

Vergaderjaar 2003–2004

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2004

In vervolg op het Algemeen Overleg met uw Kamer over verkeersveiligheid van 24 juni 2003 (kamerstuk 28 600-XII, nr. 127) bericht ik u, mede namens mijn ambtsgenoot van Justitie, nader over mijn beleidsvoornemens met betrekking tot het rijbewijs. Deze brief bevat de volgende onderdelen:

1. Toelichting op «de rijbewijsrevolutie».
2. Aanpassingen naar aanleiding van AO en consultatie.
3. Verhoging minimum leeftijd brom- en snorfiets.
4. Uitkomst onderzoek puntenrijbewijs.
5. Slotopmerkingen

1. De rijbewijsrevolutie

Op 28 november 2002 lanceerde mijn voorganger «de rijbewijsrevolutie» met de presentatie van de gelijknamige discussienota. Deze nota over de toekomst van het rijbewijsbeleid is destijds ter informatie aan uw Kamer gezonden (VW02-736 van 28 november 2002). Ze bevatte twee centrale doelstellingen:

1. Het verbeteren van de verkeersveiligheid, met name die onder jonge bestuurders;
2. Het verbeteren van de dienstverlening aan de meer dan 10 miljoen Nederlandse rijbewijsbezitters.

Om deze doelstellingen te bereiken werden de volgende maatregelen voorgesteld:

1. Verkeersveiligheid: «Plan 17»
 - Introductie van een «ervaringsmodule» in de rijopleiding B: autorijden onder begeleiding, vanaf 17 jaar;
 - Invoering van nascholing: een verplichte training ná het behalen van het rijbewijs;

- Uitbreiding van de theorie-examens met een gevaarherkennings-toets;
 - Verhoging van de minimumleeftijd voor brom- en snorfiets naar 17, gekoppeld aan kentekening van brom- en snorfiets, een verhoging van de maximum snelheid van de bromfiets op de rijbaan en een verbetering van de opvoerbestendigheid;
 - Invoering van een trekkerrijbewijs.
2. Dienstverlening
- Verbeterde dienstverlening rond rijbewijsvernieuwing;
 - Herziening van het systeem van medische keuringen, gekoppeld aan een verplichte ogentest vanaf 45 jaar;
 - Nieuw rijbewijsdocument van plastic op creditcard-formaat.

Tenslotte werd een onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheden voor een puntenrijbewijs.

Effecten

Aanvankelijk raamde de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van Rijkswaterstaat het effect van «Plan 17» op een jaarlijkse besparing van 30 doden en meer dan 1300 ziekenhuisgewonden. Deze raming bleek echter te conservatief. Volgens een herziene berekening leidt «Plan 17» tot een jaarlijkse besparing van in totaal 54 doden en meer dan 1500 ziekenhuisgewonden. De maatregelen voor jonge automobilisten leiden naar verwachting tot een jaarlijkse vermindering van 25 doden en 380 zwaar gewonden, die voor de brom- en snorfiets tot een jaarlijkse vermindering van 28 doden en meer dan 1150 zwaar gewonden. De ongevalcijfers van 2002 tonen aan dat juist in deze categorieën het aantal slachtoffers buitenproportioneel groot is en opnieuw toeneemt. Invoering van een trekkerrijbewijs zal jaarlijks naar schatting één dode en 15 zwaar gewonden besparen. De Stichting Economisch Onderzoek (SEO) heeft voorts berekend dat de totale maatschappelijke baten van de voorgestelde maatregelen vijf keer hoger zijn dan de totale maatschappelijke kosten.

Consultatie en AO

De discussienota was bedoeld als basis voor een brede consultatieronde. Deze heeft inmiddels plaatsgevonden. Alle maatschappelijke en bestuurlijke partners zijn geconsulteerd over «de rijbewijsrevolutie». Het Overlegorgaan Verkeersveiligheid (OVV), waar het merendeel van deze partners deel van uitmaakt, heeft op verzoek van mijn voorganger een advies uitgebracht. De consultatieronde heeft uitgewezen dat er een breed draagvlak is voor «de rijbewijsrevolutie». Alleen het voorstel voor de verhoging van de minimumleeftijd voor brom- en snorfiets van 16 naar 17 blijkt controversieel.

