

Vergaderjaar 2005–2006

**30 477**

## **Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een bromfietsrijbewijs**

**Nr. 5**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 januari 2006 en het nader rapport d.d. 28 februari 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 28 oktober 2005, no. 05.004048, 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 invoering van een bromfietsrijbewijs, met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel introduceert het bromfietsrijbewijs. Eén van de gevolgen hiervan is dat bepaalde justitiële bevoegdheden die zijn gekoppeld aan een rijbewijs, zoals de mogelijkheid van invordering, ook ten aanzien van bromfietzers mogelijk worden. Het tot wet verheffen van dit wetsvoorstel heeft tot gevolg dat het rijbewijs voor bromfietzers:*

- kan worden ingevorderd en ingehouden (wegens een te hoog alcoholgehalte in het bloed en wegens snelheidsovertreding) op grond van het voorgestelde artikel 164 van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVW 1994) en*
- ongeldig kan worden verklaard in het kader van de vorderingsprocedure op grond van artikel 130 en volgende van die wet.<sup>1</sup>*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de voorgestelde fasering bij de invoering van het bromfietsrijbewijs, waarbij in de tweede fase een praktijkexamen zal worden ingevoerd. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 oktober 2005, nr. 05.004048, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 januari 2006, nr. W09.05.0481/V, bied ik U hierbij aan.

In zijn advies maakt de Raad van State opmerkingen over de te verwachten effecten van invoering van het bromfietsrijbewijs en de invoering van het bromfietsrijbewijs in twee fasen. Verder verzoekt de Raad om een inschatting te geven van het effect van invoering van het praktijkexamen op het aantal slachtoffers van ongevallen met bromfietsen en om een berekening van de administratieve lasten voor het openbaar ministerie. Tenslotte maakt de Raad enkele kanttekeningen van redactionele aard. In het navolgende wordt op de opmerkingen van de Raad van State ingegaan.

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2, onder b en 3 onder a.

1. *Uit onderzoek blijkt dat jonge bromfietzers het hoogste ongevalsrisico lopen van alle verkeersdeelnemers in Nederland. Het Actieplan jonge bromfietzers formuleert de concrete doelstelling dat het aantal slachtoffers onder jonge bromfietzers met 50% moet worden teruggedrongen. Kenmerkend is dat voor het hoge ongevalsrisico onder jongeren niet één specifieke oorzaak is aan te wijzen, doch dat diverse oorzaken bestaan. Uit de memorie van toelichting wordt duidelijk dat – naast invoering van het bromfietzrijbewijs – ook andere maatregelen worden genomen.<sup>1</sup>*

*In het licht van de aard en diversiteit van de oorzaken voor verkeersongevallen bij jonge bromfietzers is het niet zonder meer aannemelijk dat de mogelijkheid tot invordering van het rijbewijs op grond van artikel 164 WVV 1994 (eventueel gevolgd door ongeldig verklaring) substantieel zal bijdragen aan de oplossing van het probleem, mede omdat bij de belangrijke oorzaken niet het alcoholmisbruik of de snelheidsovertredingen worden genoemd.*

*De Raad adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op de te verwachten effecten zowel in de preventieve als repressieve zin van de mogelijkheid van invoering van het bromfietzrijbewijs.*

1. De Raad is van mening dat het, gelet op de aard en diversiteit van de oorzaken van verkeersongevallen bij jonge bromfietzers, niet zonder meer aannemelijk is dat de mogelijkheid tot invordering van het rijbewijs op grond van artikel 164 van de Wegenverkeerswet 1994 substantieel zal bijdragen aan de oplossing van het hoge ongevalsrisico onder jongeren, mede omdat bij de belangrijke oorzaken niet het alcoholmisbruik en de snelheidsovertredingen worden genoemd. De Raad adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op de te verwachten effecten, zowel in preventieve als in repressieve zin, van de invoering van het bromfietzrijbewijs.

Aan de Raad kan worden toegegeven dat er verschillende oorzaken zijn voor de ongevallen van bromfietzers. In de memorie van toelichting is een aantal oorzaken opgesomd voor het nog steeds te hoge ongevalsrisico onder bromfietzers. Dit laat onverlet dat naast deze oorzaken ook rijden onder invloed van alcohol en rijden met een te hoge snelheid daaraan bijdragen. Uit een empirische studie naar de wijze waarop op een bromfietz wordt gereden blijkt dat te hard rijden voor jonge beginnende bromfietzers onveilig is dan voor oudere, meer ervaren bromfietzers, terwijl juist de jongeren vaker de snelheidslimieten te overtreden. Overschrijding van de snelheid verhoogt, in combinatie met de kwetsbaarheid van het voertuig, het risico op ongevallen.

En hoewel alle bekende onderzoeken naar de effecten van het gebruik van alcohol in het verkeer betrekking hebben op automobilisten is het aannemelijk dat de conclusie uit die onderzoeken dat het gebruik van alcohol leidt tot een hoger ongevalsrisico voor met name de jongere bestuurder, ook van toepassing is op de jongere bromfietz. Het is een gegeven dat er sprake is van een relatief hoog alcoholgebruik onder jongeren en het ligt in de lijn van de verwachtingen dat een jonge beschonken bromfietz in het verkeer een vergelijkbare bron van ongevallen vormt als de jonge beschonken automobilist.

Voor het besturen van een bromfietz geldt in zijn algemeenheid thans slechts een plicht tot het hebben van een certificaat. Geen certificaat is vereist, indien aan betrokkene ooit een rijbewijs is afgegeven. Dat betekent dat invordering en inhouding van een bromfietzcertificaat op grond van artikel 164 van de Wegenverkeerswet 1994 niet mogelijk is want dat artikel biedt slechts de grondslag om een rijbewijs in te vorderen en in te houden. Invoering van het bromfietzrijbewijs zal echter met zich brengen dat in de bij wet aangewezen gevallen de politie op grond van artikel 164 van de Wegenverkeerswet 1994 het rijbewijs moet, respectievelijk mag invorderen en de officier van justitie vervolgens kan inhouden. De politie moet invorderen in geval van snelheidsovertredingen waarbij de toegestane maximumsnelheid met 30 kilometer per uur of meer is overschreden. Omdat voor bromfietzers een lagere maximumsnelheid geldt dan voor automobilisten is in het wetsvoorstel deze nieuwe limiet voor bromfietzers opgenomen. Tevens moet de politie invorderen bij een adem- of bloedalcoholgehalte van 570 µg/l respectievelijk 1,3 promille, of 350 µg/l respectievelijk 0,8 voor beginnende bestuurders. Daarnaast kan de politie invorderen indien de verkeersveiligheid op de weg ernstig in gevaar is

---

<sup>1</sup> Algemeen deel, paragraaf 2 onder a.

gebracht. Deze nieuwe maatregel zal ertoe leiden dat betrokkene zijn bromfietsrijbewijs in de aangegeven gevallen zal moeten inleveren, waardoor hij gedurende de periode van invordering en inhouding niet meer een motorvoertuig kan besturen. De verwachting is dat dit, gelet op het feit dat jongeren een relatief hoog drankgebruik hebben en zich met enige regelmaat niet houden aan de maximumsnelheid, een positief effect zal hebben op de verkeersveiligheid. Aldus zal de invoering van het bromfietsrijbewijs naar mijn mening zeker bijdragen aan de verlaging van het hoge ongevalsrisico voor bromfietzers. In de voorlichtingscampagne zal hieraan aandacht worden besteed. Ik ga ervan uit dat hiervan dan preventieve werking zal uitgaan. In de memorie van toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad van State een nadere verduidelijking opgenomen van de te verwachten effecten in preventieve en repressieve zin van de invoering van het bromfietsrijbewijs.

*2. Een belangrijk kenmerk van elk rijbewijs is dat dit slechts kan worden verkregen nadat zowel een theorie- als een praktijkexamen zijn afgelegd. Dat het wetsvoorstel beoogt de bromfietzers ook in dit opzicht onder het rijbewijsregime te brengen, volgt uit de voorgestelde aanvulling van artikel 111, eerste lid, WVV 1994<sup>1</sup>. Dit artikel bepaalt – voorzover hier van belang – dat een rijbewijs slechts wordt afgegeven aan degene die (...) «beschikt over een voldoende mate van rijvaardigheid». Voor rijbewijzen geldt dat deze rijvaardigheid wordt getoetst door middel van een praktijkexamen.*

*Het wetsvoorstel voorziet een invoering van de rijbewijsverplichting voor bromfietzers in twee fasen, waarbij voor het verkrijgen van het rijbewijs in de eerste fase geen andere exameneisen gelden dan voor het thans reeds verplichte certificaat. Dit betekent dat in deze fase een bromfietsrijbewijs kan worden verkregen na het afleggen van een theorie-examen.*

*Invoering van een rijbewijs waarvoor de rijvaardigheid niet wordt getoetst, betekent invoering van een rijbewijs dat op een essentieel onderdeel niet voldoet aan de eisen die – in overeenstemming met het systeem van de WVV 1994 – aan een rijbewijs moeten worden gesteld.*

*De Raad constateert dat ook het openbaar ministerie in zijn advies over het wetsvoorstel onder een «volwaardig rijbewijs» dat kan bijdragen aan het terugdringen van het aantal slachtoffers verstaat «een rijbewijs dat alleen kan worden verkregen wanneer betrokkene heeft aangetoond over voldoende theoretische en praktische vaardigheden te beschikken».*

*De Raad is van oordeel dat de in de toelichting<sup>2</sup> geschetste voordelen van een gefaseerde aanpak niet overtuigen. De Raad merkt hierbij op dat de voortgang van het project NRD het weliswaar wenselijk maakt om de categorie AM reeds op dit document te vermelden, doch dat daarbij – blijkens de toelichting – vooralsnog volstaan kan worden met vermelding van een «loze» categorie op het nieuwe document, zolang nog niet is voorzien in een rijbewijsplicht met bijbehorend examen.<sup>2</sup>*

*In aanmerkingnemend dat de tijdspanne tussen de uitvoering van het tot wet verheven wetsvoorstel en de invoering van het praktijkexamen blijkens de memorie van toelichting acht à negen maanden zal belopen, adviseert de Raad dat met invoering van een bromfietsrijbewijs te wachten tot, door invoering van een praktijkexamen, dit rijbewijs een volwaardig rijbewijs is.*

2. De Raad van State acht de geschetste voordelen van de voorgestelde gefaseerde invoering van het bromfietsrijbewijs niet overtuigend. Naar zijn mening betekent invoering van een rijbewijs waarbij de rijvaardigheid niet in een praktijkexamen is getoetst, dat dat rijbewijs op een essentieel onderdeel niet voldoet aan de eisen die – in overeenstemming met het systeem van de Wegenverkeerswet 1994 – aan een rijbewijs moeten worden gesteld. De Raad beveelt dan ook aan de invoering van het bromfietsrijbewijs uit te stellen totdat ook het praktijkexamen kan worden ingevoerd.

In artikel 111, eerste lid, worden de hoofdlijnen gegeven voor de afgifte van een rijbewijs voor de thans bestaande categorieën. Het gaat hier onder andere om eisen van rijvaardigheid en geschiktheid, die, per categorie, nader worden ingevuld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Met de invoering van een bromfietsrijbewijs, derhalve met de invoering van een rijbewijsplicht voor een nieuwe categorie, moeten derhalve specifieke eisen worden geformuleerd die voor deze groep gaan gelden. De basis voor deze eisen wordt dan in de wet opgenomen, terwijl bij of krachtens algemene maatregel

<sup>1</sup> Artikel I, onderdeel E.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2, onder c.

van bestuur een en ander nader wordt uitgewerkt. Bij het opstellen van deze nieuwe eisen voor het bromfietsrijbewijs, de nieuwe rijbewijscategorie AM, is om redenen van wetssystematiek, zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de thans voor de andere rijbewijscategorieën bestaande eisen.

Vanwege de in de memorie van toelichting uiteengezette redenen is ervoor gekozen het bromfietsrijbewijs in twee fasen in te voeren, waarbij in de eerste fase, waar dit wetsvoorstel op ziet, alleen als eis een theorie-examen zal gelden. De constatering van de Raad dat als gevolg van deze keuze voor de rijbewijscategorie AM andere eisen zullen gelden dan voor de overige rijbewijscategorieën, is juist. Er zal immers nog geen praktijkexamen worden afgenomen en er gelden geen geschiktheidseisen. Anders dan de Raad ben ik evenwel van mening dat het ook in deze gevallen wel degelijk gaat om rijbewijzen die voldoen aan de eisen die de Wegenverkeerswet 1994 stelt. Het betreft alleen andere eisen dan de eisen die worden gesteld aan rijbewijzen voor de andere categorieën.

De Raad acht de overwegingen voor de gefaseerde invoering van het bromfietsrijbewijs niet overtuigend en beveelt aan invoering uit te stellen totdat er tegelijk een praktijkexamen kan worden ingevoerd, zeker als de tweede fase acht à negen maanden na de eerste fase zou worden ingevoerd. Wat het tijdstip betreft waarop invoering van de tweede fase zou kunnen plaatsvinden, merk ik het volgende op. Inderdaad is in de memorie van toelichting aangegeven dat invoering van de tweede fase mogelijk reeds in april 2007 zou kunnen plaatsvinden. Inmiddels is evenwel gebleken dat de voorbereiding van de inhoud van de examens meer tijd vergt dan aanvankelijk gedacht. Thans wordt gestreefd naar eind 2007. Dit maakt dat de periode tussen invoering van beide fasen langer is dan in de memorie van toelichting is aangegeven. Het volgen van het advies van de Raad zou derhalve betekenen dat pas op zijn vroegst eind 2007 het bromfietsrijbewijs zou kunnen worden ingevoerd. Van de invoering van het bromfietsrijbewijs zijn wel degelijk positieve effecten te verwachten – deze punten zijn, naar aanleiding van het advies van de Raad op dit punt, nader toegelicht in de memorie van toelichting. Om die reden ben ik van mening dat niet met de invoering moet worden gewacht totdat ook het praktijkexamen kan worden ingevoerd. Het advies van de Raad om de invoering van het rijbewijs te laten samenvallen met het moment dat ook de praktische vaardigheden van de bromfietser kunnen worden getoetst, neem ik dan ook niet over.

*3. In de tweede fase zullen extra vaardigheidseisen worden gesteld voor het behalen van het bromfietsrijbewijs, door de invoering van een praktijkexamen.<sup>1</sup> Het is aannemelijk dat een dergelijk examen zal bijdragen aan het terugdringen van het aantal slachtoffers van ongevallen met bromfietsen, omdat het «gebrek aan ervaring» hierdoor enigszins wordt gecompenseerd. Een kwantificering van dit positieve effect, bijvoorbeeld aan de hand van vergelijkbare (buitenlandse) ervaringen, ontbreekt. De Raad adviseert om in de toelichting een inschatting van dit effect te geven.*

3. De Raad acht het aannemelijk dat de invoering van een praktijkexamen zal bijdragen aan het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers. Hij adviseert om in de memorie van toelichting een kwantificering te geven van dit positieve effect, bijvoorbeeld aan de hand van vergelijkbare (buitenlandse) ervaringen.

Aangenomen kan worden dat invoering van een praktijkopleiding en -examen kan leiden tot een reductie van ongeveer 10% van het aantal verkeersslachtoffers, te weten jaarlijks 3 verkeersdoden en 118 gewonden minder. Hierin is verdisconteerd dat introductie van een praktijkopleiding en -examen zal voorkomen dat een aantal jongeren op een brommer gaat rijden, maar ervoor kiest om later direct het rijbewijs B te gaan halen. In een aantal ons omringende landen, namelijk België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, is het met goed gevolg afleggen van een praktijkexamen al geruime tijd voorwaarde voor het verkrijgen van het bromfietsrijbewijs of bromfietscertificaat. Navraag heeft evenwel geleerd dat in deze landen geen onderzoek is gedaan naar de effecten van invoering van het praktijkexamen. Zo is geen nulmeting gehouden en zijn geen metingen na enige tijd na invoering van het praktijkexamen verricht, zodat het niet mogelijk was vast te stellen of invoering van het praktijkexamen effect heeft gehad.

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3, onder b.

In de memorie van toelichting is, overeenkomstig het verzoek van de Raad, op dit punt nader ingegaan.

*4. De administratieve lasten voor de burger als gevolg van de invoering van het bromfietserijbewijs zijn niet onaanzienlijk. De toelichting gaat hierop uitgebreid in.<sup>1</sup> Ook is er een toename van de lasten te verwachten voor de bij de uitvoering betrokken instanties, zoals het openbaar ministerie in verband met de uitvoering van de vordering- en inhoudingbevoegdheid.<sup>2</sup> Deze administratieve lasten van het openbaar ministerie worden in de toelichting echter niet gekwantificeerd. De Raad adviseert dit alsnog te doen.*

4. De Raad van State adviseert in de memorie van toelichting alsnog een berekening op te nemen van de administratieve lasten van het openbaar ministerie.

Sinds 2002 moet in elke memorie van toelichting een paragraaf zijn opgenomen, waarin een berekening is opgenomen van de administratieve lasten van het bedrijfsleven. Sinds 1 januari 2005 heeft het kabinet besloten dat van elk voorstel tot regelgeving ook de administratieve lasten van de burgers moet worden berekend. Als administratieve lasten worden aangemerkt lasten voortvloeiend uit een door de overheid opgelegde informatieverplichting. Waar het, naar ik aanneem, de Raad evenwel om gaat, is de vraag of een inschatting kan worden gegeven van de gevolgen die invoering van dit wetsvoorstel heeft voor de werklust van het openbaar ministerie. Hierop is reeds in paragraaf 4 van de memorie van toelichting ingegaan. In die paragraaf is aangegeven dat de extra werklust niet van een zodanige omvang zal zijn dat die niet binnen de bestaande capaciteit zal kunnen worden opgevangen. In het verlengde van deze afweging zullen dan ook geen extra middelen nodig zijn. Wel heb ik met mijn ambtgenoot van Justitie afgesproken dat als dit, onderbouwd, anders blijkt te zijn, wij daar in onderling overleg een oplossing voor zullen zoeken.

Op dit punt is gelet op het bovenstaande geen gevolg gegeven aan het advies van de Raad.

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

5. Enkele redactionele kanttekeningen.

De door de Raad gemaakte redactionele kanttekeningen bij het voorstel van wet zijn overgenomen. De kanttekening gemaakt bij de paragraaf over de administratieve lasten in de memorie van toelichting is niet overgenomen omdat de daar opgenomen getallen de juiste waren. Wel is in de memorie van toelichting verduidelijkt hoe de berekening in de door de Raad bedoelde alinea tot stand is gekomen.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een voorziening te treffen waardoor kan worden opgetreden tegen een bestuurder die zonder rijbewijs een motorvoertuig bestuurt, terwijl hij een ademalcoholgehalte tussen de 88 en de 220 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht, respectievelijk een bloedalcoholgehalte heeft dat ligt tussen de 0,2 en de 0,5 promille. Dit is het gevolg van het feit dat die persoon niet voldoet aan het in artikel 8, derde lid, neergelegde criterium «dat sedert de datum waarop aan hem voor de eerste maal een rijbewijs is afgegeven nog geen vijf jaren zijn verstreken en de eerste afgifte van het rijbewijs op of na 30 maart 2002 heeft plaatsgevonden». Hij beschikt immers niet over een rijbewijs. Het gevolg daarvan is dat een bestuurder van een motorrijtuig zonder rijbewijs op dit moment indien hij onder invloed verkeert van alcohol, met een hoger promillage mag rijden dan een bestuurder die wel een rijbewijs heeft, maar dit nog niet langer dan vijf jaar heeft. Een beschonken bestuurder zonder rijbewijs verkeert als gevolg daarvan in een betere positie dan een beschonken beginnende bestuurder en dat is niet rechtvaardig.

Om aan deze situatie een einde te maken wordt in artikel I, onderdeel B, voorgesteld een bestuurder zonder rijbewijs die onder invloed een motorrijtuig bestuurt, gelijk te stellen met een beginnende bestuurder. Hierdoor kan iemand die, zonder dat hij in het bezit is van een rijbewijs, een motorrijtuig bestuurt, ook worden vervolgd bij een ademalcoholgehalte tussen de 88 en de

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragrafen 5 en 6.

<sup>2</sup> Brief van het College van procureurs-generaal aan de Minister van Justitie van 27 juli 2005 inzake Adviesaanvraag invoering bromfietserijbewijs.

220 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht, respectievelijk een bloedalcoholgehalte tussen de 0,2 en de 0,5 promille.

Tenslotte is tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt om een cosmetische aanpassing door te voeren. In de Wegenverkeerswet 1994 worden de wettelijke alcoholmieten nu eens in cijfers dan weer in letters aangeduid. De voorgestelde wijzigingen in artikel I, onderdelen B en L, strekken ertoe om deze consequent met cijfers weer te geven.

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

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

Ik moge U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, het gewijzigde ontwerp van wet en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit voorstel te besluiten.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W09.05.0481/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Voorstel van wet*

- Artikel I, onderdeel J, onder 2, in het vierde lid «ter uitvoering van het eerste en tweede lid» vervangen door «ter uitvoering van het eerste, tweede en derde lid» en dit onderdeel overigens redigeren in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de Regelgeving, in het bijzonder Ar 238.
- In artikel VI, eerste lid «artikel I, onderdeel B» vervangen door «artikel I, onderdeel C» en de woorden «op basis van» telkens vervangen door: op grond van.
- In artikel VII, eerste lid, «volgens» vervangen door: krachtens.

*Memorie van toelichting*

- In punt 6, ad b, bladzijde 14, eerste volle alinea: «9 420 uur» vervangen door «9 4200 uur» en « €16 416» door «€164 160» en in de vierde alinea op die bladzijde uitleggen waar de daar genoemde totalen aan uren en bedragen op zijn gebaseerd.