

Vergaderjaar 2004–2005

29 844

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met verlaging van de wettelijke alcohollimiet voor beginnende bestuurders

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 februari 2005

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Graag zullen wij in deze nota de in het verslag gestelde vragen beantwoorden en op de gemaakte opmerkingen inhoudelijk reageren. Daarbij zullen wij zoveel mogelijk de in het verslag gehanteerde volgorde aanhouden. Waar mogelijk zijn vragen van dezelfde aard en inhoud gezamenlijk beantwoord.

Allereerst vragen de leden van de CDA-fractie waarom de indiening van het wetsvoorstel twee jaar op zich heeft laten wachten. Op deze wijze kan volgens deze leden geen gebruik meer worden gemaakt van de publiciteit die destijds is gegenereerd en lijkt het voor de hand te liggen een geheel nieuwe publiciteitscampagne te voeren.

De voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft een langere periode gevergd dan aanvankelijk werd verwacht. De eerste reden hiervoor is dat meer tijd nodig was om de consequenties voor de handhaving goed in kaart te brengen en te bezien of het wetsvoorstel in de voorgestelde vorm verder in procedure zou moeten worden gebracht. Zowel de Raad van Hoofddcommissarissen als het College van procureurs-generaal hadden in hun adviezen ten aanzien van het conceptwetsvoorstel namelijk aangegeven dat zij geen voorstander zijn van invoering van de 0,2-maatregel omdat daaraan naar hun oordeel behoorlijke administratieve en handavingscomplicaties verbonden zijn. Bovendien had de Raad van Hoofddcommissarissen in zijn advies aangegeven dat, indien besloten zou worden tot verlaging van de alcohollimiet naar 0,2, deze nieuwe limiet vanuit handhavingsoogpunt niet alleen zou moeten gelden voor beginnende bestuurders, maar voor alle bestuurders. Verder had het Nederlands Forensisch Instituut in zijn advies vraagtekens geplaatst bij de conclusie van een onderzoek van de SWOV uit 1999 (zie blz. 5 van de memorie van toelichting) dat invoering van een generieke verlaging naar 0,2 promille tot meer doden en gewonden in het verkeer zou leiden. Ten behoeve van een betere onderbouwing van dit wetsvoorstel hebben wij het daarom nodig geoordeeld om in aanvulling op het onderzoek van de SWOV een onderzoek te laten verrichten door de Adviesdienst Verkeer en Vervoer

(AVV) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Op de uitkomsten van dit onderzoek zal verderop in de nota verder worden ingegaan. Verder was het naar aanleiding van de adviezen nodig om een duidelijk antwoord te krijgen op de vraag of het wetsvoorstel inderdaad tot behoorlijke administratieve lasten zou leiden en niet goed handhaafbaar zou zijn. Dit wetsvoorstel staat of valt immers met een goede uitvoerbaarheid en handhaving.

Een andere reden waarom het wetsvoorstel is vertraagd, is dat meer overleg nodig was over wie welke financiële consequenties draagt. Het feit dat geen gebruik meer kan worden gemaakt van de publiciteit die in maart 2002 is gegenereerd ten behoeve van de beginnende bestuurder, nu het wetsvoorstel op een later tijdstip in procedure is gebracht dan aanvankelijk werd verwacht, heeft naar ons oordeel geen nadelige gevolgen. Die publiciteitscampagne beperkte zich tot het beginnersrijbewijs dat in die tijd werd ingevoerd. Deze campagne had geen betrekking op verlaging van de wettelijke alcohollimiet voor deze doelgroep. De omvang daarvan was beperkt en richtte zich op de doelgroep met behulp van internet en folders die verspreid werden door de BOVAG, rijsscholen en het CBR. Bij de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel zal een publiekscampagne worden gehouden die zich expliciet op de nieuwe alcohollimiet voor beginners zal richten. Deze voorlichting zal worden uitgevoerd onder de noemer van de eerder met succes uitgevoerde BOB-campagne. Op deze wijze kan gebruik worden gemaakt van het effect van deze campagne waarin wordt gewezen op de gevaren van rijden onder invloed van alcohol. Verder zal duidelijk onder de aandacht worden gebracht dat de onderhavige maatregel betrekking heeft op alle categorieën beginnende bestuurders.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat het wetsvoorstel deel uitmaakt van een pakket maatregelen gericht op de groep jonge bestuurders. In dit verband willen zij weten of het kabinet nog andere maatregelen overweegt gericht op deze doelgroep. In eerdere brieven van de eerste ondergetekende aan de voorzitter van de Tweede Kamer (zie de brieven van 28 november 2002, nr. VW 02000736, 16 april 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XII, nr. 108) en 9 januari 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 1)) en de algemene overleggen die daarover met de Tweede Kamer hebben plaatsgevonden (24 juni 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XII, nr. 127) en 10 maart 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 3)), is ingegaan op de andere voorgenomen maatregelen die specifiek gericht zijn op beginnende bestuurders. Als eerste maatregel noemen wij de voorgenomen introductie van een «ervaringsmodule» in de rijopleiding B. Het gaat hier om het voornemen om aspirant-automobilisten in de rijopleiding onder supervisie van een ervaren bestuurder extra rijervaring te laten opdoen. Verder wijzen wij op de voorgenomen invoering van een verplichte training na het behalen van het rijbewijs, alsmede op het voornemen om de theorie-examens uit te breiden met een gevaarherkenningstoets. Daarnaast zijn er maatregelen voorzien die strikt genomen betrekking hebben op alle bestuurders, maar vooral effect zullen hebben op de beginnende bestuurders: invoering van een bromfietskenteken, een verhoging van de maximumsnelheid van de bromfiets op de rijbaan en een verbetering van de opvoerbestendigheid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen verder dat uit recent onderzoek van de SWOV blijkt dat jongeren steeds vaker onder invloed van drugs rijden en vragen hierop te reageren. Bij de beantwoording van deze vraag betrekken wij tevens de vraag van de leden van de fractie van de SGP waarom in het wetsvoorstel voorbij wordt gegaan aan het feit dat ongevallen in het verkeer door alcoholgebruik vaak gepaard gaan met gebruik van drugs of XTC.