Hier kom ik later in deze brief op terug. Daarnaast hebben de geconsulteerde organisaties bij verschillende voorstellen kanttekeningen geplaatst en suggesties gedaan voor verbetering. Ik zou deze gelegenheid graag te baat willen nemen om de betrokken organisaties van harte te danken voor hun open en gedegen bijdragen aan de discussie.

In het Algemeen Overleg van 24 juni 2003 over verkeersveiligheid is «de rijbewijsrevolutie» uitgebreid aan de orde geweest. Het oordeel van de Kamerleden bleek tot mijn vreugde goeddeels overeen te komen met dat van de maatschappelijke partners. Ik heb de constructieve inbreng van uw Kamer bij deze gelegenheid zeer gewaardeerd.

2. Aanpassingen

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg van 24 juni 2003 en de uitkomst van de consultatieronde heb ik besloten tot de volgende aanpassingen.

Ervaringsmodule

Het idee om aspirant-automobilisten in de rijopleiding onder supervisie van een ervaren bestuurder extra rijervaring te laten opdoen, kreeg brede steun van uw Kamer en van de maatschappelijke partners. Bij de voorgestelde wijze van uitvoering, met een verlaging van de minimum leeftijd voor de rijopleiding van 18 naar 17, werden echter enige vraagtekens gezet. Ik zie de lagere minimum leeftijd als een essentiële prikkel voor deelname aan de veilige «ervaringsvariant». Verschillende partijen vóór- zagen echter problemen met de veiligheid en de handhaafbaarheid. Ik heb hierop besloten om als eerste vervolgstap twee opties nader te laten uitwerken:

1. Het oorspronkelijke voorstel van een «ervaringsvariant» toegankelijk vanaf 17, met specifieke aandacht voor de veiligheid en de handhaafbaarheid.
2. Het alternatief van een «ervaringsvariant» toegankelijk vanaf 18, met specifieke aandacht voor de vraag hoe aspirant-bestuurders tot een keuze voor deze veilige variant kunnen worden bewogen.

Los van de minimum leeftijd werd geadviseerd om eisen te stellen aan de begeleiders, de begeleiders aparte instructie te geven en de verzekeringsaspecten goed te regelen. Deze suggesties zal ik overnemen. Daarnaast benadrukten enkele organisaties de noodzaak om de kosten van deze veilige variant voor de kandidaat zo beperkt mogelijk te houden. Dit zal ik ter harte nemen.

Brommobiel

De brommobiel is een relatief nieuw verschijnsel op de Nederlandse wegen. Dit voertuig ziet eruit als een kleine auto, heeft ook dezelfde plaats op de weg als een auto, maar mag niet harder dan 45 km/u. Voor het besturen van een brommobiel is een bromfietscertificaat vereist. Echter, omdat de meeste bestuurders op grond van een overgangsregeling gezien hun leeftijd aanspraak kunnen maken op een vrijstelling, is dit niet meer dan een papieren voorwaarde. Het OVV vindt dit een onwenselijke situatie, en dat onderschrijf ik. Ik ben dan ook voornemens om een apart theorie-examen voor de brommobiel in te voeren, zodat brommobielbestuurders in ieder geval het vereiste kennisniveau voor gemotoriseerde verkeersdeelname bezitten.

Gevaarherkenning

Het voorstel voor de invoering van een gevaarherkenningstoets werd door uw Kamer en door de maatschappelijke partners positief ontvangen. Over de plaats van deze toets in het rijexamen was echter wel enige discussie. Moet de gevaarherkenningstoets een apart examenonderdeel zijn, of een integraal onderdeel van het theorie-examen? Ik heb besloten om deze vraag te bezien in het bredere kader van een verdere modernisering van het rij-examen. De kern van deze modernisering is dat de examens in de toekomst minder op feitelijke kennis en reproductieve vaardigheden zijn gericht, en meer op begripsmatige kennis en productieve vaardigheden.

3. Verhoging minimum leeftijd brom- en snorfiets

Het voorstel uit «de rijbewijsrevolutie» voor een verhoging van de minimumleeftijd voor de brom- en snorfiets (BSF) van 16 naar 17 roept veel discussie op. Sommigen vinden het te ver gaan en pleiten voor alternatieve maatregelen zoals de invoering van een bromfietsrijbewijs. Anderen vinden het juist niet ver genoeg gaan en pleiten voor een verhoging van de minimumleeftijd naar 18. In een nader onderzoek zijn de volgende vier alternatieven beschouwd:

1. Brom- en snorfiets 16 + kentekening

Deze basisvariant is al voorgenomen beleid. De kentekening van brom- en snorfiets zal in 2006 zijn gerealiseerd. De veiligheidswinst wordt geraamd op 10 doden en 300 zwaar gewonden per jaar.

2. Brom- en snorfiets 16 + kentekening + bromfietsrijbewijs

Deze variant is in 2002 door minister Netelenbos voorgesteld. Naast kentekening omvat zij een uitbreiding van het huidige theoriecertificaat voor de brom- en snorfiets met een praktijkexamen. De veiligheidswinst wordt geraamd op 13 doden en 418 zwaargewonden per jaar. Het bromfietsrijbewijs zou dus 3 doden en 118 zwaargewonden extra besparen.

Het Overlegorgaan Verkeersveiligheid (OVV) bracht in oktober 2002 advies uit over deze variant. Dit was tweeledig. De helft van de leden – BVOM, 3VO, Fietzersbond, IPO, NPI, SWOV en UvW – sprak zich positief uit over de invoering van een praktijkexamen voor de bromfiets. De andere helft – ANWB, BOVAG, CBR, KNMV, RAI Vereniging, TNL, Verbond van Verzekeraars en VNG – twijfelde aan het rendement en de uitvoerbaarheid van de maatregel.

De leden vonden elkaar in een unaniem pleidooi voor een breder, samenhangend pakket van maatregelen om het probleem van de bromfietsongevallen aan te pakken. Mijn departement heeft de gevraagde samenhangende aanpak vervolgens in de discussienota «de rijbewijsrevolutie» gepresenteerd.

3. Brom- en snorfiets 18 + kentekening

In deze variant zou de minimum leeftijd voor brom- en snorfiets opgetrokken worden naar 18, aangevuld met kentekening. Dit is de meest effectieve optie. De veiligheidswinst wordt geraamd op meer dan 50 doden en 1800 zwaar gewonden per jaar.

4. Snorfiets 16, bromfiets 18 + kentekening

In deze variant blijft de relatief langzame snorfiets toegankelijk vanaf 16, maar mag de snellere bromfiets pas vanaf 18 bereden worden. Het effect van deze variant op de verkeersveiligheid hangt nauw samen met de opvoerbestedigheid van de snorfiets en met de handhavingsinzet. Indien de snorfiets niet of nauwelijks opgevoerd wordt en de politie gericht en zeer intensief handhaaft, kan deze variant een jaarlijkse besparing opleveren van 28 doden en 1060 zwaar gewonden. Indien niet aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan, krimpt de veiligheidswinst tot hooguit 1 dode en 20 zwaar gewonden per jaar. De denkbare variant snorfiets 16, bromfiets 17 heeft naar verwachting dezelfde minimum opbrengst, maar een lagere maximum opbrengst.

Vergelijking effecten

In het onderstaande schema worden de vier alternatieven vergeleken met het oorspronkelijke voorstel uit de rijbewijsrevolutie voor een minimum leeftijd van 17 («variant 0»):

Variant	Effect (besparing)
0. BSF 17 + kentekening	28 d, 1174 zhg
1. BSF 16 + kentekening	10 d, 300 zhg
2. BSF 16 + kentekening + bromfietsrijbewijs	13 d, 418 zhg
3. BSF 18 + kentekening	> 50 d, >1800 zhg
4. Snorfiets 16, bromfiets 18 + kentekening	Max. 28 d, 1060 zhg Min. 1 d, 20 zhg

BSF = brom- en snorfiets, d = doden, zhg = ziekenhuisgewonden. De effectramingen zijn afkomstig van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) en de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV).

Waarom 17?

De bovenstaande vergelijking van mogelijke maatregelen bevestigt dat een verhoging van de minimum leeftijd voor brom- en snorfiets van 16 naar 17 serieuze overweging verdient. Deze maatregel levert een groot rendement op, terwijl de ongewenste neveneffecten aanvaardbaar zijn. Het geraamde verkeersveiligheidseffect en de lage kosten voor overheid en burger staan niet ter discussie. De neveneffecten wel. Tegenstanders van de leeftijdsverhoging naar 17 voeren in hoofdzaak vijf argumenten aan:

1. 16-jarigen worden op onaanvaardbare wijze in hun vrijheid beperkt.
2. 16-jarigen worden op onaanvaardbare wijze in hun mobiliteit beperkt.
3. Een leeftijdsverhoging naar 17 is arbitrair.
4. Een leeftijdsverhoging naar 17 zal leiden tot illegaal bromfietsgebruik.
5. De bromfietsbranche zal verlies lijden.

Het eerste argument is normatief en aan ieders eigen oordeel. Voor mij weegt zwaar dat het hier om minderjarigen gaat. Het tweede argument is aanvechtbaar. Zo'n 75% van de jongeren van 16–17 jaar rijdt geen brom- of snorfiets en voorziet blijkbaar op een andere manier in zijn mobiliteitsbehoefte. Hetzelfde geldt natuurlijk voor 15-jarigen, ook in het landelijk gebied. Recent onderzoek van de SWOV wijst erop dat veruit de meeste jongeren bromfiets rijden voor hun plezier, niet uit noodzaak. Ik ben mij ervan bewust dat voor een aantal jongeren de bromfiets echt belangrijk is voor vervoer naar school of werk. Voor deze categorie zou de toevoeging van een hardheidsclausule overwogen kunnen worden, op voorwaarde van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.

De minimum leeftijd van 17 jaar is niet arbitrair gekozen. Ten eerste vallen de meeste slachtoffers onder de jongste bromfietzers. In 65% van de dodelijke ongevallen zijn ze zelf schuld. Leeftijd speelt hierbij een belangrijker rol dan onervarenheid. 16-jarigen zijn minder goed in staat om complexe (verkeers-) situaties te doorzien en hebben een minder ontwikkelde risicoperceptie dan 17-jarigen. Plan 17 biedt 17-jarigen bovendien de mogelijkheid om met autorijles te beginnen, wat een prikkel kan zijn om de bromfiets «over te slaan». Het duidelijkste bewijs dat een leeftijdsverhoging van 16 naar 17 niet arbitrair is, is het bovenproportionele aantal verkeersdoden en -gewonden dat met deze maatregel kan worden bespaard.

Vanuit verkeersveiligheidsoogpunt is de keuze voor een minimum leeftijd van 18 te rechtvaardigen. Deze stuit maatschappelijk echter op forse weerstand. Daarom vind ik 17 een aanvaardbaar compromis tussen veiligheid

en mobiliteit, waarbij ik de veiligheid het zwaarst laat wegen. Deskundigen op het gebied van de handhaving schatten in dat het probleem van illegaal bromfietsgebruik door 16-jarigen als gevolg van een verhoging van de minimum leeftijd tijdelijk en van beperkte omvang zal zijn. Omzetverlies voor de bromfietsbranche als gevolg van een verhoging van de minimum leeftijd is niet te loochenen. Hier staat tegenover dat deze maatregel zal bijdragen aan de door de branche gewenste imagoverbetering van brom- en snorfiets.

Het veiligheidsprobleem met jonge brom- en snorfietsers is enorm. Jaarlijks verliezen tientallen jonge mensen op deze voertuigen hun leven. Honderden andere raken zwaar gewond en zijn voor het leven getekend. Ik ben van mening dat de omvang en de ernst van de problematiek ingrijpende maatregelen rechtvaardigen. Daarom blijf ik bij het voorstel voor een verhoging van de minimum leeftijd voor brom- en snorfiets van 16 naar 17. Het is mijn voornemen om deze maatregel in te voeren zodra de kentekening van brom- en snorfietsen is voltooid. Vanzelfsprekend moet een eventuele verandering in de minimum leeftijd passen in de dan geldende Europese regelgeving op dit terrein.

Verschillende maatschappelijke organisaties hebben aangegeven te werken aan voorstellen voor alternatieve maatregelen met een vergelijkbaar verkeersveiligheidseffect. Ik sta hier voor open, maar tot op heden heb ik niets ontvangen. Ik wil deze organisaties tot 1 januari 2005 de tijd geven om alsnog met realistische tegenvoorstellen te komen.

4. Puntenrijbewijs

In «de rijbewijsrevolutie» werd een onderzoek naar de mogelijkheden voor de invoering van een puntenrijbewijs in Nederland aangekondigd. Dit is inmiddels uitgevoerd door de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van Rijkswaterstaat. Deze stelt met betrekking tot het puntenrijbewijs het volgende vast:

- Een puntenrijbewijs leidt niet tot een aantoonbare vermindering van het aantal verkeersongevallen.
- In landen die een puntenrijbewijs kennen, zijn zowel burgers als overheid daar tevreden over.
- Er is een groot maatschappelijk en politiek draagvlak voor de invoering van een puntenrijbewijs.
- Invoering van een puntenrijbewijs leidt tot hogere belasting van de politie en meer bureaucratie.
- De juridische voorwaarden voor de invoering van een puntenrijbewijs in Nederland ontbreken.

Mede op basis van deze uitkomsten concludeert het Kabinet dat de invoering van een puntenrijbewijs naar Duits of Frans voorbeeld in Nederland niet wenselijk is. De afwezigheid van een aantoonbaar verkeersveiligheidseffect van deze maatregel is hierbij doorslaggevend. Dat neemt niet weg dat een meer gerichte aanpak van verkeersrecidive gewenst is en op maatschappelijk en politiek draagvlak kan rekenen. Met de invoering van het beginnersrijbewijs in maart 2002 is hiertoe reeds een aanzet gegeven. Deze maatregel voor beginnende bestuurders wordt in 2005 geëvalueerd, waarbij ook de vraag aan de orde zal komen of ze moet worden uitgebreid naar alle bestuurders. Daarnaast zal het Kabinet onderzoek doen naar de mogelijkheid van invoering van een werkend en effectief recidivesysteem onder behoud van de voordelen van de eenvoudige wijze van afdoening die de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften biedt. De resultaten van dit onderzoek zullen naar verwachting in het voorjaar van 2004 aan uw Kamer worden gepresenteerd.

Tijdens het AO van 24 juni 2003 opperden verschillende partijen het idee van een puntenrijbewijs voor de bromfiets, in de vorm van een soort «knipkaart». Ik vind dit idee sympathiek, maar er kleven helaas grote praktische nadelen aan. Ik geef u enkele voorbeelden. Om in geval van verlies, diefstal of beschadiging het aantal «punten» te kunnen achterhalen, is registratie noodzakelijk. Hiermee verdwijnt het voordeel van de administratieve eenvoud. Een ander nadeel is de onomkeerbaarheid van het knippen, hetgeen problemen zal geven bij een eventuele bezwaarprocedure. Voorts wordt hierdoor het document deels onleesbaar. Dit idee neem ik dan ook niet over.

5. Slotopmerkingen

Bij het Algemeen Overleg over verkeersveiligheid van 24 juni 2003 bleek dat de meeste ideeën uit de rijbewijsrevolutie op brede steun kunnen rekenen in uw Kamer. Over het voorstel voor de verhoging van de minimum leeftijd voor de brom- en snorfiets waren de meningen verdeeld. Het nadere onderzoek naar de alternatieven leidt tot de conclusie dat een leeftijdsverhoging van 16 naar 17, hoewel vergaand, gerechtvaardigd is.

Ik stel dan ook voor om op de ingeslagen weg door te gaan. Mijn streven is om de rijbewijsrevolutie binnen deze kabinetsperiode, dus uiterlijk in 2007, te realiseren.

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