opgenomen in de systematiek van een voorlopig rijbewijs valt te denken valt aan extreme snelheidsoverschrijdingen en lichte alcoholovertredingen, die niet tot invordering van het rijbewijs hebben geleid alsook aan bijvoorbeeld gevaarzettende vormen van inhalen, invoegen, «kleven», etc. Deze gedragingen gaven weliswaar ieder voor zich geen aanleiding om direct in te grijpen, maar zijn bij cumulatie over een periode van vijf jaren reden genoeg om aanvullende eisen te stellen alvorens tot verlenging van het rijbewijs over te gaan.

Invoering van een voorlopig rijbewijs laat onverlet de mogelijkheid om bij ernstige overtredingen onmiddellijk maatregelen te treffen. Deze overtredingen worden in de systematiek van het voorlopig rijbewijs meegenomen. Gedacht kan worden aan het rijden onder zodanige invloed van alcohol dat het rijbewijs wordt ingevorderd of een educatieve maatregel (EMA) wordt opgelegd.

Verlaagde alcohollimiet voor beginnende bestuurders

Vanwege de ingrijpende uitwerking van alcohol op het verkeersgedrag van onervaren bestuurders van motorvoertuigen en bromfietsen neemt het kabinet het standpunt in dat een verlaging van het alcoholpromillage voor beginnende bestuurders, ongeacht de leeftijd, van 0,5 naar 0,2 promille gewenst is. Over dit standpunt heeft de minister van Verkeer en Waterstaat de Tweede kamer afzonderlijk geïnformeerd per brief d.d. 28 mei 1999. De naar aanleiding van deze brief gestelde Kamervragen zijn beantwoord per brief d.d. 20 augustus 1999. Gezien het uitvoerige

karakter van de gegeven toelichting en antwoorden, is het kortheidshalve mogelijk hier te verwijzen naar genoemde brieven.

Ontwikkeling en afstemming van educatieve maatregelen

Staandehouding door de politie van een bestuurder bij verkeersover-treding is een vereiste voor de toepassing van educatieve maatregelen. De ontwikkeling en introductie van educatieve maatregelen binnen administratiefrechtelijk kader voor andere dan alcoholovertredingen wordt hierdoor in sterke mate bepaald. Intussen worden in de strafrechtelijke sfeer initiatieven ontwikkeld, bijvoorbeeld de pilot in Amsterdam met een Educatieve Maatregel Snelheid. Dat dergelijke initiatieven in beginsel toegejuicht kunnen worden, laat onverlet de noodzaak tot afstemming en coördinatie van activiteiten op landelijk niveau. Hiertoe wordt dit najaar overleg geopend tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Justitie.

Vrijwillige deelname aan voortgezette rijopleidingen/project Jonge Automobilisten

In zijn algemeenheid zou het toe te juichen zijn dat rijbewijsbezitters vaker dan nu het geval is deelnemen aan voortgezette rijopleidingen (VRO). Juist ook voor beginnende voertuigbestuurders kan het van belang zijn om na bijvoorbeeld 1 of 2 jaar in hun nieuwe rol te hebben deelgenomen aan het verkeer het ontwikkelde verkeersgedrag en de opgedane verkeerservaringen te evalueren. Gezien het vrijwillige karakter van deelname aan VRO, is hiervoor de inzet van particuliere en maatschappelijke organisaties van groot belang. Hierbij gaat het niet alleen om stimulering van deelname aan VRO, maar ook om bewaking en waar nodig verbetering van het kwaliteitsniveau van het aanbod op dit terrein. Met betrokken partijen wordt overleg geopend om de mogelijkheden te verkennen en te ontwikkelen om de deelname aan VRO te vergroten en de kwaliteit van aanbod op dit gebied te bevorderen.

Het project Jonge Automobilisten is een voorbeeld van invulling van vrijwillige VRO. Op initiatief van de Regionale Organen Verkeersveiligheid loopt dit project al enkele jaren in de noordelijke provincies. Dit project betreft een vorm van nascholing op vrijwillige basis na het behalen van het rijbewijs. Een evaluatie van deelname aan het project ontbreekt tot nu toe. Met het oog op de verdere ontwikkeling van de opzet en inhoud van dit project alsook mogelijke schaalvergroting van activiteiten naar landelijk niveau, wordt dit initiatief ondersteund via een bijdrage ten behoeve van evaluatieonderzoek.

3. Vervolgstappen

In vervolg op het bovenstaande kunnen voorstellen tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met verlaging van het alcoholpromillage alsmede de introductie van het voorlopig rijbewijs medio 2000 tegemoet gezien worden.

Over de resultaten van overige voornemens en activiteiten wordt de Tweede Kamer geïnformeerd in het kader van algemene voortgangs-rapportages op het gebied van verkeersveiligheidsbeleid.