

Vergaderjaar 2009–2010

31 896

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 oktober 2009

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag dat de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat over het onderhavige wetsvoorstel heeft uitgebracht. In het verslag is een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Graag ga ik hieronder in op de gestelde vragen. Daarbij zal ik zoveel mogelijk de in het verslag gehanteerde volgorde aanhouden. Waar mogelijk zijn vragen van dezelfde aard en inhoud gezamenlijk beantwoord.

Maar alvorens ik dat doe, hecht ik eraan de volgende toelichting te geven. Nog steeds komen te veel mensen om in het verkeer en vallen er teveel slachtoffers als gevolg van het gebruik van alcohol in het verkeer. Over 2006 waren het 811 dodelijke verkeersslachtoffers, over 2007 791 en over 2008 750. Ongeveer een kwart van die verkeersslachtoffers wordt veroorzaakt door alcohol. Hoewel Nederland met deze getallen zeer hoog staat op de ranglijst van verkeersveilige landen, vind ik deze aantallen veel te hoog. En het is helemaal onacceptabel dat veel van deze ongevallen wellicht hadden kunnen worden vermeden als er geen alcohol in het spel was geweest. Daarom streef ik naar een verdere vermindering van het aantal verkeersslachtoffers. Het doel voor 2020 is een reductie tot maximaal 500 (29 398, nr. 120, herdruk). Om dit doel te bereiken, zijn inmiddels al veel maatregelen genomen dan wel in voorbereiding. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de verlaging van de wettelijke alcohollimiet voor beginnende bestuurders, de introductie van de educatieve maatregel alcohol en verkeer (ema), de introductie van de lichte educatieve maatregel alcohol en verkeer (lichte ema) voor de beginnende bestuurders en de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten. Om het gewenste doel te bereiken, is inzet van nieuwe instrumenten nodig, die gericht zijn op de zware drinkers. Het alcoholslotprogramma is zo'n instrument dat veel verkeersslachtoffers zal kunnen voorkomen. Met de invoering van het alcoholslotprogramma op de voorgestelde wijze wordt in feite een eerste, belangrijke, stap gezet op weg naar dat doel, terwijl zo ook ervaring kan worden opgedaan met een voor Nederland nieuw instrument. Met de aldus opgedane ervaring kan dan verder worden gewerkt om de verwachte positieve effecten van het alcoholslotprogramma verder uit te bouwen.

Voor volgende stappen zal een ingrijpende wetswijziging nodig zijn. Daarom ben ik samen met mijn ambtgenoot van Justitie een onderzoek

gestart naar de onderlinge samenhang en mogelijke samenloop van de verschillende bestaande en in voorbereiding zijnde maatregelen met betrekking tot het rijbewijs, zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht. De eerste resultaten van dit onderzoek zijn naar verwachting begin 2010 beschikbaar. De in het wetsvoorstel voorgestelde opzet van het alcoholslotprogramma zal kunnen bijdragen aan een reductie van het aantal verkeersslachtoffers van jaarlijks 8 tot 10 dodelijke slachtoffers en 80 tot 100 gewonden. Ik ben van mening dat deze cijfers rechtvaardigen dat met de invoering van het alcoholslot zo snel mogelijk moet worden gestart.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ik constateer dat deze leden de doelstelling om het aantal verkeersslachtoffers als gevolg van rijden onder invloed van alcohol terug te dringen, steunen.

Hetzelfde geldt voor de leden van de PvdA-fractie. Ik sluit mij graag aan bij de conclusie van deze leden dat de verkeersveiligheid van evident belang is, dat het een hoge prioriteit heeft en dat alle maatregelen die daarvoor nodig zijn, de aandacht behoeven. De leden hebben bij het wetsvoorstel nog wel enkele vragen en kanttekeningen, die ik hierna zal beantwoorden. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben eveneens met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar hebben aangegeven nog wel enkele opmerkingen te hebben.

De leden van de SP-fractie zijn verheugd dat de regering verdere stappen wil zetten om te proberen het alcoholgebruik verder uit het verkeer het te verkeer te weren. Met de hierna te geven antwoorden hoop ik deze leden ervan te overtuigen dat het alcoholslotprogramma een goed instrument is.

Ook de leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij delen de wens en de noodzaak om het aantal verkeersslachtoffers als gevolg van rijden onder invloed van alcohol terug te dringen. Zij zijn evenwel niet geheel overtuigd van de effectiviteit van het alcoholslotprogramma. Ik hoop met de hierna te geven antwoorden de twijfel die op dit punt bij deze leden bestaat, te kunnen wegnemen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hun vragen richten zich vooral op het ontbreken van een behandelingstraject voor alcoholafhankelijken. Ik ben verheugd dat ook zij het alcoholslotprogramma in potentie als nuttig (aanvullend) instrument zien om het aantal ongevallen waarbij alcoholgebruik in het spel is, te verminderen. Ik deel het standpunt van deze leden dat er, gelet op de schatting van circa 200 dodelijke slachtoffers in het verkeer waarbij alcohol in het spel is, alle reden is geen enkel middel onbeproefd te laten en des te meer reden is om de invoering van het alcoholslot op zorgvuldige wijze in de wet te verankeren. Ik zal de vragen op dit punt graag beantwoorden.

De leden van de SGP-fractie tenslotte hebben met veel belangstelling en instemming kennisgenomen van de voornemens ten aanzien van de invoering van het alcoholslotprogramma. Traditionele middelen om het rijden onder invloed van alcohol tegen te gaan, lijken steeds minder te helpen. In die zin lijkt het alcoholslotprogramma een veelbelovende en innovatieve maatregel. Ik deel de conclusie van deze leden dat het alcoholslotprogramma een veelbelovend instrument is.

2. Adviezen

De leden van de CDA-fractie gaven aan in het overzicht van de uitgebrachte adviezen de inhoudelijke weergave te missen van het advies van de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (NVvP). De NVvP stelt dat het

programma niet inspeelt op de behandeling van alcoholverslaafden onder de deelnemers. De vereniging vindt het daarnaast onverantwoord dat alcoholverslaafden überhaupt deelnemen aan het verkeer, ook wanneer zij nuchter zijn. De leden vroegen de regering een reactie te geven op dit advies. Zij vroegen tevens of de regering daarbij kan onderbouwen of de bewering klopt, zoals die ook door Veilig Verkeer Nederland naar voren is gebracht, dat alcoholverslaafden ook in nuchtere toestand niet verantwoord zouden kunnen deelnemen aan het verkeer.

In antwoord op deze vragen merk ik het volgende op. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is stilgestaan bij de vraag of het alcoholslotprogramma ook zou moeten kunnen worden opgelegd aan alcoholverslaafden. Daarbij is uitdrukkelijk rekening gehouden met de opzet van buitenlandse programma's op dit punt en met de huidige vormgeving van de vorderingsprocedure waarin het alcoholslotprogramma wordt ingebed. Voor de beantwoording van de vraag of ook alcoholafhankelijke personen de verplichting zou moeten kunnen worden opgelegd tot deelname aan het alcoholslotprogramma heb ik allereerst gekeken naar de verschillende buitenlandse alcoholslotprogramma's. Daarbij is gebleken dat ook in de meeste buitenlandse alcoholslotprogramma's alcoholafhankelijken mogen meedoen. Dit geldt zowel voor een aantal Europese programma's, zoals Zweden en Frankrijk als voor programma's in de Verenigde Staten van Amerika, Australië en Canada.

Zweden heeft altijd al alcoholafhankelijken heeft toegelaten, zij het dat deze na één jaar deelname wel moesten aantonen van hun afhankelijkheid af te zijn. Als dat niet lukte, dan werden ze uit het programma gehaald. Zweden heeft nu het voornemen om op dit punt een aanpassing door te voeren: in deze gevallen zullen de betrokkenen niet langer worden uitgesloten van deelname aan het alcoholslotprogramma, maar voor hen zal de programmaduur worden verlengd. Ook in Frankrijk kunnen, onder bepaalde omstandigheden, alcoholafhankelijke personen deelnemen. In Finland tenslotte worden alcoholafhankelijken in de praktijk al toegelaten. Momenteel wordt een wetsvoorstel voorbereid om deze praktijk te formaliseren.

In alle onderzochte staten van de Verenigde Staten van Amerika (Arizona, Californië, Colorado, Florida, Georgia, Illinois, Michigan, Minnesota, New York, North-Carolina, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvanië, Tennessee, Texas, Virginia en Washington), mogen alcoholafhankelijken deelnemen aan het programma. Behandeling of educatie vormt in de Verenigde Staten van Amerika veelal echter geen onderdeel van het programma, maar een rechter kan dit wel naast het alcoholslotprogramma opleggen. Deelname aan of het volgen van de educatie of de behandeling staat in veruit de meeste gevallen los van het alcoholslotprogramma en is niet vereist om aan het alcoholslotprogramma te kunnen deelnemen.

In Canadese programma's (Alberta, Manitoba, Newfoundland, Nova Scotia, Ontario, Quebec, Saskatchewan) vindt vaak voorafgaand aan de start van het alcoholslotprogramma een assessment of screening plaats. Op basis hiervan wordt behandeling of educatie gekozen. Deze moet worden gevolgd, maar dat kan gelijktijdig met de deelname aan het alcoholslotprogramma, dat wil zeggen dat het afronden van een behandeling geen eis is voor deelname daaraan. Ook in de onderzochte Australische staten (New South Wales en Victoria) mogen verslaafden deelnemen.

Voor een overzicht van de verschillende programma's verwijs ik naar bijlage 1 bij deze nota.¹

De algemene teneur van de programma's is dat hoe ernstiger het alcoholmisdrijf is en hoe langer het duurt voordat betrokkene heeft aangetoond de scheiding te kunnen aanbrengen tussen het besturen van een motorrijtuig en het gebruik van alcohol, hoe langer deelname aan het alcoholslotprogramma duurt. De tendens is derhalve dat bestuurders met een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

alcoholprobleem juist in het programma blijven in plaats van ze daaruit te weren. Verder constateer ik dat uit buitenlands onderzoek blijkt dat het alcoholslotprogramma een gunstig effect heeft op de recidive gedurende het programma, gunstiger dan een rijontzegging of ongeldigverklaring van het rijbewijs. Bij de onderzoeken die sinds 1997 zijn uitgevoerd (Weinrath 1997, Tippets&Voas 1997, Beck et al. 1999, Voas et al. 1999, Vezina 2002, Frank et al. 2002 en Bjerre 2005), recidiveerden deelnemers aan het alcoholslotprogramma tijdens het alcoholslotprogramma gemiddeld 80 % minder vaak. Uit de evaluatie van onderzoeken van een aantal Amerikaanse programma's blijken veel deelnemers na verwijdering van het alcoholslot weer terug te vallen in hun oude gedrag. Dit geldt ook in geval van alcoholafhankelijkheid: er is uit buitenlands onderzoek geen enkele aanwijzing naar voren gekomen waaruit blijkt dat een alcoholslotprogramma bij deze groep minder effectief is.

Het voordeel van het door ons voorgestelde alcoholslotprogramma is dat betrokkene wordt begeleid. Dat is immers een van de voorwaarden waaronder hij onder gecontroleerde omstandigheden mag rijden. In het kader van het begeleidingsprogramma moet betrokkene een aantal verplichte groepsessies bijwonen waarin hij onder andere informatie krijgt over de werking van alcohol, inzicht krijgt in de eigen alcoholproblematiek, wordt gemotiveerd hulp te zoeken en constructief aan de slag te gaan met het alcoholslotprogramma. Daarnaast krijgt betrokkene op basis van de data die periodiek uit het alcoholslot worden uitgelezen, regelmatig feedback over zijn gedrag. In deze feedback zullen alcoholafhankelijke bestuurders regelmatig worden geconfronteerd met hun problematiek en de noodzaak om er iets aan te doen. De kans zal immers groot zijn dat alcoholafhankelijke regelmatig met te veel alcohol (boven de limiet van 0,2 promille) de auto zullen proberen te starten. De auto start dan uiteraard niet, maar de startpoging inclusief de hoogte van het promillage, wordt wel opgeslagen in het alcoholslot. Deze data worden vervolgens door het CBR beoordeeld. Door middel van feedback worden zij herhaaldelijk gewezen op de consequenties van het gedrag en de mogelijkheid hulp te zoeken voor hun problematiek. Verwacht wordt dat hierdoor voor deze groep alcoholafhankelijke van het alcoholslotprogramma een extra motivatie uitgaat om hulp te zoeken voor hun problematiek. Tegelijkertijd controleert het alcoholslot 24 uur per dag of betrokkene niet met een te hoog percentage rijdt. Een dergelijke 24-uurs-monitoring is nu onbekend: na het psychiatrisch onderzoek is onbekend of betrokkene wel of niet blijft rijden, zij het dan zonder rijbewijs. Een deel van de onderzochte bestuurders zal na een jaar terugkomen om opnieuw een rijbewijs aan te vragen (het succesvolle deel). Dit zal minder het geval zijn met de mensen die niets aan hun probleem gedaan hebben, maar mogelijk toch blijven rijden. In een tweetal studies wordt bevestigd dat het alcoholslot een kans is om deelnemers te stimuleren gebruik te maken van, respectievelijk een beroep te doen op, professionele hulpverlening (zie Baker, Braver, Chen, Li & Williams, 2002; Marques, Voas & Tippets, 2003).

Naar aanleiding van de stelling van de NVvP dat het alcoholslotprogramma niet inspeelt op de behandeling van de verslaafden onder de deelnemers, wijs ik er tenslotte op dat de huidige vorderingsprocedure evenmin een behandeling van de verslaving kent. Afhankelijk van de ernst van het alcoholdelict krijgt betrokkene de verplichting opgelegd tot deelname aan een lichte erna (thans nog alleen voor de beginnende bestuurder), een erna of een onderzoek naar de geschiktheid. Bij geen van deze maatregelen is er sprake van een verplicht behandelingsprogramma of van begeleiding van betrokkene als bedoeld door de NVvP.

De zorgen die door de NVvP zijn geuit, zijn herkenbaar, want uiteindelijk streven wij hetzelfde doel na, namelijk de bevordering van de verkeersveiligheid. Maar onder verwijzing naar bovenstaande overwegingen ben ik

toch van mening dat de beslissing om alcoholafhankelijken niet uit te sluiten van deelname aan het alcoholslotprogramma op goede gronden is genomen. Met het alcoholslot wordt een alcoholafhankelijke er in ieder geval 24 uur per dag van weerhouden onder invloed te rijden en zit hij minimaal twee jaar gecontroleerd in het systeem, terwijl in de huidige situatie een alcoholafhankelijke na een ongeldigverklaring na een medisch specialistisch onderzoek minimaal één jaar, maar in veel gevallen ook langer, geheel uit beeld is. Bovendien blijkt dat ook in buitenlandse programma's alcoholafhankelijken mogen meedoen.

Wat betreft de bewering van Veilig Verkeer Nederland dat alcoholafhankelijken ook in nuchtere toestand niet verantwoord aan het verkeer kunnen deelnemen, wijs ik erop dat het onbekend is gedurende hoeveel uren van de dag hun ongeschiktheid mede wordt bepaald door een te hoog bloed-alcoholconcentratie of uitsluitend wordt bepaald door overige symptomen van hun ziekte. Door het alcoholslot zijn zij in ieder geval niet in staat te rijden gedurende alle uren dat zij een te hoog ademalcoholgehalte hebben. Van de «gediagnosticeerden» zonder slot is daarentegen niet bekend wat zij doen en hoeveel van hen zonder rijbewijs rijden onder invloed. Van de «niet-gediagnosticeerden» met slot is in ieder geval bekend dat ze – mits ze niet frauderen, maar daar wordt opgelet – in elk geval niet onder invloed rijden gedurende twee jaar, of eventueel langer bij gebleken noodzaak van een verlenging.

3. Beschrijving van de huidige regelgeving

De leden van de CDA-fractie merkten op dat tijdens het algemeen overleg van 15 juni 2004 (29 398, nr. 11) door de regering bij monde van de minister van Justitie de suggestie is gedaan dat het alcoholslotprogramma bij teruggave van het rijbewijs als voorwaarde zou kunnen dienen bij automobilisten van wie eerder het rijbewijs op grond van alcoholgebruik was ingevorderd. Deze leden vragen waarom deze suggestie niet is verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid de verplichting tot deelname aan het alcoholslotprogramma op te leggen bij het terugkrijgen van het rijbewijs. Hierin wordt voorzien door het voorgestelde artikel I, onderdeel N. De uitwerking hiervan zal plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur, maar komt erop neer dat het CBR, bij de beoordeling van de geschiktheid in het kader van de zogenaamde eigen verklaringsprocedure (dat is de procedure waarin de aanvrager door middel van een eigen verklaring een aanvraag indient tot registratie van een verklaring van geschiktheid, nodig voor het verkrijgen van een (nieuw) rijbewijs), de verplichting kan opleggen tot deelname aan het alcoholslotprogramma. Indien betrokkene op deze eigen verklaring, bijvoorbeeld aangeeft dat hij eerder alcoholproblemen heeft gehad, of indien het CBR beschikt over gegevens met betrekking tot de lichamelijke of geestelijke geschiktheid van de aanvrager die het vermoeden rechtvaardigen dat de aanvrager niet voldoet aan eisen voor die geschiktheid, zal het CBR op basis hiervan betrokkene de verplichting kunnen opleggen om zich te laten keuren en afhankelijk van de uitkomst van die keuring als voorwaarde kunnen stellen dat betrokkene deelneemt aan het alcoholslotprogramma. Een voorbeeld van zo'n geval zou, na inwerkingtreding van de desbetreffende wet, bijvoorbeeld kunnen zijn dat betrokkene een nieuw rijbewijs aanvraagt nadat zijn rijbewijs in het kader van de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten van rechtswege ongeldig is geworden, of na een ongeldigverklaring van het rijbewijs na gebleken ongeschiktheid wegens alcohol. Er wordt derhalve niet afgeweken van het in 2004 geopperde voornemen.

Toepassing in het kader van de eigen verklaringsprocedure is evenwel niet de enige mogelijkheid voor toepassing van het alcoholslotprogramma. Het alcoholslotprogramma zal een belangrijk onderdeel worden van de vorderingsprocedure. In de memorie van toelichting is uiteengezet om welke reden ik van mening ben dat het alcoholslotprogramma goed past in die procedure, als nieuwe maatregel die wat zwaarte betreft ligt tussen de ema en het onderzoek naar de geschiktheid. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder waar in het wetsvoorstel is geregeld dat een deelnemende bestuurder alsnog zijn rijbewijs kwijtraakt indien hij of zij onvoldoende meewerkt en welke redenen er kunnen zijn om betrokkene van verdere deelname aan het alcoholslotprogramma uit te sluiten. In Zweden leiden meer dan twee foutmeldingen, zoals bijvoorbeeld een te hoog promillage bij de hertest, tot beëindiging van het programma. In het voorliggende wetsvoorstel wordt hier niet voor gekozen. Deelt de regering de mening, zo vroegen deze leden, dat sabotage of het niet meewerken moet leiden tot beëindiging van het programma en ongeldigverklaring van het rijbewijs?

Als er sprake is van niet meewerken, dan zal het CBR overgaan tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel I, onderdeel BB. De in dat onderdeel voorgestelde wijziging van artikel 132 stelt allereerst vast, in lijn overigens met hetgeen thans reeds in de Wegenverkeerswet 1994 is vastgelegd, dat iemand aan wie de verplichting is opgelegd tot deelname aan een educatieve maatregel, het alcoholslotprogramma of een onderzoek, verplicht is daaraan mee te werken. In het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 132 wordt vervolgens bepaald dat bij gebreke van de bedoelde medewerking het CBR onverwijld besluit tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. In datzelfde lid is de basis opgenomen om bij ministeriële regeling te bepalen in welke gevallen daarvan sprake zal zijn. Zo moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de omstandigheid dat de betrokken deelnemer niet op tijd voldoet aan zijn betalingsverplichtingen of dat hij niet binnen de gestelde termijn zijn alcoholslot heeft laten uitlezen. Ook handelingen die leiden tot het omzeilen van het slot (bijvoorbeeld het geval dat de politie op heterdaad constateert dat de deelnemer een ander laat blazen) of die het gevolg hebben dat het slot niet meer naar behoren functioneert, zullen worden aangemerkt als gevallen van niet meewerken, met beëindiging van het alcoholslotprogramma en ongeldigverklaring van het rijbewijs als gevolg. Ook vindt nog overleg plaats over de vraag in welke gevallen een aantal foutmeldingen bij de hertest (hieronder vallen het niet uitvoeren van de hertest of een hertest waaruit een te hoog promillage blijkt) zou moeten leiden tot beëindiging van het programma. Het overleg over de precieze formulering van de verschillende gevallen is nog gaande. Al deze gevallen zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling waarvoor het voorgestelde artikel 132, tweede lid, de wettelijke basis biedt. Wellicht ten overvloede merk ik op dat de Swedish Transport Agency kritiek heeft geleverd op het feit dat het programma al na twee foutmeldingen wordt beëindigd. De verwachting is dat deze regel geen deel uit gaat maken van de definitieve wetgeving.

4. Aanleidingen voor verdere aanpassingen in de aanpak van rijden onder invloed

4.1.b Instrumenten die reeds worden toegepast

De leden van de CDA-fractie vragen naar de uitkomsten van de samenwerking met de collega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Is de regering het met deze leden eens dat het wel degelijk zinvol kan zijn om gedurende de begeleiding de koppeling te leggen met volksgezondheid

en een behandelprogramma? Waarom is er niet voor gekozen om ten tijde van de begeleiding te werken aan alcoholverslaving of probleemgebruik? In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft verkennend overleg plaatsgevonden met het ministerie van VWS over de vraag of een verplicht behandelprogramma onderdeel zou kunnen uitmaken van het begeleidingsprogramma. Hiervan is afgezien. Een van de redenen is dat, zoals hierboven ook al is aangegeven, de verplichting om een behandeltraject te volgen ook thans geen onderdeel uitmaakt van de vorderingsprocedure. Een andere reden is dat uitvoering van de idee om een therapeutisch behandeltraject verplicht onderdeel te maken van het alcoholslotprogramma op uitvoeringsproblemen stuit. Daarmee is niet gezegd dat, zoals ook deze fractieleden opmerken, in aanvulling op het alcoholslotprogramma behandeling niet zinvol kan zijn. Daarom is gekozen voor de oplossing om in het kader van de groepsessies van het begeleidingsprogramma en in het kader van de regelmatige monitoring en feedback, als de uitleesgegevens uit het alcoholslot daartoe aanleiding te geven, de betrokken deelnemer op de mogelijkheid van vrijwillige behandeling te wijzen en hem erop te wijzen dat zo de kans wordt vergroot dat hij met ondersteuning van het alcoholslot binnen de twee jaar leert een scheiding aan te brengen tussen het gebruik van alcohol en het besturen van een motorrijtuig. Aanvullend is er voor gekozen om op basis van motiverende en belonende feedback een deelnemer met «goede» data een soepeler uitleesregiem te geven (waarbij hij derhalve minder vaak het alcoholslot behoeft te laten uitlezen). Bij «slechte» data zal de betrokken deelnemer het alcoholslot vaker moeten laten uitlezen en zal een meer intensieve monitoring plaatsvinden. Wanneer de deelnemer bij een volgend uitleesmoment weer «goede» data heeft, kan hij terug naar het minder strenge uitleesregiem. Op deze wijze krijgt de deelnemer de kans om zelfsturend en zelf verantwoordelijk te zijn in de wijze waarop het alcoholslotprogramma ten uitvoer wordt gelegd. Het lerend effect zit in het feit dat de deelnemer wordt beloond of gestraft op basis van het eigen gedrag. Op deze manier is het voordeel van een behandelprogramma tijdens de looptijd van het alcoholslotprogramma niet uitgesloten, maar wordt tegelijkertijd het nadeel voorkomen dat bij het niet meewerken aan het behandelprogramma tegelijk ook deelname aan het alcoholslotprogramma zou moeten worden beëindigd. Dat zou naar mijn mening geen recht doen aan het feit dat van deelname aan het alcoholslotprogramma op zichzelf al een positief effect mag worden verwacht. Dit blijkt immers uit diverse evaluatie-onderzoeken in de Verenigde Staten van Amerika, Canada en Zweden.

4.1.c Nieuwe maatregel in aanvulling op bestaande instrumenten

De leden van de CDA-fractie vragen of er in andere landen ook een begeleidingsprogramma wordt toegepast en wat hiervan de inhoud is. Vooropgesteld wordt dat er geen eensluidende definitie bestaat van het begrip «begeleidingsprogramma». De meeste Canadese staten kennen een vorm van begeleidingsprogramma, cursus of een of meerdere medische onderzoeken die gelijktijdig met het alcoholslotprogramma moeten worden gevolgd. In de VS kent men wel educatieve programma's en behandelprogramma's voor bestuurders onder invloed, maar die vormen in de meeste gevallen geen onderdeel van het alcoholslotprogramma. De rechter kan deze naast het alcoholslotprogramma opleggen. Maar er zijn ook staten die geen begeleiding of zorg kennen (bijvoorbeeld Michigan en Oregon) of die pas begeleiding geven naar aanleiding van het gedrag van de deelnemer tijdens het alcoholslotprogramma (zoals Florida). Voor meer bijzonderheden verwijs ik naar als bijlage 1 bij deze nota naar aanleiding van het verslag bijgevoegde overzicht.

De leden van de fractie van de PvdA vragen sinds wanneer in de desbetreffende landen het alcoholslotprogramma wordt toegepast, om welke categorie voertuigen het per land gaat en welke instroompromillages in het buitenland worden gehanteerd.

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik naar de bijlagen 2 en 3 bij deze nota naar aanleiding van het verslag.¹

Ook vroegen de leden van de CDA-fractie of er recidivecijfers bekend zijn van bestuurders die na afronding van het alcoholslotprogramma weer op normale wijze aan het verkeer deelnemen.

Uit studies blijkt dat veel deelnemers na verwijdering van het alcoholslot weer terug vallen in hun oude gedrag. Niet na te gaan valt echter of in deze gevallen betrokkene alleen een alcoholslot had ingebouwd in het motorrijtuig, of dat hem daarnaast de verplichting was opgelegd tot deelname aan een begeleidingsprogramma. In andere onderzoeken (Voas, R.B, Marques, P.R, Tippetts, A.S. Beirness, D.J (1999). The Alberta Interlock Program: the evaluation of a province-wide program on DUI recidivism. *Addiction* 94(12): 1849–1859; en Weinrath, M (1997). The ignition interlock program for drunk drivers: A multivariate test). *Crime and Delinquency* 43(1): 42–59) werd een niet-significante reductie geconstateerd na uitbouw van het alcoholslot. Dit is dan ook de reden voor het voorstel het alcoholslotprogramma te verlengen totdat de betrokken bestuurder heeft geleerd de scheiding aan te brengen tussen het gebruik van alcohol en het besturen van een motorrijtuig.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de mogelijkheden voor een bredere inzet van het alcoholslotprogramma. Zij verwezen daarbij naar het feit dat onder meer in Finland, Frankrijk en Spanje alcoholsloten worden verplicht in bijvoorbeeld schoolbussen.

Het alcoholslotprogramma is voor Nederland een nieuw instrument en mijn prioriteit ligt bij de invoering van het alcoholslot voor recidivisten en bestuurders die met veel te veel alcohol achter het stuur zijn betrapt. Dit laat overigens onverlet dat thans reeds op basis van vrijwilligheid personen een alcoholslot zouden kunnen laten inbouwen of dat bedrijven alcoholsloten kunnen laten inbouwen in hun motorrijtuigen om op die manier te bewerkstelligen dat tijdens het rijden geen alcohol wordt gebruikt.

4.1.d Effect van de voorgestelde nieuwe maatregel

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af waarom de regering heeft gekozen voor inbedding van het alcoholslotprogramma in het bestuursrecht en of er naast het bestuursrecht ook mogelijkheden zijn om via het strafrecht verplichte deelname mogelijk te maken.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is uitgebreid stilgestaan bij de vraag naar de mogelijke en wenselijke inbedding van de nieuwe maatregel. Daarbij is rekening gehouden met de Nederlandse systematiek en is gekeken hoe een en ander in het buitenland is geregeld.

In de evaluatie van de vorderingsprocedure was de aanbeveling opgenomen de instroomcriteria aan te passen en de maatregelen die in het kader van deze vorderingsprocedure zouden kunnen worden toegepast, uit te breiden. Er bestaat behoefte aan een maatregel tussen de educatieve maatregel alcohol en verkeer (de ema) en het onderzoek naar de geschiktheid. Zo blijkt uit de praktijk van de ema dat die voor de groep zware drinkers eigenlijk een te lichte maatregel is. Verder is bij gelegenheid van de evaluatie de suggestie gedaan om de instroomcriteria aan te passen. Met de invoering van het alcoholslotprogramma kunnen deze aanbevelingen worden uitgevoerd. De aard en de voorgestelde uitvoering van het alcoholslotprogramma past verder naar mijn mening beter in de vorderingsprocedure dan in de strafrechtelijke procedure. De vorderings-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

procedure beoogt immers bij twijfel aan de geschiktheid van een bestuurder passende maatregelen op te leggen waardoor deze bestuurder veilig aan het verkeer kan deelnemen of maatregelen op te leggen met als resultaat dat betrokkene niet langer aan het verkeer mag deelnemen. Het strafrecht is gericht op het sanctioneren van een delict dat is begaan en dat is niet het doel van het alcoholslotprogramma. Tenslotte is overwogen dat op deze manier toepassing van het alcoholslotprogramma op uniforme wijze kan worden geregeld. Vooraf is immers duidelijk in welke gevallen de verplichting zal worden opgelegd tot deelname aan het alcoholslotprogramma. Ongelijkheid bij de toepassing van het instrument wordt zo vermeden.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke sancties kunnen worden opgelegd indien een deelnemer aan het alcoholslotprogramma met een ander motorrijtuig dat niet is voorzien van een alcoholslot, wordt aangehouden.

Tegen deze bestuurders zal langs twee wegen kunnen worden opgetreden. Allereerst zal proces-verbaal worden opgemaakt wegens overtreding van (het voorgestelde) artikel 9, negende lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Op grond van dit voorgestelde artikellid is het de bestuurder als deelnemer aan het alcoholslotprogramma, verboden een motorrijtuig, niet zijnde een bromfiets, te besturen zonder dat daarin een alcoholslot als bedoeld in artikel 132e, eerste lid, is ingebouwd. Hetzelfde geldt overigens indien de betrokken deelnemende bestuurder een motorrijtuig bestuurt waarin wel zo'n alcoholslot is ingebouwd, maar waarvan het kenteken niet aan zijn naam is gekoppeld. Hij bestuurt bijvoorbeeld de auto van een kennis die zelf ook deelnemer is aan het alcoholslotprogramma. Tenslotte zal een proces-verbaal wegens overtreding van artikel 9, negende lid, worden opgemaakt, als de betrokken deelnemer een motorrijtuig, niet zijnde een bromfiets, met een niet werkend alcoholslot blijkt te besturen of als de politie constateert dat hij niet zelf blaast, maar een ander laat blazen. Overtreding van dit artikellid wordt strafbaar gesteld als misdrijf en wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de derde categorie. In al deze gevallen zal de politie tevens een mededeling doen aan het CBR, omdat dit ook redenen zullen zijn voor ongeldigverklaring van het rijbewijs wegens het niet verlenen van de vereiste medewerking aan het alcoholslotprogramma. Na ontvangst van zo'n mededeling zal het CBR overgaan tot beëindiging van het alcoholslotprogramma en ongeldigverklaring van het rijbewijs.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat de keuze van het alcoholslotprogramma in het kader van de vorderingsprocedure afhankelijk is van het geconstateerde alcoholpromillage. Naar aanleiding hiervan vroegen zij in hoeverre dit criterium voldoende is voor het opleggen van het alcoholslotprogramma. Zij merkten op dat alleen het alcoholpromillage niet alles zegt over de gehele situatie en zij stelden de vraag of de toe te passen maatregel niet beter op basis van een nader onderzoek kan worden bepaald.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is de mogelijkheid bezien om een besluit tot het opleggen van een bepaalde maatregel, dus ook het alcoholslotprogramma, niet, of niet uitsluitend, op het geconstateerde alcoholpromillage te baseren, om er zo zeker van te zijn dat de betrokken rijbewijshouder de voor hem meest geschikte maatregel opgelegd krijgt. Het gaat hier derhalve om de vraag of op andere wijze dan door het gebruik van promillages op betrouwbare wijze een toedeling naar maatregelen zou kunnen plaatsvinden. De aanvankelijke gedachte was dat een bloedwaardenonderzoek een geschikt instrument zou zijn. Vragen die hierbij een rol speelden waren welke bloedwaarden dan zouden moeten worden onderzocht en hoe de uitkomsten zouden moeten worden

gewogen. Zou bijvoorbeeld de weging anders moeten zijn bij een meer ervaren bestuurder ten opzichte van een beginner of bij een man ten opzichte van een vrouw. Inmiddels is echter gebleken dat het nog niet mogelijk is door middel van een dergelijk bloedwaardenonderzoek een juiste en betrouwbare toedeling te maken naar de verschillende maatregelen. Daarom heb ik besloten de het bestaande toedelingscriterium op basis van het promillage in stand te houden en ook voor te stellen voor het vaststellen van de gevallen die voor oplegging van het alcoholslotprogramma in aanmerking komen.

Gelet op het feit dat het alcoholslotprogramma nieuw is in Nederland en in het overleg met de psychiaters weerstand bleek te bestaan tegen de algehele afschaffing van het geschiktheidsonderzoek in alcoholgevallen, heb ik besloten voorlopig wel een bovengrens in te stellen. Hierbij is voor de first offender gekozen voor de grens van 2,1 ‰ (respectievelijk 1,8 voor de beginnende bestuurder), omdat dit voorheen, voor de invoering van de ema, de grens was voor het onderzoek. Als betrokkene op basis van de uitkomsten van het onderzoek niet ongeschikt wordt bevonden, krijgt hij alsnog de verplichting opgelegd tot deelname aan het alcoholslotprogramma. Op basis van de ervaringen met het alcoholslotprogramma kan vervolgens worden bezien of eventueel later de grens kan worden losgelaten of moet worden gehandhaafd of aangepast.

Aanvullend wijs ik erop dat ook in andere gevallen eerst sprake zal zijn van een onderzoek en wel als de betrokken bestuurder al eerder wegens een alcoholdelict in de vorderingsprocedure terecht is gekomen. Of dat het geval is, is afhankelijk van enerzijds het promillage van het eerste delict dat heeft geleid tot de mededeling op de voet van artikel 130, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 en anderzijds het promillage van het tweede delict. Voor een overzicht verwijs ik naar het schema dat is opgenomen in § 4.2.c van de memorie van toelichting. In het volgende voorbeeld wordt dit schema verduidelijkt: stel dat een ervaren bestuurder bij het eerste delict een promillage van 0,9 had, dan heeft hij die keer een lichte ema moeten volgen. Heeft hij bij het tweede delict een promillage 1,5, dan krijgt hij bij de tweede keer het alcoholslotprogramma opgelegd. Had hij bij de eerste keer echter een promillage van 1,5 (met als gevolg het alcoholslotprogramma), dan krijgt hij bij een tweede keer bij elk promillage al een onderzoek opgelegd, omdat hij al eerder het alcoholslotprogramma opgelegd heeft gekregen. Afhankelijk van de bevindingen van dit onderzoek wordt bij ongeschiktheid het rijbewijs ongeldig verklaard en als betrokkene niet ongeschikt wordt bevonden, krijgt hij alsnog, en wederom, de verplichting opgelegd tot het volgen van een alcoholslotprogramma.

Bovenstaande overwegingen hebben uiteindelijk geleid tot de beslissing het huidige systeem van koppeling van een bepaalde maatregel aan het promillage, te handhaven. De omstandigheid dat alcoholafhankelijken in het verlengde hiervan zouden kunnen deelnemen aan het alcoholslotprogramma, past in mijn wens om ook alcoholafhankelijken toe te laten aan het alcoholslotprogramma.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of een evaluatie aan het einde van het alcoholslotprogramma wel voldoende is en of ongeldigverklaring van het rijbewijs niet een betere maatregel is. Buitenlandse onderzoeken zouden hebben bewezen, zo stelden deze leden, dat alcoholslotprogramma's voor verslaafden niet werken. Verder wezen deze leden erop dat volgens de psychiaters verslaafden ook in nuchtere toestand een gevaar kunnen opleveren voor de verkeersveiligheid. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen dan ook waarom de medische test niet wordt gehandhaafd, met de ongeldigverklaring van het rijbewijs voor minimaal een jaar. Tenslotte vroegen deze leden of in overweging is genomen om aan het einde van het alcoholslotprogramma een medische test uit te voeren.

In reactie hierop verwijs ik naar het antwoord dat ik hierboven heb gegeven op vragen van de leden van de CDA-fractie en wijs ik erop dat het naar mijn mening niet onverantwoord is om alcoholafhankelijken aan het alcoholslotprogramma te laten deelnemen. Verder zal betrokkene pas een rijbewijs zonder codering alcoholslotprogramma kunnen krijgen als hij heeft aangetoond een scheiding te kunnen maken tussen het gebruik van alcohol en het besturen van een motorrijtuig. Daartoe zullen in de lagere regelgeving strikte eisen worden opgenomen. Indien niet aan die eisen wordt voldaan, volgt verlenging van het alcoholslotprogramma. Voor de vraag of alcoholverslaafden in nuchtere toestand ook een gevaar opleveren voor de verkeersveiligheid verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op een soortgelijke vraag van de fractieleden van het CDA. Verder wijs ik erop dat, zoals hierboven reeds is aangegeven, in tegenstelling tot de veronderstelling van de psychiaters, in veel gevallen, en met name bij de hoge promillages, wel degelijk eerst een onderzoek zal plaatsvinden. Als bij dit onderzoek betrokkene ongeschikt blijkt te zijn, dan volgt ongeldigverklaring van het rijbewijs. Betrokkene zal dan opnieuw zijn geschiktheid moeten aantonen, alvorens hij in aanmerking komt voor een rijbewijs. Bij deze gelegenheid zal het CBR dan ook nog als voorwaarde de verplichting kunnen opleggen tot het volgen van het alcoholslotprogramma.

De leden van de SP-fractie constateerden dat het alcoholslotprogramma als straf wordt toegevoegd, maar niet bovenop de bestaande instrumenten. Zij vroegen zich daarom af of het alcoholslotprogramma niet veel effectiever zou zijn als het bovenop de bestaande straffen zou worden ingezet. Op deze wijze kan worden voorkomen dat de daders er licht vanaf komen als zij het alcoholslot zouden omzeilen.

In tegenstelling tot de hier geuite veronderstelling van de leden van de SP-fractie wordt het alcoholslotprogramma niet als straf in het kader van de afdoening van een begaan feit opgelegd. Het alcoholslotprogramma wordt in de bij ministeriële regeling aan te wijzen gevallen opgelegd in het kader van de, naast het strafrecht bestaande, vorderingsprocedure. Wordt een rijbewijshouder dus verdacht van een alcoholovertreding waarbij een promillage van, bijvoorbeeld, 1,3 is geconstateerd, dan zal de politie terzake van dat delict overeenkomstig de bestaande regels procesverbaal opmaken (en het rijbewijs invorderen). De zaak zal vervolgens door de officier van justitie in behandeling worden genomen, waarbij deze dan tevens een beslissing neemt over inhouding dan wel teruggave van het rijbewijs. Verder zal de officier van justitie beslissen over de vervolging van betrokkene. Los hiervan zal de politie een mededeling doen op de voet van artikel 130, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Is de betrokken bestuurder first offender, dan zal hem, gelet op het promillage, de verplichting worden opgelegd deel te nemen aan het alcoholslotprogramma en zal hij voordat hij een nieuw rijbewijs, met codering alcoholslotprogramma, kan aanvragen, aan een aantal verplichtingen moeten voldoen. Als de betrokken bestuurder een recidivist is, zal hij in het hier bedoelde geval eerst een geschiktheidsonderzoek moeten ondergaan. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan, zal hem alsnog de verplichting kunnen worden opgelegd tot deelname aan het alcoholslotprogramma. Ook tijdens het alcoholslotprogramma zal hij zich aan bepaalde regels moeten houden. Zo zal hij bijvoorbeeld periodiek het alcoholslot moeten laten uitlezen en mag hij alleen dat motorrijtuig besturen waarin een alcoholslot als bedoeld in artikel 132e, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 is ingebouwd, en waarvan het kenteken voor de uitvoering van het alcoholslotprogramma aan zijn naam is gekoppeld. Doet hij dat niet, dan zal dat leiden tot beëindiging van het alcoholslotprogramma en ongeldigverklaring van het rijbewijs. Daarnaast wordt voorgesteld aan artikel 9 een nieuw lid toe te voegen waarin een aantal gedragingen strafbaar wordt gesteld. Ik verwijs hiervoor naar mijn

antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie. Naar mijn mening wordt op de hier beschreven wijze voldoende voorzien in de aanpak van mogelijke overtreeders.

De leden van de SP-fractie vroegen daarnaast of het voor de verkeersveiligheid niet beter zou zijn als het rijbewijs van bestuurders onder invloed eerder zou worden ingetrokken. Deze maatregel zou in hun ogen effectiever en goedkoper zijn dan het alcoholslotprogramma. Naar hun mening zal het alcoholslotprogramma nutteloos blijken te zijn voor verslaafden. Zij stelden tenslotte de vraag of van degenen die echt niet zonder alcohol kunnen, het rijbewijs ingetrokken blijft of dat zij naar middelen zullen zoeken om het slot te omzeilen.

Buitenlands onderzoek heeft uitgewezen dat het alcoholslotprogramma in ieder geval een gunstig effect heeft op de recidive gedurende het programma, gunstiger dan een rijontzegging of ongeldigverklaring van het rijbewijs. Dit geldt ook in geval van alcoholverslaving: er is uit buitenlands onderzoek geen enkele aanwijzing naar voren gekomen waaruit blijkt dat een alcoholslot bij deze groep minder effectief is. Mocht betrokkene zich evenwel niet aan de regels van het alcoholslotprogramma houden, dan wordt zijn rijbewijs alsnog ongeldig verklaard.

De leden van de VVD-fractie uitten hun twijfel over de positieve effecten. Er zijn teveel mogelijkheden voor deelnemers om te frauderen en het is nog maar de vraag hoe hoog de pakkans is. Zij vroegen naar de inhoud van de communicatiecampagne en stelden de vraag of het klopt dat in het buitenland is gebleken dat de kans op terugval na het programma even hoog is als ervoor. Zij vernamen verder graag de reactie van de regering op de berichten die aangeven dat het alcoholslotprogramma niet werkt voor de grootste groep drankrijders die het meeste risico opleveren. Voordat het alcoholslotprogramma zal worden ingevoerd, zal uiteraard breed en uitgebreid worden gecommuniceerd over de nieuwe maatregelen. Hierbij zal het niet alleen over het alcoholslotprogramma gaan, maar ook over de lichte ema en de nieuwe instroomcriteria voor de ema en het onderzoek. Ook de betrokken medewerkers van CBR, RDW en politie zullen goed worden voorgelicht. Samen met deze partijen zal ik de inhoud van de communicatiecampagne en het voorlichtingsmateriaal uitwerken.

Wat de kans op terugval betreft na voltooiing van het alcoholslotprogramma wordt opgemerkt dat zelfs al zou er sprake zijn van terugval na afloop van het alcoholslotprogramma of van uitval uit het alcoholslotprogramma als gevolg van het niet naleven van de spelregels, dit onverlet laat dat naar mijn mening het alcoholslotprogramma een goed middel is omdat het in ieder geval voor de duur van het alcoholslotprogramma de kans op recidive vermindert. Hierin is derhalve geen reden gelegen om af te zien van invoering van het instrument. Ik wijs erop dat nog geen enkel land tot nu toe het alcoholslot weer heeft afgeschaft.

Ook de leden van de SGP-fractie constateerden dat er flinke zorgen leven onder de psychiaters over de deelname aan het verkeer door alcoholverslaafden. Zij zouden dan ook moeten worden uitgesloten van deelname totdat zij hun verslaving medisch onder controle hebben. Pas daarna zou het alcoholslotprogramma een geschikte maatregel kunnen zijn om onder gecontroleerde omstandigheden te leren alcohol en rijden blijvend te scheiden. De leden van deze fractie vroegen of de regering dit standpunt deelt en welke conclusies hieraan dienen te worden verbonden. Zoals reeds is geantwoord naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie, is de regering van mening dat deelname aan het alcoholslotprogramma ook open zou moeten staan voor alcoholafhankelijken. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar hetgeen hierover aan het begin van deze nota is opgenomen.

De leden van de SGP-fractie constateerden verder dat de regering juist de grootste groep alcoholverslaafden – die uit de categorie 1,8 tot 2,1‰ – laat deelnemen aan het verkeer in het kader van het alcoholslotprogramma, zonder medische controle. Ligt het, zo meenden zij, niet veel meer voor de hand deze categorie te onderzoeken en hen ongeschikt te verklaren voor verkeersdeelname? En als de regering zou vasthouden aan haar stelling om de alcoholverslaafden te laten deelnemen aan het verkeer, dan zou naar het oordeel van deze leden tenminste moeten zijn gewaarborgd dat deze leden in het kader van het alcoholslotprogramma een verplichte behandeling van hun ziekte moeten ondergaan. Zij vroegen of de regering bereid is dit punt alsnog in de regelgeving op te nemen. In reactie op een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie ben ik reeds ingegaan op de vraag of het promillage een voldoende criterium is voldoende is voor de keuze van een maatregel. In dat kader heb ik ook de vraag onder ogen gezien of de toedeling van maatregelen in zijn algemeenheid afhankelijk zou moeten worden gesteld van een onderzoek. Deze vraag heb ik ontkennend beantwoord. Ik heb daarbij ook aangegeven dat er bij recidivisten ook bij lagere promillages een onderzoek zal plaatsvinden. Wanneer dat het geval is, is afhankelijk van de promillages bij de eerste en tweede constatering. Voor een toelichting hierop verwijs ik naar de desbetreffende, hierboven weergegeven, passage. Ook op de vraag of een behandelprogramma een verplicht onderdeel zou moeten vormen van het alcoholslotprogramma ben ik al eerder ingegaan. Onder verwijzing naar dat eerder gegeven antwoord zie ik vooralsnog geen aanleiding om het wetsvoorstel op dit punt te wijzigen.

Tenslotte vroegen de leden van de SGP-fractie op welke wijze de regering het uiteindelijke streven van 30 tot 35 verkeersdoden minder op jaarbasis naderbij wil brengen en langs welk traject en op welke wijze het alcoholslotprogramma verder effectief kan worden gemaakt.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, gaat het in feite om een groeimodel. In potentie, in de ideale situatie, zal het alcoholslotprogramma volgens de berekeningen van de SWOV kunnen leiden tot 30 tot 35 minder verkeersdoden op jaarbasis. Winst zou bijvoorbeeld kunnen worden geboekt als het alcoholslotprogramma zo snel mogelijk na de gedane constatering zou kunnen worden gestart. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar het begin van deze nota naar aanleiding van het verslag.

4.2.b Aanpassing instroomcriteria en uitbreiding van het aantal mogelijke maatregelen

De leden van de CDA-fractie stelden een aantal vragen over de grens voor het onderzoek, waarop deze grens is gebaseerd, de reden waarom de huidige grens niet is gehandhaafd en de consequenties van een onderzoek.

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik naar het antwoord dat eerder in dit verslag is gegeven op de vragen van deze leden in hoeverre het criterium van het alcoholpromillage voldoende is omdat alleen het alcoholpromillage niet alles zegt over de gehele situatie en of de toe te passen maatregel niet beter op basis van een nader onderzoek kan worden bepaald. In aanvulling hierop wordt opgemerkt dat als op basis van een onderzoek wordt geconstateerd dat de betrokken rijbewijshouder niet langer beschikt over de vereiste geschiktheid, het CBR zal overgaan tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. Als betrokkene weer de beschikking wil krijgen over een geldig rijbewijs, dan zal hij moeten aantonen weer geschikt te zijn. Hij zal een eigen verklaring moeten invullen en in de voorgeschreven gevallen ook een geneeskundig verslag moeten inleveren. Op basis hiervan kan vervolgens het CBR vorderen dat betrokkene zich, op

eigen kosten, laat keuren door een of meer door het CBR aangewezen artsen of andere deskundigen. Als hieruit blijkt dat betrokkene weer geschikt is, registreert het CBR in het rijbewijsregister een verklaring van geschiktheid en kan betrokkene een nieuw rijbewijs aanvragen. Het CBR kan in het kader van deze procedure betrokkene de verplichting opleggen tot deelname aan het alcoholslotprogramma.

De leden van de CDA-fractie stelden verder de vraag of er niet ook al bij lagere promillages sprake kan zijn van alcoholverslaving. Kan het zijn dat deze personen niet opvallen omdat er voor hen geen verplichting bestaat tot deelname aan een onderzoek? Zou het gelet hierop niet beter zijn in een eerder stadium een methode te ontwikkelen waarbij kan worden nagegaan of bestuurders geschikt zijn voor deelname aan het alcoholslotprogramma?

Het is inderdaad niet onmogelijk dat ook bij lagere promillages sprake kan zijn van alcoholverslaving. Daarom is alcoholverslaving opgenomen als contra-indicatie voor de educatieve maatregelen. Zoals hierboven al is uiteengezet, is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel bezien of via de methode van een onderzoek van bloedwaarden een betrouwbare toedeling kon worden gemaakt naar de verschillende maatregelen. Dit bleek niet het geval. Daarom heeft de regering besloten de indeling op basis van het geconstateerde alcoholpromillage te handhaven.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de inhoud van de lichte ema voor de ervaren bestuurder, kan ik melden dat de thans bestaande lichte ema ook zal worden gebruikt voor de ervaren bestuurder. Er komt dus geen specifieke lichte ema voor de ervaren bestuurders. De cursisten hebben een belangrijke gemeenschappelijke deler, namelijk het rijden onder invloed, en nog specifiek het relatief lage promillage (dit duidt veelal op een nog niet problematisch drinkpatroon) en het feit dat het een eerste aanhouding betreft (dit duidt op een nog niet ontwikkeld gewoontepatroon). Op deze kenmerken is het programma afgestemd. De lichte ema kent daarnaast een persoonlijke aanpak, waarbij elke deelnemer in een gemêleerde groep zijn persoonlijke inzichten kan opdoen. Ook is het de ervaring in de ema dat er een belangrijk leereffect uitgaat van onderlinge uitwisseling van zienswijzen en ervaringen in gemêleerde groepen. De verwachting is dat dat ook zal gelden voor de lichte ema. In reactie op de vraag van deze leden naar de stand van zaken betreffende het aangekondigde nadere onderzoek dat zou worden gedaan naar de gevolgen van alcohol op andere aspecten van het leven, merk ik op dat het in de brief van 27 april 2006 (29 398, nr. 39) bedoelde onderzoek geen onderzoek was naar de gevolgen van alcohol op andere aspecten van het leven, maar een onderzoek naar de mogelijkheid om op andere wijze dan uitsluitend via het alcoholpromillage een toedeling te kunnen maken naar de verschillende maatregelen in het kader van de vorderingsprocedure. Eerder in deze nota ben ik al hierop ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan bedenkingen te hebben bij het gegeven dat alcoholverslaafden aan het alcoholslotprogramma zullen gaan deelnemen. Zij meenden dat dit zal leiden tot onacceptabele gevolgen voor de verkeersveiligheid. Zij wezen erop dat de grens van 2,1‰ niet duidelijk wordt onderbouwd. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen hiernaar. De leden van de PvdA-fractie vroegen verder in hoeverre het mogelijk is om behandeling van de alcoholverslaafden in het alcoholslotprogramma te realiseren, welke kosten hieraan zouden zijn verbonden en of de regering kans ziet dit alsnog te verwezenlijken.

Eerder in het verslag is, in vragen van de leden van de CDA-fractie, uitgebreid uiteengezet waarom ik van mening ben dat alcoholverslaafden niet zouden moeten worden uitgesloten van deelname aan het alcoholslot-

programma. Verwezen wordt naar dat antwoord. Wat de onderbouwing van de grens van 2,1‰ betreft, merk ik op dat hiervoor is gekozen omdat dit voorheen, voor de invoering van de ema, de grens was voor het onderzoek. De regering ziet vooralsnog geen reden om de verplichte behandeling van verslaafden als onderdeel op te nemen van het alcoholslotprogramma. Zij wijst erop dat dit ook thans geen onderdeel is van maatregelen in het kader van de vorderingsprocedure. Betrokkene zal zelf moeten besluiten of hij zich, en dan op vrijwillige basis, onder behandeling stelt om zijn probleem de baas te worden. Het voordeel van het alcoholslotprogramma is nu juist dat betrokkene wel wordt begeleid. Dat is een van de voorwaarden waaronder hij onder gecontroleerde omstandigheden mag rijden. Voortdurend krijgt betrokkene feedback over zijn gedrag. Hierdoor wordt betrokkene herhaaldelijk gewezen op de consequenties van het gedrag en de mogelijkheid hulp te zoeken voor zijn problematiek. De regering verwacht dat dit uiteindelijk meer zal motiveren tot het zoeken van hulp door deze groep ernstig verslaafden dan alleen een onderzoek. Verder brengt de regering in herinnering dat het slot 24 uur per dag controleert of betrokkene niet met een te hoog alcoholpromillage rijdt. Een dergelijke 24-uurs-monitoring is nu onbekend: na het onderzoek is onbekend wat er gebeurt. Slechts een deel van de onderzochte bestuurders zal na een jaar terugkomen om opnieuw een rijbewijs aan te vragen (en wel het succesvolle deel), niet de mensen die niets aan hun probleem gedaan hebben en mogelijk toch blijven rijden.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks achtten het onwenselijk dat bestuurders met een promillage tussen de 1,8 en 2,1 niet meer worden onderzocht en vroegen de regering hierop een toelichting te geven, alsmede op de kritiek van de keurend psychiaters. Tevens vroegen de leden waarom niet reeds bij een lager promillage een verplicht onderzoek kan plaatsvinden.

Aan het begin van deze nota is de regering, naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie ingegaan op de kritiek van de psychiaters. Elders in de nota is de keuze voor de grens van 2,1‰ toegelicht en is uitgelegd waarom niet is gekozen voor een onderzoek vanaf een lager promillage. Tevens is reeds uiteengezet onder welke omstandigheden betrokkene ook bij een lager promillage in aanmerking zal komen voor een onderzoek. Hier wordt verwezen naar die antwoorden.

De leden van de GroenLinks-fractie constateerden, onder verwijzing naar een daartoe strekkende opmerking van de Raad van State, dat het CBR betrokkene kan adviseren een vrijwillig behandeltraject te ondergaan. Zij vroegen zich af of deze mate van vrijblijvendheid in overeenstemming is met de ernst van de problemen waar het over gaat. Naar het oordeel van de leden van deze fractie zou pas als na onderzoek blijkt dat de problemen van minder ernstige aard zijn, betrokkene in aanmerking moeten kunnen komen voor deelname aan het alcoholslotprogramma.

Ook thans is er in het kader van de vorderingsprocedure geen sprake van een verplichte behandeling. Betrokkene zal zelf moeten besluiten of hij zich, op vrijwillige basis, onder behandeling stelt. En ook na ongeldigverklaring is er geen garantie dat betrokkene niet meer aan het verkeer deelneemt. Het voordeel van het alcoholslotprogramma is nu juist dat er sprake is van begeleiding en teugkoppeling. In het kader van het begeleidingsprogramma wordt op basis van de data die periodiek uit het alcoholslot worden uitgelezen, voortdurend feedback gegeven over het gedrag. In deze feedback zullen alcoholverslaafde bestuurders regelmatig worden geconfronteerd met hun problematiek en de noodzaak om er iets aan te doen. De kans zal immers groot zijn dat alcoholafhankelijken veel uitslagen zullen hebben boven de limiet. Hierdoor worden zij herhaaldelijk gewezen op de consequenties van het gedrag en de mogelijkheid hulp te zoeken voor hun problematiek. Daarmee is het alcoholslotprogramma mogelijk uiteindelijk motiverender voor het zoeken van hulp door deze

groep ernstig verslaafden dan alleen een psychiatrisch onderzoek en ongeldigverklaring van het rijbewijs. Bovendien controleert het alcoholslot 24 uur per dag of betrokkene niet met een te hoog percentage rijdt. Een dergelijke 24-uurs-monitoring is nu onbekend: na het psychiatrisch onderzoek is onbekend wat er gebeurt met betrokkene. Voor een uitgebreidere toelichting verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op soortgelijke vragen.

5. Opzet van de nieuwe regelgeving en uitwerking van de aangekondigde voorstellen

5.1 Lichte ema

De leden van de CDA-fractie vroegen of het verschil kan worden aangegeven tussen de lichte ema en de ema. Zij vroegen verder of het mogelijk is dat een betrokkene eerst in aanraking komt met de lichte ema, dan de ema en vervolgens het alcoholslotprogramma.

De nadruk van de lichte ema ligt op kennisverwerving die moet leiden tot een attitudeverandering bij de deelnemer. De ema is gericht op het bereiken van een gedragsverandering. De maatregelen in de vorderingsprocedure verschillen van elkaar in ernst. Op deze manier wordt beoogd zoveel mogelijk maatwerk te kunnen leveren. Het is inderdaad mogelijk dat een persoon achtereenvolgens in de lichte ema, de ema en het alcoholslotprogramma terecht komt. Uitgangspunt is daarbij het promillage, zowel van de eerste, als van de volgende alcoholovertreding. Verder is het uitgangspunt dat als betrokkene in de voorafgaande periode van vijf jaar al eerder een bepaalde maatregel heeft gevolgd, hij bij een volgende keer niet dezelfde maatregel opgelegd krijgt, maar de naast hogere, ook al zou hij op grond van het geconstateerde promillage wel voor de lichtere maatregel in aanmerking komen. Als bijvoorbeeld bij betrokkene de eerste keer een promillage van 0,9 is geconstateerd, dan krijgt hij een lichte ema. Wordt bij een tweede keer binnen vijf jaar datzelfde promillage geconstateerd, dan volgt geen lichte ema, maar de ema. Het kan ook zijn dat betrokkene een maatregel als het ware overslaat: als bij de eerste keer een promillage van 0,9 is geconstateerd (lichte ema) en bij de tweede keer 1,3, dan volgt direct het alcoholslotprogramma. Het geconstateerde alcoholpromillage bij deze tweede overtreding is bepalend voor de op te leggen maatregel.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de kosten van de lichte ema en vroegen of betrokkene deze zelf moet betalen.

De kosten van de lichte ema, die thans reeds kan worden opgelegd aan daarvoor in aanmerking komende beginnende bestuurders, bedragen op dit moment € 350,-. Jaarlijks worden deze kosten geïndexeerd. Betrokkene moet deze kosten zelf betalen. Hierin zal geen verandering worden aangebracht. Ook de ervaren bestuurder aan wie deelname aan een lichte ema zal worden opgelegd, zal de kosten hiervan zelf moeten dragen.

5.3.a Toepassing van het alcoholslotprogramma

De leden van de CDA-fractie vroegen of het straks mogelijk zal zijn dat een betrokkene in het kader van de eigen verklaringprocedure ook de verplichting opgelegd zal kunnen krijgen tot deelname aan een (lichte) ema.

Op grond van de huidige regelgeving is het zo dat het rijbewijs van een persoon ongeldig wordt verklaard als betrokkene niet meewerkt aan een educatieve maatregel of aan een onderzoek. Als die persoon binnen drie jaar na die ongeldigverklaring wegens niet meewerken aan een educatieve maatregel een rijbewijs wil aanvragen, zal hij eerst alsnog die educatieve maatregel moeten volgen alvorens ten aanzien van hem een verklaring van geschiktheid of rijvaardigheid kan worden geregistreerd. Een

vergelijkbare voorziening is getroffen voor degene van wie het rijbewijs ongeldig is verklaard wegens het niet meewerken aan een onderzoek in die gevallen waarin de betaling van de kosten van dat onderzoek voor zijn rekening komen. Invoering van het alcoholslotprogramma zal hieraan op zichzelf niets wijzigen. Wel zal de regelgeving overeenkomstig de hier geschetste systematiek worden aangevuld met een voorziening voor de gevallen waarin het rijbewijs ongeldig is verklaard wegens het niet meewerken aan het alcoholslotprogramma. Maakt iemand na de in de regelgeving vast te stellen periode gebruik van de eigen verklaringsprocedure dan kan, zoals al eerder in deze nota is aangegeven, het CBR de verplichting opleggen tot deelname aan het alcoholslotprogramma. Ook in andere gevallen zal het CBR, indien uit onderzoek naar aanleiding van de eigen verklaring blijkt dat betrokkene alleen geschikt wordt geacht als hij deelneemt aan het alcoholslotprogramma, deelname hieraan als voorwaarde kunnen stellen.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder in hoeverre het alcoholslotprogramma verder maatschappelijk kan worden ingezet. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord op soortgelijke vragen van de leden van SGP-fractie.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de rijontzegging ook zal gelden voor de categorie A merk ik op dat ervoor is gekozen het alcoholslot alleen in te bouwen in een motorrijtuig van de categorie B. Dat betekent dat, als betrokkene aan alle voorwaarden heeft voldaan, hem een rijbewijs zal worden afgegeven dat alleen geldig is voor die categorie B op voorwaarde dat een motorrijtuig van die categorie wordt bestuurd waarin een alcoholslot als bedoeld in artikel 132e, eerste lid, is ingebouwd. Daarnaast zal het rijbewijs ook geldig zijn voor de categorie AM (de bromfiets). Met het rijbewijs met de codering voor het alcoholslotprogramma zal dus geen motorrijtuig van de categorie A of C of D kunnen worden bestuurd.

5.3.b Hoe werkt het alcoholslot

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de technische consequentie van het niet of niet tijdig uitvoeren van een hertest. Welke criteria liggen hieraan ten grondslag? De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe een en ander is geregeld in andere landen en welke consequentie het niet afleggen van een hertest heeft voor het verdere verloop van het programma.

Het niet of niet tijdig uitvoeren van de hertest zal niet het gevolg hebben dat het motorrijtuig acuut stil komt te vallen. De achterliggende reden hiervan is dat anders mogelijk een gevaar voor de verkeersveiligheid ontstaat. Dit is in lijn met hoe een en ander is geregeld in de meeste staten waarin een alcoholslotprogramma is ingevoerd. In die staten leidt het niet uitvoeren van een hertest of een te hoog promillage bij een hertest evenmin tot het acuut stilvallen van het motorrijtuig, maar tot het knipperen van de lichten, al dan niet in combinatie met het afgaan van de claxon. Vervolgens moet men de auto stilzetten of alsnog een geldige test afleggen en binnen enkele dagen naar het servicecentrum. Als men dit niet doet, kan de auto uiteindelijk helemaal niet meer worden gestart. In geval van enkele niet uitgevoerde of met te hoog promillage uitgevoerde hertesten leidt dit tot beëindiging of verlenging van het programma. Ook in de Nederlandse situatie is het wenselijk betrokkene direct te confronteren met het feit dat hij zich op dit punt niet aan de regels heeft gehouden. Daarom zal worden vastgelegd dat het alcoholslot moet kunnen aangeven dat de betrokken rijbewijshouder, in aanvulling op de door het CBR bepaalde uitleesregime, binnen een nog nader te bepalen termijn het alcoholslot een extra keer zal moeten laten uitlezen. Betrokkene zal zich dus binnen de door het alcoholslot aangegeven termijn

moeten melden bij de erkenninghouder als bedoeld in artikel 132k, eerste lid, om het alcoholslot een extra keer te laten uitlezen. Als betrokkene dit niet doet, zal hij de auto niet meer kunnen starten. Nader overleg vindt nog plaats, zo wordt opgemerkt op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, over de precieze invulling hiervan en of en zo ja wanneer het niet uitvoeren van zo'n hertest, dan wel een hertest waaruit een te hoog alcoholpromillage blijkt, verdere consequenties heeft.

Op de vragen van genoemde leden over hoe hiermee in andere landen wordt omgegaan ben ik in het bovenstaande reeds ingegaan. Voor specifieke informatie per staat wordt verwezen naar bijlage 4 bij deze nota.¹

5.3.c Oplegging van de verplichting

De leden van de CDA-fractie vroegen of de aparte codering beschikbaar zal zijn voor zowel de papieren variant als voor de creditcardvariant en of er kosten aan verbonden zijn, ook wanneer de codering komt te vervallen. Als het CBR besluit tot oplegging van de verplichting tot deelname aan het alcoholslotprogramma, zal het tegelijk het rijbewijs van de betrokken bestuurder ongeldig verklaren. Betrokkene zal dan aan een aantal verplichtingen moeten voldoen voordat hij de beschikking kan krijgen over een nieuw rijbewijs met daarop vermeld de voor het alcoholslotprogramma vast te stellen codering. Dit nieuwe rijbewijs is, op grond van de huidige regelgeving, een rijbewijs in de vorm van een creditcard. Papieren rijbewijzen worden immers niet meer afgegeven. Op dit nieuwe rijbewijs zal dan de voor het alcoholslotprogramma vast te stellen codering zijn opgenomen.

Betrokkene zal in ieder geval de kosten van oplegging van het alcoholslot dienen te betalen (en aan de andere voorwaarden moeten voldoen voor registratie van de verklaring van geschiktheid die nodig is voor de aanvraag van een rijbewijs) en ook de kosten van afgifte van het nieuwe rijbewijs. Heeft hij uiteindelijk met goed gevolg het alcoholslotprogramma doorlopen (en de aan deelname verbonden kosten betaald), dan registreert het CBR een verklaring van geschiktheid dat de codering voor het alcoholslotprogramma is vervallen en kan betrokkene, op eigen kosten, een «schoon» rijbewijs aanvragen. Deze verklaring van geschiktheid heeft een geldigheidsduur van een jaar. Betrokkene heeft dan zelf de keus: hij kan gebruik maken van de geregistreerde verklaring van geschiktheid en, op eigen kosten, het rijbewijs met codering alcoholslotprogramma omwisselen tegen een rijbewijs zonder de aan het alcoholslotprogramma verbonden codering. Zodra hij dat nieuwe rijbewijs heeft gekregen, is hij weer bevoegd een motorrijtuig te besturen zonder alcoholslot en kan het alcoholslot worden uitgebouwd. Hij kan desgewenst ook nog een tijd blijven rijden met het oude rijbewijs met codering: hij heeft dan evenwel nog niet de bevoegdheid verkregen om een motorrijtuig zonder alcoholslot te besturen. Hij zal dus in die tijd alleen mogen rijden in het motorrijtuig waarin een alcoholslot is ingebouwd en waarvan het kenteken aan hem is gekoppeld. Dit is overigens niet anders dan bij een persoon bij wie een andere beperkende codering zou komen te vervallen: de opheffing van die beperking wordt pas met de afgifte van het nieuwe rijbewijs geëffectueerd. De geregistreerde verklaring van geschiktheid heeft alleen tot gevolg dat hij niet meer hoeft te voldoen aan de uitleesverplichting; het alcoholslotprogramma is immers beëindigd. Hierbij dient dan de betrokkene wel te bedenken dat er een maximale periode is gedurende welke hij zonder dat kalibratie heeft plaatsgevonden, kan blijven rijden met het desbetreffende motorrijtuig. Na afloop van die periode die, zoals het er nu naar uitziet, rond de 90 dagen zal duren, gaat het alcoholslot «op slot». Het zal derhalve de voorkeur verdienen om na een gunstige beëindiging van het alcoholslotprogramma zo snel mogelijk het rijbewijs om te wisselen voor een rijbewijs zonder codering alcoholslotprogramma en het alcoholslot te laten uitbouwen. Zo wordt voorkomen dat de geldigheid

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van de geregistreerde verklaring van geschiktheid komt te vervallen, en dat betrokkene langs reguliere weg, via de eigen verklaringsprocedure, een nieuw rijbewijs zal moeten aanvragen.

5.3.e Het gebruik van een motorrijtuig door anderen dan de deelnemer aan het alcoholslotprogramma

De leden van de PvdA-fractie wilden helderheid over de vraag of het de verantwoordelijkheid is van pech- of hulpdiensten om te voorkomen dat vervangend vervoer zonder alcoholslot wordt aangeboden aan of wordt gebruikt door een deelnemer aan het alcoholslotprogramma. In beginsel zullen pech- en hulpdiensten in het motorrijtuig kunnen zien of er in een bepaald motorrijtuig een alcoholslot is ingebouwd. Dat laat onverlet dat ze bijvoorbeeld na een ongeval vervangend vervoer kunnen aanbieden. Een motorrijtuig zal immers ook kunnen worden gebruikt door bijvoorbeeld huisgenoten van de betrokken deelnemer aan het alcoholslotprogramma, voor wie het beschikbaar komen van vervangend vervoer gewenst of zelfs noodzakelijk kan zijn. Het is niet de verantwoordelijkheid van de pech- of hulpdienst of de betrokken deelnemer zelf ook van dat vervangend motorrijtuig zonder alcoholslot gebruik maakt.

5.3.f Duur van het alcoholslot

De leden van de CDA-fractie vroegen of in theorie deelname aan het alcoholslotprogramma onbeperkt kan zijn en of het niet beter zou zijn om als stok achter de deur uiteindelijk de consequentie te trekken dat sommige deelnemers gewoon niet de scheiding kunnen maken tussen alcohol en het besturen van een voertuig en derhalve niet dienen te beschikken over rijbevoegdheid. Het doel van het alcoholslotprogramma is dat deelnemers in twee jaar de scheiding leren aanbrengen tussen het gebruik van alcohol en het besturen van een motorvoertuig. In de laatste zes maanden moet iemand laten zien dat hij die scheiding kan aanbrengen (geen foute blaaspogingen meer). Vanuit de optiek van de verkeersveiligheid is het beter om een betrokkene die na twee jaar die scheiding nog steeds niet kan aanbrengen, maar zich verder wel aan de regels van het alcoholslotprogramma houdt, zo lang mogelijk in dat alcoholslotprogramma te houden. Dit betekent dat het alcoholslotprogramma telkens met zes maanden zal worden verlengd, net zolang tot betrokkene de scheiding tussen drinken en rijden kan aanbrengen. Er worden geen beperkingen gesteld aan het aantal verlengingen.

5.3.g Spelregels

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer de precisering van de spelregels en de uitwerking van het begeleidingsprogramma bekend moeten zijn om in het voorjaar 2010 het alcoholslotprogramma in te voeren. Zij vroegen verder naar een overzicht van de stappen en de bijbehorende planning. Tenslotte waren de leden benieuwd in hoeverre belang wordt gehecht aan en rekening wordt gehouden met de noodzakelijke aanpassingen in het nieuwe politiebedrijfsvoeringssysteem. Met het oog op de noodzakelijke voorbereidingen is het wenselijk indien de precisering van de spelregels en de hoofdlijnen van het begeleidingsprogramma in het laatste kwartaal van 2009 duidelijk zijn. Dan kan hiermee, uiteraard op voorwaarde dat beide Kamers met het wetsvoorstel hebben ingestemd, al wel rekening worden gehouden bij de voorbereiding van de invoering. Voor het overzicht van de stappen en de bijbehorende planning verwijs ik naar onderstaand overzicht. Alle instanties, dus ook de politie, zijn en worden nauw betrokken bij de verdere ontwikkelingen. Verder zal, als het wetsvoorstel na instemming van beide Kamers

tot wet is verheven, bij het bepalen van de datum van inwerkingtreding zeker rekening worden gehouden met de betrokken uitvoeringsinstanties en de werkzaamheden die zij dan nog moeten verrichten.

In het proces zijn als de belangrijkste stappen voorzien:

- de behandeling van het wetsvoorstel in Tweede en Eerste Kamer;
- het opstellen van de benodigde lagere regelgeving waarin onder meer zal worden opgenomen de spelregels van het alcoholslotprogramma, de technische eisen waaraan het alcoholslot zal moeten voldoen, de uitwerking van de erkenningseisen voor de erkenninghouders als bedoeld in de artikelen 132f, respectievelijk artikel 132k;
- de voorbereiding en aanpassing van de systemen van het CBR en de Dienst Wegverkeer om uitvoering van het alcoholslotprogramma mogelijk te maken.

Het streven is erop gericht het alcoholslotprogramma eind 2010 in werking te laten treden. Vanaf dat moment kunnen de erkenninghouders als bedoeld in de artikelen 132f, respectievelijk artikel 132k in aanmerking komen voor een typegoedkeuring van hun alcoholsloten en voor een erkenning om ze te leveren en in te bouwen. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat de daadwerkelijke verlening van de typegoedkeuring en erkenningen ook enige tijd vergt. Ook hier zal waar mogelijk zoveel mogelijk al worden voorbereid.

5.3.i Opzet begeleidingsprogramma

De leden van de CDA-fractie wilden graag weten of invoering van het alcoholslotprogramma aanleiding is om meer aandacht te geven aan de controle op het rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs. Zij vragen tevens waardoor de subjectieve pakkans nu concreet toeneemt en hoe de controlecapaciteit daadwerkelijk gericht kan worden ingezet. De leden van de VVD-fractie vroegen wat de regering doet om inzet van de politie op dit onderwerp te bewerkstelligen.

Voor het verzamelen van informatie maakt de politie meer en meer gebruik van moderne technologieën. Een van deze technologieën is Automatic Numberplate Recognition (ANPR). Met behulp van een ANPR-camera is het mogelijk om automatisch van ieder passerend voertuig een foto-opname te maken en daaruit het kenteken te filteren. Dit kenteken wordt vervolgens razendsnel vergeleken met een vooraf samengesteld referentiebestand. In dit referentiebestand staan kentekens «waar iets mee aan de hand is». Dit laatste kan betrekking hebben op het voertuig zelf (gestolen, geëxporteerd, buiten gebruik gesteld) maar ook op de kentekenhouder (openstaande boetes, aandachtsvestigingen, openstaande belastingschulden enz.). Steeds meer politieregio's werken met ANPR. De politie bereidt een businesscase voor waarin voorgesteld wordt om een aantal ondersteunende processen op landelijk niveau te organiseren. De dienstverlening rondom het landelijk beschikbaar stellen van bepaalde referentiebestanden maakt hier deel van uit. Dit najaar beslist de Raad van Hoofddcommissarissen over voortzetting van het ANPR programma in 2010 e.v.

5.3.k Financiële consequenties van het alcoholslotprogramma voor de deelnemer

De leden van de CDA-fractie stelden dat het alcoholslotprogramma maatschappelijk van zeer groot belang is, maar mede zal afhangen van de hoogte van de kosten. Deelt de regering, zo vroegen zij, de mening dat de financiële drempel tot deelname aan het alcoholslotprogramma zo laag mogelijk dient te zijn? Welke mogelijkheden ziet de regering om de kosten voor de deelnemers te verlagen en hoe is dit in andere landen geregeld?

Ik stel voorop dat het uitgangspunt is dat degene aan wie deelname aan het alcoholslotprogramma wordt opgelegd, dit zelf ook betaalt. Dit is niet anders dan bij de educatieve maatregelen, of de onderzoeken in het kader van de vorderingsprocedure in verband alcohol of drugs. Binnen dit kader deel ik inderdaad het uitgangspunt dat de financiële drempel zo laag mogelijk dient te zijn. Bij de voorbereidingen doe ik er dan ook van alles aan om de kosten zo laag mogelijk te houden. Kosten zouden bijvoorbeeld kunnen verlaagd door af te zien van een begeleidingsprogramma. Ik ben evenwel van mening dat juist van de combinatie van alcoholslot en begeleidingsprogramma een positieve werking uitgaat die groter is dan indien zou worden volstaan met alleen de inbouw van een alcoholslot. Ook ervaringen in het buitenland wijzen op een positief effect van interventies gericht op het motiveren van de deelnemer om alcoholgebruik en autorijden te scheiden en het ondersteunen van de deelnemer bij het aanpakken van zijn alcoholproblemen (Marques, Tippetts, Voas, Danseco & Beirness, 2002; Marques, Voas & Timken, 2004; Marques, Voas, Tippetts, Blackman, Timken & Field, 2007). Wel zal dit begeleidingsprogramma zodanig worden vormgegeven, dat de kosten niet nodeloos hoog worden, zonder dat evenwel daarbij afbreuk wordt gedaan aan de inhoud. Daarbij is er voor gekozen om op basis van motiverende en belonende feedback een deelnemer met «goede» data een soepeler uitleesregiem te geven (eens per drie maanden) waarbij hij derhalve minder vaak het alcoholslot behoeft te laten uitlezen). Bij «slechte» data zal de betrokken deelnemer het alcoholslot vaker moeten laten uitlezen (eens in de zes weken) en zal een meer intensieve monitoring plaatsvinden. Wanneer de deelnemer bij een volgend uitleesmoment weer «goede» data heeft, kan hij terug naar het minder strenge uitleesregiem. Op deze wijze krijgt de deelnemer de kans om zelfsturend te zijn in en zelf verantwoordelijk te zijn voor de wijze waarop het alcoholslotprogramma ten uitvoer wordt gelegd. Naarmate het alcoholslotprogramma langer duurt, zullen uiteraard de kosten hoger zijn: het begeleidingsprogramma duurt langer, het alcoholslot zal voor een langere tijd moeten worden gehuurd en het alcoholslot zal meer keren moeten worden uitgelezen. Betrokkenen worden, indien het gedrag daartoe aanleiding geeft, gestimuleerd langs reguliere weg hulp te zoeken bij de verslavingszorg. Op deze wijze maken zij meer kans om het alcoholslotprogramma goed te doorlopen en krijgen zij niet te maken met meer kosten als gevolg van verlenging.

5.3.1 Samenloop met de strafrechtelijke ontzegging van de rijbevoegdheid, de wet puntenstelsel en enkele andere maatregelen op grond van de Wegenverkeerswet 1994 en de Wahv

Met de Raad van State constateerden de leden van de CDA-fractie een samenloop met de strafrechtelijke ontzegging van de rijbevoegdheid, de wet puntenstelsel en enkele andere maatregelen. Deelt de regering het uitgangspunt, zo vragen zij, dat betrokkene in beginsel pas kan beginnen met het alcoholslotprogramma na afloop van de opgelegde rijontzegging of (indien het rijbewijs ongeldig is geworden) pas nadat er weer een rijbewijs is verkregen? En kan de regering nader ingaan op de situatie waarin iemand al enige tijd deelneemt aan het alcoholslotprogramma, daarna in de fout gaat en in het kader van de strafprocedure een rijontzegging opgelegd krijgt?

Het is inderdaad mogelijk dat, hoewel de strafrechtelijke procedure en de vorderingsprocedure naast elkaar kunnen bestaan, in een aantal gevallen samenloop onvermijdelijk is. Dat zal vooral gelden voor de gevallen waarin sprake is van de hogere promillages. In die gevallen zal er immers in het kader van het strafrecht veelal al een invordering van het rijbewijs door de politie en vervolgens een inhouding door de officier van justitie hebben plaatsgevonden en zal er ook sprake zijn van een rijontzegging. Zowel de invordering en de inhouding, als de rijontzegging, worden in het

rijbewijzenregister geregistreerd. Tegelijkertijd zal in het kader van de vorderingsprocedure het CBR in ieder geval de verplichting opleggen tot deelname aan het alcoholslotprogramma en daarbij het rijbewijs ongeldig verklaren. Betrokkene moet, om feitelijk te kunnen starten met het alcoholslotprogramma, eerst de beschikking krijgen over een nieuw rijbewijs. Daarvoor dient hij aan een aantal voorwaarden te voldoen: hij moet een alcoholslot laten inbouwen, zich aanmelden bij het CBR en aan zijn financiële verplichtingen voldoen. Als hij dat allemaal heeft gedaan, zal het CBR een verklaring van geschiktheid registreren, met de voor het alcoholslotprogramma vast te stellen codering. Op grond van de regelgeving (artikel 112 van de Wegenverkeerswet 1994), kan evenwel geen rijbewijs worden afgegeven indien ten aanzien van betrokkene bijvoorbeeld een invordering, een inhouding of een rijontzegging geregistreerd staat. Dit betekent derhalve dat betrokkene inderdaad pas na afloop van zo'n maatregel en nadat hij heeft voldaan aan de hierboven beschreven voorwaarden in het kader van het alcoholslotprogramma, een nieuw rijbewijs kan verkrijgen.

Een andere situatie is, als betrokkene tijdens het alcoholslotprogramma in de fout gaat en een rijontzegging zou worden opgelegd. In dat geval volgt beëindiging van het alcoholslotprogramma en ongeldigverklaring van het rijbewijs. Deze situatie zal een van de spelregels zijn die leiden tot beëindiging van het alcoholslotprogramma en ongeldigverklaring van het rijbewijs. Deze spelregels zullen in een ministeriële regeling worden neergelegd.

Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen om enige opheldering omtrent de samenloop van zaken. Zij vroegen daarbij in hoeverre de implementatie van de EU-richtlijn vakbekwaamheid en de Wet puntenstelsel invloed hebben op de praktische uitvoering en de doorlooptijd van het project. Zij wilden daarbij tevens weten wanneer een en ander bekend zal zijn. Hoe groot is, zo vroegen deze leden, de kans dat de totale doorlooptijd van het project langer zal duren dan wordt ingeschat?

De EU-richtlijn vakbekwaamheid heeft geen invloed op het onderhavige project. De code vakbekwaamheid staat weliswaar vermeld op het rijbewijs, maar de ongeldigverklaring van dit rijbewijs in verband met de oplegging van de verplichting tot deelname aan het alcoholslotprogramma treft op zichzelf niet deze code. Omdat het gehele rijbewijs ongeldig wordt verklaard en betrokkene voor de duur van het alcoholslotprogramma niet de beschikking zal krijgen over de categorieën C of D, zal hij evenwel ook geen gebruik kunnen maken van deze code.

De wet puntenstelsel zal, zoals het er thans naar uitziet, wel samenloop kennen met het alcoholslotprogramma en met name als het gaat om recidivisten tussen de 1,0 en 1,3‰. Mede met het oog hierop is in ieder geval in het wetsvoorstel voorgesteld om de in het kader van het puntenstelsel geldende grens van 1,0 ‰ te verhogen naar 1,3. Op deze manier wordt voor deze categorie recidivisten de samenloop met het puntenstelsel voorkomen. Voor een deel van de recidivisten, namelijk de recidivisten met een promillage hoger dan 1,3, zal evenwel ook na deze verhoging een samenloop blijven bestaan. Een ander zal bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

8. Beschrijving van de huidige regelgeving

8.3 CBR

Verschillende fracties vroegen aandacht voor de rol van het CBR bij de uitvoering van het alcoholslotprogramma. Zo vroegen de leden van de SP-fractie welke ICT-problemen het CBR precies verwacht en wanneer het probleem is opgelost dat niet alle mededelingen van de politie goed worden verwerkt. Zou het, zo vroegen deze leden, niet goed zijn om,

gezien het grote maatschappelijke belang van het CBR en in het kader van de uitvoering van de maatregelen uit het wetsvoorstel, het CBR in overheidshanden te brengen en zou een onafhankelijke klachtencommissie niet passend zijn? De leden van de VVD-fractie vroegen naar de risico's verbonden aan de uitbreiding van het takenpakket van het CBR. Het viel deze leden op dat veel specificaties nog onduidelijk zijn of nog nader moeten worden bepaald, bijvoorbeeld de samenloop met het strafrecht, de registratie van de gegevens, de spelregels en de uitwerking van het begeleidingsprogramma. Moeten deze zaken niet vroegtijdig helder zijn, zo vroegen deze leden.

Over het functioneren van het CBR is in een aantal algemene overleggen uitvoerig met de Kamer van gedachten gewisseld. Bij deze gelegenheden is ook de vraag aan de orde gekomen naar de mogelijkheid van een onafhankelijke klachtencommissie. Voor de beantwoording van die vraag verwijs ik naar de antwoorden die ik in die overleggen heb gegeven. Wat de vraag betreft of het CBR in overheidshanden zou moeten komen, wijs ik erop dat alle maatregelen die in gang zijn gezet, zijn gericht op de verdere verbetering van het functioneren van het CBR. Er is geen aanleiding om over te gaan tot het in overheidshanden brengen van het CBR. Dit is ook in lijn met de tot nu gevoerde overleggen met de Kamer. Verder wijs ik erop dat ik thans reeds beschik over de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen, terwijl op dit moment op het CBR verscherpt toezicht wordt gehouden. Daarnaast is regelgeving in voorbereiding is om het CBR onder de werking van de Kaderwet ZBO's te brengen. Dit zal tot gevolg hebben dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de werkwijze en beslissingen van het bestuur van het CBR en het gevoerde financieel beleid wordt uitgebreid. Naar mijn mening biedt dit geheel voldoende waarborgen om er op toe te zien dat het CBR zijn belangrijke publieke taak naar behoren uitvoert.

In zijn algemeenheid wijs ik erop dat in het onderhavige traject zeer nauw met het CBR wordt samengewerkt. Ik heb er daarom vertrouwen in dat het CBR straks de extra taak op het gebied van de vorderingen en meer in het bijzonder ten aanzien van het alcoholslotprogramma, zal kunnen uitvoeren. Voordat dat het geval zal kunnen zijn, zal uiteraard aan een aantal voorwaarden moeten zijn voldaan: er zal tijdig duidelijkheid moeten zijn op de verschillende openstaande vragen, zoals de samenloop met het strafrecht, de spelregels, de vragen op het gebied van de registratie en de invulling van het begeleidingsprogramma. Een en ander heeft immers ook consequenties voor de ICT. Ik deel derhalve uitdrukkelijk de mening van de leden van de VVD-fractie dat genoemde aspecten tijdig helder moeten zijn. Al deze onderwerpen zullen worden neergelegd in lagere regelgeving. Bij de totstandkoming hiervan is het CBR nauw betrokken, net zoals overigens andere instanties die bij de uitvoering van het alcoholslotprogramma een rol zullen spelen, zoals bijvoorbeeld de Dienst Wegverkeer. Inmiddels is ten opzichte van het tijdstip waarop het CBR zijn advies heeft uitgebracht, wat de openstaande vragen betreft veel werk verzet. Zo zijn de spelregels inmiddels in concept gereed en is, met het CBR, de discussie gestart over de registratievragen en is de blauwdruk voor het begeleidingsprogramma inmiddels gereed. Definitieve afronding zal later plaatsvinden zodat eventuele opmerkingen vanuit uw Kamer kunnen worden meegenomen.

Met het CBR is, net zoals met de Dienst Wegverkeer, afgesproken dat periodiek over de voortgang van de werkzaamheden zal worden gerapporteerd. Ook met de politie en het openbaar ministerie vindt periodiek overleg plaats over de voortgang van de te verrichten activiteiten. Invoering zal, op voorwaarde van instemming van het parlement, pas plaatsvinden als alle betrokken organisaties, dus ook het CBR, voorbereid en op

orde zijn. De precieze datum zal te zijner tijd dan ook in overleg met alle betrokkenen worden vastgesteld.

9. Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie wilden tenslotte weten hoe het staat met de typegoedkeuring van de alcoholsloten. Hoeveel typen zijn er nu goedgekeurd en wordt gestreefd naar concurrentie waardoor de prijzen van de alcoholsloten wellicht veranderen.

Op dit moment wordt hard gewerkt aan de formulering van de eisen waaraan de alcoholsloten die in het kader van het alcoholslotprogramma zullen mogen worden gebruikt, moeten voldoen. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de reeds opgestelde Europese norm voor alcoholsloten (EN 50436-1). Daarnaast worden aanvullende eisen gesteld die er op zijn gericht om op een veilige manier de data uit het slot in het alcoholslotregister te krijgen. Hiervoor bestaan namelijk nog geen eisen. Er is inmiddels een concept-programma van eisen opgesteld en dit wordt met serieus geïnteresseerde fabrikanten (die al in het kader van buitenlandse alcoholslotprogramma's alcoholsloten hebben geleverd en de intentie hebben om in Nederland alcoholsloten te leveren) besproken om te voorkomen dat de eisen die zullen worden gesteld, niet haalbaar zijn. Uiteindelijk worden de eisen vastgelegd in een ministeriële regeling. Dit vormt dan de basis voor de typegoedkeuring van het alcoholslot door de Dienst Wegverkeer. Alle alcoholsloten die zijn typegoedgekeurd mogen worden gebruikt in het alcoholslotprogramma. Alleen erkende installateurs mogen de sloten straks inbouwen en uitlezen. Het streven is inderdaad gericht op concurrentie teneinde op deze wijze een zo laag mogelijke prijs voor het alcoholslot mogelijk te maken.

Er zijn op dit moment nog geen goedgekeurde alcoholsloten. Uiteraard zal ervoor worden gezorgd dat er tijdig typegoedgekeurde alcoholsloten beschikbaar zijn.

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