Uit onderzoek uit 1987 (A.A. Vis, Onderzoek naar alcohol, geneesmiddelen en drugsgebruik bij verkeersslachtoffers. Uit een voorstudie op basis van de gegevens van politie, de GG&GD en enkele ziekenhuizen in Rotterdam, SWOV 1987) is gebleken dat 7% van de jongeren onder invloed van drugs rijdt. Uit binnenkort te publiceren onderzoek van de SWOV uit 2004 is helaas gebleken dat sinds die tijd het aantal jonge bestuurders onder invloed van drugs fors is gestegen. 17,6% van de jongeren rijdt onder invloed van drugs, al dan niet in combinatie met alcohol.

Voor wat betreft de opsporing van rijden onder invloed van drugs in het algemeen merken wij het volgende op. Wij stellen voorop dat het rijden onder invloed van bepaalde drugs – en ook medicijnen – de rijvaardigheid in meerdere of mindere mate negatief kan beïnvloeden. Wetenschappelijk onderzoek heeft dit genoegzaam aangetoond. Dit speelt te meer als er ook nog eens sprake is van een gebruik van dit soort middelen in combinatie met alcohol. Mede ter uitvoering van een motie Eurlings van 30 november 2000 (Kamerstukken II 2000/01, 26 115, nr. 17), waarin de regering werd uitgenodigd het rijden onder invloed van drugs expliciet te verbieden, hebben wij een conceptwetsvoorstel opgesteld waarin werd voorgesteld het rijden onder invloed van bepaalde drugs en medicijnen expliciet strafbaar te stellen. Doel van dit wetsvoorstel was te komen tot een verbetering van de handhaving op dit punt. De politie kan nu al op basis van artikel 8, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 bestuurders van motorrijtuigen controleren op het gebruik van drugs, indien hun rijgedrag daartoe aanleiding geeft.

De reacties van de instanties aan wie het conceptwetsvoorstel voor advies was voorgelegd waren positief ten aanzien van het voornemen het rijden onder invloed van drugs en medicijnen aan te pakken, maar vooral kritisch ten aanzien van de handhaafbaarheid van de voorgestelde regeling. De reden daarvan was dat de urinetest die in het wetsvoorstel als voorlopig selectiemiddel geïntroduceerd werd om de verdenking te doen ontstaan van rijden onder invloed van drugs of medicijnen, niet onder alle omstandigheden eenvoudig kan worden toegepast. Daarnaast hadden de adviesinstanties ook juridische en financiële bezwaren tegen de voorgestelde regeling geuit. Wij hebben deze bezwaren, tezamen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, vervolgens van een dusdanig gewicht geoordeeld, dat wij ervoor hebben gekozen dit wetsvoorstel voorlopig niet verder in procedure te brengen en daarmee te wachten tot het moment waarop er een adequater selectiemiddel dan de urinetest, te weten de speekseltest, beschikbaar is. Wij verwijzen voor een uitgebreide toelichting op onze beslissing naar de bijlage bij de brief van 13 oktober 2003 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 XII, nr. 8, blz. 13–19).

Bij grootschalige verkeerscontroles vindt thans in eerste instantie geen controle op het gebruik van drugs en geneesmiddelen plaats, alleen op het gebruik van alcohol. Indien bij een bestuurder uit een voorlopig ademonderzoek ter vaststelling van zijn alcoholgebruik vast komt te staan dat de bestuurder een te hoog alcoholpromillage heeft, zal de politie niet verder onderzoeken of ook drugs en geneesmiddelen in het spel zijn. Alleen in het geval dat dat onderzoek geen verdenking oplevert van rijden onder invloed van alcohol en de politie bij de betrokken bestuurder wel uiterlijke kenmerken constateert als zweten en bloeddoorlopen ogen, zal hij de betrokken bestuurder vragen zijn medewerking te verlenen aan een aantal coördinatietesten en een urinetest. Zodra een speekseltest voorhanden is die eenvoudig te hanteren is, zal wel op het gecombineerd gebruik van alcohol en drugs of medicijnen gecontroleerd kunnen gaan worden.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie hoeveel beginnende bestuurders in 2004 betrokken zijn geweest bij een ongeval, waarbij doden of (zwaar)gewonden zijn gevallen. Tot onze spijt beschikken

wij nog niet over de gevraagde gegevens over 2004. Wel kunnen we de vraag beantwoorden met de aantallen over 2003. Hiervoor hebben wij ons gebaseerd op de kerngetallen van de AVV. Gelet op de aantallen verkeersdoden en ziekenhuisgewonden per leeftijdscategorie kan worden aangenomen dat 80% van de totale groep beginnende bestuurders bestaat uit bestuurders in de leeftijdscategorie 18- tot 24-jarigen. De overige 20% wordt gevormd door bestuurders van 25 jaar en ouder. Op basis van deze aannames is de schatting dat van de beginnende bestuurders, betrokken bij een ongeval waarbij doden of zwaargewonden zijn gevallen, moet worden uitgegaan van 286 dodelijke slachtoffers en 3628 ziekenhuisopnames.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie waarom geen onderzoek is verricht naar het effect van een verlaging van de wettelijke limiet op de verkeersveiligheid van beginnende of jonge bromfietzers. In antwoord op deze vraag merken wij op dat alle bekende onderzoeken naar de effecten van het gebruik van alcohol in het verkeer betrekking hebben op automobilisten. Bestuurders van bromfietsen zijn, voorzover bekend, tot op heden geen onderwerp van dergelijke onderzoeken geweest. Een mogelijke reden daarvoor zou kunnen zijn dat het gebruik van alcohol door een bromfietser minder grote gevolgen voor de verkeersveiligheid in aantallen doden en gewonden heeft.

Overigens is het zo dat de beginnende bromfietzers automatisch onder de werking van het voorgestelde verbod van artikel 8, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 komen te vallen zodra voor bestuurders van bromfietsen een wettelijke rijbewijsplicht geldt. Wij streven ernaar het bromfietsrijbewijs met ingang van 1 januari 2007 in te voeren.

2. Inhoud

De leden van de PvdA-fractie zien de voorgestelde promillageverlaging als onderdeel van een pakket aan maatregelen. Zij hadden liever een breder pakket gezien waarbij het puntenrijbewijs als uitgangspunt had moeten gelden voor alle verkeersdeelnemers, en dan niet toegespitst op alleen jonge automobilisten en alcohol. Tegen deze achtergrond stellen zij de vraag waarom de verlaging van de wettelijk toegestane alcohollimiet niet voor alle bestuurders geldt.

Met de leden van de PvdA-fractie zijn wij van mening dat verlaging van het alcoholpromillage voor beginnende bestuurders naar 0,2 onderdeel vormt van een pakket aan maatregelen om de verkeersveiligheid te vergroten. Een andere maatregel is het puntenrijbewijs. Deze maatregel heeft mede tot doel het gebruik van alcohol in het verkeer te beperken, maar is ruimer qua doelstelling en strekking. Het puntenrijbewijs heeft primair tot doel recidive in het verkeer aan te pakken en zal, zoals door ons is uiteengezet in de brieven van 19 mei 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 6) en 11 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 398, nr. 8), ook zien op andere ernstige verkeersdelicten dan alleen het rijden onder invloed van alcohol. Bovendien zal het puntenrijbewijs, anders dan de onderhavige maatregel, gelden voor alle bestuurders van motorrijtuigen, ongeacht of zij al dan niet beginnend zijn.

Voor de invoering van het puntenrijbewijs is het evenwel niet relevant of de verlaging van het alcoholpromillage naar 0,2 voor alle bestuurders geldt dan wel beperkt blijft tot beginnende bestuurders. Immers in het systeem van het puntenrijbewijs zal aan beide categorieën bestuurders een rijontzegging worden opgelegd indien zij binnen vijf jaar na een strafrechtelijke afdoening voor een van de aangewezen ernstige verkeersdelicten wederom een dergelijk ernstig delict begaan. Daarbij zullen, indien het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, voor het rijden onder invloed van alcohol door beginnende

bestuurders van een lager alcoholpromillage worden uitgegaan dan voor de overige bestuurders.

De leden van de PvdA-fractie betreuren het gebrek aan voortvarendheid bij het invoeren van het puntenrijbewijs voor alle relevante verkeersdeelnemers. Anders dan deze leden zijn wij van mening dat wij juist goed de vaart achter de totstandkoming van het conceptwetsvoorstel puntenstelsel rijbewijzen hebben gezet. Dit wetsvoorstel was al in november 2004, dat is vier maanden na de hiervoor genoemde algemene overleggen met de Tweede Kamer, in concept gereed en in consultatie gegeven. Wij hebben de meeste adviezen inmiddels ontvangen en streven ernaar het wetsvoorstel in april van dit jaar voor advies aan de Raad van State aan te kunnen bieden.

Volgens de leden van de fractie van de PvdA zou een generieke verlaging van het alcoholpromillage naar 0,2 voor alle bestuurders meer duidelijkheid bieden en ook helpen bij verkeerscontroles. Bij onze reactie op deze stelling gaan wij tegelijkertijd in op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie waarom de voorgestelde verlaging alleen wordt voorgesteld voor de beginnende bestuurders en geven wij overeenkomstig het verzoek van deze leden een nadere onderbouwing waarom is afgezien van een grens van 0,1 promille voor beginnende bestuurders. Tot slot betrekken wij bij onze reactie de vraag van de leden van de SGP-fractie of een generiek verbod niet beter benadrukt dat deelname aan het verkeer en alcoholgebruik niet samengaan. Alvorens is gekozen voor een verlaging van het alcoholpromillage naar 0,2 voor uitsluitend beginnende bestuurders zijn, zoals in paragraaf 2 van de memorie van toelichting uitgebreid is besproken, verschillende varianten bekeken. Bij iedere variant is telkens bezien wat de gevolgen van invoering daarvan zijn op de verkeersveiligheid, de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid. De eerste variant die is overwogen is een generieke wettelijke alcoholpromillage van 0,0. Gelet op het feit dat het menselijk lichaam op basis van voedsel een geringe hoeveelheid alcohol produceert, zou handhaving, voorzover bewijsvoering en handhaving van een dergelijke limiet bij de huidige stand van de techniek al zou kunnen, in de praktijk echter zodanig gecompliceerd zijn en mede daardoor een dermate forse inzet van opsporingscapaciteit vergen, dat deze maatregel in geen verhouding zou staan tot het vanuit verkeersveiligheidsoogpunt geringe effect daarvan. Van deze variant is daarom afgezien. Bij de luchtvaart en de spoorwegen waar alcoholgebruik in het geheel niet is toegestaan, is om die reden gekozen voor 0,2 promille.

Voor de variant van 0,1 promille is niet gekozen omdat Nederland daarmee zou afwijken van de aanbeveling van de Commissie van de Europese Unie van 17 januari 2001 (Pb EG 2001, L 43/31). In deze aanbeveling overweegt de Commissie dat de meeste lidstaten weliswaar de maximaal toelaatbare limiet van 0,5 promille hebben, maar dat de lagere limiet van 0,2 promille van belang is voor bestuurders die een veel hoger risico lopen vanwege bijvoorbeeld hun gebrek aan ervaring of het soort voertuig dat zij besturen.

Vervolgens is de variant van een generieke verlaging van de wettelijk toegestane limiet van 0,5 naar 0,2 promille bezien. Uit onderzoek blijkt dat bij meer ervaren bestuurders met een promillage tussen de 0,2 en 0,5 promille geen sprake is van een aantoonbaar verhoogd ongevalsrisico. Deze categorie bestuurders kan de effecten van dit alcoholgebruik compenseren door ervaring en routine. Een generieke verlaging is vanuit een oogpunt van verkeersveiligheid dan ook niet nodig. Verder bleek uit het eerder aangehaalde onderzoek van de SWOV uit 1999 dat deze variant bij de afgesproken gelijkblijvende handhavingscapaciteit niet leidt tot minder verkeersdoden en ziekenhuisgewonden, maar juist tot een

toename met circa 45 doden en 400 ziekenhuisgewonden. Abusievelijk is in de memorie van toelichting het aantal van 100 genoemd. Onderzoek van de AVV uit mei 2003 bevestigt in grote lijnen deze bevindingen, zij het dat de AVV komt tot circa 0 tot 5 doden meer en 84 ziekenhuisgewonden. Een generieke limietsverlaging levert namelijk ruim een verdubbeling op van het aantal overtreeders. Voor de afhandeling van de extra overtredingen zou extra capaciteit bij de politie nodig zijn waardoor een grote druk op het politie-apparaat zou worden gelegd. Die capaciteit is er echter niet en daardoor zou de pakkans voor bestuurders met een promillage boven de 0,5 procent substantieel lager worden. Het effect van de afname van de pakkans is dat de maatregel minder effectief zal zijn. Mensen zullen zich minder weerhouden voelen om te gaan drinken, met alle nadelige gevolgen van dien voor de verkeersveiligheid. Om deze redenen is van een algemene verlaging van het alcoholpromillage van 0,5 naar 0,2 afgezien en is besloten de verlaging naar 0,2 te beperken tot de beginnende bestuurders. Onderzoek wijst namelijk uit dat bestuurders die pas kort hun rijbewijs hebben, relatief vaak betrokken zijn bij ongevallen. Dit is deels toe te schrijven aan onervarenheid, maar deels ook aan jeugdige overmoed, omdat de groep beginnende bestuurders voor zo'n 85% bestaat uit jonge bestuurders. Met de keuze voor een verlaging van de wettelijk alcohollimiet naar 0,2 promille voor alleen de beginnende bestuurders, wordt de beschikbare handhavingscapaciteit ook zo efficiënt mogelijk ingezet. Deze wordt dan immers specifiek gericht op die groepen overtreeders waarvan is aangetoond dat zij zorgen voor een vermindering van de verkeersveiligheid. Onderzoek van de SWOV wijst uit dat als gevolg van invoering van de voorgestelde maatregel, bij gelijkblijvende handhavingscapaciteit, minder verkeersslachtoffers te betreuen zullen zijn: circa 12 doden en 100 ziekenhuisgewonden. Onderzoek van de AVV bevestigt deze lijn. AVV komt tot een besparing van 10 doden en 160 ziekenhuisgewonden minder. De gemaakte keuze is derhalve geen gelegenheidsoplossing, zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie suggereren, maar een bewuste keuze, gebaseerd op de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Naar ons oordeel is, in reactie op een vraag van de leden van de SGP-fractie, evenmin sprake van rechtsongelijkheid. Zoals hierboven is aangegeven is er een goede reden waarom voor beginnende en ervaren bestuurders is gekozen voor een verschillende wettelijke limiet.

3. Bromfiets

De leden van de CDA-fractie vragen of het beslist nodig is te wachten tot invoering van het bromfietsrijbewijs om ook 16- tot 24-jarigen die een bromfiets besturen onder de voorgestelde bepaling te doen vallen. De leden van de fractie van de PvdA betreuen het verder dat, in afwijking van het advies van de Raad van State, een verlaging van de alcohollimiet voor jonge bromfietzers niet wordt overwogen. De leden van de ChristenUnie vragen tot slot wat zich ertegen verzet om het advies van de Raad van State over te nemen ook voor bromfietzers in de leeftijd tot 24 jaar een verlaging van de alcohollimiet naar 0,2 in te voeren. Wij merken hieromtrent het volgende op. Anders dan bij de categorie beginnende automobilisten is geen onderzoek bekend waaruit blijkt dat een verlaging van de wettelijke limiet ook voor (beginnende) bromfietzers een bijdrage levert aan een verlaging van het aantal verkeersslachtoffers. Daarom is destijds de aandacht vooral uitgegaan naar de beginnende automobilisten, waarvan de kwetsbaarheid uit onderzoek wel is komen vast te staan. Verder is om reden van de handhaafbaarheid afgezien van een uitbreiding van de voorgestelde verlaging van de alcohollimiet tot de beginnende bromfietzers. De reden is dat niet goed vast te stellen is wie als beginnende bromfietser moet worden aangemerkt. Voor het besturen van een bromfiets is thans alleen een bromfietscertificaat vereist, terwijl bromfietzers aan wie ooit een rijbewijs is afgegeven, vrijgesteld zijn van

de certificaatplicht. Dit onderscheid maakt dat niet goed vast te stellen is wie nu wel of niet een beginnende bromfietser is. Deze redenen hebben ons doen besluiten om, in afwachting van de invoering van het bromfietsrijbewijs, niet reeds in het onderhavige wetsvoorstel een verlaging van de wettelijke alcohollimiet voor beginnende bromfietzers op te nemen. In antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie merken wij op dat wij ernaar streven het bromfietsrijbewijs met ingang van 1 januari 2007 in te voeren.

4. Handhaving

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of uit blz. 6 van de memorie van toelichting waarin wordt gesteld dat bij verlaging van de alcohollimiet naar 0,2 alleen voor beginnende bestuurders de door de politie te controleren doelgroep niet in grote mate toeneemt, kan worden afgeleid dat de politie gericht op deze doelgroep gaat controleren.

Deze vraag dient ontkennend beantwoord te worden. Uit het feit dat de verlaging alleen voor beginnende bestuurders wordt geïntroduceerd, kan niet worden opgemaakt dat de politie gericht op deze doelgroep gaat controleren. Dit is praktisch onmogelijk omdat bij bestuurders van auto's, met name bij de oudere bestuurders, niet uiterlijk waarneembaar is dat zij hun rijbewijs nog geen vijf jaar hebben. Die informatie kan pas na een staandehouding door middel van het rijbewijs worden verkregen.

De handhaving van het verbod zal vooral plaatsvinden in het kader van de reguliere controles en (grootschalige) alcoholcontroles die gericht zijn op zowel de ervaren als de beginnende bestuurders.

De leden van de CDA-fractie vragen zich verder af of iedere beginnende bestuurder onder de te controleren doelgroep valt, nu het huidige regime van 0,5 promille geldt. Het antwoord op deze vraag luidt positief. In het huidige beleid valt iedere beginnende bestuurder, evenals de ervaren bestuurder, onder het regime van 0,5 promille. Tussen beide categorieën bestuurders maakt de Wegenverkeerswet 1994 thans geen onderscheid.

Tot slot vragen zij nader aan te geven hoe de handhaving van de beide categorieën alcohollimieten in de praktijk gestalte gaat krijgen. Het verbod van het rijden onder invloed van beide categorieën alcohollimieten zal in de praktijk tijdens (grootschalige) alcoholcontroles of naar aanleiding van aanrijdingen gehandhaafd worden. Wanneer een automobilist tijdens het voorlopig onderzoek hoger dan 0,2 promille maar lager dan 0,5 promille blaast, zal aan de hand van het rijbewijs worden vastgesteld of de automobilist al dan niet een beginnende bestuurder is.

De leden van de PvdA vinden de redenering onlogisch dat een generieke verlaging naar 0,2 promille met gelijkblijvende handhavingcapaciteit juist tot meer doden zou leiden en dat om die reden niet wordt gekozen voor een generieke verlaging.

De oorzaak hiervan is dat bij een generieke verlaging van de alcohollimiet naar 0,2 promille de groep overtreders van de wettelijke limiet globaal verdubbelt, terwijl de pakkans van zware overtreders bij gelijkblijvend politietoezicht aanzienlijk kleiner wordt. De tijd van de politie moet in die situatie over een grotere groep potentiële overtreders verdeeld worden. Uit onderzoek is gebleken dat de pakkans in hoge mate bepalend is voor de mate waarin onder invloed wordt gereden. Aangezien reeds een zeer kleine toename van het aantal zware drinkers in het verkeer zeer ernstige gevolgen heeft voor de verkeersveiligheid, zal een generieke verlaging van de alcohollimiet bij gelijkblijvende handhavingscapaciteit tot meer doden en gewonden in het verkeer leiden.

De leden van de PvdA-fractie zouden het logischer vinden om meer te doen aan handhaving en wijzen graag naar het voorstel van de PvdA: «twee keer dronken achter het stuur je rijbewijs kwijt». Volgens deze leden worden dan de zware overtreders van de weg gehaald, zonder de pakkans te verminderen. Deze leden zien graag een reactie op de stelling dat andere manieren van handhaven (lik-op-stuk) de pakkans aanzienlijk zou verhogen. Verder menen de leden van de PvdA-fractie dat een strenger beleid (verlaging alcoholpromille) een preventieve uitwerking zou moeten kunnen hebben, zeker met lik-op-stuk handhaving.

Het voorstel van de leden van de PvdA-fractie verwijst naar de invoering van het puntenstelsel rijbewijzen. Het puntenstelsel is een van de middelen om de verkeersveiligheid te verhogen en het aantal verkeersslachtoffers te verminderen. Om die reden hebben wij dan ook, zoals wij eerder in deze nota hebben aangegeven, vaart achter de totstandkoming van dit wetsvoorstel gezet en streven wij ernaar het in april van dit jaar voor advies aan de Raad van State aan te bieden. Het puntenstelsel zelf verhoogt de pakkans niet, sterker, ook voor het puntenstelsel zal zijn vereist dat de feitelijke bestuurder wordt staande gehouden. Van een aanzienlijke stijging van de pakkans, waarvan deze leden spreken, zal zonder uitbreiding van de handhaving capaciteit dan ook geen sprake kunnen zijn. Dat betekent dat het puntenstelsel rijbewijzen het ongewenste effect van een generieke verlaging- meer dodelijke en gewonde slachtoffers – niet weg zou kunnen nemen zonder dat uitbreiding van de handhaving capaciteit plaatsvindt. Een generieke verlaging zou, bij gelijk-blijvende capaciteit, tot effect kunnen hebben dat de pakkans van de zwaar beschonken bestuurders afneemt. Deze zouden dan tevens aan de gevolgen van het puntenstelsel ontsnappen. Dat achten wij onwenselijk.

Tot slot vragen zij een reactie op hun constatering dat voorafgaand aan een alcoholcontrole niet duidelijk is of de bestuurder wel of niet een beginnende bestuurder is. Wij onderschrijven deze constatering ten volle. Zoals wij eerder in deze paragraaf in reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt, is bij bestuurders van auto's, met name bij de oudere bestuurders, niet uiterlijk waarneembaar dat zij hun rijbewijs nog geen vijf jaar hebben. Die informatie kan eerst aan de hand van het rijbewijs worden verkregen.

De leden van de PvdA zijn van mening dat de bezwaren van de adviesinstanties tegen invoering van de onderhavige maatregel niet uitvoerig in de memorie van toelichting worden behandeld. Deze leden wensen daarom alsnog een nadere behandeling van deze bezwaren. Zij vragen daarbij in te gaan op hun vraag of het bij de uitvoering en handhaving enkel en alleen een aantal technische problemen met de «selectie-apparatuur» betreft die geen duidelijke herkenbare indicatie kan geven in de marge tussen 0,2 en 0,5 promille en het vaststellen van identiteit of leeftijd.

De Raad van Hoofdcommissarissen en het College van procureurs-generaal hebben in hun adviezen ten aanzien van het wetsvoorstel aangegeven dat zij geen voorstander zijn van invoering van de 0,2-maatregel voor beginnende bestuurders omdat zij bezwaren hebben bij de praktische uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. In de eerste plaats voorzien de Raad van Hoofdcommissarissen en het College van procureurs-generaal dat niet iedere staande gehouden beginnende bestuurder zijn rijbewijs bij zich heeft en kan en wil tonen aan de hand waarvan kan worden bepaald of er daadwerkelijk sprake is van een beginnende bestuurder. Het gevaar bestaat dat de staande gehouden bestuurder desgevraagd een uit het hoofd geleerde valse identiteit van een persoon met een geldig rijbewijs, niet zijnde een beginner, zal opgeven. Op deze manier zou in de praktijk een ontsnappingsmogelijkheid kunnen ontstaan. Wij onderkennen het geschetste probleem. Het gaat hier voor de goede orde niet om de gehele

groep van beginnende bestuurders, maar uitsluitend om die personen die tussen de 0,2 en de 0,5 promille blazen. De AVV heeft ingeschat dat van de totale groep van 103 614 beginnende bestuurders jaarlijks 100 bestuurders niet op eerste vordering hun rijbewijs kunnen of willen tonen dan wel een valse naam opgeven. Mocht het onder omstandigheden toch voorkomen dat ondanks de identificatieplicht die de Wegenverkeerswet 1994 in artikel 160, eerste lid, onderdeel c, kent, geen rijbewijs wordt overhandigd en een naam wordt opgegeven, dan gaan we er vanuit dat de politie voldoende opgeleid en ervaren is om door het stellen van gerichte vragen te achterhalen of de opgegeven naam inderdaad de juiste is, zonder dat tegelijkertijd daarmee onaanvaardbaar veel tijd verloren gaat.

Zoals in paragraaf 7 van de memorie van toelichting is aangegeven, zal de voorgestelde verlaging van de alcohollimiet voor beginnende bestuurders drie jaar na inwerkingtreding van deze wet worden geëvalueerd. De vraag hoe vaak bestuurders bij een controle niet hun rijbewijs bij zich blijken te hebben en in hoeveel gevallen een valse identiteit wordt opgegeven, zal deel uitmaken van deze evaluatie.

Als toekomstige oplossing heeft het College van procureurs-generaal de suggestie gedaan een digitale foto op te nemen in het rijbewijsregister, dat bovendien on-line vanuit het politievoertuig zou moeten kunnen worden geraadpleegd. Op de korte termijn is het punt van het opnemen van een digitale foto in het rijbewijsregister niet aan de orde. Dit voorstel zal in het kader van het ontwikkelingsproces van het nieuwe rijbewijsdocument, voorziene invoering 2006, worden gezien. Wij wijzen er wel op dat opname van een digitale foto extra capaciteit vergt in het geautomatiseerde systeem en daarmee een kostbare aangelegenheid is. Bovendien is het nog maar de vraag of deze kosten opwegen tegen het mogelijk te behalen voordeel. De suggestie om het rijbewijsregister op termijn on-line te laten raadplegen vanuit politievoertuigen zal tijdens het proces van ontwikkeling van het nieuwe rijbewijsdocument worden voorgelegd aan de Dienst Wegverkeer.

In de tweede plaats hebben de Raad van Hoofdcommissarissen en het College van procureurs-generaal in hun advies gesteld dat de daadwerkelijke handhaving van het verbod pas zal kunnen plaatsvinden nadat de politie is voorzien van aangepaste alcoholtestapparatuur. Dit punt is ook naar voren gebracht door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Wij zijn het met deze stelling eens. De politie zal moeten beschikken over selectiemiddelen die zijn voorzien van een duidelijk afleesbare resultaatmeting ook voor de beginnende bestuurders. Uit informatie van de twee grootste Nederlandse leveranciers van deze apparatuur is gebleken dat het hier gaat om een geringe aanpassing van de software in de bestaande apparatuur. Deze aanpassing zou kunnen plaatsvinden bij het regelmatig plaatsvindende onderhoud van de apparaten. De aanschaf van de selectieapparatuur gebeurt momenteel geheel in eigen beheer van de politie. Het ligt dan ook in de rede om de aanpassing van de apparatuur tijdens het reguliere onderhoud te laten geschieden. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de ademanalyseapparatuur geen aanpassing behoeft. De Raad van Hoofdcommissarissen heeft in de derde plaats aangegeven dat dit wetsvoorstel niet eerder in werking kan treden dan nadat de automatisering op een aantal punten is aangepast. Wij onderschrijven dit standpunt.

Tot slot heeft de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vraagtekens geplaatst bij de praktische uitvoerbaarheid van de maatregel, voorzover deze ook van toepassing is op beginnende bestuurders met een buitenlands rijbewijs. Deze vereniging heeft zich afgevraagd of door buitenlandse instanties altijd het tot afgifte bevoegd gezag wordt vermeld en de datum van eerste afgifte op het rijbewijs. Op alle in de lidstaten van de Europese Unie uitgegeven rijbewijzen zijn de datum van eerste afgifte, alsmede de afgeevende instantie opgenomen. Ook de toetredende nieuwe

lidstaten zijn verplicht het rijbewijs vorm te geven zoals dat in de Europese Unie verplicht is. Wij beschikken niet over gegevens waaruit blijkt of deze informatie ook staat vermeld op rijbewijzen die zijn afgegeven door het bevoegd gezag buiten de lidstaten van de Europese Unie.

De leden van de VVD-fractie spreken de wens uit dat het thans voorgestelde handavingsinstrumentarium wordt geëvalueerd indien enige praktijkervaring is opgedaan na verlaging van het alcoholpromillage voor beginnende bestuurders. Zoals wij hiervoor in reactie op een vraag van de leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven, zal de voorgestelde maatregel voor beginnende bestuurders drie jaar na inwerkingtreding van deze wet worden geëvalueerd. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze wet voor de politie, het openbaar ministerie en de andere partners in de strafrechtsketen zullen nadrukkelijk onderwerp van deze evaluatie vormen.

De leden van de VVD-fractie achten het ongewenst indien de beperkte handhavingcapaciteit zou worden ingezet ten behoeve van de controle van tot op heden niet strafbare promillages, indien dit ten koste zou gaan van controle op of een geringere pakkans voor zware alcoholdelicten. Zowel de SWOV als de AVV hebben in hun eerder genoemd onderzoek geconcludeerd dat verlaging van de alcohollimiet naar 0,2 promille voor beginnende bestuurders louter een positief effect zal hebben op de verkeersveiligheid. De reden daarvoor is dat in die situatie de door de politie te controleren doelgroep slechts in geringe mate wordt uitgebreid, namelijk met 103 614 beginnende bestuurders. Hierdoor neemt de pakkans, ook niet van bestuurders die ernstige alcoholdelicten hebben begaan, niet met dien mate af dat een negatief effect op het aantal verkeersdoden en gewonden ontstaat.

5. Sancties

De leden van de VVD-fractie vragen welke sanctie staat op overtreding van de in het wetsvoorstel opgenomen norm van een bloedalcoholgehalte (BAG) van 0,2 promille voor beginnende bestuurders. In dat verband vragen zij zich af of de vigerende sancties bij een hoger percentage dan 0,5 promille voor beginnende bestuurders ook van toepassing zijn op promillages tussen 0,2 – 0,5 of dat hiervoor in een nieuwe (lagere) sanctie wordt voorzien. Zij vragen zich af of de regering het in de situatie dat niet voor een nieuwe sanctie wordt gekozen, redelijk vindt dat op overtreding van de alcohollimiet met een promillage van bijvoorbeeld 0,3 dezelfde sanctie wordt gesteld als bijvoorbeeld op overtreding van de alcohollimiet met een promillage van 0,7.

Op overtreding van het voorgestelde alcoholverbod voor beginnende bestuurders in artikel 8, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 is dezelfde maximumstraf gesteld als op het thans geldende alcoholverbod, dat is opgenomen in artikel 8, tweede lid, van die wet. Hiervoor zij verwezen naar artikel 176 van de Wegenverkeerswet 1994. Ook de maximumstraf voor het culpoos veroorzaken van een ongeval met ernstige afloop onder invloed van alcohol zal zowel voor de ervaren bestuurder als de beginnende bestuurder dezelfde zijn (zie het voorgestelde artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel).

Het vorenstaande betekent echter niet dat een beginnende bestuurder die onder invloed van een promillage van bijvoorbeeld 0,3 is gepakt dezelfde straf opgelegd krijgt als de beginnende of ervaren bestuurder bij wie een alcoholpromillage van 0,7 is vastgesteld. Bij overtreding van artikel 8, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 worden ingevolge de thans geldende richtlijn van het College van procureurs-generaal die ziet op het rijden onder invloed van alcohol in het verkeer, afhankelijk van het promil-

lage alcohol in het bloed of de hoeveelheid alcohol per liter uitgeademde lucht strafpunten toegekend. Strafpunten zijn een maat voor de ernst van het feit en vertegenwoordigen een transactiebedrag van € 22,- per punt. Zo wordt aan het rijden onder invloed met een promillage van 0,81 tot 1 bovenop de 10 basispunten 4 extra strafpunten toegekend, terwijl het rijden onder invloed met een promillage van 2,36 tot 2,5 40 extra strafpunten oplevert. Het is de bedoeling dat overtreding van het alcoholverbod, bedoeld in het voorgestelde artikel 8, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 in deze glijdende schaal van strafpunten worden ingepast.

De leden van de VVD-fractie vragen verder aan te geven op welke wijze overtreding van het in het wetsvoorstel opgenomen verbod zal worden gesanctioneerd na invoering van een puntenrijbewijs voor alle bestuurders van een motorvoertuig. Zij vragen of alsdan het in het wetsvoorstel geschetste systeem van een beginnersrijbewijs met de daarbij behorende sancties blijft bestaan of een geheel nieuw puntensysteem wordt ontworpen.

Invoering van het puntenrijbewijs zal geen invloed hebben op het strafmaximum dat is gesteld op overtreding van het verbod op het gebruik van alcohol. Die blijft, ongeacht het feit of het verbod wordt overtreden door een beginnende of ervaren bestuurder, dezelfde. Wel zal in het systeem van het puntenrijbewijs bij het opleggen van een rijontzegging aan een bestuurder van een motorrijtuig indien hij binnen vijf jaar na een strafrechtelijke afdoening voor een van de aangewezen ernstig verkeersdelicten wederom een dergelijk ernstige delict begaat, voor het rijden onder invloed van alcohol ingeval het een beginnende bestuurder betreft van een lager alcoholpromillage worden uitgegaan dan bij een ervaren bestuurder.

6. Overigen

De leden van de CDA-fractie vragen wat de positie is van de rijbewijshouder met een in het buitenland verkregen rijbewijs, die zijn rijbewijs voor een Nederlands rijbewijs omwisselt. Wordt daarbij de oorspronkelijke datum van eerste afgifte in het buitenland gehanteerd of gaat de datum van eerste afgifte in Nederland gelden als begindatum. In antwoord hierop berichten wij dat beide data op het rijbewijs worden aangegeven. Doordat ook op het Nederlandse rijbewijs de historische datum wordt aangegeven, dat is de datum waarop het oorspronkelijke rijbewijs voor het eerst is afgegeven, is gemakkelijk vast te stellen of er sprake is van een beginnende bestuurder of niet.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie vragen naar de juridische implicaties in Europees verband indien de eerste afgifte is gedaan in een land behorende tot de Europese Unie. Indien de houder van dat rijbewijs in Nederland woonachtig is, gelden ten aanzien van hem dezelfde regels als voor houders van Nederlandse rijbewijzen: indien hij als beginnende bestuurder wordt aangemerkt, geldt voor hem de grens van 0,2 promille, kan in de in artikel 164 van de Wegenverkeerswet 1994 genoemde gevallen zijn rijbewijs worden ingevorderd en ingehouden en dient de betrokken houder, indien de rechter hem een ontzegging van de rijbevoegdheid heeft opgelegd, dat rijbewijs, voor zover het niet is ingehouden, in te leveren bij het openbaar ministerie. Het bovenstaande geldt ook voor de houder van een rijbewijs afgegeven in een lidstaat van de Europese Unie die niet in Nederland woonachtig is, met dien verstande dat de ontzegging van de rijbevoegdheid alleen effect heeft binnen Nederland en hij op grond van het artikel 180, achtste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 geen inleverplicht heeft.

De leden van de SGP-fractie vragen tot slot naar de voortgang omtrent de invoering van het alcoholslot en wanneer dit wettelijk zal worden verankerd. Een werkgroep is inmiddels van start gegaan om een hiertoe strekkend wetsvoorstel voor te bereiden. Daarbij zullen ook de organisatorische consequenties voor alle betrokken instanties in kaart worden gebracht. Het betreft immers een ingrijpende maatregel, die goed moet worden voorbereid. Verder speelt een rol dat thans de vorderingsprocedure op grond van artikel 130 en volgende van de Wegenverkeerswet 1994 wordt geëvalueerd. Na het gereedkomen van deze evaluatie zal worden bezien of en zo ja welke aanpassingen aangewezen zijn. Het ligt in de rede de voornemens rond het alcoholslot hierin in te passen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner