

Vergaderjaar 2016–2017

34 693

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de definitieve invoering van begeleid rijden

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Jonge beginnende bestuurders hebben een grote kans om bij ongevallen betrokken te raken. Dit heeft onder andere te maken met een aantal leeftijdsspecifieke eigenschappen, zoals een gebrekkige gevaarherkenning, gebrekkige impulscontrole, zelfoverschatting en groepsgedrag en gebrek aan rijervaring. Dit pleit voor een andere manier om jonge beginnende bestuurders voor het eerst een auto te laten besturen en heeft geleid tot het experiment met begeleid rijden. De uitkomsten van de evaluatie van dit experiment zijn zodanig dat het wenselijk is de systematiek van begeleid rijden (in de voorlichting 2ToDrive genaamd) definitief in te voeren.

Het voorstel, dat in overeenstemming met de Minister van Veiligheid en Justitie is opgesteld, bevat vooral bepalingen die de positie van de begeleider betreffen en bepalingen die het rijden zonder begeleider, met een begeleider die onder invloed verkeert of met een persoon die wel op de begeleiderspas staat, maar die niet op de zitplaats naast de bestuurder zit, verbieden. Tevens is in verband hiermee een voorstel gedaan tot aanpassing van de termijn gedurende welke deelnemers aan begeleid rijden als beginner worden aangemerkt.

Ten slotte bevat het wetsvoorstel enkele samenloopbepalingen met de wet van 28 september 2016, houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van de bevoegdheid tot het bevelen van een middelenonderzoek bij geweldplegers en enige daarmee samenhangende aanvullende wijzigingen van de Wegenverkeerswet 1994 (Stb. 2016, 353).

2. Aanleiding

Het experiment begeleid rijden is ingevoerd met ingang van 1 november 2011 voor de periode van zes jaar. Het experiment is gebaseerd op artikel 186, eerste lid, onderdeel c, van de Wegenverkeerswet 1994 (verder: de wet) en is voor een periode van maximaal zes jaar na de datum van inwerkingtreding uitgewerkt in Hoofdstuk VIII B van het Reglement rijbewijzen.

Conform de eis van artikel 186, derde lid, van de wet is het experiment geëvalueerd. De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) heeft de effecten van het begeleid rijden op de verkeersveiligheid geëvalueerd (in aantal ongevallen en overtredingen)¹. SIRA Consulting heeft de processen rond begeleid rijden geanalyseerd². Deze evaluaties zijn bij brief van 2 november 2015 toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal³ en bij brief van 12 april 2016 aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal⁴.

In de hierboven genoemde brieven is aangegeven dat de uitkomsten van de onderzoeken zullen worden betrokken bij de voorstellen om begeleid rijden definitief in te voeren. In deze brieven zijn twee concrete punten geformuleerd die bij de voorstellen tot definitieve invoering zullen worden verwerkt. Het voorliggende wetsvoorstel strekt hiertoe.

3. Achtergrond van het voorstel

Aanleiding voor het experiment begeleid rijden

Aanleiding voor de invoering van een experiment met begeleid rijden was het gegeven dat, hoewel Nederland samen met Zweden en Groot-Brittannië tot de meest verkeersveilige landen van Europa behoort, ook in ons land de doelgroep van de beginnende bestuurder de aandacht bleef vragen. Ondanks de scherpe daling van de verkeersongevallen in de afgelopen jaren behoorde de groep van 18- tot 24-jarigen tot een van de meest risicovolle groepen in het verkeer.

In vergelijking met meer ervaren bestuurders heeft de groep 18- tot 24-jarigen per gereden kilometer een ruim vier maal hogere kans om betrokken te raken bij een ernstig verkeersongeval (met ten minste een dode of een zwaargewonde) dan automobilisten in de leeftijdscategorie van 30 tot 59 jaar⁵. De hoge ongevalbetrokkenheid van jonge beginnende bestuurders heeft onder andere te maken met een aantal leeftijdspecifieke zaken zoals een gebrekkige gevaarherkenning, gebrekkige impulscontrole, zelfoverschatting en groepsgedrag, maar ook met een gebrek aan rijervaring. Daarom is toen gekozen voor het aanbieden, naast de bestaande manier, van een andere manier om jonge beginnende bestuurders voor het eerst een auto te laten besturen door middel van een experiment met begeleid rijden.

In de periode 2006 tot 2009 is er met kamerbrieven of in Algemeen Overleggen van gedachten gewisseld over een mogelijk vergelijkbare aanpak als in Duitsland⁶. Bij brief van 24 december 2008⁷ zijn vervolgens de hoofdlijnen geschetst voor het begeleid rijden en is het voornemen aangekondigd om begeleid rijden bij wijze van experiment in te voeren. Op 12 februari 2009⁸ hebben alle partijen in de Tweede Kamer in een Algemeen Overleg hun steun aan het experiment uitgesproken.

¹ Begeleid rijden in Nederland. Heeft 2toDrive effect op zelfgerapporteerde ongevallen en overtredingen? R-2015-11.

² SIRA Consulting, drs. ing. P.M.H.H. Bex, drs. M.A. Bloemheuvel en R.F.J. Spelier, MSc, Procesevaluatie 2toDrive, Analyse van de processen van het experiment 2toDrive, eindrapportage, Nieuwegein, 12 november 2014.

³ Kamerstukken II 2015/16, 29 398, nr. 477.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 29 398, nr. M.

⁵ Factsheet Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) over jonge beginnende automobilisten, februari 2010.

⁶ Brief van 15 september 2006, Kamerstukken II 2005/06 29 398, nr. 43, algemeen overleg van 21 september 2006, Kamerstukken II 2006/07, 29 398, nr. 45, algemeen overleg op 6 juni 2006, Kamerstukken II 2007/08, 29 398, nr. 54, brief van 30 oktober 2007, Kamerstukken II 2007/08, 29 398, nr. 60, algemeen overleg op 25 juni 2008, Kamerstukken II 2007/08, 29 398, nr. 119.

⁷ Kamerstukken II 2008/09, 29 398, nr. 134.

⁸ Kamerstukken II 2008/09, 29 398, nr. 138.

Korte beschrijving van de vormgeving het experiment

De vormgeving van het experiment is, zoals hierboven in paragraaf 2 reeds is aangegeven, gebaseerd op basis van artikel 186, eerste lid, onderdeel c, van de wet, het zogenoemde experimenteerartikel. Tevens moest rekening worden gehouden met de minimum leeftijdseisen, zoals die in de Europese regelgeving (richtlijn 2006/126/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PbEG L403, verder de derde rijbewijsrichtlijn)) zijn vastgelegd. Deze randvoorwaarden hebben, mede op basis van de ervaringen die inmiddels in Duitsland waren opgedaan met begeleid rijden, geleid tot de volgende systematiek:

- de jongere kan vanaf 17 jaar praktijkexamen doen en zijn rijbewijs B aanvragen;
- alvorens hij zijn rijbewijs kan aanvragen, moet hij in het bezit zijn van een begeleiderspas met daarop de namen van de begeleiders;
- dat rijbewijs B is tot zijn achttiende verjaardag alleen geldig samen met die begeleiderspas;
- met dat rijbewijs B mag hij uitsluitend op het grondgebied van Nederland een motorrijtuig van die categorie besturen;
- hij mag alleen van dat rijbewijs B gebruik maken in combinatie met de begeleiderspas en als er een op de begeleiderspas voorkomende begeleider op de zitplaats naast hem zit.

Op zijn achttiende verjaardag vervallen de beperkingen en kan de betrokken rijbewijshouder met dat rijbewijs ook buiten Nederland rijden en ook zonder begeleider, net zoals iemand die zijn rijbewijs B heeft behaald vanaf achttien jaar of ouder.

Evaluatie van het experiment

Zoals hierboven is aangegeven, is het experiment in 2015 geëvalueerd voordat een besluit over de definitieve invoering is genomen (R-2015-11/R-2015-11A). Er is een procesevaluatie uitgevoerd en de Stichting Wetenschappelijke Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) heeft in het najaar van 2014 alle 97.079 jongeren in Nederland tussen de 18 en 20 jaar met minstens 6 maanden een rijbewijs, een vragenlijst gestuurd over hun rijervaringen en ongevalsgeschiedenis. Dit betreft dus jongeren die wel en jongeren die niet aan begeleid rijden hebben deelgenomen. Uit de hoge respons van 30.763 reacties (31,7%) blijkt het volgende:

- Het ongevalrisico, het aantal ongevallen gecorrigeerd voor het aantal zelfstandig gereden kilometers, van de bestuurders die in het kader van het experiment het rijbewijs op 17-jarige leeftijd hebben gehaald die de vragenlijst hebben ingevuld, is 26% lager dan bij de bestuurders die niet hebben deelgenomen aan begeleid rijden. Dit resultaat is echter niet statisch significant, waardoor niet met absolute zekerheid gezegd kan worden dat dit effect ook optreedt bij de jongeren die de vragenlijst niet hebben ingevuld.
- Van de genoemde jongeren heeft 18% wel eens zonder begeleider gereden. Daar staat tegenover dat van de bestuurders die niet hebben deelgenomen aan begeleid rijden 48% wel eens zonder rijinstructeur heeft gereden voordat zij een rijbewijs hadden.
- Bestuurders die in het kader van het experiment het rijbewijs op 17-jarige leeftijd hebben gehaald maken tijdens de periode van zelfstandig rijden gemiddeld veel meer kilometers: 561 kilometer per maand ten opzichte van 410 kilometer per maand bij bestuurders die niet hebben deelgenomen aan begeleid rijden. Hoe meer kilometers zij rijden onder begeleiding hoe meer zij onder tijdens het rijden tips en adviezen kunnen krijgen van hun begeleiders.

De SWOV heeft gedurende de experimentfase van het project verschillende onderzoeken uitgevoerd en rapporten opgesteld. Zo is in 2013 een onderzoek gedaan naar wie er meedoet met het experiment en waarom (R-2013-9): «Voor degenen die met 2toDrive meedoen of mee willen gaan doen (519 respondenten) zijn de twee belangrijkste redenen dat je via begeleid rijden direct na je achttiende verjaardag zelfstandig kunt gaan autorijden en dat het leuk is dat je dan ook al vóór die tijd een auto mag besturen. Voor degenen die niet mee gaan doen met begeleid rijden (410 respondenten) zijn de belangrijkste redenen dat ze na hun 18de nog tijd genoeg hebben om een rijbewijs te halen en er nu nog geen behoefte aan hebben om al auto te gaan rijden.»

In 2014 is er door middel van een vragenlijstonderzoek onder deelnemers en hun begeleiders een onderzoek gedaan naar hoe begeleid rijden in de praktijk wordt ingevuld (R-2014-15/R-2014-15A): «De eerste twee stappen van de evaluatie tonen aan dat de begeleid rijden-fase in Nederland serieus wordt genomen. Er wordt daadwerkelijk geoefend en de meeste 2toDrivers doen dit ook regelmatig en in verschillende situaties en omstandigheden. Daarmee is in principe het doel van begeleid rijden bereikt: in relatief veilige omstandigheden ervaring opdoen voordat een jonge automobilist alleen de weg opgaat.»

Ten slotte heeft de SWOV in september 2015 in een factsheet samengesteld met de informatie die zij heeft verzameld over begeleid rijden.

Daarnaast heeft SIRA Consulting een procesevaluatie uitgevoerd. Hieruit is gebleken dat de organisaties die betrokken zijn bij het experiment hier positief tegenover staan en goed samenwerken. Wel werden enkele aandachtspunten gesignaleerd. Vier daarvan hadden betrekking op de communicatie. Ten eerste was er onduidelijkheid over het aanvragen van de begeleiderspas voordat het rijbewijs kan worden aangevraagd. Ten tweede was niet geheel duidelijk dat begeleid rijden in het buitenland verboden is. Ten derde was de verzekeringssituatie voor deelnemers aan begeleid rijden niet voor alle betrokken duidelijk. En ten vierde was er, naast de officiële website www.2toDrive.nl, ook een andere website waarbij op het oog leek dat het om een officiële website ging. Deze punten konden tijdens het experiment worden verholpen. De andere aandachtspunten hingen direct samen met het feit dat het hier een experiment betrof op grond van artikel 186, eerste lid, van de wet en dat op grond van dat artikel alleen bij algemene maatregel van bestuur en alleen voor de duur van het experiment kan worden afgeweken van bepalingen uit Hoofdstuk VI van de wet. Dat had tot gevolg dat het bijvoorbeeld niet mogelijk was een strafbaarstelling op te nemen voor een dronken begeleider of de beginnerstermijn aan te passen. Bij de vormgeving van de opzet voor de definitieve invoering van begeleid rijden is met deze kanttekeningen van de verschillende onderzoeken rekening gehouden. In hoofdstuk 4 en de artikelsgewijze toelichting zal nader op deze aandachtspunten worden ingegaan.

Ook eerdere onderzoeken laten positieve beelden zien van begeleid rijden. Zo laat het onderzoek van SWOV zien over begeleid rijden in de praktijk (2014) dat jongeren het coachen erg nuttig (35,2%) respectievelijk nuttig (43,2%) vinden, en dat begeleiders het begeleiden ook erg nuttig (63,9%) respectievelijk nuttig (30,2%) vinden.

De adviezen en tips die begeleiders geven aan de jongeren kunnen hen helpen bij het inschatten van gevaren en risico's. Door van een ervaren begeleider aanwijzingen te krijgen tijdens het autorijden wordt de jonge automobilist ervaring bijgebracht en helpt hem dit in de periode dat hij na zijn achttiende verjaardag zelfstandig autorijdt.

Daarnaast zien verschillende partijen deze voordelen ook in. Zo heeft bijvoorbeeld de ANWB laten weten positief te zijn over de regeling in het algemeen tijdens de internetconsultatie. De ANWB benadrukte dat begeleid rijden een positieve bijdrage levert aan de verkeersveiligheid.

Doelstelling van het experiment was het beoordelen van de potentiële bijdrage van begeleid rijden aan de verkeersveiligheid van jonge, beginnende bestuurders. Hoewel de hierboven weergegeven uitkomsten van het onderzoek niet vanuit wetenschappelijk oogpunt op statistisch significante wijze aangeven dat begeleid rijden een positief effect heeft op de verkeersveiligheid, zijn de bevindingen wel veelbelovend. Het doel van begeleid rijden is het opdoen van ervaring in een veilige omstandigheden met een ervaren begeleider naast de jonge bestuurder. De ervaring van de ervaren begeleider wordt doorgegeven aan de jonge bestuurder. De risico's en gevaren tijdens het autorijden kunnen daarmee beter ingeschat worden door de jonge onervaren bestuurders. In de periode tussen het zeventiende en achttiende jaar doen ze onder begeleiding extra rijervaring op, waardoor ze uiteindelijk veiligere bestuurders worden.

Al het bovenstaande heeft geleid tot het besluit begeleid rijden definitief in te voeren, omdat de groep jongeren tot 24 jaar nog steeds tot een van de meest risicovolle groepen in het verkeer behoort. Ook bij de definitieve invoering wordt verwacht dat begeleid rijden positieve effecten zal hebben op de verkeersveiligheid. Wel is ook nu een evaluatiebepaling opgenomen, waarbij de duur van de evaluatieperiode niet korter moet zijn dan vijf jaar, omdat anders het onvoldoende mogelijk is om te kijken naar de mogelijke effecten van het begeleid rijden op de verkeersveiligheid.

Achtergrondinformatie: cijfers over begeleid rijden

Vanaf het moment dat het experiment is ingegaan tot april 2016 zijn er in totaal 147.005 geslaagde deelnemers en 131.931 begeleiderspassen aangevraagd⁹. Bij de invoering van het experiment in 2011 is uitgegaan van 20.000 deelnemers per jaar, terwijl in het jaar 2015 er zo'n 43.000 geslaagde deelnemers waren¹⁰. Er is dus veel animo voor begeleid rijden. Het gemiddelde slagingspercentage bij de deelnemers lag in 2015 op 56 procent, tegenover 50 procent bij de overige kandidaten voor het rijexamen voor de categorie B¹¹.

4. Hoofdpijnen van het voorstel

Bij de definitieve invoering van begeleid rijden is de vormgeving van het experiment uitgangspunt geweest. Daarnaast is specifiek aandacht besteed aan de door SIRA Consulting aangegeven aandachtspunten en de in de eerder genoemde brieven van 2 november 2015 respectievelijk 12 april 2016 gedane toezeggingen. Tevens is, vanuit het oogpunt van het terugdringen van de administratieve lasten voor de burgers, nog nadere aandacht besteed aan de systematiek met de begeleiderspas. Dit heeft geleid tot de volgende opzet voor de definitieve invoering van het begeleid rijden:

⁹ Cijfers CBR en RDW.

¹⁰ Cijfers CBR en RDW.

¹¹ CBR Jaarverslag 2015.

a. Voorwaarden

Kern is dat de jongeren die de leeftijd van zeventien jaren hebben bereikt overeenkomstig de bij algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden een rijbewijs voor de categorie B kunnen aanvragen. Het blijft daarnaast mogelijk om te wachten totdat de leeftijd van achttien jaren is bereikt. Het is daarom niet verplicht om te kiezen voor het systeem van begeleid rijden.

Het is de houder van het in het kader van begeleid rijden behaalde rijbewijs verboden om, totdat hij achttien jaar is geworden, een motorrijtuig van de categorie B te besturen:

1. zonder geldige begeleiderspas,
2. buiten Nederland, en
3. zonder dat er op de zitplaats naast hem een op de geldige begeleiderspas voorkomende begeleider zit, die bovendien voldoet aan de aan die begeleider gestelde eisen.

In de nieuwe opzet is de eis van de begeleiderspas (eis onder 1) gehandhaafd. Hierop zal nader worden ingegaan onder d.

Met de eis onder 2 wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid uit richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PbEG L 403; verder: de derde rijbewijsrichtlijn). In de derde rijbewijsrichtlijn wordt voor het besturen van motorrijtuigen van de categorieën B en BE een minimumleeftijd van achttien jaar vastgesteld, maar kan op grond van artikel 4, lid 6, onderdeel d, die minimumleeftijd voor beide categorieën worden verlaagd tot zeventien jaren. In dat geval is het rijbewijs alleen geldig op het grondgebied van de lidstaat van afgifte totdat de houder de reguliere minimumleeftijd heeft bereikt. Lidstaten, andere staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland kunnen rijbewijzen afgegeven aan jongeren onder de achttien jaar wel erkennen op hun grondgebied. Betrokkenen zullen in het betreffende land zelf moeten nagaan of dit is gebeurd.

Omgekeerd geldt hetzelfde voor Nederland. Nederland heeft ervoor gekozen om momenteel niet over te gaan tot het erkennen van buitenlandse rijbewijzen B afgegeven aan jongeren onder de achttien jaar. Er zijn momenteel nog teveel verschillende varianten van begeleid rijden in de verschillende landen.

De eisen aan de begeleider (onder 3) worden onderscheiden in eisen waaraan de potentiële begeleider moet voldoen om op de begeleiderspas te kunnen worden vermeld en de eisen waaraan hij moet voldoen tijdens het begeleiden. Op deze eisen zal onder c en onder i worden ingegaan.

b. Leeftijden voor rijonderricht, theorie-examen en praktijkexamen

Zoals hierboven is aangegeven, zal de jongere vanaf het bereiken van de zeventiende verjaardag zijn rijbewijs voor de categorie B kunnen aanvragen.

In de internetconsultatie is gesuggereerd de minimumleeftijd voor het behalen van het rijbewijs B te verhogen tot 21 jaar. Hiervan is afgezien, omdat dit in strijd is met de derde rijbewijsrichtlijn. Wel biedt de derde rijbewijsrichtlijn lidstaten de mogelijkheid om vanaf zeventien jaar het rijbewijs B te behalen. Tot het bereiken van de leeftijd van 18 jaar is dat rijbewijs dan alleen geldig in het land van afgifte.

Om met zeventien jaar het rijbewijs te kunnen halen, moet de jongere daarvoor rijlessen kunnen volgen en zijn theorie- en zijn praktijkexamen kunnen afleggen. Bij de definitieve vormgeving wordt voorgesteld

dezelfde leeftijden te hanteren als tijdens het experiment: ten minste 16 jaar voor het afleggen van het theorie-examen, ten minste 16 jaar en zes maanden voor het beginnen met rijlessen voor de categorie B en ten minste 17 jaar voor het afleggen van het praktijkexamen voor die categorie. Uit de evaluatie zijn geen bezwaren op dit punt gebleken. Deze leeftijden worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (het Reglement rijbewijzen). Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het ontwerpbesluit tot wijziging van het Reglement rijbewijzen zal worden voorgehangen bij beide kamers der Staten-Generaal.

In het kader van de internet consultatie is de vraag voorgelegd of het afleggen van een tussentijdse toets (op basis van artikel 70, vierde lid, van het Reglement rijbewijzen) mogelijk blijft. Deze vraag wordt bevestigend beantwoord. Tussentijdse toetsen worden afgelegd in het kader van de praktijkopleiding. Nu voor deelnemers aan begeleid rijden de minimumleeftijd voor het volgen van praktijklessen wordt verlaagd tot 16 jaar en zes maanden, is dit ook de minimumleeftijd voor het afleggen van tussentijdse toetsen. Voor een (verdere) verlaging van de leeftijd waarop een tussentijdse toets kan worden afgelegd, een vraag uit de internetconsultatie, is geen aanleiding. De jongere mag immers pas vanaf 16 jaar en zes maanden beginnen met rijlessen.

c. De begeleider

Eisen aan de begeleider

De begeleider moet voldoen aan een aantal eisen, alvorens hij kan worden vermeld op de begeleiderspas. Het gaat hier om eisen betreffende de leeftijd van de begeleider, de periode gedurende welke de begeleider ten minste in het bezit is van het rijbewijs B en het feit dat hij van onbesproken verkeersgedrag moet zijn. De concrete eisen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd en zullen naar verwachting dezelfde zijn als de eisen waaraan de begeleider thans dient te voldoen in het kader van experiment (zie artikel 173w van het Reglement rijbewijzen). Verderop in de memorie van toelichting, onder d, wordt ingegaan hoe deze eisen worden gecontroleerd.

Het bovenstaande betreft de eisen waaraan de begeleider dient te voldoen voordat hij kan worden vermeld op de begeleiderspas. Er worden echter ook eisen gesteld aan de begeleider, waaraan hij tijdens het begeleiden moet voldoen. In het wetsvoorstel is een wettelijke basis opgenomen om deze eisen bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Om een blanco grondslag te vermijden, worden de nadere eisen beperkt tot eisen betreffende het rijbewijs en het verkeersgedrag van de betrokken begeleider. Tevens is daarbij aandacht besteed aan de handhaafbaarheid van die eisen. Bij de uitwerking van deze eisen gaat het onder andere om de volgende eisen.

Allereerst betreft het de eis dat de begeleider niet onder invloed van de rijvaardigheid beïnvloedende stoffen mag zijn. Het verkeren in die toestand kan immers het zinvol begeleiden nadelig beïnvloeden. Deze eis is weliswaar niet nieuw, maar kon niet goed worden gehandhaafd, omdat voor het experiment alleen afwijkingen mogelijk waren van bepalingen uit hoofdstuk VI van de wet. Daarom wordt in het wetsvoorstel voorzien in aanpassingen die dit wel mogelijk maken: een aanpassing van de artikelen 8 en 176, waardoor ook de begeleider niet onder invloed van de rijvaardigheid beïnvloedende stoffen mag zijn. Tevens zijn aanpassingen opgenomen om handhaving hiervan mogelijk te maken. In de artikelsgewijze toelichting wordt hierop nader ingegaan.

Daarnaast betreft het de eis dat de begeleider op de zitplaats naast de bestuurder moet zitten. Deze eis houdt verband met het doel van de begeleider: hij geeft de jonge bestuurder tips over hoe in bepaalde situaties zou kunnen worden opgetreden. Hij treedt op als coach. De begeleider geeft geen rijles en verricht zelf geen bestuurdershandelingen. Het begeleiden kan het beste worden gerealiseerd als de begeleider is gezeten naast de bestuurder. Zit de begeleider niet op de zitplaats naast de bestuurder, dan geldt hij niet als begeleider, maar als passagier, ook al staat zijn naam op de begeleiderspas. Het gevolg hiervan is dat de betrokken jongere dan niet voldoet aan de eisen waaronder zijn rijbewijs tot zijn achttiende jaar geldig is. Hij is daarmee strafbaar.

Verder moet de begeleider ook tijdens het begeleiden van onbesproken verkeersgedrag blijven. Raakt hij tijdens de begeleidingsperiode zijn rijbewijs kwijt of voldoet hij niet meer aan de eisen waaraan hij tijdens het begeleiden moet voldoen, dan mag hij niet meer begeleiden. Zie hiervoor verder paragraaf 4.i.

Van een begeleider mag, zo wordt ten slotte opgemerkt in reactie op een vraag uit de internetconsultatie, worden verwacht dat hij zich als een verantwoordelijk begeleider gedraagt en zich houdt aan de regels en dat hij de jongere niet dwingt daarvan af te wijken. Houdt de begeleider zich niet aan de eisen terwijl de jongere wel een motorrijtuig van de categorie B bestuurt, dan is die begeleider strafbaar.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft de vraag gesteld of in dit geval (een begeleider die niet meer aan de eisen voldoet) de jongere ook strafbaar is en hoe de jongere kan weten dat zijn begeleider niet langer aan de eisen voldoet.

Op basis van artikel 111a, derde lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel zoals dat voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State was voorgelegd, is de jongere niet strafbaar zijn als hij rijdt met een begeleider die niet meer aan de eisen voldoet.

Er is voor gekozen dit vooralsnog zo te laten en op dit punt geen strafbaarstelling van de jonge bestuurder op te nemen. Volstaan wordt derhalve met de strafbaarstelling van de begeleider. Gebleken is dat het niet veel voorkomt dat begeleiders, nadat zij zijn gecontroleerd ten behoeve van vermelding op de begeleiderspas, niet langer voldoen aan de gestelde voorwaarden. Begeleiders zijn in de meeste gevallen de ouders van de jongere die zich aan de verkeersregels houden en er juist op gebrand zijn dat hun kind zich ontwikkelt tot een verantwoord bestuurder. Uit onderzoek van de SWOV¹² blijkt dat niet alleen de jongeren het rijden onder begeleiding als nuttig ervaren, maar dat ook de begeleiders er zo over denken. De begeleiders zien het begeleiden als een verantwoordelijke taak, die ze overigens niet als belastend of moeilijk ervaren. Verder geven de begeleiders aan dat de kwaliteit van het rijden van de jongere in de loop van het begeleidingstraject verbetert. Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat de begeleider, als hij wordt betrapt op het begeleiden onder invloed, een rij- en begeleidingsverbod opgelegd zal krijgen (zie de voorgestelde aanpassing van artikel 162 van de wet). In de praktijk zal de jongere in dit geval dan niet door kunnen rijden met die begeleider.

d. De begeleiderspas

Noodzaak begeleiderspas

Bij de voorbereiding van het experiment is gekozen voor de systematiek van een begeleiderspas.

¹² Begeleid rijden in de praktijk (R-2014-15A en R-2014-15).

Doel van de begeleiderspas was, en is, onder andere om de zekerheid te hebben dat ten minste eenmaal, vooraf, is gecontroleerd of de beoogde begeleider voldoet aan de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen eisen. Hiermee is uitvoering gegeven aan de motie Roefs-De Rouwe¹³. In deze motie werd verzocht om te zorgen voor een toets van de verkeersantecedenten van de potentiële begeleider.

Alternatief voor de begeleiderspas is de verklaring omtrent het gedrag (VOG). Ten aanzien hiervan moet worden geconcludeerd dat de redenen die destijds hebben geleid tot afwijzing van deze optie, nog steeds gelden. Via dat instrument kunnen alleen de strafrechtelijke registers worden geraadpleegd en wordt alleen het strafrechtelijk (verkeers)verleden van de potentiële begeleider beoordeeld. In deze screening komt geen informatie beschikbaar van mensen aan wie het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) een educatieve maatregel of een onderzoek naar de rijvaardigheid of de geschiktheid heeft opgelegd, terwijl ook deze informatie van belang is voor de beoordeling van het verkeersverleden van de potentiële begeleider. Het nagaan van deze gegevens zou, bij de keuze voor deze optie, in aanvulling op de verklaring omtrent het gedrag, alsnog moeten worden geregeld. Op deze manier wordt de aanvrager geconfronteerd met extra administratieve lasten en kan bovendien onduidelijkheid ontstaan, als de verklaring omtrent het gedrag wel zou worden afgegeven, maar er bij de controle van de CBR-gegevens alsnog bezwaar blijken te bestaan, of omgekeerd. Bovendien is de VOG een onevenredig zwaar instrument. Het doel van begeleid rijden en de begeleiderspas is immers het waarborgen van een matigende invloed van primair de ouders als hun kinderen na het succesvol behalen van het B-rijbewijs de eerste rijervaring in een auto opdoen. Het zou ook merkwaardig zijn dat ouders een justitiële screening moeten ondergaan voordat zij op de zitplaats naast hun zoon of dochter mogen gaan zitten. Om deze redenen is ook bij de vormgeving van de definitieve vormgeving niet gekozen voor de constructie van een verklaring omtrent het gedrag.

Gelet op bovenstaande overwegingen is de systematiek van de begeleiderspas gehandhaafd. Deze systematiek is nodig om te kunnen bezien of de begeleider in het verleden verkeersantecedenten heeft opgebouwd die het begeleiden in de weg kunnen staan. Daarnaast is de constructie wenselijk om de verbinding tussen de deelnemer en zijn begeleider te bevestigen. Ten slotte biedt de begeleiderspas ook een aangrijpingspunt voor handhaving. Daarom dient de deelnemer zo'n begeleiderspas bij zich te dragen en is het rijbewijs totdat de houder achttien jaar is geworden, uitsluitend geldig samen met de begeleiderspas.

Aanvraagprocedure begeleiderspas

De aanvraagprocedure zoals die geldt in het kader van het experiment blijft ongewijzigd. De Dienst Wegverkeer (RDW) is verantwoordelijk voor de controle of de begeleider bij aanvraag voldoet aan de gestelde eisen en voor de afgifte van de begeleiderspassen. De uitwerking van de aanvraagprocedure geschiedt bij algemene maatregel van bestuur.

Het afgifteproces van de begeleiderspas blijft bestaan uit twee stappen. In de eerste stap meldt de persoon die als begeleider wil optreden zich maximaal zes maanden voor de 17e verjaardag van de te begeleiden persoon bij de RDW, op de door die dienst te bepalen wijze. Met deze termijn wordt voorkomen dat mensen zich al heel vroeg aanmelden met het risico dat ook de controle op antecedenten heel vroeg heeft plaatsgevonden en eventuele recente antecedenten niet worden meegenomen. De

¹³ Kamerstukken 2008/09 29 398, nr. 144.

potentiële begeleider verklaart bij de aanmelding expliciet akkoord dat hij voldoet aan de eisen die aan hem als begeleider worden gesteld en met de beoordeling of zich niet een van de verhinderingsvoorwaarden voor registratie als begeleider heeft voorgedaan. Tevens geeft hij bij deze gelegenheid ook aan dat hij ermee bekend is dat hij tijdens het begeleiden over een geldig rijbewijs voor de categorie B moet blijven beschikken en dit rijbewijs op eerste vordering van de opsporingsambtenaar behoorlijk ter inzage moet afgeven, maar ook dat hij als begeleider kan worden bestraft als hij zich schuldig heeft gemaakt aan begeleiden onder invloed van alcohol of drugs en dat dit als misdrijf strafbaar is. Op de wijze waarop de controle op de verkeersantecedenten plaatsvindt wordt verderop ingegaan.

Op de begeiderspas is plaats voor maximaal vijf begeleiders. Uit onderzoek van SWOV¹⁴ blijkt dat er gemiddeld twee tot drie begeleiders op de begeiderspas worden vermeld en dat bijna alle jongeren hun vader of moeder als begeleider hebben aangewezen. De beperking tot maximaal vijf begeleiders stuit derhalve niet op problemen.

In de tweede stap doet de jongere een aanvraag voor een begeiderspas. Hij kan dat doen vanaf zes maanden voor zijn zeventiende verjaardag. Hij maakt zich op een speciale webapplicatie bij de RDW bekend met zijn DigiD. Als eerste worden daarna de voorwaarden voor deelname aan «begeleid rijden» gepresenteerd. Zo krijgt hij informatie dat zijn rijbewijs tot zijn 18e verjaardag alleen geldig is samen met de begeiderspas, alleen Nederland en als er een nuchtere begeleider op de zitplaats naast hem zit, die ook op de begeiderspas is vermeld en die in het bezit is van een geldig rijbewijs. Hij wordt er verder op attent gemaakt dat de potentiële begeleider van onbesproken verkeersgedrag moet zijn en dat de RDW hierop toetst (zie hierboven, eerste stap), en dat de begeleider ook tijdens periode van het begeleiden moet blijven voldoen aan de eisen (zie paragraaf 4.i). Ten slotte wordt hij gewezen op het feit dat gemaakte kosten niet worden geretourneerd als hij bijvoorbeeld er niet in slaagt voor zijn achttiende verjaardag zijn rijbewijs te behalen. Vervolgens worden de personen die zich bij de RDW hebben aangemeld als zijn begeleiders en die, zoals uit de controle van de RDW is gebleken, voldoen aan de eisen, in een scherm getoond. De jongere selecteert uit dit lijstje minimaal één en maximaal vijf begeleiders. De mogelijkheid bestaat de aanvraag af te breken indien één of meer gewenste begeleiders (nog) niet op het lijstje vermeld staan. De aanvrager betaalt ten slotte ook online de kosten voor de begeiderspas. Mocht een deelnemer tijdens het experiment bijvoorbeeld een nieuwe begeleider op zijn pas willen laten plaatsen, doorloopt hij opnieuw deze procedure en krijgt hij een nieuwe begeiderspas. De oude wordt dan ongeldig.

De begeiderspas wordt eerder aangevraagd dan het rijbewijs. Het rijbewijs kan pas worden aangevraagd als de RDW het besluit tot afgifte van de begeiderspas heeft genomen en dit besluit heeft geregistreerd in het rijbewijsregister. Op deze manier wordt, zonder dat grote inbreuk wordt gemaakt op het afgifteproces van het rijbewijs, bewerkstelligd dat de jongere op het moment dat hij de beschikking heeft gekregen over zijn nieuwe rijbewijs, tevens de beschikking heeft over de vereiste begeiderspas. De begeiderspas wordt door de RDW separaat aan de aanvrager verzonden. De aanvraag van het rijbewijs vindt plaats op de gebruikelijke wijze bij de gemeente.

Voor potentiële begeleiders zonder de beschikking over internet of houders van een rijbewijs afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in

¹⁴ Begeleid rijden in de praktijk; Vragenlijstonderzoek onder 2toDrivers en hun coaches, R-2014-15a.

een andere lidstaat van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of Zwitserland heeft de RDW een papieren procedure beschikbaar. De deelnemer betaalt uiteindelijk op de door de RDW vastgestelde wijze het door de RDW vastgestelde tarief voor de begeleiderspas.

In reactie op de suggestie van het OM wordt opgemerkt dat op termijn zal worden bekeken of de procedure rond de aanvraag en afgifte van de begeleiderspas en het rijbewijs aan een jongere die met 17 jaar zijn rijbewijs wil halen, eventueel kan worden vereenvoudigd. Dit punt zal bij de evaluatie worden meegenomen.

Controle van de begeleiders alvorens ze kunnen worden vermeld op de begeleiderspas

Zoals hierboven reeds is aangegeven, verklaart de beoogde begeleider zich akkoord met de controle door de RDW van zijn verkeersantecedenten. Welke gegevens precies worden gecontroleerd en op welke wijze de controle door de RDW plaatsvindt, zal bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Uitgangspunt is dat dit dezelfde gegevens zijn als nu het geval is in het kader van het experiment. Personen ten aanzien van wie wordt vastgesteld dat ze niet aan alle voorwaarden voldoen, kunnen derhalve niet door de deelnemer bij de aanvraag van de begeleiderspas worden geselecteerd als begeleider en kunnen niet als begeleider op de begeleiderspas worden vermeld.

Model begeleiderspas

Het model wordt bij ministeriële regeling vastgesteld.

Kosten vervangende begeleiderspas

In het kader van de internetconsultatie is de vraag gesteld wie de kosten draagt van de (vervanging) van de begeleiderspas. Die kosten komen voor rekening van de jongere (of als hij dat zo heeft geregeld, van zijn ouders).

e. Bezwaar en beroep

Tegen een besluit van de RDW om een persoon niet te registreren als potentiële begeleider staat bezwaar en beroep open. Er is sprake van een besluit, gericht op rechtsgevolg, namelijk het toekennen van de bevoegdheid om op te treden als begeleider, als de deelnemer voor die persoon heeft gekozen als begeleider. De potentiële begeleider heeft een zelfstandig belang bij het besluit van de RDW en moet daartegen op kunnen komen, bijvoorbeeld als administratieve fouten zouden zijn gemaakt.

f. Het rijbewijs

Net zoals het geval is tijdens het experiment zal de zeventienjarige, die met goed gevolg het theorie- en het praktijkexamen voor de rijbewijscategorie B heeft afgelegd, zijn geschiktheid heeft aangetoond voor die rijbewijscategorie en ten aanzien van wie de RDW het besluit tot afgifte van de begeleiderspas heeft genomen en dat heeft geregistreerd in het rijbewijzenregister, een rijbewijs voor de categorie B kunnen aanvragen. In reactie op een vraag uit de internetconsultatie wordt opgemerkt dat er geen aanleiding is om de geldigheidsduur van een eigen verklaring te verlengen. In zijn algemeenheid geldt dat een zo recent mogelijke beoordeling van de geschiktheid belangrijk is. Dat rijbewijs wordt afgegeven conform de Europese regelgeving, en heeft, tenzij uit de verklaring van geschiktheid van een kortere geschikt-

heidsduur blijkt, een geldigheidsduur van 10 jaar. Er is niet voor gekozen om een voorlopig rijbewijs af te geven dat geldig is tot het bereiken van de achttiende verjaardag. Ten eerste zou dat leiden tot extra administratieve lasten voor de betrokken jongere, omdat hij op zijn achttiende verjaardag dan weer een «normaal» rijbewijs zou moeten aanvragen. Dit zou een drempel kunnen zijn om deel te nemen aan begeleid rijden. Ten tweede zou dat leiden tot de noodzaak van aanpassingen in de regelgeving en automatisering om te bewerkstelligen dat de strafrechtelijke bepalingen en de bestuursrechtelijke maatregelen op de jongere van toepassing zijn totdat hij de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt en de beschikking heeft gekregen over een «normaal» rijbewijs. Op het rijbewijs wordt geen aparte codering opgenomen voor begeleid rijden. Dat is niet nodig omdat de geboortedatum van de houder op dat rijbewijs worden vermeld en het op die manier eenvoudig is vast te stellen hoe oud de houder is en dus wel of niet moet voldoen aan de voorwaarden van begeleid rijden.

In het kader van de internetconsultatie is de suggestie gedaan de deelnemer aan begeleid rijden te verplichten binnen een maand na het behalen van zijn praktijkexamen ook daadwerkelijk zijn rijbewijs aan te vragen, of hem te verplichten een minimum aantal kilometers te rijden met een begeleider. Deze suggesties zijn niet overgenomen. Allereerst is het de wens om ook in het kader van begeleid rijden de aanvraagprocedure van het rijbewijs zo veel mogelijk te laten aansluiten op de reguliere aanvraagprocedure. In dat kader ligt het opnemen van een verplichting voor de deelnemer aan begeleid rijden om binnen een maand na het slagen voor het praktijkexamen het rijbewijs aan te vragen niet voor de hand. Bovendien is het geenszins zeker dat dit dan vervolgens ook leidt tot het daadwerkelijk gaan rijden onder begeleiding. Van het opnemen van een minimumaantal kilometers is afgezien, omdat dit niet controleerbaar is.

g. Verplichtingen voor de deelnemer na het behalen van het rijbewijs B

In het kader van begeleid rijden heeft ook de jongere verplichtingen. Hij is feitelijk en juridisch de bestuurder van het voertuig. Overtreding van de verkeersregels zal dan ook worden bestraft binnen de kaders die bij of krachtens de wet zijn gesteld. Dat betekent dat ten aanzien van hem het hele instrumentarium van hoofdstuk IX betreffende de handhaving (artikelen 158 e.v.) van de WVV 1994 ter beschikking staat. Dit betreft onder andere het ter inzage geven van rij- en kentekenbewijzen, alsmede de verplichting mee te werken aan voorlopige ademonderzoeken, ademanalyse en bloedonderzoek. Tevens zal de deelnemer aan begeleid rijden, vanaf het tijdstip waarop de Wet van 26 september 2014 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het verbeteren van de aanpak van het rijden onder invloed van drugs (Stb. 2014, 353) in werking is getreden, verplicht zijn mee te werken aan een speekselonderzoek of een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties. De verplichtingen zijn aangevuld met de verplichting om op eerste vordering van de opsporingsambtenaren niet alleen het rijbewijs, maar ook de begeleiderspas behoorlijk ter inzage af te geven. De voorschriften die bij of krachtens de wet voor de beginnende bestuurder gelden, zijn ook op de jongeren van toepassing die op zeventienjarige leeftijd de beschikking hebben gekregen over het rijbewijs B. Zo geldt ten aanzien van hem, zolang hij als beginner wordt aangemerkt, de lagere alcohollimiet van 0,2 promille en is de beginnersregeling onverkort op hem van toepassing. Ook de recidiveregeling is op hem van toepassing, zoals die overigens van toepassing is op alle rijbewijshouders. En in geval er twijfel bestaat aan zijn rijvaardigheid of geschiktheid, bijvoorbeeld als hij zich schuldig heeft gemaakt aan ernstige verkeersovertredingen, zoals een forse overschrijding van de wettelijke alcohollimiet, zal de politie een

mededeling op grond van artikel 130, eerste lid, van de wet uitbrengen en zal het CBR hem, afhankelijk van de situatie, een educatieve maatregel of een onderzoek naar de rijvaardigheid of geschiktheid opleggen.

Verder is het de jongere verboden tot zijn achttiende verjaardag buiten Nederland een motorrijtuig van de rijbewijscategorie B te besturen, rijden, zonder een aan hem afgegeven, geldige begeleiderspas bij zich te hebben en zonder een begeleider te rijden, die op de begeleiderspas staat, op de zitplaats naast hem is gezeten, niet onder invloed is en ook overigens aan de bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen voldoet. Rijdt hij toch in het buitenland, dan loopt hij de kans dat hij daar geacht wordt te rijden zonder (geldig) rijbewijs met alle mogelijke gevolgen van dien.

h. Aansprakelijkheid

Op dit punt hebben geen aanpassingen plaatsgevonden. Voor de aansprakelijkheidsvraagstukken wordt bij begeleid rijden aangesloten bij het huidige wettelijke systeem. Dit houdt in dat de jongere die in het kader van begeleid rijden zijn rijbewijs heeft verkregen aansprakelijk is voor het eigen gedrag en door hem begane verkeersdelicten. De schade als gevolg van de aansprakelijkheid van de bestuurder wordt gedekt via de wettelijk verplichte autoverzekering van de eigenaar. De deelnemer dient te voldoen aan de eisen die begeleid rijden aan hem stelt (bezit van een geldig rijbewijs, op de pas voorkomende begeleider die aan de eisen voldoet en op de zitplaats naast hem zit, geldige begeleiderspas). De verwachting is dan ook niet dat er, zolang betrokkene aan de eisen voldoet, op grote schaal beperkingen zijn opgenomen in de autoregelingen die werkgevers met hun werknemers afsluiten. Dit alles zorgt ervoor dat er geen belemmeringen zijn om leaseauto's voor begeleid rijden te gebruiken.

i. Controle van de begeleider tijdens de periode van het begeleiden en sancties voor de begeleider als hij niet voldoet aan de eisen

In het wetsvoorstel is de bepaling opgenomen dat de begeleider op eerste vordering van de betrokken opsporingsambtenaar zijn rijbewijs behoorlijk ter inzage dient te overhandigen. Op deze manier kan de politie de identiteit van de begeleider vaststellen en controleren of de juiste begeleider als zodanig optreedt.

Om goed zijn taak als begeleider te kunnen uitvoeren moet de begeleider niet onder invloed zijn van alcohol, drugs of medicijnen en moet hij op de zitplaats naast de bestuurder zitten. Het is noodzakelijk dat hierop kan worden gecontroleerd. Met het oog hierop bevat het wetsvoorstel bepalingen om te kunnen optreden tegen een begeleider die onder invloed is van stoffen die de rijvaardigheid beïnvloeden. Zo wordt artikel 8 van de wet uitgebreid met de bepaling dat de vastgestelde grenswaarden voor alcohol en drugs ook gelden voor de begeleider en worden bepalingen opgenomen die ook de begeleider verplichten zijn medewerking te verlenen aan een onderzoek naar deze stoffen. Bij overtreding van de vastgestelde grenswaarden pleegt dan ook de begeleider een strafbaar feit. Tevens zal de begeleider, vanaf het tijdstip waarop de Wet van 26 september 2014 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het verbeteren van de aanpak van het rijden onder invloed van drugs (Stb. 2014, 353) in werking is getreden, verplicht zijn mee te werken aan een speekselonderzoek of een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties. Ook wordt de mogelijkheid opgenomen van een rij- en een begeleidingsverbod van maximaal 24 uur voor de begeleider. Is er op dat moment nog een andere persoon in het voertuig aanwezig die als begeleider op de

begeleiderspas staat vermeld, dan mag de rit worden voortgezet met die betreffende begeleider, uiteraard op voorwaarde dat de jongere zich niet schuldig heeft gemaakt aan rijden onder invloed. Is er geen andere begeleider aanwezig, dan mag de jongere niet verder rijden en zal iemand anders als bestuurder moeten optreden. Als de jongere toch gaat rijden, rijdt hij zonder geldig rijbewijs en is hij strafbaar.

Er is niet voor gekozen om de invordering en inhouding van het rijbewijs van de begeleider mogelijk te maken, om de mogelijkheid te introduceren om de begeleider een ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen op te leggen of om op de begeleider die wegens begeleiden onder invloed onherroepelijk is veroordeeld, de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten van toepassing te verklaren. Evenmin zal ten aanzien van de begeleider een mededeling kunnen worden uitgebracht in het kader van de vorderingsprocedure. Dit zal in de lagere regelgeving worden geregeld. De vorderingsprocedure is, op grond van de formulering van artikel 130, eerste lid, van de wet van toepassing op rijbewijshouders. Er is, op wetsniveau, niet specifiek aangegeven dat de betrokken rijbewijshouder ook bestuurder moet zijn geweest van een motorrijtuig. De vorderingsprocedure betreft immers de beoordeling van de rijvaardigheid of geschiktheid van een rijbewijshouder indien daaraan twijfel is ontstaan. Daarvan kan onder omstandigheden ook sprake zijn als de rijbewijshouder niet een motorrijtuig bestuurt. In de bijlage bij de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 zijn de omstandigheden vermeld, waarin sprake is van het vermoeden van ongeschiktheid of ontbrekende rijvaardigheid. In artikel 2, tweede lid, van die regeling is bepaald dat als het vermoeden van ongeschiktheid wordt gebaseerd op bijlage 1, onderdeel B, subonderdeel III, Drogerende stoffen, betrokkene bij minimaal één feit als bestuurder betrokken te zijn geweest. Zonder aanpassing van deze formulering zou derhalve ook een mededeling kunnen worden uitgebracht als een van die feiten waarop de mededeling wordt gebaseerd door betrokkene zou zijn begaan als begeleider. Deze aanpassing zal bij het opstellen van de lagere regelgeving worden meegenomen.

Omdat de begeleider per slot van rekening geen (feitelijk of juridisch) bestuurder is, maar alleen optreedt als raadgever en tips geeft, worden deze instrumenten ten opzichte van de begeleider als disproportioneel aangemerkt.

Ten slotte wordt evenmin voorgesteld om de begeleider strafbaar te stellen als hij niet op de zitplaats naast de bestuurder is gezeten: in dat geval geldt hij niet als begeleider, maar als passagier en rijdt de jongere zonder begeleider en is hij daarmee strafbaar.

Zoals hierboven onder d is aangegeven, wordt de potentiële begeleider vooraf getoetst om te bezien of hij als begeleider kan optreden. Bij de voorbereiding van het experiment is er vanuit gegaan dat het merendeel van de potentiële begeleiders van onbesproken gedrag is en blijft. De ervaringen in Duitsland laten zien dat het slechts zeer zelden voorkomt dat ten aanzien van een eenmaal goedgekeurde begeleider tijdens de periode dat hij kan optreden als begeleider een onherroepelijke rijontzegging van kracht wordt of dat hem in die periode een verplichting tot een educatieve maatregel of een onderzoek wordt opgelegd. Cijfers uit het experiment bevestigen deze verwachting: door de RDW is aangegeven dat slecht ten aanzien van twee begeleiders gedurende de tijd dat zij begeleider waren een mededeling is uitgebracht wegens het vermoeden van het ontbreken van de vereiste rijvaardigheid of geschiktheid en uit informatie van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) is gebleken dat ten aanzien van zestien begeleiders het rijbewijs is ingenomen in verband met openstaande boetes.

Bij de voorbereiding van de definitieve invoering is de vraag onder ogen gezien of er aanleiding is om te controleren of een begeleider tijdens de periode dat hij kan begeleiden nog steeds voldoet aan de eisen. Deze vraag is bevestigend beantwoord. De bedoeling is dat een begeleider van onbesproken verkeersgedrag is en blijft. Blijkt bij controle van de begeleider dat bijvoorbeeld zijn rijbewijs inmiddels ongeldig is geworden of verklaard, of dat hij zijn rijbewijs had moeten inleveren, dan mag hij niet meer begeleiden, ondanks het feit dat hij nog wel op de begeleiderspas staat. Voor de consequenties hiervan voor de betrokken jongere wordt verwezen naar § c.

In het kader van de internetconsultatie is opgemerkt dat begeleiders veelal onbekend zouden zijn met wat van hen wordt verwacht. De suggestie is gedaan om de toekomstige begeleider een rijles te laten bijwonen. Uit de evaluatie is niet gebleken dat er op dit punt problemen zouden zijn. Verder is het niet wenselijk om rij scholen te verplichten toekomstige begeleiders mee te laten rijden. Bovendien is een toekomstige begeleider geen rijinstructeur, maar iemand die waar nodig tips geeft aan de bestuurder. De jonge bestuurder is immers geslaagd voor zijn rijexamen en heeft zijn rijbewijs gehaald. Hij is dan ook zelf verantwoordelijk voor wat er gebeurt als hij het motorrijtuig bestuurt. Als rij scholen informatiepakketten aan toekomstige begeleiders willen aanbieden, staat hen dat vrij. Verder staan op de website van 2toDrive verschillende initiatieven met extra hulp voor begeleiders en staan veelgestelde vragen met antwoorden en tips.

j. Privacy

Zoals hierboven al is toegelicht, zal de RDW, ter uitvoering van de motie van de Kamerleden De Rouwe en Roefs (Kamerstukken II 2008/09, 29 398, nr. 144), voor een aantal gegevens de basisregistratie personen en het rijbewijsregister kunnen raadplegen en zal hij voor de overige gegevens van het CBR bericht ontvangen of er in de voorafgaande vier jaar al dan niet een educatieve maatregel of een onderzoek is opgelegd. Ook hier verstrekt het CBR geen concrete gegevens, maar bericht het alleen dat de betrokken kandidaat niet voldoet aan de door het CBR gecontroleerde eisen. Op basis hiervan beslist de RDW of iemand al dan niet als begeleider kan optreden. Is dat niet het geval, dan zal de naam van deze persoon niet voorkomen op de lijst van potentiële begeleiders. De aanvrager van de begeleiderspas krijgt geen informatie op welke grond betrokkene is afgewezen als begeleider. Naar het oordeel van het (toenmalige) College Bescherming Persoonsgegevens (CBP; thans Autoriteit Persoonsgegevens), neergelegd in zijn brief van 29 maart 2011, is door niet te kiezen voor de VOG maar voor het raadplegen van de eigen systemen, gekozen voor de minst belastende wijze om uitvoering te geven aan de eerder genoemde motie Roefs-De Rouwe. Naar het oordeel van het CBP betreft het hier vanuit een oogpunt van privacybescherming een adequate regeling, omdat er niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan strikt noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Bij de aanpassingen in de ICT-systemen zijn, zoals ook door het CBP is aangegeven, de beveiligingsmaatregelen als bedoeld in artikel 13 van de Wet bescherming persoonsgegevens, meegenomen.

k. Verhouding tot andere rijbewijscategorieën

Jongeren die als zeventienjarige de beschikking krijgen over het rijbewijs B, krijgen automatisch de beschikking over het rijbewijs AM (bromfietrijbewijs).

Deelnemers die een carrière in de transportsector ambiëren, hebben tevens mogelijkheden om hun kwalificaties ten aanzien van het daartoe

benodigde rijbewijs eerder te behalen. Als toelatingseisen voor het praktijkexamen C gelden namelijk de leeftijd van 18 jaar en het bezit van een rijbewijs B dan wel een geregistreerde verklaring van rijvaardigheid voor de categorie B die niet ouder is dan een jaar en zes maanden. Een deelnemer aan begeleid rijden heeft het rijbewijs B reeds in bezit voordat hij de leeftijd van 18 jaar bereikt en kan daardoor meteen na de 18e verjaardag praktijkexamen voor het rijbewijs C doen.

Voor de duur van het experiment leeftijdsverlaging buschauffeurs (Besluit van 7 september 2010, Stb. 694) geldt een vergelijkbare voorziening voor jongeren die het rijbewijs D willen halen (artikel 173d van het Reglement rijbewijzen). Daarmee is het ook mogelijk om rijles nemen in een bus van de leeftijd van 17 jaar op voorwaarde dat de kandidaat een beroepsopleiding in het personenvervoer over de weg volgt als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs. In het kader van dat experiment is het vervolgens mogelijk om met 18 jaar onder bepaalde voorwaarden een bus in het openbaar vervoer besturen. Doordat de jongere op zijn achttiende verjaardag al beschikt over een rijbewijs B, kan hij meteen na zijn 18e verjaardag in het kader van het experiment leeftijdverlaging buschauffeurs praktijkexamen doen voor het rijbewijs D. Hij hoeft niet eerst na zijn 18e verjaardag het rijbewijs B te halen. Inmiddels is besloten ook dit experiment om te zetten in definitieve regelgeving¹⁵.

1. Aanpassing van de beginnerstermijn

De beginnerstermijn is in stappen ingevoerd.

Eerste stap invoering beginnerstermijn

De eerste stap werd gezet met ingang van 30 maart 2002 in het kader van de vorderingsprocedure (Wijziging van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid, Stcr. 2002, nr. 80). Met deze wijzigingsregeling werd nadere uitwerking gegeven aan het in het Integraal Veiligheidsplan (IVP)¹⁶ aangekondigde maatregelen die specifiek gericht zijn op beginnende bestuurders. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de beginnende bestuurders die of herhaaldelijk ernstige verkeersfouten maken of rijden onder invloed. De maatregelen betreffende niet-alcoholgerelateerde verkeersfouten en de maatregelen betreffende alcoholmisbruik zijn gescheiden van elkaar, omdat alcoholmisbruik ook in de bestaande procedure via een ander traject wordt behandeld (het traject van de lichamelijke en geestelijke geschiktheid) dan het maken van verkeersfouten (rijvaardigheidstraject). Samenvoeging van de maatregelen in één traject zou leiden tot ongewenste samenloopproblemen. Vanaf 2002 was een rijbewijshouder beginnende bestuurder gedurende de eerste vijf jaar na de datum waarop aan hem voor de eerste maal een rijbewijs is afgegeven. Het maakt daarbij niet uit voor wat voor type motorrijtuig dit rijbewijs is afgegeven: vanaf het moment van de eerste afgifte van welk rijbewijs dan ook begint de termijn te lopen. Dit eerstafgegeven rijbewijs kan een Nederlands rijbewijs zijn, maar onder omstandigheden ook een niet-Nederlands; dit volgt uit de schakelbepalingen in de wet (o.a. art. 130, vijfde lid, wet). De aanvangsdatum van de termijn van vijf jaar is dus de dag waarop dit rijbewijs door het gezag buiten Nederland werd afgegeven. Zodra hij in Nederland gaat wonen, wordt hij als beginnende bestuurder aangemerkt, totdat er vijf jaar zijn verstreken na de afgifte van het eerste rijbewijs. Latere omwisseling in een Nederlands rijbewijs verandert hier niets aan. Voor de verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij genoemde wijzigingsregeling.

¹⁵ Brief van (Kamerstukken II vergaderjaar 2015/16, 29 380, nr. 480).

¹⁶ Integraal Veiligheidsplan, Kamerstukken II vergaderjaar 1998/99, 26 604, nr. 1, blz. 64–66.

Tweede stap invoering beginnerstermijn

Met ingang van 1 januari 2006 is vervolgens in het strafrecht een verlaagde wettelijke alcohollimiet voor beginnende bestuurders geregeld. Voor het begrip beginnende bestuurder is toen aansluiting gezocht bij het reeds in de toen geldende Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid gebruikte begrip.

De reden voor deze verlaging van de wettelijke alcohollimiet voor beginnende bestuurders waren tweeledig. Uit nationaal en internationaal onderzoek blijkt dat bestuurders die kort hun rijbewijs hebben, relatief vaak betrokken zijn bij verkeersongevallen. Dat beginnende bestuurders relatief vaak betrokken zijn bij verkeersongevallen is deels toe te schrijven aan onervarenheid en deels ook aan jeugdige overmoed, omdat deze groep voor 85 tot 90 procent bestaat uit jonge bestuurders. In zijn algemeenheid is immers uit onderzoek gebleken dat de effecten van alcoholgebruik die voor een meer ervaren bestuurder kunnen worden gecompenseerd door ervaring en routine, bij een minder ervaren bestuurder, ongeacht zijn leeftijd, zwaarder wegen. Hierdoor treedt al bij een alcoholgehalte tussen 0,2 en 0,5 promille een zodanig verhoogd risico voor de verkeersveiligheid op dat invoering van een lagere alcohollimiet voor alle beginnende bestuurders wenselijk is¹⁷. Daarom is ervoor gekozen om de beginnerstermijn niet te koppelen aan een bepaalde leeftijd (bij voorbeeld 24 jaar), omdat hiermee geen recht zou worden gedaan aan het feit dat er ook personen zijn die op oudere leeftijd voor het eerst een rijbewijs halen voor wie ook geldt dat ze als gevolg van gebrek aan ervaring onvoldoende kunnen compenseren. Bovendien kan worden gesteld dat het handhaven van een leeftijd van bij voorbeeld 24 jaar sprake is van leeftijdsdiscriminatie. Bij de invoering van het rijbewijs voor de categorie AM (het bromfietsrijbewijs) is de beginnerstermijn vervolgens verlengd voor jongeren die voor het eerst hun rijbewijs AM halen als ze jonger zijn dan achttien jaren¹⁸.

De langere beginnerstermijn voor deelnemers aan begeleid rijden is ingevoerd in de Verzamelwet Verkeer en Waterstaat 2010. De gedachte was toen dat het ook in deze gevallen van belang was dat personen, die in dit kader op een lagere leeftijd dan achttien jaren hun rijbewijs B halen, als beginnende bestuurder worden aangemerkt en dat ook voor deze bestuurders de langere termijn geldt gedurende welke zij als beginnende bestuurder worden aangemerkt¹⁹.

Huidige regelgeving

In de huidige regelgeving is de beginnerstermijn gekoppeld aan de leeftijd waarop het eerste rijbewijs is behaald. Wordt het eerste rijbewijs (en dat kan dus zijn een rijbewijs voor de categorie AM, T, of in het kader van het experiment met begeleid rijden B) behaald op een leeftijd jonger dan 18 jaren, dan is de rijbewijshouder gedurende zeven jaren beginner. Gedurende die periode geldt voor de rijbewijshouder de lagere alcohollimiet en de beginnersregeling op grond van artikel 130 van de wet. Wordt het eerste rijbewijs (ongeacht de categorie) behaald vanaf achttien jaar of ouder, dan is de betrokken rijbewijshouder gedurende vijf jaren beginner.

Aanleiding voorstel tot aanpassing beginnerstermijn

Voor een zo groot mogelijk effect van het begeleid rijden op de verkeersveiligheid is het van belang dat de jongeren zoveel mogelijk onder

¹⁷ Kamerstukken II vergaderjaar 2004/05, 29 844, nr. 3, blz. 1–2.

¹⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 477, nr. 3, blz. 6–7.

¹⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 403, nr. 8.

begeleiding rijden. Daarom is het van belang om mogelijke drempels voor deelname aan begeleid rijden uit de weg te ruimen. Een van die mogelijke drempels is de beginnerstermijn. Dit feit wordt benoemd bij de procesevaluatie van begeleid rijden als aandachtspunt²⁰. Door, net als voor de automobilisten die na hun achttiende verjaardag het rijbewijs B behalen, de beginnerstermijn voor deelnemers aan begeleid rijden op vijf jaar te stellen wordt gestimuleerd dat zij ook voor hun achttiende verjaardag het rijbewijs aanvragen en zoveel en zo snel mogelijk onder begeleiding gaan rijden. De verwachting is dat hiermee wordt voorkomen dat jongeren die voor hun achttiende verjaardag hebben voldaan aan de voorwaarden voor het rijbewijs toch tot na hun achttiende verjaardag wachten met het aanvragen van het rijbewijs. Dit laatste heeft immers tot gevolg dat op hen de reguliere beginnerstermijn van vijf jaar van toepassing is, maar dan zonder dat zij ervaring hebben opgedaan die ze in het kader van begeleid rijden zouden hebben opgedaan. Door de beginnerstermijn gelijk te maken voor jongeren die het rijbewijs B voor en na hun achttiende verjaardag halen wordt getracht het begeleid rijden verder te stimuleren om zo meer kilometers te rijden met een ervaren begeleider naast de jonge bestuurder.

Het bovenstaande is aanleiding geweest om een aanpassing voor te stellen van de beginnerstermijn. Uitgangspunt blijft dat de jongere die voor zijn achttiende verjaardag het rijbewijs voor de categorie AM of T behaalt, zeven jaar beginner blijft, gerekend vanaf de dag waarop aan hem voor het eerst een rijbewijs is afgegeven. Alleen als aan deze jongere vervolgens voor zijn achttiende verjaardag ook het rijbewijs voor de categorie B is afgegeven, wordt de beginnerstermijn vastgesteld op vijf jaar, ingaande met ingang van de datum waarop aan hem dat rijbewijs B is afgegeven. Hiermee wordt een aanmoediging gegeven om niet alleen het praktijkexamen af te leggen voor de achttiende verjaardag, maar ook daadwerkelijk voor het bereiken van de achttiende verjaardag dat rijbewijs aan te vragen en ervaring op te doen onder begeleiding van een begeleider. De aanpassing van de beginnerstermijn is dan gerechtvaardigd, omdat de jonge bestuurder in deze gevallen alleen mag rijden met een begeleider. Wordt het rijbewijs B echter pas na de achttiende verjaardag afgegeven, dan blijft de bewuste jongere (dus de jongere die op 16- of 17 jarige leeftijd het rijbewijs voor de categorie AM of T heeft gehaald) gedurende zeven jaar beginner.

De Afdeling advisering van de Raad van State vraagt zich af of het wel logisch is dat een jongere die net voor zijn achttiende verjaardag een rijbewijs AM, T of A1 haalt en direct na zijn achttiende verjaardag een rijbewijs B een beginnerstermijn opgelegd krijgt die aanzienlijk langer is dan een jongere die net na zijn achttiende verjaardag het eerste rijbewijs haalt (ongeacht de categorie). De Afdeling doet de aanbeveling de voorstellen op dit punt aan te passen.

De regering merkt hierover het volgende op. Uitgangspunt is dat er een langere beginnerstermijn geldt voor jongeren die hun eerste rijbewijs halen op een jongere leeftijd dan achttien jaar. Hiervoor is reeds ingegaan op de reden hiervoor. Bepalend voor de duur van de beginnerstermijn is derhalve de leeftijd waarop voor het eerst het rijbewijs wordt behaald.

Er wordt alleen een uitzondering op dit beginsel voorgesteld voor jongeren die voor hun achttiende verjaardag in het kader van begeleid rijden het rijbewijs B halen. Zij mogen immers alleen rijden met een ervaren begeleider naast zich en zo kunnen ervaring opdoen in het verkeer. Hiermee wordt aangemoedigd om voor de achttiende verjaardag het B-rijbewijs te halen en hierdoor ervaring op te doen met begeleid

²⁰ Procesevaluatie 2toDrive; Analyse van de processen van het experiment 2toDrive. (2014), blz. 15.

rijden. Deze aanmoediging wordt gedaan, omdat uit het onderzoek van SWOV blijkt dat begeleid rijden een positief effect heeft op het ongevalsrisico.

Voor jongeren die na hun achttiende verjaardag een andere rijbewijscategorie behalen geldt een andere situatie. Deze jongeren kunnen er weliswaar vrijwillig voor kiezen om tips en ervaringen van een ervaren automobilist te ontvangen, maar zij mogen ook zelfstandig de weg op. Wanneer ook in dit geval de beginnerstermijn aangepast zou worden naar de gebruikelijke vijf jaar, dan is er geen extra stimulans meer om te starten met begeleid rijden. Daarnaast zouden er situaties kunnen ontstaan, waarbij iemand op zijn zestiende het AM-rijbewijs heeft behaald en op zijn achttiende het rijbewijs B, en dus al op zijn eenentwintigste verjaardag niet meer onder de beginnersregeling valt. De regering acht dit niet wenselijk. Er is daarom gekozen om de beginnerstermijn niet aan te passen wanneer iemand zijn B-rijbewijs na zijn achttiende verjaardag behaalt. Hier blijft de beginnerstermijn gelden die voortkomt uit het behalen van het AM- of T-rijbewijs voor zijn achttiende verjaardag.

Haalt iemand zijn eerste rijbewijs (ongeacht de categorie) vanaf achttien jaar of ouder, dan blijft de beginnerstermijn vijf jaar vanaf de datum waarop dat eerste rijbewijs is afgegeven.

Op grond van artikel 4 lid 3 onder a van de derde rijbewijsrichtlijn kunnen lidstaten een rijbewijs voor de categorie A1 afgeven aan aanvragers die de leeftijd van zestien jaren hebben bereikt. Lidstaten kunnen er op grond van artikel 4 lid 6 onder c voor kiezen deze minimumleeftijd te verhogen tot 17 of 18 jaar. Nederland heeft er om verkeersveiligheidsredenen voor gekozen om de minimumleeftijd voor A1 vast te stellen op 18 jaar. Het is echter mogelijk dat ene een jongere die in een andere lidstaat van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of Zwitserland op 16- of 17-jarige leeftijd een rijbewijs voor de categorie A1 heeft behaald, in Nederland is komen te wonen en gebruik zou willen maken van de mogelijkheid van begeleid rijden. Als deze jongere vervolgens voor zijn achttiende verjaardag ook het rijbewijs B heeft verkregen, geldt ook voor hem de beginnerstermijn op 5 jaar. Hij wordt derhalve op deze wijze gelijk gesteld met jongeren die op 16- of 17-jarige leeftijd het rijbewijs AM of T hebben behaald.

Schematisch komt het op het volgende neer:

<i>1 rijbewijscategorie</i>	Onder 18 jaar	Boven 18 jaar
AM/T/A1 (EU)	7 jaar	5 jaar
B	5 jaar (was 7 jaar)	5 jaar
Overige rijbewijscategorieën	n.v.t.	5 jaar

<i>2 rijbewijscategorieën</i>	B onder de 18 jaar	B boven de 18 jaar
Eerst AM/T/A1 (EU) onder de 18 jaar behaald	5 jaar na afgiftedatum B (was 7 jaar)	7 jaar na afgiftedatum AM/T

Het OM heeft de suggestie gedaan om de aanpassing van de beginnerstermijn te schrappen voor de deelnemers aan het begeleid rijden. Om de hierboven aangegeven redenen is niet voor deze optie gekozen. Als alternatief heeft het OM, net zoals de politie, de suggestie gedaan voor een vaste beginnerstermijn, ongeacht de categorie. Deze suggestie is ook door een respondent in het kader van de internetconsultatie gedaan. Deze suggestie is niet overgenomen, omdat er bij een uniforme leeftijdsgrens

geen invulling wordt gegeven aan het feit dat er naast het leeftijdsaspect ook een aspect van onervarenheid is. De beginnerstermijn is juist ingevoerd om invulling te geven aan beiden aspecten (leeftijd en onervarenheid).

Omdat op het punt van de beginnersleeftijd geen overgangsrecht is opgenomen, geldt de aanpassing met ingang van de datum van inwerkingtreding ook voor beginnende bestuurders die op dat tijdstip al beginnende bestuurder waren. Wanneer er sprake is van een gunstigere situatie met nieuwe wetgeving, dan is het gebruikelijk om geen overgangsrecht op te nemen. De nieuwe wetgeving geldt dus ook voor de personen die eerst onder de «oude» wetgeving» vielen. Voor de handhaving maakt het dit ook eenvoudiger, omdat alleen de nieuwe wetgeving dient te worden toegepast.

5. Uitvoering en handhaving

a. Dienst Wegverkeer (RDW)

De RDW heeft aangegeven dat de voorgestelde aanpassingen relatief weinig impact hebben op de organisatie van de RDW. Tevens wordt aangegeven dat het tarief voor de begeleiderspas kan worden verlaagd, onder andere omdat er een groter aantal deelnemers is dan aanvankelijk werd verwacht, het aantal contactmomenten minder vaak plaats vindt dan vooraf werd gedacht, het proces in de afgelopen jaren efficiënter is ingericht en de kosten van de fysieke kaart lager zijn geworden. Of er verdere aanpassingen in het proces mogelijk zijn, vergt, zo heeft de RDW aangegeven, nader onderzoek. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de mogelijkheid dat de begeleider die in het bezit is van een WRM-pas, zich ook digitaal kan melden.

Voor uitvoering van de thans voorliggende voorstellen, derhalve zonder eventuele verdere optimalisatie van de processen, is aanvullende financiering niet nodig. Wel zal, in het kader van de reguliere procedures betreffende de vaststelling van de tarieven, een voorstel worden gedaan voor aanpassing van het tarief van de begeleiderspas.

b. Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)

Het CBR heeft aangegeven dat het wetsvoorstel geen gevolgen zal hebben op de organisatie, ICT of werkwijze van het CBR bij het examineren van jongeren die willen deelnemen aan begeleid rijden.

c. Politie en openbaar ministerie (OM)

Politie en OM merken op dat de aanpassing van de beginnerstermijn op handhavingsproblemen kan stuiten. Om eerder genoemde reden is niet voor aanpassing gekozen. Wat voor de politie en het OM het belangrijkste aandachtspunt is, is dat voor een rijbewijshouder die op jongere leeftijd eerst AM, T1 of A1 (EU) heeft behaald en die op zeventienjarige leeftijd zijn rijbewijs B heeft behaald, de beginnerstermijn wijzigt van zeven naar vijf jaar.

Na de aanpassing gelden de volgende beginnerstermijnen:

- eerste rijbewijs voor de categorie AM of T of A1 (EU) behaald op 16- of zeventienjarige leeftijd: beginnerstermijn 7 jaar;
- eerste rijbewijs, ongeacht categorie, behaald vanaf 18 jaar of ouder: beginnerstermijn 5 jaar;
- eerste rijbewijs voor de categorie AM of T of A1 (EU) behaald op 16- of zeventienjarige leeftijd én rijbewijs B behaald en afgegeven vóór het bereiken van de leeftijd van achttien jaar: beginnerstermijn 5 jaar vanaf datum afgifte rijbewijs voor de categorie B.

Aanvullend heeft het OM mondeling te kennen gegeven dat het voorstel overigens naar verwachting niet tot handhavingsproblemen zal leiden.

Verder geeft de politie aan dat aanpassing van de politiesoftware nodig is enerzijds om de controle op het zijn van beginnend bestuurder te vergemakkelijken en anderzijds om een formulier aan te maken voor het nieuwe begeleidingsverbod (al dan niet in combinatie met een rijverbod). Na aanpassing zal het handhavingsbezwaar tegen de voorgestelde aanpassing van de beginnerstermijn grotendeels zijn weggenomen. Ook het OM geeft aan dat de definitieve invoering van begeleid rijden leidt tot de noodzaak van aanpassing van het bedrijfsprocesstelsel. Over de consequenties hiervan vindt nader overleg plaats met de betrokken instanties, alsmede met het Ministerie van Veiligheid en Justitie, zodra de consequenties bekend zijn.

6. Gevolgen voor de administratieve lasten en de nalevingskosten

Er worden op basis van de invoering van begeleid rijden in 2011 geen nieuwe verplichtingen ingevoerd die resulteren in extra administratieve lasten. Voor de volledigheid is hieronder wel een herijking van de administratieve lasten opgenomen, waarbij is uitgegaan van de bestaande deelnemersaantallen.

Administratieve lasten zijn kosten voor burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Voor begeleid rijden verandert er niets aan de reeds bestaande verplichtingen die bestuurders van personenauto's hebben bij het aanvragen en kunnen tonen van het rijbewijs. Hierdoor zijn er geen extra administratieve lasten voor begeleid rijden op het gebied van het rijbewijs.

Wel zijn er kosten en administratieve lasten als gevolg van de begeleiderspas voor de deelnemers en hun mogelijke begeleiders. Iedere deelnemer aan begeleid rijden moet een begeleiderspas aanvragen voordat hij zijn rijbewijs kan aanvragen en de weg op mag. Alleen in combinatie met de begeleiderspas is het rijbewijs geldig.

Uitgangspunten

Het experiment begeleid rijden is met ingang van 1 november 2011 in werking getreden. Voor de herberekening van de administratieve lasten is uitgegaan van gegevens over het laatste voltallig jaar, dus 2015. Op deze wijze is rekening gehouden met het feit dat het experiment een aanloopperiode met lagere aantallen kende. Zo waren er bijvoorbeeld in 2012 16.794 geslaagde deelnemers en in 2015 al 43.408.

Vanaf de start van het experiment tot april 2016 zijn 131.931 begeleiderspassen afgegeven en zijn er circa 350.000 geregistreerde begeleiders. Dit houdt in dat er gemiddeld 2,5 begeleiders op een begeleiderspas staan. In 2015 zijn er zo'n 38.000 begeleiderspassen afgegeven. Hierbij wordt uitgegaan van alle afgegeven begeleiderspassen, dus inclusief de nieuwe begeleiderspassen die moeten worden aangevraagd als gevolg van verlies van de begeleiderspas of door een verandering in de (gegevens van) begeleiders die op de pas staan.

Het bovenstaande houdt in dat voor de berekeningen is uitgegaan van de volgende cijfers:

Aantal deelnemers per jaar: 43.000 (2015)

Aantal begeleiders per deelnemer: 2,5

Aantal aanvragen begeleiderspassen per jaar: 38.000 (2015)

Het verschil in deelnemers en het aantal aangevraagde begeleidersspassen komt doordat het aantal deelnemers is bepaald aan de hand van het aantal geslaagde deelnemers bij het CBR. is zijn dus niet het aantal deelnemers dat het rijbewijs aanvraagt. Wat opvalt is dat in de eerder genoemde procesevaluatie 12% van de deelnemers wacht met het aanvragen van het rijbewijs totdat zij 18 jaar zijn geworden en daarom hoeven zij geen begeleiderspas aan te vragen.

Deelnemers

Bij de invoering van het experiment is uitgegaan van 20.000 deelnemers per jaar, 30 minuten per deelnemers voor de kennisname van de opzet, en 30 minuten voor het aanvragen van de begeleiderspas. Bij het experiment ging het daarom om 20.000 uur aan administratieve lasten per jaar voor de deelnemers.

Via een online aanvraagformulier kan de begeleiderspas worden aangevraagd. De inschatting is dat hier nog steeds ongeveer een half uur voor nodig is, inclusief het lezen van de voorwaarden en de opzet, en de betaling via IDDeal. De extra 30 minuten waar bij de invoering van het experiment nog rekening werd gehouden, zijn vervallen. De mogelijkheid van begeleid rijden is inmiddels algemeen bekend. Ten tijde van de invoering van het experiment was dit nog anders, omdat nog aan de bekendheid van begeleid rijden moest worden gewerkt. In totaal hebben de deelnemers aan begeleid rijden hierdoor te maken met $43.000 \times 0,5$ uur is 21.500 uur aan administratieve lasten per jaar.

Begeleiders

Bij de invoering van het experiment is uitgegaan van 50.000 begeleiders per jaar, 30 minuten per begeleider voor de kennisname van de opzet en doelstelling van begeleid rijden, en 15 minuten voor het digitaal invullen van het formulier. Dit resulteerde in 37.500 uur aan administratieve lasten per jaar voor de begeleiders.

Potentiële begeleiders van de deelnemers aan begeleid rijden moeten zich ook na de definitieve invoering aanmelden. Het invullen van het digitale formulier kost ze naar verwachting 15 minuten, inclusief inloggen via DigiD. De 30 minuten per begeleider voor kennisname van de opzet en doelstelling van begeleid rijden blijft aangehouden, omdat de verwachting is dat de begeleiders (meestal ouders/verzorgers) goed de achtergrond en doelstelling van begeleid rijden willen weten voordat zij zich opgeven als begeleider.

Er zijn in totaal $38.000 \times 2,5$ is 95.000 begeleiders per jaar, die per persoon 45 minuten aan administratieve lasten hebben. Per jaar komt dit uit op 71.250 uur aan administratieve lasten.

Verschillen ten opzichte van het experiment

De definitieve invoering van begeleid rijden verandert niets aan de in het kader van het experiment bestaande verplichtingen. De verschillen in de administratieve lasten ten opzichte van het experiment zijn minimaal. Het aantal deelnemers van 20.000 per jaar is inmiddels achterhaald en bij de huidige berekening wordt uitgegaan van het hoogste aantal deelnemers per jaar (43.000 in 2015).

Tegenover de hogere administratieve lasten door een verdubbeling van het aantal deelnemers staat een besparing als gevolg van de bekendheid van het experiment. Tot 1 maart 2016 waren al bijna een half miljoen personen bekend geraakt met het experiment, waarvan er bijna 150.000

jongeren en circa 350.000 begeleiders. Dit zijn alleen de personen die rechtstreeks in contact zijn gekomen met begeleid rijden, en nog zonder de personen die op de hoogte zijn van het bestaan van begeleid rijden. De bekendheid van en interesse in begeleid rijden is de laatste jaren enorm toegenomen. In het kader van de administratieve lasten neemt de tijd ter kennisneming van de opzet daarom enorm af.

In het tijdelijk besluit waarin het experiment is toegelicht is gereageerd op het advies van ACTAL van 7 april 2011. Hierin schetst ACTAL de mogelijkheid van een minder belastend alternatief voor de controle van de begeleider. Volstaan zou kunnen worden met de eis dat de begeleider ten minste tien jaar in het bezit zou moeten zijn van een rijbewijs. In paragraaf 4.d is toegelicht waarom de begeleiderspas gehandhaafd blijft en niet voor een ander alternatief is gekozen.

Verlaging administratieve lasten door jongeren die niet langer apart rijbewijs AM halen

In het onderzoek van SWOV uit 2014²¹ staat het volgende over het behalen van het AM-rijbewijs in relatie tot begeleid rijden: «Van de jongeren die nog geen bromfietsrijbewijs hadden, rijdt nu 13% een enkele keer en 21% regelmatig op een bromfiets. Uiteraard is niet uit te sluiten dat een deel van deze jongeren, als begeleid rijden niet had bestaan, ook een rijbewijs AM hadden gehaald.» Hierin staat aangegeven dat dus 34% wel eens op een bromfiets heeft gereden, maar er is niet concreet de vraag gesteld of jongeren het behalen van het AM-rijbewijs ook overslaan doordat zij nu eerder het B-rijbewijs kunnen halen. De aanname in het tijdelijk besluit over de invoering van begeleid rijden blijft daarom overeind. Hierin staat dat maximaal 20% van de jongeren die aan begeleid rijden meedoet de keuze zal maken om het behalen van het AM-rijbewijs over te slaan. In de huidige berekening gaat het daarom om 8.600 deelnemers.

Tijdsbeslag theorie-examen AM: 30 minuten²².

Kosten theorie-examen AM: € 31,00²³.

Voor het theoriegedeelte van het rijbewijs AM bespaart dit 4.300 uur en € 266.600,- aan administratieve lasten per jaar.

In het Tijdelijk besluit begeleid rijden werd uitgegaan van de zogenaamde nulmeting administratieve lasten, waarbij er vanuit werd gegaan dat een tijdsbeslag van 2 uur en 50 minuten (170 minuten) voor het theorie-examen en hetzelfde tijdsbeslag voor het praktijkexamen benodigd was. Een bedrag van € 5,76 voor het theorie-examen en een bedrag van € 5,84 voor het praktijkexamen. In de huidige berekening wordt uitgegaan van de in de regelgeving vastgelegde duur en de door het CBR vastgestelde kosten voor het theorie- en praktijkexamen.

Tijdsbeslag praktijkexamen AM: 45 minuten²⁴.

Kosten praktijkexamen AM: € 104,00²⁵.

Voor het praktijkexamen van het rijbewijs AM bespaart dit 6.450 uur en € 894.400,- aan administratieve lasten.

De administratieve lasten als gevolg van minder deelnemers aan het theorie- en praktijkexamen voor het AM-rijbewijs resulteert in een

²¹ Begeleid rijden in de praktijk. Vragenlijstonderzoek onder 2toDrivers en hun coaches. R-2014-15A.

²² <https://www.cbr.nl/11213.pp>

²³ <https://www.cbr.nl/11213.pp>

²⁴ <https://www.cbr.nl/11215.pp>

²⁵ <https://www.cbr.nl/11215.pp>

verlaging van de administratieve lasten van in totaal 10.750 uur en € 1.161.000,-.

Verlenging geldigheid theoriecertificaat rijbewijs AM, A en B van 1 naar 1,5 jaar

Bij de invoering van het experiment begeleid rijden is besloten om de geldigheid van het theorie-examen te verlengen naar 1,5 jaar. Het CBR heeft bij de invoering van het experiment begeleid rijden in 2011 aangegeven dat deze verlenging zal leiden tot zo'n 6.000 minder herexamens als gevolg van het verstrijken van de geldigheid van het certificaat. Dit uitgangspunt van 6.000 minder herexamens blijft gehandhaafd.

Tijdsbeslag theorie-examen AM: 30 minuten²⁶.

Kosten theorie-examen AM: € 31,00²⁷.

Dit betekent dat er hierdoor 3.000 uur en € 186.000,- aan administratieve lasten wordt bespaard.

Totaal

Experiment		Definitieve invoering		Verschil		
<i>tijd</i>	<i>kosten</i>	<i>tijd</i>	<i>kosten</i>	<i>tijd</i>	<i>kosten</i>	
Aanvraag begeleiderspas door deelnemers						
<i>Deelnemers</i>	20.000	43.000		+ 23.000		
<i>Per deelnemer</i>	60 min.	30 min.		- 30 min.		
<i>Totaal</i>	20.000 uur	21.500 uur		+ 1.500 uur		
Aanmelding voor begeleiderspas door begeleiders						
<i>Deelnemers</i>	50.000	95.000		+ 45.000		
<i>Per deelnemer</i>	45 min.	45 min.		0		
<i>Totaal</i>	37.500 uur	71.250 uur		+ 33.750 uur		
Totaal toename	57.500 uur	92.750 uur		+ 35.250 uur		
Besparing AM theorie						
<i>Deelnemers</i>	4.000	4.000	8.600	8.600	+ 4.600	+ 4.600
	(20%)	(20%)	(20%)	(20%)		
<i>Per deelnemer</i>	170 min.	€ 5,76	30 min.	€ 31,-	- 140 min.	+ € 25,24
<i>Totaal</i>	11.333 uur	€ 23.040,-	4.300 uur	€ 266.600,-	- 7.033 uur	+ € 243.560
Besparing AM praktijk						
<i>Deelnemers</i>	4.000	4.000	8.600	8.600	+ 4.600	+ 4.600
	(20%)	(20%)	(20%)	(20%)		
<i>Per deelnemer</i>	170 min.	€ 5,84	45 min.	€ 104,-	- 125 min.	+ € 98,16
<i>Totaal</i>	11.333 uur	€ 23.360,-	6.450 uur	€ 894.400,-	- 4.883 uur	+ € 871.040
Besparing door verlenging geldigheid theoriecertificaat						
<i>Deelnemers</i>	6.000	6.000	6.000	6.000	0	0
<i>Per deelnemer</i>	170 min.	€ 5,76	30 min.	€ 31,00	- 140 min.	+ € 25,24
<i>Totaal</i>	17.000 uur	€ 34.560,-	3.000 uur	€ 186.000,-	- 14.000 uur	+ € 148.040
Totaal afname	39.666 uur	€ 80.960,-	13.750 uur	€ 1.347.000,-	- 25.916 uur	+ € 1.266.040,-

Bij de aanvraag van de begeleiderspas van de deelnemers en de aanmelding voor de begeleiderspas van de begeleiders is er derhalve sprake van een toename van de administratieve lasten (35.250 uur). Bij AM theorie, besparing AM praktijk en de verlenging van de geldigheid van

²⁶ <https://www.cbr.nl/11213.pp>

²⁷ <https://www.cbr.nl/11213.pp>

het theoriecertificaat is er daarentegen sprake van een besparing en dus een verlichting van de administratieve lasten (25.916 uur en € 1.266.040,-). In totaal resulteert dit in een toename aan administratieve lasten van 9.334 uur en een afname in kosten van € 1.266.040,- per jaar.

Deze verschillen kunnen grotendeels verklaard worden door het grote verschil in de tijdsduur en de kosten waarmee wordt gerekend per theorie- en praktijkexamen voor het rijbewijs. In het Tijdelijk besluit ging het hier om tijdsduur van bijna 3 uur en kosten van ongeveer zes euro voor een examen, terwijl het CBR nu aangeeft dat het bij een examen gaat om minder dan 1 uur en om tientallen euro's voor een examen. De tijdsduur voor het afleggen van een examen is dus veel korter geworden, maar de kosten zijn veel hoger geworden.

Wanneer niet naar de besparing van het AM-rijbewijs wordt gekeken, dan valt op dat de administratieve lasten toenemen met 35.250 uur. Dit is grotendeels te verklaren door het toegenomen aantal deelnemers en aantal begeleiders.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat deelnemers niet verplicht zijn om deel te nemen aan begeleid rijden. Het is een zelfstandig besluit om deel te nemen aan begeleid rijden, waar een geringe verhoging van de administratieve lasten tegenover staat.

7. Advisering en consultatie

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de RDW, het CBR, de politie en het OM. Deze instanties staan positief tegen over definitieve invoering van begeleid rijden, maar hebben op enkele onderdelen opmerkingen gemaakt. Op de inhoud hiervan is elders in de memorie van toelichting, bij de bespreking van de desbetreffende punten, ingegaan

Internetconsultatie

Op 2 juni 2016 is het wetsvoorstel met bijbehorende memorie van toelichting gedurende een periode van vier weken (tot en met 3 juli 2016) opengesteld voor internetconsultatie. Er zijn in totaal vijf reacties binnengekomen, waarvan twee openbaar. De reacties zijn afkomstig van de ANWB, een belangenvereniging en drie particulieren.

Algemeen

De ANWB en een particulier zijn positief over de regeling in het algemeen. Zij hebben nog wel enige opmerkingen. De ANWB benadrukt dat begeleid rijden een positieve bijdrage levert aan verkeersveiligheid, en dat het slagingspercentage van begeleid rijden-kandidaten hoger is dan bij gewone kandidaten.

Regelgeving rond de begeleider

De meeste opmerkingen betreffen de rol en de positie van de begeleider. Een belangenvereniging is van mening dat een begeleider minimaal één maar wellicht meerdere rijlessen over het zijn van begeleider zou moeten bijwonen, omdat het voor de meeste begeleiders niet duidelijk zou zijn wat er van hen verwacht wordt. In de regelgeving worden eisen aan het gedrag van de begeleider gesteld. Zo mag deze niet onder invloed van de rijvaardigheid beïnvloedende stoffen zijn en moet de begeleider van onbesproken gedrag blijven tijdens de begeleidingsperiode. De vraag wordt door deze participant gesteld wie de verantwoordelijke persoon, wanneer de begeleider onder invloed is, en of van een adolescent

verwacht mag worden dat hij weigert om te gaan rijden als een jongere onder invloed is. Ook wordt gevraagd wie waar voor verantwoordelijk is. De belangenvereniging vraagt zich af welke kosten zijn verbonden aan omwisseling in verband met bijvoorbeeld het zoekraken van de pas. Een particulier merkt op dat het erop lijkt dat in artikel 162, vierde lid, aan de opsporingsambtenaar wordt voorgesteld om twee verboden op te leggen. Eerst een regulier rijverbod en daarna een begeleidingsverbod. Hij stelt daarom voor de formulering van dit nieuwe artikellid zodanig te wijzigen dat het rijverbod van rechtswege ook een begeleidingsverbod inhoudt.

Deze participant wijst er tevens op dat er enige gaten in de regelgeving lijken te zitten. Een begeleider die wordt gepakt krijgt tegelijkertijd een rij- en begeleidingsverbod, een bestuurder daarentegen die wordt gepakt krijgt alleen een rijverbod en mag nog wel begeleiden. Het rijverbod zou dus altijd tevens een begeleidingsverbod in moeten houden. Hij merkt hierbij op dat in artikel 160 en 162 niet lijkt te worden geregeld dat degene die op het punt staat te gaan begeleiden eveneens onderworpen moet kunnen worden aan een voorlopige ademluchtcontrole en een rijverbod opgelegd moet kunnen krijgen. De participant doet een aantal tekstvoorstellen ter verbetering van deze artikelen.

Termijn aanvraag rijbewijs

De ANWB merkt op dat uit de procesevaluatie blijkt dat 12% van de geslaagde begeleid rijden-kandidaten het rijbewijs pas op 18 jarige leeftijd aanvraagt bij de gemeente. Hierdoor doen deze kandidaten, wanneer zij met 17 jaar het rijexamen positief hebben afgelegd, in feite een jaar geen ervaringskilometers op, en hun vaardigheden kunnen zo wegzakken. De ANWB vindt dit onwenselijk, en stelt voor om bijvoorbeeld een minimale hoeveelheid kilometers onder begeleiding te verplichten, dan wel het aanvragen van het rijbewijs bij de gemeente te verplichten binnen bijvoorbeeld een maand.

Duur van het beginnersrijbewijs

De ANWB merkt op dat door de duur van het beginnersrijbewijs op 5 jaar te stellen vanaf het moment dat men het B rijbewijs heeft (en dus niet 7 jaar vanaf het moment dat men een AM of T rijbewijs heeft), het aantrekkelijker wordt gemaakt voor deelnemers om aan 2toDrive mee te doen. Omdat elk rijbewijs zijn specifieke kenmerken heeft en dus ook zijn specifieke veiligheidsaspecten, stelt de ANWB voor te onderzoeken of het mogelijk is voor elk gehaald rijbewijs een vaste periode van 5 jaar als beginnersrijbewijs in te stellen.

Beginleeftijd beginnende automobilisten

Een particulier vraagt zich af of het, gezien het gedrag van veel automobilisten die met 18 jaar het rijbewijs hebben gehaald, niet beter zou zijn de leeftijd aan te passen naar 21 jaar.

Geldigheidsduur Eigen Verklaring

Een belangenvereniging adviseert om de geldigheidsduur van de Eigen Verklaring te verlengen van 1 jaar naar anderhalf jaar, zeker wanneer er geen medische beperkingen zijn, om te voorkomen dat er ongelijkheid is in de aanvraag/afhandelingsprocedure is binnen het CBR.

Op de passende plaatsen in de toelichting is een reactie op deze punten opgenomen.

8. Communicatie

In de periode tussen de start van het experiment in 2011 en nu is veel gedaan aan de communicatie over begeleid rijden. Dit is ook af te lezen aan de grote interesse en het aantal aanmeldingen voor begeleid rijden. Bij het experiment werd uitgegaan van 20.000 deelnemers per jaar, terwijl het jaar 2015 nu 43.000 deelnemers had.

Sinds de start van de communicatie over begeleid rijden in juni 2011 heeft TeamAlert een goed bezochte website (www.2toDrive.nl) opgezet met alle informatie over het experiment en het gemakkelijk aanvragen van de begeleiderspas. Daarnaast heeft TeamAlert door middel van online campagnes en door het inzetten van free publicity gewerkt aan het vergroten van de bekendheid van begeleid rijden. In 2015 is de website 352.700 keer geraadpleegd. Alles wat jongeren, ouders en eventuele andere begeleiders willen weten over begeleid rijden is op één plek te vinden en de website biedt de mogelijkheid om eenvoudig de begeleiderspas aan te vragen. Tevens biedt de website de mogelijkheid tot het stellen van vragen.

De doelgroep van begeleid rijden vernieuwt continu, nieuwe groepen jongeren worden 16 jaar en kunnen deelnemen aan begeleid rijden. Deze groep jongeren brengt ook nieuwe begeleiders met zich mee. Het is daarom van belang dat de communicatie door blijft gaan en nieuwe groepen jongeren en begeleiders worden geïnformeerd over begeleid rijden.

Ook de RDW heeft een webpagina over de voorlichting over het aanvragen van de begeleiderspas en vervolgens het rijbewijs. Het CBR communiceert over de examens ten behoeve van het te behalen rijbewijs. Tenslotte zullen de politie en het OM er voor zorgen dat hun medewerkers op de hoogte worden gesteld van de regels voor het begeleid rijden.

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Inwerkingtreding zal plaatsvinden op een bij apart koninklijk besluit vastgesteld tijdstip. Het is gewenst de bedoeling de definitieve invoering zo veel mogelijk te laten aansluiten op de einde van de looptijd van het experiment, op 31 oktober 2017, dan wel zo kort mogelijk daarna te laten ingaan. Rekening zal worden gehouden met artikel 8 van de Tijdelijke Referendumwet. Wat de vaste verandermomenten betreft zal zo nodig gebruik worden gemaakt van de uitzonderingsgrond hoge c.q. buitensporige) private of publieke voor- of nadelen: het niet laten aansluiten zal tot nadelen kunnen leiden voor jongeren die in het kader van het experiment zijn begonnen met lessen, maar nog niet zo ver zijn dat ze voor het einde van het experiment een rijbewijs kunnen aanvragen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onderdeel A

Dit onderdeel bevat de aanvulling van artikel 1 met drie nieuwe begripsomschrijvingen, te weten de begripsomschrijvingen van het begeleiden, de begeleider en die van de begeleiderspas. Kenmerk van het begeleiden is dat de begeleider de jonge bestuurder waar nodig tips geeft samenhangende met het besturen van het motorrijtuig. In de definitiebepaling van begeleider is opgenomen dat als begeleider wordt aangemerkt de persoon die op begeleiderspas is vermeld en die is gezeten op de zitplaats naast de bestuurder (en ook aan de overige gestelde eisen voldoet). Dit betekent dat een op de begeleiderspas voorkomende persoon die op de

zitplaats naast de zeventienjarige bestuurder zit per definitie wordt aangemerkt als begeleider. Dit is van belang voor de handhaving van de strafbepalingen die betrekking hebben op de begeleider. Een uitvlucht die er bijvoorbeeld op neer komt dat de betrokkene weliswaar op de zitplaats naast de zeventienjarige bestuurder zit, maar in dit geval niet als begeleider, maar als passagier die niet optreedt als begeleider (omdat hij immers onder invloed niet goed kan begeleiden), is daarmee niet mogelijk. Bij de formulering van de definitiebepalingen is rekening gehouden met de ter zake door het OM gemaakte opmerkingen.

Artikel I, onderdeel B

In de in dit onderdeel opgenomen aanpassing van artikel 4b, onderdeel n, zijn de nieuwe taken vastgelegd van de RDW die specifiek betrekking hebben op het begeleid rijden. Het gaat hier om de behandeling van de aanvragen tot afgifte van een begeleiderspas en de afgifte van die begeleiderspas, en het registreren van gegevens in het rijbewijzenregister betreffende de begeleiderspas.

Artikel I, onderdeel C, en de artikelen III, onder 1, en IV, onder 1

Artikel I, onderdeel C, bevat een tweetal wijzigingen van artikel 8. Allereerst betreft het de aanpassing van artikel 8, eerste en tweede lid, om ook de begeleider die onder invloed is van de rijvaardigheid beïnvloedende middelen strafbaar te stellen. Zoals ook in de artikelsgewijze toelichting op onderdeel A is opgemerkt, geldt de persoon die op de begeleiderspas is vermeld en die is gezeten op de zitplaats naast de zeventienjarige bestuurder, per definitie als begeleider.

Verder is op dit punt sprake van een samenloop met de wet van 26 september 2014 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het verbeteren van de aanpak van rijden onder invloed van drugs (Stb. 2014, 353). Die wet voegt een nieuw vijfde lid in in artikel 8, met voor bepaalde, bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen, drugs specifieke limieten. Tevens wordt krachtens dat lid de limiet vastgelegd indien er sprake is van een combidelict (betrokkene wordt betrapt op rijden onder invloed van verschillende soorten drugs, of van alcohol en drugs). Het is uiteraard de bedoeling dat dit lid ook gaat gelden voor de begeleider. Daarom wordt in de artikelen III, en IV, onder 1, voorzien in samenloopbepalingen, de ene voor het geval de wet van 26 september 2014 eerder in werking treedt dan het voorliggende wetsvoorstel (artikel III) en de andere voor het geval die wet later in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel (artikel IV).

De tweede aanpassing betreft de aanpassing van de definitie wanneer iemand als beginnende bestuurder wordt aangemerkt. Dit is geregeld door herformulering van artikel 8, derde lid, aanhef. Deze aanpassing is reeds in het algemeen deel van de toelichting (paragraaf 4I) toegelicht. Ook op dit punt is rekening gehouden met de ter zake door het OM gemaakte opmerkingen. Op de opmerkingen van het OM betreffende de beginnerstermijn is reeds elders in de memorie van toelichting ingegaan.

Artikel I, onderdelen D en J

In artikel 111 is de afgifteprocedure geregeld voor degenen die de in de derde rijbewijsrichtlijn vastgestelde minimumleeftijden hebben bereikt (in dit geval 18 jaar voor de rijbewijscategorieën B en BE). Deze minimumleeftijden zijn vastgelegd in het Reglement rijbewijzen. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, biedt de derde rijbewijsrichtlijn de lidstaten de mogelijkheid om voor de catego-

rieën B en BE ook een rijbewijs voor die categorieën af te geven aan personen die de leeftijd van zeventien jaar hebben bereikt. Voorwaarde is dan wel dat dat rijbewijs tot de achttiende verjaardag alleen geldig is op het grondgebied van de lidstaat van afgifte.

Artikel 110 geeft de basis om bij algemene maatregel van bestuur de leeftijden voor het besturen van motorrijtuigen vast te stellen. Op basis van dit artikel is de nu geldende leeftijd van 18 jaar voor de rijbewijscategorie B vastgesteld en zal straks voor deelnemers aan begeleid rijden de leeftijd van 17 jaar worden vastgesteld. Artikel 111 bevat basis voor de reguliere aanvraagprocedure van rijbewijzen. In onderdeel D is als kern van de definitieve invoering van het begeleid rijden een nieuw artikel 111a opgenomen, waarin, in aanvulling op de reguliere aanvraagprocedure uit artikel 111 van de wet, een aparte aanvraagprocedure is opgenomen voor het begeleid rijden met daarin de hoofdlijnen hiervoor. De keuze voor deze optie is ingegeven door de wens binnen de structuur van de wet aan te geven dat er voor deelnemers aan begeleid rijden aanvullende voorwaarden gelden voor de aanvraag van het rijbewijs en de hoofdlijnen hiervan vast te leggen.

In het eerste lid van het nieuwe artikel 111a is vastgelegd dat afgifte van een rijbewijs B aan een aanvrager tussen de 17 en 18 jaar, in aanvulling van de algemeen geldende eisen voor afgifte van een rijbewijs, alleen kan plaatsvinden als in het rijbewijzenregister is geregistreerd dat ten aanzien van de aanvrager een begeleiderspas is afgegeven. Tevens wordt in dit eerste lid bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere voorwaarden worden gesteld aan de afgifte van dat rijbewijs B. Deze voorwaarden hebben betrekking op de eis van de begeleiderspas, de aanvraagprocedure voor die begeleiderspas en de eisen waaraan de begeleider moet voldoen. Tevens is bepaald dat de kosten van de begeleiderspas worden vastgesteld door de RDW.

In het tweede lid is bepaald dat artikel 114 van de WVV 1994 van overeenkomstige toepassing op de aanvraagprocedure van de begeleiderspas. Dit betekent dat het ook voor het verkrijgen van een begeleiderspas verboden is opzettelijk onjuiste opgaven te doen, onjuiste inlichtingen te verschaffen en onjuiste bewijsstukken en nadere bescheiden te overleggen.

In het derde lid is het verbod opgenomen voor de deelnemer aan begeleid rijden om voor zijn achttiende verjaardag buiten Nederland een motorrijtuig van de categorie B te besturen, zonder geldige begeleiderspas en zonder dat een begeleider naast hem zit, die aan de vastgestelde eisen voldoet.

In het vierde en vijfde lid is aangegeven in welke gevallen de begeleiderspas ongeldig wordt, respectievelijk ongeldig wordt verklaard. Omdat een begeleiderspas relatief kort geldig is (totdat de betrokken jongere achttien jaar is geworden), is afgezien van een verplichting tot inleveren van de begeleiderspas. Wel wordt de ongeldigheid, respectievelijk ongeldigverklaring geregistreerd in het rijbewijzenregister, zodat de politie een en ander kan controleren. De ongeldigverklaring gaat in met ingang van de zevende dag na de dag waarop de ongeldigverklaring aan de houder van de begeleiderspas is bekend gemaakt. Dit laatste is geregeld in het vijfde lid. Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat gegevens betreffende de begeleiderspas, derhalve ook gegevens betreffende een ongeldigverklaring of de ongeldigheid, worden geregistreerd in het rijbewijzenregister en daarmee kenbaar zijn voor politie en OM.

In het zevende lid is bepaald dat het model van de begeleiderspas bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

Deze bepalingen zijn inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit hoofdstuk VIIA van het Reglement rijbewijzen.

Artikel 111b

Voorafgaand aan de vermelding van een begeleider op de begeiderspas zijn de verkeersantecedenten van de potentiële begeleider gecontroleerd. Dit laat onverlet dat zich daarna, tijdens de periode dat hij kan begeleiden, een van de situaties voordoet, die vooraf ertoe zouden hebben geleid dat betrokkene niet als begeleider op de begeiderspas zou zijn vermeld. Zo kan bijvoorbeeld het rijbewijs van de begeleider ongeldig worden, ongeldig worden verklaard, of worden ingevorderd. Omdat de eisen waaraan de toekomstige begeleider moet voldoen teneinde op de pas te kunnen worden vermeld op het niveau van het Reglement rijbewijzen (algemene maatregel van bestuur) verder worden uitgewerkt, wordt voorgesteld ook de eisen waaraan de begeleider tijdens het begeleiden moet blijven voldoen, bij algemene maatregel van bestuur op te nemen. Wel is hierbij expliciet aangegeven dat deze nadere eisen alleen betrekking kunnen hebben op het rijbewijs of het verkeersgedrag van de begeleider. Verwezen wordt naar paragraaf 4.c van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 177

In de in onderdeel J opgenomen aanpassing van artikel 177 is overtreding van artikel 111a, tweede, derde en zevende lid, strafbaar gesteld. De uitwerking van het verbod om te begeleiden als zich later bij algemene maatregel van bestuur (het Reglement rijbewijzen) aangewezen omstandigheden hebben voorgedaan, zal in het Reglement rijbewijzen expliciet worden aangewezen als strafbaar feit. Het is dan strafbaar op grond van artikel 177, eerste lid, onderdeel d, van de wet.

Met enkele tekstuele aanpassingen is tegemoet gekomen aan enkele vragen van het OM.

Artikel I, onderdeel E

In de in dit onderdeel opgenomen aanpassing van artikel 126 zijn enkele aanvullingen opgenomen betreffende het registreren van gegevens betreffende de begeiderspas. Nadere precisering van deze gegevens zal plaatsvinden in het Reglement rijbewijzen. De RDW moet op grond van artikel 129 de RDW een privacyreglement opstellen. Hierin worden nadere regels gesteld betreffende de registratie van de op grond van artikel 126, tweede lid, van de wet bedoelde gegevens in het rijbewijzenregister. Het reglement zal derhalve ook moeten ingaan op de gegevens betreffende de begeiderspas die op grond van de aanvulling van onderdeel E zullen worden geregistreerd. De gegevens betreffende de begeiderspas zullen gedurende zes jaar worden bewaard. Dit heeft enerzijds te maken met de evaluatie, maar daarnaast is deze termijn nodig, omdat de gegevens nodig kunnen zijn in verband met strafzaken. Naast het privacyreglement heeft de RDW ook een Basisselectiedocument waarin, rekening houdend met de Archiefwet, de bewaartermijnen voor de gegevens uit de verschillende registers van de RDW zijn vastgelegd. Hierin zullen ook de bewaartermijnen voor de gegevens betreffende de begeleiders en de begeiderspassen worden vastgelegd. Het BRD zal daartoe worden aangepast en worden gepubliceerd in de Staatscourant. Daarmee is voldaan aan de eis betreffende de kenbaarheid, terwijl tevens de gegevens niet langer worden bewaard dan strikt nodig is.

Artikel I, onderdeel F, en IV, onder 2

In artikel I, onderdeel F, zijn twee aanpassingen opgenomen van artikel 160. Allereerst gaat het om de bepaling dat de bestuurder niet alleen zijn rijbewijs, maar ook de begeleiderspas behoorlijk ter inzage moet afgeven.

Verder bevat dit onderdeel onder 2 en 3 aanpassingen die ertoe leiden dat ook de begeleider verplicht is medewerking te verlenen aan een voorlopig onderzoek van uitgedemde lucht en de aanwijzingen die de opsporingsambtenaar in dat kader geeft, op te volgen. Mocht op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de eerdergenoemde wet van 26 september 2014 in werking zijn getreden en de formulering van artikel 160, vijfde lid, zijn aangepast, dan dient de begeleider ook zijn medewerking te verlenen aan een onderzoek van de psychomotorische functies en de oog- en spraakfuncties, ter vaststelling van een mogelijke overtreding van artikel 8, eerste of vijfde lid, of een onderzoek van s
In het vierde onderdeel van onderdeel F is de aanvulling opgenomen op grond waarvan de begeleider verplicht wordt zijn rijbewijs behoorlijk ter inzage te overhandigen. Op deze manier kan worden gecontroleerd of de persoon die naast de jonge bestuurder zit, ook inderdaad de begeleider is die op de begeleiderspas vermeld staat. Als de politie bij controle constateert dat een begeleider nog in het bezit is van een rijbewijs ten aanzien waarvan een inleverplicht geldt, is de politie op grond van artikel 161, eerste lid, bevoegd dat rijbewijs van de begeleider in te nemen. De consequentie is dat de begeleider dan niet verder mag begeleiden. Staat er nog een andere persoon op de begeleiderspas die wel in het bezit is van een geldig rijbewijs, dan kan die de begeleiding overnemen. Anders kan de jonge rijbewijshouder totdat de begeleider weer de beschikking heeft gekregen over een geldig rijbewijs B tot zijn achttiende verjaardag geen motorrijtuig van de categorie B besturen. Voor de consequenties hiervan voor de jongere en voor de begeleiderspas wordt verwezen naar paragraaf 4.i van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

In artikel IV, onder 2, is een samenloopbepaling opgenomen voor het geval de wet van 26 september 2014 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het verbeteren van de aanpak van rijden onder invloed van drugs (Stb. 2014, 353) later in werking treedt dan deze wet.

Artikel I, onderdeel G

De in onderdeel G opgenomen aanvulling van artikel 162 betreft het voorstel om de begeleider ten aanzien van wie wordt vastgesteld dat hij onder zodanige invloed van alcohol verkeert dat hij niet langer tot besturen of begeleiden in staat moet worden geacht, een rij- en begeleidingsverbod op te leggen van ten hoogste 24 uur. In onderdeel I is het negeren van dit rij- en begeleidingsverbod strafbaar gesteld. Er is, zo kan worden geantwoord op een reactie in het kader van de internetconsultatie, alsmede in reactie op het advies van de politie, niet voor gekozen om ook het aanstalten te maken om te begeleiden strafbaar te stellen, indien de begeleider die daartoe aanstalten maakt onder een zodanige invloed van het gebruik van een stof als bedoeld in artikel 8, eerste lid, verkeert, dat hij onvoldoende in staat is om een voertuig behoorlijk te besturen of behoorlijk als begeleider op te treden. Dit heeft te maken met het feit dat dit zeer moeilijk te controleren en te handhaven zal zijn. Verder is de begeleider, als hij eenmaal begeleidt, zelf ook strafbaar als hij dat doet onder invloed van alcohol of drugs. Wel is het advies van de politie overgenomen om ook de bestuurder die tevens is geregistreerd als begeleider een begeleidingsverbod op te leggen voor dezelfde duur als

het rijverbod. Op deze manier wordt voorkomen dat een bestuurder als begeleider zal kunnen optreden.

Artikel I, onderdeel H

Teneinde de begeleider te kunnen vaststellen of de begeleider zich schuldig maakt aan begeleiden onder invloed is in de in dit onderdeel voorgestelde aanvulling van artikel 163 dat artikel van overeenkomstige toepassing verklaart.

Artikel I, onderdeel I

In de in dit onderdeel opgenomen aanpassing van artikel 177 zijn de strafbaarstellingen verband houdende met de voorgestelde aanpassingen van de artikelen 162 en 163.

Artikel II

Het is wenselijk om ook na de definitieve invoering van het begeleid rijden dit te blijven evalueren. Daartoe strekt dit artikel.

Artikelen III en IV

Deze artikelen bevatten samenloopbepalingen met de wet van 26 september 2014 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het verbeteren van de aanpak van rijden onder invloed van drugs (Stb. 2014, 353).

Artikelen V en VI

Deze artikelen bevatten samenloopbepalingen met de wet van 28 september 2016, houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van de bevoegdheid tot het bevelen van een middelenonderzoek bij geweldplegers en enige daarmee samenhangende aanvullende wijzigingen van de Wegenverkeerswet 1994 (Stb. 2016, 353). Enerzijds betreft het samenloopbepalingen omdat beide wetten wijzigingen doorvoeren in dezelfde artikelen. Anderzijds betreft het alsnog doorvoeren van enkele onjuiste verwijzingen, die abusievelijk in de wet van 28 september 2016 verwijzingen niet waren meegenomen.

Artikel VII

In dit artikel is een omhangbepaling opgenomen. Nadat het onderhavige wetsvoorstel is aanvaard door het parlement, tot wet is verheven en in werking is getreden, berust de Regeling vaststelling modellen rijbewijzen en daarmee verband houdende formulieren, waarin het model van de begeleiderspas is opgenomen, mede op artikel 111a, zesde lid, van de Wegenverkeerswet 1994.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus