

Vergaderjaar 2008–2009

31 896

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de aanpassing van de vorderingsprocedure en de invoering van het alcoholslotprogramma

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 oktober 2008 en het nader rapport d.d. 13 maart 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 augustus 2008, no. 08.002327, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de aanpassing van de vorderingsprocedure en de invoering van het alcoholslotprogramma, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de introductie van het alcoholslotprogramma en breidt de reikwijdte van de lichte educatieve maatregel alcohol en verkeer uit tot ervaren bestuurders. Deze maatregelen worden opgenomen in het kader van de vorderingsprocedure op basis van de artikelen 130 en volgende van de Wegenverkeerswet 1994. Het voorstel vloeit voort uit de wens en de noodzaak om het aantal verkeersslachtoffers als gevolg van het rijden onder invloed van alcohol terug te dringen.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen over onder meer de effectiviteit van het voorstel. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 augustus 2008, nr. 08.002327, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 oktober 2008, nr. W09.08.0371/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen over onder meer de effectiviteit van het voorstel. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen. Daarnaast maakt de Raad enkele redactionele kanttekeningen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De huidige regelgeving betreffende het rijden onder invloed van alcohol bestaat onder meer uit strafrechtelijke sancties en bestuurlijke maatregelen.

Strafrechtelijk

Ingevolge het strafrecht kan voor het rijden onder invloed van alcohol, naast een gevangenisstraf en een geldboete, een ontzegging van de rijbevoegdheid als bijkomende straf worden opgelegd. Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel puntenstelsel¹, dat thans bij de Eerste Kamer ligt, zal het rijbewijs van rechtswege ongeldig worden na een tweede onherroepelijke afdoening van een alcoholdelict binnen vijf jaar, bij constatering van een bloedalcoholgehalte van 1,0‰ of meer.

Bestuursrechtelijk

In de artikelen 130 en volgende van de Wegenverkeerswet 1994 is de vorderingsprocedure opgenomen. Deze procedure heeft tot doel vast te stellen of een bestuurder nog beschikt over de vereiste rijvaardigheid of geschiktheid om een rijbewijsplichtig motorrijtuig te besturen. Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) heeft in dit kader de bevoegdheid om de volgende maatregelen op te leggen:

- lichte educatieve maatregel alcohol en verkeer voor de beginnende bestuurder (lichte EMA);*
- educatieve maatregel alcohol en verkeer (EMA);*
- educatieve maatregel gedrag en verkeer;*
- onderzoek naar de rijvaardigheid of geschiktheid. Indien uit dit onderzoek blijkt dat de bestuurder niet langer beschikt over de vereiste rijvaardigheid of geschiktheid, kan het rijbewijs voor een of meer categorieën ongeldig worden verklaard.*

Indien de nodige medewerking aan bovengenoemde maatregelen ontbreekt, besluit het CBR onverwijld tot ongeldigverklaring van het rijbewijs.

Het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt de in de Wegenverkeerswet 1994 opgenomen vorderingsprocedure op twee punten. Allereerst wordt de reikwijdte van de lichte EMA uitgebreid tot ervaren bestuurders. Ten tweede introduceert het wetsvoorstel een nieuwe educatieve maatregel, te weten het alcoholslotprogramma (hierna: ASP). De deelnemer aan dit programma krijgt een codering in het rijbewijs en mag gedurende een periode van twee jaar, met een mogelijke verlenging van zes maanden, uitsluitend een motorrijtuig besturen dat is voorzien van een «alcoholslot». Dit alcoholslot bestaat uit een ademregistratieset, een startonderbreker en een registratie-eenheid. De bestuurder kan de startblokkering opheffen door het afleggen van een ademtest. Onderweg dient de deelnemer periodiek een hertest af te leggen. De gegevens van het alcoholslot worden periodiek uitgelezen en opgeslagen in het alcoholslotregister.

2. Effectiviteit van het wetsvoorstel

a. Ontbreken van een behandelingstraject

Uit paragraaf 4.1.b van de memorie van toelichting blijkt dat de huidige bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen geen blijvend effect hebben op de groep zware drinkers. Het nieuwe instrument, het alcoholslotprogramma, richt zich tot deze doelgroep. Met het alcoholslotprogramma wordt, zoals bij herhaling in de toelichting is vermeld, beoogd de deelnemer te leren een scheiding aan te brengen tussen het gebruik van alcohol en het besturen van een motorrijtuig.

Het ASP voorziet niet in een behandelingstraject voor het overmatig alcoholgebruik. Volgens paragraaf 5.3.i van de toelichting staat het besluit om zich te

¹ Kamerstukken I 2007/08, 30 324, nr. A.

laten behandelen door deskundigen op het gebied van de verslavingszorg los van het alcoholslot en het begeleidingsprogramma door het CBR. De behandeling van eventueel achterliggende alcoholafhankelijkheid gebeurt op vrijwillige basis.

De Raad onderkent dat de bestuurder gedurende het ASP (in zekere mate; een alcoholpromillage van 0.2% is immers toegestaan; de Raad komt hier later op terug) een scheiding zal moeten aanbrengen tussen het gebruik van alcohol en het besturen van het motorvoertuig in verband met de fysieke barrière van het alcoholslot. De Raad is er echter niet van overtuigd dat het wetsvoorstel in de huidige vorm ook zal resulteren in een blijvend effect op de groep zware drinkers na afloop van het ASP, zoals het wetsvoorstel beoogt. Door het ontbreken van een behandelingstraject wordt het onderliggende probleem, te weten het overmatig alcoholgebruik, niet aangepakt gedurende het alcoholslotprogramma. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat de doelgroep van de maatregel de groep zware drinkers is en het opleggen van een ASP duidt op twijfels die bestaan omtrent de geschiktheid van de bestuurder in verband met overmatig alcoholgebruik. De Raad is van oordeel dat de kans op recidive door het ontbreken van een behandeltraject onverminderd groot is en dat het derhalve nog maar de vraag is of de doelstelling van een blijvend effect op zware drinkers wordt gerealiseerd.

Daarbij komt dat het voorgestelde artikel 8, vierde lid, onderdeel b, voorziet in een verlaagde wettelijke alcohollimiet van 0.2% gedurende het alcoholslotprogramma, het wettelijk maximum voor beginnende bestuurders. De Raad wijst erop dat, waar met nadruk in de toelichting wordt gesteld dat de deelnemer aan het ASP, de zware drinker, moet leren een scheiding aan te brengen tussen het gebruik van alcohol en het besturen van een motorrijtuig, het toestaan van een promillage tot 0.2% dat leerproces niet bevordert. De Raad acht het derhalve niet logisch een limiet van 0.2% toe te staan. Voor zover de argumentatie daarvoor ligt in de stelling dat er mensen zijn die van nature een hoeveelheid alcohol in hun bloed hebben, zou eerder een verhoging van de standaarddeviatie van de bepaling met behulp van de meetapparatuur in de rede liggen. In de toelichting wordt aan deze aspecten geen aandacht geschonken.

De Raad adviseert de toelichting op bovengenoemde punten aan te vullen en zowel het ontbreken van een verplicht behandeltraject als de gekozen limiet dragend te motiveren.

b. Fraudegevoeligheid

Uit paragraaf 7 van de toelichting blijkt dat het alcoholslotprogramma een aandachtspunt wordt binnen de reguliere rijbewijscontrole. Invoering van de nieuwe wettelijke regeling gaat niet gepaard met een intensivering door de politie van die controle en de controle op het rijden onder invloed van alcohol. De Raad merkt hierover het volgende op. Doordat niet is voorzien in een intensivering van de controle, zullen de pakkans met betrekking tot het rijden onder invloed en de controle op de naleving van het alcoholslotprogramma gering blijven. Daarmee blijft ook de subjectieve controlekans klein, wat de fraudegevoeligheid van het systeem bevordert. De deelnemer aan het ASP kan gemakkelijk in een auto gaan rijden waarin geen alcoholslot is ingebouwd; hij kan ook de startonderbreking opheffen door een ander te laten blazen voorafgaande aan of gedurende de rit. Ingevolge het voorgestelde artikel 132c, zevende lid, worden alle gegevens uit het alcoholslot immers toegerekend aan de deelnemer van het ASP. Het feit dat het voorgestelde artikel 9, negende lid, onderdeel d, de deelnemer verbiedt om te rijden in het motorvoertuig terwijl is gebleken dat een ander dan de bestuurder heeft geblazen in het alcoholslot, zal, gezien de geringe pakkans, dit probleem niet opheffen. De fraudegevoeligheid heeft ook gevolgen voor de vaststelling van de inhoud van het bij het programma behorende begeleidingsprogramma. De inhoud van het programma wordt immers vastgesteld aan de hand van de gegevens uit het registratiesysteem dat bij het alcoholslot hoort.

In de toelichting wordt onvoldoende ingegaan op de gevolgen van de fraudegevoeligheid van het systeem voor de effectiviteit van het wetsvoorstel en de eventuele mogelijkheden om de fraudegevoeligheid van het systeem bij

de huidige stand van de techniek te verminderen. De Raad adviseert dan ook het voorstel tegen deze achtergrond nader te bezien.

c. Samenloop met strafrechtelijke maatregelen

Ingevolge artikel 132c, eerste lid, onderdeel d, is het bezit van een geldig rijbewijs een voorwaarde voor de deelname aan het alcoholslotprogramma. Op het rijbewijs wordt ten behoeve van het ASP een codering voor het rijden met een alcoholslot vermeld. Door de samenloop van het alcoholslotprogramma met strafrechtelijke maatregelen is het mogelijk dat een deelnemer niet langer beschikt over een geldig rijbewijs. Dit is enerzijds mogelijk indien de rijbevoegdheid tijdelijk wordt ontzegd als bijkomende straf naar aanleiding van een (ander) verkeersmisdrif. Tevens wordt na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel puntenstelsel, het rijbewijs van rechtswege ongeldig na een tweede onherroepelijke afdoening van een alcoholdelict binnen vijf jaar indien sprake is van een bloedalcoholgehalte van 1,0‰ of meer. Het onderhavig wetsvoorstel verhoogt dit promillage in artikel 123b, eerste lid, van 1.0‰ naar 1.3‰. Met deze wijziging wordt beoogd de samenloop tussen het ASP en het strafrecht te verkleinen.

Gelet op het vorenstaande is de Raad van oordeel dat de samenloop van het ASP met het strafrecht gevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Door tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke sancties is uitstel van het ASP onvermijdelijk en zoals uit paragraaf 4.1.d van de toelichting blijkt, zal de deelnamegraad afnemen naar gelang overtredders langer moeten wachten op de aanvang van het alcoholslotprogramma. Een rijontzegging zal afhankelijk van het delict vier tot negen maanden bedragen. Wanneer toepassing van het wetsvoorstel puntenstelsel, na een onherroepelijke afdoening, van rechtswege leidt tot ongeldigheid van het rijbewijs, moet de betrokken persoon allereerst zijn rijvaardigheid bewijzen voordat een nieuw rijbewijs met een alcoholslot codering kan worden aangevraagd. Dit heeft tot gevolg dat een aanzienlijke periode zal verstrijken tussen de overtreding en de aanvang van het ASP, wat een negatieve invloed zal hebben op de deelnamegraad.

Voorts merkt de Raad op dat de samenloop van de vorderingsprocedure met strafrechtelijke maatregelen complex is. De bestuurder kan als gevolg van deze samenloop niet goed inschatten wat hem te wachten staat na een alcoholdelict. Zo is het mogelijk dat een rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt op grond van het wetsvoorstel puntenstelsel. Indien de politie geen mededeling aan het CBR doet, kan een bestuurder in het kader van de eigen verklaringsprocedure op grond van het voorgestelde artikel 118, derde lid, alsnog een ASP worden opgelegd. Dit komt de toegankelijkheid van de regeling niet ten goede.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op deze punten.

d. De lasten voor deelnemers

Aan het alcoholslotprogramma zijn aanzienlijke lasten voor de deelnemers verbonden. Zo wordt het programma ingevolge het voorgestelde artikel 132c, vierde lid, gedurende twee jaar opgelegd en krijgt het CBR in artikel 132d, tweede lid, de bevoegdheid om deze termijn met zes maanden te verlengen. Daarnaast worden de kosten voor de deelnemer geschat op € 1500 tot € 2250 per jaar en brengt het ASP een beperking van de persoonlijke levenssfeer met zich mee.

De Raad merkt op dat deze lasten mogelijk tot gevolg hebben dat de deelnamegraad van het ASP laag zal zijn. Op deze wijze wordt de doelstelling van het wetsvoorstel niet bereikt.

De Raad adviseert om de lasten van het ASP in dit licht nader te bezien.

2. Effectiviteit van het wetsvoorstel

a. Het ontbreken van een behandelingstraject

In reactie op de opmerkingen van de Raad over de effectiviteit van het wetsvoorstel wordt op het volgende gewezen. Hoewel Nederland een van de meest verkeersveilige landen ter wereld is, zijn er nog altijd te veel verkeersslachtoffers te betreuren. In 2007 waren dat er 791. Een kwart van deze verkeersslachtoffers is het gevolg van rijden onder invloed van alcohol.

Daarom is de regering van mening dat de aanpak van rijden onder invloed hard moet worden aangepakt. De wet van 24 oktober 2008 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten (Stb. 433) is daar een voorbeeld van en ook het onderhavige wetsvoorstel moet in dit licht worden beschouwd. Het alcoholslotprogramma wordt ingebed in de procedure van de artikelen 130 en volgende van de Wegenverkeerswet 1994 (de vorderingsprocedure, die is gericht op de geschiktheid of de rijvaardigheid van de rijbewijshouder). Ook in deze vorderingsprocedure gaat het er in beginsel om om met maatregelen op het terrein van de rijvaardigheid of geschiktheid (bijvoorbeeld de educatieve maatregelen, de onderzoeken of het voorgestelde alcoholslotprogramma) de verkeersveiligheid te beschermen. Doel is derhalve om een rijbewijshouder bewust te maken van het risico van rijden onder invloed van, onder andere, alcohol en hem te leren een onderscheid te maken tussen het besturen van een motorrijtuig en het gebruik van de rijvaardigheid beïnvloedende middelen, zoals bijvoorbeeld alcohol. Het alcoholslotprogramma past in deze doelstelling en dat is de reden dat er niet voor is gekozen behandeling in het kader van de verslavingszorg onderdeel te maken van dat alcoholslotprogramma. Het begeleidingsprogramma is erop gericht betrokkene te motiveren om de scheiding tussen alcohol en verkeer aan te brengen. Hiertoe krijgen alle deelnemers aan het begin van het programma een aantal verplichte groeps-sessies waarin onder andere de werking van alcohol op het lichaam, de effecten op de rijvaardigheid, de spelregels van het alcoholslotprogramma, inzicht in en de mogelijkheden om de eigen alcoholproblematiek aan te pakken, worden behandeld. De deelnemer zal worden gemonitord en begeleid aan de hand van de data die periodiek uit het alcoholslot worden uitgelezen. Deze data geven zicht op de wijze waarop betrokkene omgaat met de scheiding tussen alcoholgebruik en verkeersdeelname. Op basis van de uitgelezen data kan het CBR deelnemer begeleiden en indien nodig bijsturen. Zo kan het CBR ook, als daartoe aanleiding bestaat, betrokkene adviseren om zich aan te melden bij de verslavingszorg teneinde daar zich te laten behandelen en dat een dergelijke vrijwillige behandeling een positieve bijdrage kan leveren aan het welslagen van het alcoholslotprogramma. Verder moet betrokkene, om de kans op recidive zoveel mogelijk te beperken na afloop van het programma, gedurende zes hebben aangetoond zelfstandig de scheiding te kunnen maken tussen alcoholgebruik en het besturen van een motorrijtuig. Zolang hij die scheiding niet kan aanbrengen, blijft hij in het alcoholslotprogramma.

In reactie op de tweede opmerking van de Raad wordt het volgende opgemerkt. Naar het oordeel van de regering is het wenselijk de deelnemer aan het alcoholslotprogramma het signaal te geven dat de combinatie van alcohol en verkeer niet acceptabel is. Zo'n soort signaal is in januari 2006 ook afgegeven aan de beginnende bestuurder in de vorm van een verlaging van de wettelijke limiet voor deze categorie bestuurders tot 88 µg/l (0,2‰). De reden voor de keuze van 0,2‰ (en dus niet de 0,0‰) was gelegen in het feit dat mensen van nature alcohol in het bloed kunnen hebben.

Naar het oordeel van de regering is het ook nu wenselijk een signaal af te geven dat het gebruik van alcohol en het besturen van een motorrijtuig niet samen gaat. Bij de beantwoording van de vraag op welke wijze dat het beste zou kunnen, is niet gekozen voor de combinatie van het vaststellen de limiet op 0,0‰ en aanpassing van de standaarddeviatie. De belangrijkste reden hiervoor is gelegen in het feit dat aanpassing van de standaarddeviatie tot doel heeft om invloed uit te oefenen op de betrouwbaarheid van een meting met een meetinstrument en niet om dan ook nog onbekende waarden – want niet iedereen heeft van nature dezelfde hoeveelheid alcohol in het bloed – te corrigeren. Daarmee is de aanpassing van de standaarddeviatie naar het oordeel van de regering niet geschikt voor opsporing en handhaving van een limiet van 0,0‰. Deze is immers alleen van invloed op de betrouwbaarheid van het meetinstrument, waardoor het nog steeds mogelijk zou blijven dat personen met van nature alcohol in het bloed ten onrechte met een fout blaasresultaat geconfronteerd worden. Verder speelde hier een rol de overweging dat bij een keuze voor een promillage van 0,0 veranderingen in de thans bij de politie in gebruik zijnde opsporingsapparatuur, zoals de voorlopige selectiemiddelen en de ademanalyseapparatuur, noodzakelijk zouden zijn.

Aanpassing van de limiet is, zeker als dit zou moeten gebeuren voor alle apparatuur, een ingewikkelde en tijdrovende aangelegenheid, terwijl de regering juist zo snel als realiseerbaar is, wil starten en ervaring opdoen met het alcoholslotprogramma.

Bij de beantwoording van de vraag op welke wijze zo'n signaal wel het beste zou kunnen worden afgegeven, is het volgende overwogen. Zo'n signaal is allereerst de verplichting zelf in het kader van de vorderingsprocedure om deel te nemen aan het alcoholslotprogramma, met als uitgangspunt de boodschap dat het gebruik van alcohol moet worden gescheiden van het besturen van een motorrijtuig: het alcoholslot is bedoeld om te verhinderen dat bestuurders met alcohol op een motorrijtuig gaan besturen. Bij het vaststellen van de instelwaarde van het alcoholslot zal dit uitgangspunt leidend zijn. Het overleg hierover is thans gaande, waarbij overigens naar het zich thans laat aanzien, de instelwaarde niet op 0,0 zal worden gesteld, juist omdat de mens van nature een hoeveelheid alcohol in het bloed kan hebben. Wellicht ten overvloede wordt erop gewezen dat in veruit de meeste staten die een alcoholslotprogramma in de een of andere vorm kennen, er sprake is van een instelwaarde die in ieder geval niet op 0,0‰ ligt (Survey Responses from ICADTS, NHTSA projects, september 2007, P. Marques en Robert Voas). Verder heeft de regering het ook wenselijk geoordeeld om ook in het strafrecht een signaal af te geven. Om de hierboven weergegeven redenen is ervoor gekozen om voor alle deelnemers aan het alcoholslotprogramma de wettelijke limiet, voor de duur van dat alcoholslotprogramma, vast te stellen op de reeds voor de beginnende bestuurder bestaande wettelijke limiet van 0,2‰. Op deze manier kan gewoon gebruik gemaakt blijven worden van de bestaande voorlopige selectiemiddelen en ademanalyseapparaten.

De memorie van toelichting is op de door de Raad aangehaalde punten in de hierboven aangegeven zin verduidelijkt.

b. Fraudegevoeligheid

In reactie op de opmerking van de Raad over de fraudegevoeligheid moet worden gesteld dat de controle op de naleving van de voorwaarden van het alcoholslotprogramma op verschillende manieren zal plaatsvinden. Allereerst zal die controle plaatsvinden aan de hand van de gegevens uit het slot zelf, waarvan de betrouwbaarheid overigens, in tegenstelling tot hetgeen de Raad lijkt te veronderstellen, niet wordt beïnvloed door de intensiteit van de politiecontroles. Die gegevens, bijvoorbeeld de blaasgegevens en gegevens over eventuele pogingen om het alcoholslot te omzeilen, worden immers ook geregistreerd als in het geheel geen controles zouden plaatsvinden. Bovendien zullen de gegevens worden beveiligd en langs beveiligde lijnen worden uitgelezen, zonder dat de instantie die uitleest bij die gegevens kan komen of ze kan wijzigen.

Ook het feit dat de deelnemer, nadat hij zijn motorrijtuig heeft gestart, periodiek tijdens de rit hertests zal moeten uitvoeren, is een instrument om fraude zoveel mogelijk te voorkomen. Datzelfde geldt voor de wijze waarop geblazen zal moeten worden. Het alcoholslot zal, mede naar aanleiding van de demo, zo worden ingesteld dat het niet mogelijk zal zijn te blazen met gebruik van hulpmiddelen.

Daarnaast zal de politie controleren, al zal er geen intensivering van de controles plaatsvinden. Wel zal, door het maken van afspraken over de aanlevering van gegevens uit het rijbewijsregister in zijn algemeenheid, gericht kunnen worden gecontroleerd, bijvoorbeeld op het rijden zonder geldig rijbewijs, waardoor de beschikbare capaciteit effectiever kan worden ingezet. Deze maatregel zal weliswaar niet alleen betrekking hebben op de naleving van de voorwaarden van het alcoholslotprogramma, maar ook zijn gericht op bijvoorbeeld het rijden tijdens een ongeldigverklaring of een rijontzegging, maar dit laat onverlet dat met deze maatregel toch een verhoging van de subjectieve pakkans zal kunnen worden gerealiseerd. Het rijden in een motorrijtuig waarin geen alcoholslot is ingebouwd of waarin een alcoholslot is ingebouwd dat voor een andere deelnemer bestemd is, is immers ook aan te merken als rijden zonder geldig rijbewijs. De regering gaat er hiermee van uit dat er in voldoende mate controle op de naleving van de voorwaarden van het alcoholslotprogramma mogelijk zal zijn. Uiteraard zal de mate van naleving onderwerp zijn van de evaluatie. In dat kader zal een en ander kritisch worden gevolgd. Mocht dan blijken dat bijstelling, in welke vorm

dan ook, nodig is, zal op dat moment, in overleg met alle betrokkenen, worden bezien op welke wijze aanpassing zal worden gerealiseerd.

De regering ziet geen aanleiding om op dit punt tot heroverweging van het voorstel te komen.

c. Samenloop met strafrechtelijke maatregelen.

Terecht constateert de Raad dat er in bepaalde gevallen samenloop zal kunnen ontstaan tussen het alcoholslotprogramma en maatregelen van strafrechtelijke aard. Allereerst is er de samenloop met een mogelijke strafrechtelijke rijontzegging. Het is aan de officier van justitie om te bepalen welke straf (en dus ook welke bijkomende straf) hij zal vorderen in een strafzaak en of die straf voorwaardelijk dan wel onvoorwaardelijk wordt gevorderd. Het is niet aan de regering om daar invloed op uit te oefenen, noch in een concreet geval, noch in algemene zin door aanpassing van de strafvorderingsrichtlijnen te bewerkstelligen. Dit laat onverlet dat in een concreet geval een verdachte of diens raadsman bij de rechter kan pleiten voor oplegging van een voorwaardelijke rijontzegging om de verdachte aldus in staat te stellen op zo kort mogelijk termijn te kunnen beginnen met het alcoholslotprogramma. Het is dan aan de rechter om hierover een beslissing te nemen, waarbij hij dan rekening kan houden met alle omstandigheden van dit concrete geval. Uitval uit het alcoholslotprogramma zou dan een reden kunnen zijn om de voorwaardelijke rijontzegging om te zetten in een onvoorwaardelijke.

Samenloop met de recidiveregeling doet zich alleen voor bij een bepaalde groep recidivisten. Voor first offenders is er geen samenloop omdat ten aanzien van hen de recidiveregeling en dus de ongeldigheid van rechtswege niet van toepassing is. Om voor de recidivisten de mogelijke samenloop met de recidiveregeling zo klein mogelijk te houden, wordt in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld de grens van 1,0% te verhogen tot 1,3%. Een belangrijke groep recidivisten zal op deze manier worden gevrijwaard van samenloop tussen recidiveregeling en alcoholslotprogramma. Aan de Raad kan worden toegegeven dat dit voorstel samenloop niet volledig zal uitsluiten en dat mogelijk hierdoor sommige kandidaten niet langer gemotiveerd zijn om deel te nemen. Aan de andere kant moet worden bedacht dat dat zou betekenen dat betrokkene gedurende een lange periode geen motorrijtuig zal mogen besturen. Dit laatste kan, zeker in een tijd waarin sprake is van een toenemende afhankelijkheid van een motorrijtuig, toch weer een aansporing zijn om toch deel te nemen aan het alcoholslotprogramma, zeker als betrokkene zich realiseert dat hij, om weer in het bezit van een rijbewijs te komen, toch eerst het alcoholslotprogramma zal moeten volgen. Dit punt zal in de lagere regelgeving worden uitgewerkt, terwijl het te zijner tijde de bedoeling is dat er goede voorlichting over zal plaatsvinden. Bij de evaluatie zal ook dit punt worden betrokken. Maar ook hier geldt dat de regering het belangrijk vindt om op zo kort mogelijke termijn het alcoholslotprogramma in te voeren en ervaring ermee op te doen en daarna, mede aan de hand van evaluatie en onderzoek, te bezien op welke wijze verbeteringen en aanpassingen nodig en mogelijk zijn om de effectiviteit van het alcoholslotprogramma te verhogen.

Conform het advies van de Raad is waar nodig de memorie van toelichting op deze punten verduidelijkt.

d. De lasten voor de deelnemers

Met de opmerking van de Raad kan worden ingestemd dat deelname aan het alcoholslotprogramma kosten met zich brengt voor de deelnemer. Los van het feit dat de regering nog steeds bezig is te bezien of de in de toelichting berekende kosten nog naar beneden zouden kunnen worden bijgesteld (de schatting van de kosten is in ieder geval op dit moment naar beneden bijgesteld tot € 1 300,- tot € 2 000,-), wordt gewezen op het volgende. Het is genoegzaam en algemeen bekend dat rijden onder invloed van alcohol gevaar oplevert voor de verkeersveiligheid en daarom absoluut ongewenst is. Ook is genoegzaam bekend dat de regering al enige tijd bezig is om dit verschijnsel hard aan te pakken. Desondanks heeft de betrokkene een motorrijtuig bestuurd onder invloed van een behoorlijk hoog promillage (voor de first offender is dat 1,3‰; voor de recidivist 1,0‰). Hem wordt nu door deel te nemen aan het

alcoholslotprogramma toch een laatste gelegenheid geboden om ondanks zijn foute gedrag mobiel te blijven. Het is niet onredelijk dat hij de daaraan verbonden kosten zelf draagt. Hij zal dus voor zichzelf de afweging moeten maken of het mobiel blijven opweegt tegen de kosten. Er zal te zijner tijd uitgebreid voorlichting worden gegeven over het alcoholslotprogramma en alle consequenties die daaraan zijn verbonden zodat alle bestuurders weten, of in ieder geval kunnen weten, wat de gevolgen zijn van rijden onder invloed van alcohol.

De Raad is van mening dat het alcoholslotprogramma ook gevolgen heeft voor de persoonlijke levenssfeer van betrokkene. Hoewel de Raad dit punt niet verder toelicht, wijst de regering er nogmaals op dat het bij een potentiële deelnemer wel gaat om iemand die fors heeft gedronken en toch een motorrijtuig heeft bestuurd, ondanks dat het een feit van algemene bekendheid is dat rijden onder invloed van alcohol een gevaar oplevert voor de verkeersveiligheid. Hem wordt desondanks een laatste mogelijkheid geboden om, onder voorwaarden, namelijk deelname aan het alcoholslotprogramma, toch mobiel te blijven. Deze maatregel past in het streven om duidelijk te maken dat een rijbewijs geen onbepaald recht geeft, maar een vergunning is die kan worden ingetrokken als de houder niet langer aan de voorwaarden voldoet – en onder voorwaarden weer kan worden verleend. Als er al sprake zou zijn van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer – en de regering is van mening dat dat niet het geval is – zijn die verantwoord vanwege het belang van de verkeersveiligheid dat met de maatregel wordt gediend. Het is de laatste kans voor betrokkene en vooraf zijn hem alle consequenties duidelijk meegegeven. Wel zou als voordeel kunnen worden ervaren dat deze persoon zijn auto waar nodig kan blijven gebruiken, bijvoorbeeld voor het werk of voor boodschappen en dus ook op deze manier zijn taken als familielid gewoon kan blijven uitvoeren.

De regering ziet gelet op het bovenstaande geen aanleiding om op dit punt het voorstel nader te bezien.

OVERIGE OPMERKINGEN

3. Uitvoerbaarheid van de hertest

Zoals in paragraaf 5.3.b van de toelichting uiteen wordt gezet, moet de deelnemer onderweg periodiek een hertest afleggen. Momenteel wordt onderzocht wat een goed tijdsbestek is voor het uitvoeren van deze hertest. De Raad merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt geschonken aan de gevolgen van het negeren van deze hertest. Niet duidelijk is wat de consequenties zijn voor de bestuurder en voor het betrokken motorvoertuig. In Finland leidt het niet uitvoeren van de hertest bijvoorbeeld tot het claxonneren van het motorvoertuig. Dit kan grote gevolgen hebben voor de verkeersveiligheid van andere weggebruikers. Bovendien is nog niet duidelijk hoeveel tijd er voor de bestuurder is voordat de hertest wordt uitgevoerd. Ook dit aspect is van belang voor de verkeersveiligheid. De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

3. Uitvoerbaarheid van de hertest

Naar aanleiding van de – vooral praktische – vragen van de Raad over de wijze van uitvoering van de hertest merkt de regering op dat juist met het oog hierop in het voorjaar 2008 de demo alcoholslot is gehouden. Bij die demo is bijvoorbeeld ervaring opgedaan met de tijd waarbinnen een hertest moest worden uitgevoerd en hoe de attendering op het uitvoeren van de hertest is overgekomen bij de deelnemers. Het gaat hier uiteindelijk om eisen die aan het alcoholslot zullen worden gesteld en die bij ministeriële regeling zullen worden vastgelegd. Bij het vaststellen van deze eisen, waarover op dit ogenblik nog overleg over plaatsvindt, wordt uiteraard rekening gehouden met de verkeersveiligheid van de deelnemer zelf, maar ook die van de andere weggebruikers. In ieder geval kan thans reeds worden opgemerkt dat het niet of niet tijdig uitvoeren van de hertest, uitgevoerd tijdens de rit, of een te hoog promillage bij zo'n hertest, niet zal leiden tot het stilvallen van de motor. Het niet uitvoeren van de hertest of een te hoog promillage bij een hertest zal wel altijd worden geregistreerd door het alcoholslot. Hieraan zullen nadere consequenties voor

de deelnemer aan worden verbonden, waarbij moet worden gedacht aan een oproep om zich binnen een bepaalde tijd te melden voor een extra uitlezing van het alcoholslot, terwijl het niet voldoen aan deze oproep er uiteindelijk toe zal leiden dat de auto niet meer kan worden gestart. Bij de voorlichting over het gebruik van het alcoholslot dat de deelnemer bij de inbouw zal ontvangen, zal uitgebreid hierbij worden stilgestaan. De toelichting is op deze punten aangevuld.

4. Artikel 132c, zevende lid

Ingevolge artikel 132c, zevende lid, worden de gegevens uit het alcoholslot toegerekend aan degene aan wie deelname aan het alcoholslotprogramma is opgelegd. Op grond van deze gegevens wordt de inhoud van het begeleidingsprogramma vastgesteld en besluit het CBR over het behoud van het rijbewijs. In paragraaf 5.3.e van de toelichting wordt uiteengezet dat alle opties om bepaalde gegevens uitsluitend aan de deelnemer toe te rekenen, nog zodanig fraudegevoelig zijn dat daardoor het doel van het alcoholslotprogramma ernstig kan worden gefrustreerd. Hoewel onderzoek gaande is, ziet het er evenwel nog niet naar uit dat op korte termijn resultaat kan worden verwacht. De Raad merkt hierover het volgende op. Doordat alle gegevens uit het alcoholslot worden toegerekend aan de deelnemer bestaat geen garantie dat deze persoonsgegevens daadwerkelijk afkomstig zijn van de betrokken persoon. Deze gegevens liggen echter wel ten grondslag aan de vaststelling van de inhoud van het begeleidingsprogramma en aan het besluit van het CBR over het behoud van het rijbewijs. Deze beslissingen zijn naar het oordeel van de Raad ingrijpend en moeten gebaseerd zijn op betrouwbare gegevens. Dit volgt eveneens uit de artikelen 6 en 11 van de Wbp. In deze artikelen is bepaald dat persoonsgegevens op behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt en dat de nodige maatregelen worden getroffen opdat deze gegevens juist en nauwkeurig zijn.

De Raad is van oordeel dat artikel 132c in de huidige vorm onvoldoende garanties biedt omtrent de verwerking van persoonsgegevens die zijn neergelegd in de artikelen 6 en 11 Wbp en adviseert nader te onderzoeken op welke wijze aan de vereiste waarborgen kan worden voldaan.

4. Artikel 132c, zevende lid

Er wordt op gewezen dat er op dit moment nog geen voldoende betrouwbare mogelijkheden zijn om de in het alcoholslot onderscheid te maken tussen de gegevens van verschillende gebruikers van het alcoholslot. Er zou kunnen worden gewerkt met verschillende pincodes voor verschillende gebruikers of met de mogelijkheid voor niet-deelnemers om het alcoholslot tijdelijk uit te schakelen, maar de kans is groot dat de deelnemer ook van deze mogelijkheden gebruik maakt en daarmee de doelstelling van het alcoholslotprogramma ondergraaft. Hij heeft dan immers de mogelijkheden om van het motorrijtuig gebruik te maken, zonder dat hij in het alcoholslot blaast. Onderzoek hiernaar vindt wel plaats, maar op korte termijn zijn nog geen bruikbare resultaten te verwachten. Daarom is er voor gekozen om alle gegevens toe te rekenen aan de deelnemer en hem zelf verantwoordelijk te maken voor wie en onder welke omstandigheden gebruik maakt van dat alcoholslot. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat ook in andere landen voor deze oplossing is gekozen. Vooraf zal betrokkene ook ampel hierop worden gewezen.

Naar de mening van de regering wordt in voldoende mate recht worden gedaan aan de eisen uit de artikelen 6 en 11 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Uiteraard zal de regering de technische ontwikkelingen op dit vlak nauwlettend blijven volgen en zal zij, zodra er bruikbare instrumenten zijn die er op betrouwbare wijze voor kunnen zorgen dat de geregistreerde gegevens alleen aan de betrokken deelnemer kunnen worden toegerekend, de nodige maatregelen te nemen teneinde deze instrumenten in de regelgeving op te nemen.

De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

5. Artikel 132c, vierde lid en artikel 132d

Het voorgestelde artikel 132c, vierde lid, bepaalt dat het alcoholslotprogramma gedurende twee jaar wordt opgelegd. Ingevolge artikel 132d, tweede lid, krijgt het CBR de bevoegdheid om het ASP met zes maanden te verlengen in de bij ministeriële regeling aangegeven gevallen. Als voorbeeld wordt de omstandigheid genoemd dat het alcoholslot gedurende twee jaar nog steeds foute blaaspogingen registreert. Uit paragraaf 5.3.f van de toelichting blijkt dat de deelnemer door de verlenging van zes maanden een allerlaatste kans wordt geboden om zijn rijbewijs te behouden. Indien het alcoholslot gedurende twee jaar foute blaaspogingen registreert, maar dit in de verlengde zes maanden niet gebeurt, behoudt de deelnemer zijn rijbewijs.

De Raad wijst erop dat veel gewicht wordt toegekend aan de verlengde zes maanden. Deze zes maanden bieden naar het oordeel van de Raad geen representatief beeld waaruit blijkt dat de deelnemer geleerd heeft om een scheiding te maken tussen het gebruik van alcohol en het besturen van een motorrijtuig. Te meer daar alle gegevens uit het alcoholslot worden toegerekend aan de deelnemer is het niet zeker of de goede blaaspogingen tijdens de laatste zes maanden afkomstig zijn van de deelnemer of van een andere bestuurder.

De Raad adviseert in de toelichting nader op het bovenstaande in te gaan en overtuigend te motiveren waarom nu juist de periode van de zes maanden van de verlenging een voldoende indicatie kan geven voor de mate waarin het totale leerproces tot een goed einde heeft geleid en de deelnemer aan het programma in voldoende mate heeft geleerd een scheiding aan te brengen tussen het gebruik van alcohol en het besturen van een motorvoertuig.

5. Artikel 132c, vierde lid, en artikel 132d

Het begeleidingsprogramma zal bestaan uit een aantal blokken die gezamenlijk tot doel hebben de deelnemer te begeleiden naar de uiteindelijk gewenste uitkomst dat hij heeft geleerd een scheiding aan te brengen tussen het gebruik van alcohol en het besturen van een motorrijtuig. Tegen deze achtergrond zullen in het eerste blok meer foute blaaspogingen worden geaccepteerd dan in de daarop volgende blokken, terwijl in het laatste blok van zes maanden betrokkene echt moet laten zien dat hij geleerd heeft die scheiding aan te brengen. Desalniettemin is het mogelijk dat de betrokken deelnemer in het laatste blok een terugval vertoont. Daarom was voorzien in een eenmalige verlenging met zes maanden. Als betrokkene in dat extra blok nog steeds teveel foute blaaspogingen laat zien, zou dat uiteindelijk leiden tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. Voor de periode van een verlenging met juist zes maanden was gekozen omdat op basis van buitenlandse ervaringen wordt aanbevolen dat voordat de deelnemer een rijbewijs zonder beperkende codering voor het alcoholslotprogramma kan krijgen, hij eerst gedurende een periode van enkele maanden moet hebben aangetoond de scheiding te kunnen aanbrengen tussen het gebruik van alcohol en het besturen van een motorrijtuig (Survey Responses from ICADTS, NHTSA projects, september 2007, P. Marques en Robert Voas).

Aan de Raad kan evenwel worden toegegeven dat er deelnemers zullen zijn die meer tijd nodig zullen hebben om deze scheiding te leren aanbrengen. Voor deze categorie deelnemers zal de beoogde eenmalige verlenging met zes maanden inderdaad niet afdoende zijn. In die zin constateert de Raad terecht dat teveel waarde wordt gehecht aan en te veel wordt verwacht van de verlenging met zes maanden. De regering heeft daarom in de opmerking van de Raad aanleiding gezien om de eenmalige verlenging te vervangen door een onbeperkt aantal verlengingen van telkens zes maanden. Op die manier wordt de deelnemer, doordat hij zijn rijbewijs behoudt en mobiel blijft met alle voordelen van dien, aangemoedigd om te blijven streven om uiteindelijk te voldoen aan de eisen voor beëindiging van het alcoholslotprogramma. Ook vanuit het oogpunt van de verkeersveiligheid is het beter dat een bestuurder die nog moeite heeft om die scheiding aan te brengen, maar zich wel verder aan de regels van het programma houdt, in het programma te houden totdat hij heeft geleerd die scheiding aan te brengen. Volgens berekeningen van de SWOV zal de mogelijkheid om het alcoholslotprogramma onbeperkt te verlengen leiden tot een jaarlijkse besparing van 8 tot 10 verkeersdoden en 80 tot 100 verkeersgewonden per jaar, in tegenstelling tot de optie van de

eenmalige verlenging, waarbij sprake was van een jaarlijkse besparing van 4 tot 5 doden en 40 tot 50 verkeersgewonden.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. In de bijlage bij het advies heeft de Raad tenslotte enkele redactionele kanttekeningen gemaakt. Aan de redactionele kanttekeningen onder het eerste, tweede, derde, vijfde, zesde, achtste, negende en tiende streepje is gevolg gegeven. Onder het vierde streepje geeft de Raad in overweging om in artikel I, onderdeel AA, artikel 132, eerste lid, onderdeel b de woorden «onderdeel a» te schrappen. Hiervan is afgezien omdat de educatieve maatregelen waarop hier wordt gedoeld, juist worden genoemd in het desbetreffende onderdeel a. Onder het zevende streepje adviseert de Raad om een en ander, met in achtneming van aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen. Ook hiervan is afgezien, omdat voor de systematiek is aangesloten bij de reeds in de Wegenverkeerswet 1994 bestaande systematiek op dit punt.

Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele onjuiste verwijzingen te corrigeren die het gevolg zijn van enkele recente wijzigingen van de Wegenverkeerswet 1994 en om de bepalingen betreffende de goedkeuring van de alcoholsloten en de erkenningsregelingen te actualiseren.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W09.08.0371/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel E, artikel 9, negende lid, onderdeel d, de zinsnede «is gebleken dat» schrappen.
- In artikel I, onderdelen K, S, JJ, KK en NN en artikel VIII, onderdeel D, «134, derde lid», vervangen door: 134, vierde lid.
- In artikel I, onderdelen W en X, na «rijvaardigheid» invoegen: en.
- In artikel I, onderdeel AA, artikel 132, eerste lid, onderdeel b, «onderdeel a» schrappen.
- In artikel I, onderdeel DD, artikel 132 e, vierde tot en met zesde lid «keuringsinstantie» vervangen door: keuringsinstelling.
- In artikel I, onderdeel EE, artikel 132g, tweede lid, onderdeel d, «onderdeel b» vervangen door: onderdeel c.
- Artikel I, onderdeel EE, artikel 132k, tweede lid, met inachtneming van aanwijzing 26 van de aanwijzingen voor de regelgeving, op het niveau van een algemene maatregel van bestuur regelen.
- In artikel I, onderdeel HH, artikel 134, eerste lid, «zesde lid» vervangen door: zevende lid.
- In artikel VII, onderdeel A, «onderdeel t» vervangen door: onderdeel u. Eveneens de onderdelen u tot en met w verletteren tot de onderdelen v tot en met x, overeenkomstig Kamerstukken II, 2007/08, 31 562, nr. 2, p. 1-2.
- In artikel VII, onderdeel D, «onderdeel w» verletteren tot onderdeel x en het volgende onderdeel invoegen overeenkomstig Kamerstukken II, 2007/08, 31 562, nr. 2, p. 1-2: w. fabrikant: persoon of instantie die tegenover een goedkeuringsinstantie verantwoordelijk is voor alle aspecten van een typegoedkeurings- of toestemmingsprocedure en instaat voor de overeenstemming van de productie met de verleende goedkeuring of toestemming;