



Evaluatie van de beginnersregeling

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Willemijn Smit
Jaap van der Hulst (EUR)
Ger Homburg

Amsterdam, 25 mei 2018
Publicatienr. 17025

© 2018 RegioPlan, in opdracht van het WODC

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Omdat beginnende, hoofdzakelijk jonge, bestuurders een groter risico vormen voor de verkeersveiligheid dan ervaren bestuurders, is in 2002 de beginnersregeling ingevoerd met als doel sneller actie te kunnen ondernemen bij beginnende bestuurders die herhaald ernstige verkeersovertredingen begaan. RegioPlan heeft in opdracht van het WODC de beginnersregeling geëvalueerd. Het doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in de werking van de beginnersregeling. Het onderzoek richtte zich op de beleidslogica en de vormgeving van de beginnersregeling, op de uitvoeringspraktijk, het doelbereik en mogelijkheden voor optimalisatie van de regeling.

Voor de uitvoering van dit evaluatieonderzoek zijn wij dank verschuldigd aan de ketenpartners die betrokken zijn bij de uitvoering van de beginnersregeling, te weten de politie, het Openbaar Ministerie en het CBR. Ook zijn wij dankbaar voor de samenwerking met de RDW, het CJIB en de politie die data hebben geleverd voor het doelbereikonderzoek. Daarnaast hebben we voor dit onderzoek gebruik mogen maken van de expertise van SWOV en TeamAlert.

Tot slot danken wij ook de leden van de begeleidingscommissie voor de kundige en betrokken wijze waarop zij dit onderzoek hebben begeleid:

- De heer prof. mr. dr. H.J.B. Sackers (voorzitter) – Radboud Universiteit Nijmegen
- De heer drs. E. van Beek – Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Mevrouw drs. M. Blom – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, ministerie van Justitie en Veiligheid
- De heer dr. M. Dicke-Ogenia – Goudappel Coffeng
- De heer drs. O.L. Hendriks – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, ministerie van Justitie en Veiligheid (projectbegeleider)
- De heer J. ter Schuur – Openbaar Ministerie, parket Centrale Verwerking
- De heer drs. F. Willemsen – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, ministerie van Justitie en Veiligheid (projectbegeleider)
- De heer mr. R. van der Wolk – Ministerie van Justitie en Veiligheid

Ger Homburg,
Supervisor RegioPlan

Willemijn Smit,
Projectleider RegioPlan

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
Management Summary	1
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding onderzoek	5
1.2 Onderzoeksvragen	5
1.3 Opzet van het onderzoek	6
1.4 Leeswijzer	8
2 Beleidslogica van de beginnersregeling	10
2.1 Ongevalsrisico bij jonge beginnende bestuurders	10
2.2 Beginnersregeling	12
2.3 Reconstructie beleidslogica beginnersregeling	15
2.4 Samenvatting	18
3 Samenhang met andere bestuursrechtelijke maatregelen en straffen	20
3.1 Samenloop beginnersregeling en andere bestuursrechtelijke verkeersmaatregelen	20
3.2 Samenloop bestuursrechtelijke afdoening met strafrechtelijke afdoening	21
3.3 Samenvatting	24
4 Uitvoeringspraktijk beginnersregeling	26
4.1 Opzet keten beginnersregeling	26
4.2 Uitvoering beginnersregeling	27
4.3 Ingezette verbetermaatregelen	30
4.4 Samenvatting	31
5 Perspectief beginnende bestuurders	33
5.1 Kenmerken bestuurders zonder en met punten	33
5.2 Bekendheid met de beginnersregeling	34
5.3 Gepercipieerde pakkans en mate van afschrikking	37
5.4 Samenvatting	39
6 Effectiviteit beginnersregeling	41
6.1 Voorkomen van verkeersdelicten en -ongevallen	41
6.2 Voorkomen dat een bestuurder die beschikt over onvoldoende rijvaardigheid weer de weg op gaat	43
6.3 Samenvatting	44
7 Optimalisatie beginnersregeling	46
7.1 Optimaliseren van het vereiste ‘voldoende handhaving’	46
7.2 Optimaliseren van het vereiste ‘communicatie over handhaving en consequenties behalen van punten’	48
7.3 Optimaliseren rijvaardigheidsonderzoek	48
7.4 Is optimalisering van de beginnersregeling zinvol?	48
8 Conclusie	51
8.1 Vormgeving en beleidslogica van de beginnersregeling	51
8.2 Uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling	52
8.3 Doelbereik	54
8.4 Optimalisatie beginnersregeling	55
Bijlage 1 - Afkortingen	58
Bijlage 2 – Vragenlijst beginnende bestuurders	59
Vragenlijst voor beginnende bestuurders zonder punten	59
Vragenlijst voor beginnende bestuurders met punten	63



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Managementsa- menvatting

S

Managementsamenvatting

Doel en opzet onderzoek

Omdat beginnende, hoofdzakelijk 'jonge', bestuurders een groter risico vormen voor de verkeersveiligheid dan ervaren bestuurders, is in 2002 de beginnersregeling ingevoerd met als doel sneller actie te kunnen ondernemen bij beginnende bestuurders die herhaald ernstige verkeersovertredingen begaan. RegioPlan heeft in opdracht van het WODC de beginnersregeling geëvalueerd. De evaluatie bestond uit vier onderdelen: de reconstructie van de beleidslogica, onderzoek naar de uitvoeringspraktijk, onderzoek naar het doelbereik en optimalisatie van de beginnersregeling.

Voor de reconstructie van de beleidslogica zijn Kamerstukken en wetenschappelijke literatuur bestudeerd. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de betrokken beleidsambtenaren van het ministerie van JenV en IenW en met experts verkeersveiligheid en gedragsbeïnvloeding van SWOV. Voor het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk zijn gesprekken gevoerd met de betrokken ketenpartners, zijn onder beginnende bestuurders met en zonder punten twee webenquêtes uitgezet en zijn registratiegegevens opgevraagd en geanalyseerd. Voor het onderzoek naar de effectiviteit van de beginnersregeling is een registratieonderzoek uitgevoerd. Voor bestuurders zonder en met beginnersrijbewijs is nagegaan in welke mate zij betrokken zijn geweest bij verkeersdelicten (die vallen onder de beginnersregeling) en verkeersongevallen. Tot slot is een expertmeeting georganiseerd waarin de uitkomsten van het onderzoek zijn gepresenteerd en is gediscussieerd over mogelijkheden voor optimalisatie van de beginnersregeling, zowel op het gebied van uitvoering als vormgeving.

Vormgeving en beleidslogica van de beginnersregeling

De beginnersregeling is onderdeel van de vorderingsprocedure van de artikelen 130 e.v. van de Wegenverkeerswet 1994 en is uitgewerkt in de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011. De beginnersregeling heeft betrekking op beginnende bestuurders. Iedereen die als 16- of 17-jarige een rijbewijs haalt, wordt de eerste zeven jaar aangemerkt als beginnende bestuurder. Vanaf 18 jaar geldt een periode van vijf jaar. Met de invoering van begeleid rijden is de beginnerstermijn aangepast. Voor jongeren die in het kader van begeleid rijden op hun zeventiende het rijbewijs B halen, geldt eveneens een beginnerstermijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de datum afgifte van dat rijbewijs ongeacht of de bestuurder op dat tijdstip van afgifte al in het bezit was van een rijbewijs voor de categorie AM of T.

De beginnersregeling heeft de vorm van een puntenrijbewijs. Als een beginnende bestuurder wordt staande gehouden door de politie na het begaan van een in de regeling genoemd ernstig verkeersdelict, en de bestuurder is daarvoor onherroepelijk veroordeeld, dan wordt een punt toegekend. Met een onherroepelijke veroordeling wordt gelijkgesteld een voor deze verkeersdelicten uitgevaardigde onherroepelijke strafbeschikking. Als een beginnende bestuurder twee punten heeft behaald, wordt hiervan door de officier van justitie een mededeling gedaan aan het CBR. Het CBR legt aan de beginnende bestuurder de verplichting op om mee te werken aan een onderzoek naar de rijvaardigheid. Hangende dit onderzoek wordt het rijbewijs van de beginnende bestuurder doorgaans geschorst waarmee hij tijdelijk uit het verkeer wordt geweerd. Een voor de beginnende bestuurder negatief resultaat van het onderzoek naar de rijvaardigheid leidt tot ongeldigverklaring van zijn rijbewijs.

De doelstelling van de beginnersregeling is het voorkomen van het begaan van ernstige verkeersovertredingen door beginnende bestuurders en betrokkenheid van beginnende bestuurders bij verkeersongevallen. Daarnaast wordt een vorm van selectie beoogd, waarbij wordt voorkomen dat bestuurders die herhaaldelijk verkeersovertredingen begaan weer de weg op gaan. De werking van de beginnersregeling is gebaseerd op het mechanisme afschrikking (preventie) en het rijvaardigheidsonderzoek (selectie). Volgende handhaving en communicatie over handhaving en mogelijke consequenties van het behalen van punten zijn belangrijke contextfactoren voor de werking van het mechanisme afschrikking.

De mogelijkheid van samenloop tussen de beginnersregeling en andere bestuursrechtelijke verkeersmaatregelen is juridisch niet toegestaan, omdat het ongewenst is dat een beginnende bestuurder gelijktijdig met twee maatregelen wordt geconfronteerd. Dit ligt anders indien het gaat om samenloop tussen een strafrechtelijke afdoening en de toepassing van andere bestuursrechtelijke verkeersmaatregelen. Deze vorm van samenloop is juridisch toegestaan, omdat het gaat om verschillende doelstellingen: de

toepassing van een bestuursrechtelijke verkeersmaatregel heeft tot doel de verkeersveiligheid in de toekomst te waarborgen of te vergroten en de strafrechtelijke handhaving heeft tot doel om achteraf laakbaar verkeersgedrag te bestraffen. Dit lijkt ook te gelden voor de samenloop met de beginnersregeling.

Uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling

Bij de uitvoering van de beginnersregeling zijn verschillende ketenpartners betrokken met ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheid (politie, OM en CBR). Er moet door de afzonderlijke partners veel handwerk worden verricht: het nalopen van vier criteria in de beginnersregeling door zowel politie als het OM, de registratie van een voorlopig en een definitief punt, het versturen van waarschuwingsbrieven bij de registratie van een voorlopig en een definitief punt en het tijdig versturen van volledige mededelingen aan het CBR.

In de praktijk doen zich in elke schakel van de keten knelpunten voor waardoor lekkage optreedt. Dat wil zeggen dat een beginnende bestuurder niet de hele keten doorloopt en geen punt krijgt toegekend terwijl dit wel zou moeten, of dat onterecht geen mededeling wordt uitgebracht aan het CBR. Een belangrijke oorzaak voor de lekkage is de complexiteit van de regeling in combinatie met het handwerk dat moet worden verricht door meerdere ketenpartners. Daarnaast wordt het huidige rijvaardigheidsonderzoek niet als een adequate interventie beschouwd. Het bereik van de beginnersregeling (het aantal bestuurders waarvan het rijbewijs ongeldig wordt verklaard) is zeer beperkt en de knelpunten in de uitvoering en de interventie zelf zijn daar mede debet aan. Begin 2017 is door betrokken ketenpartners een verbeterplan opgesteld ten behoeve van het optimaliseren van de uitvoering van de beginnersregeling. De ketenpartners in de uitvoering hebben met het doorvoeren van een verbeterplan zo goed als mogelijk aangepakt wat er kan, maar in welke mate door de huidige verbetermaatregelen lekkage wordt voorkomen of verminderd is niet bekend.

Meer dan de helft van de bestuurders zonder punten en met punten is niet goed op de hoogte van de beginnersregeling. De beginnersregeling wordt verward met de recidiveregeling of bestuurders denken dat rijden onder invloed van alcohol of drugs eveneens onder de beginnersregeling valt. Ook zijn bestuurders niet goed op de hoogte van de consequenties van het toekennen van punten. Bestuurders met punten worden hierover in een brief geïnformeerd, maar deze informatie blijkt kennelijk niet bij iedereen.

Doelbereik

Bestuurders zonder beginnersrijbewijs hebben in de onderzochte periode meer verkeersdelicten gepleegd waarvoor zij zijn staande gehouden dan bestuurders met beginnersrijbewijs. Deze uitkomst is in lijn met wat met de beginnersregeling wordt beoogd. Het is echter niet zonder meer aannemelijk dat de beginnersregeling heeft geleid tot het plegen van minder verkeersdelicten, vanwege de beperkingen van het registratieonderzoek.

De uitkomst van de betrokkenheid bij verkeersongevallen is anders dan met de beginnersregeling wordt beoogd. Bestuurders met beginnersrijbewijs zijn in de onderzochte periode vaker betrokken geweest bij een verkeersongeval dan bestuurders zonder beginnersrijbewijs. Het is echter onaannemelijk dat de beginnersregeling tot een verhoging van de betrokkenheid bij ernstige verkeersongevallen leidt. De uitkomst sluit wel aan bij kennis over de belangrijkste oorzaken voor het risico op een ongeval bij jonge beginnende bestuurders.

Tot slot is het op basis van literatuuronderzoek aannemelijk gebleken dat personen met een ongeldigverklaring van het rijbewijs desondanks af en toe een motorrijtuig besturen. Met een ongeldigverklaring van het rijbewijs is het dus onwaarschijnlijk dat volledig wordt voorkomen dat deze personen een motorrijtuig besturen.

Optimalisatie beginnersregeling

In de zoektocht naar mogelijkheden voor optimalisatie van de beginnersregeling is aangesloten bij de belangrijke randvoorwaarden, te weten voldoende handhaving en communicatie over handhaving en het behalen van punten.

Ter bevordering van de handhaving kan gedacht worden aan het vergroten van het bereik van de beginnersregeling. Daartoe zou de 'pakkans' vergroot moeten worden door de politie meer te laten controleren en vaker te laten staandhouden. Een eerste alternatief is de toepassing niet alleen afhankelijk te laten zijn van staandhouding door de politie, maar daarnaast ook punten toe te kennen voor verkeersdelicten die op geautomatiseerde wijze zijn vastgesteld. Een tweede mogelijkheid is om de beginnersregeling uit te breiden met Mulderfeiten die vanwege hun aard vaak op staandhouding worden geconstateerd. Een derde alternatief ligt in het vereenvoudigen van de beginnersregeling, bijvoorbeeld door het begrip beginnende bestuurder los te laten en de leeftijd van de bestuurder als uitgangspunt te nemen, of door alle bestuurders te laten vallen onder de regeling, ongeacht leeftijd en/of ervaring. Het mede betrekken van op geautomatiseerde wijze vastgestelde verkeersdelicten die onder de beginnersregeling vallen, zal echter leiden tot een veel grotere stroom zaken, waarbij voor elke zaak afzonderlijk moet worden vastgesteld wie de bestuurder was en vervolgens of er sprake is van een beginnende bestuurder. Wellicht moet er een keuze worden gemaakt tussen vergroting van het bereik van de beginnersregeling door in te zetten op vergroting van de pakkans door de politie meer te laten controleren en vaker te laten staandhouden of een meer centrale verwerking van verkeersdelicten die onder deze regeling vallen door het parket CVOM. In verband met dit laatste moet worden gewezen op de lastenverzwaring voor het CVOM. En de politie lijkt toch de aangewezen instantie die de beginnersstatus van iedere bestuurder zou moeten kunnen vaststellen.

Effectieve handhaving kan bijdragen aan kennis over de beginnersregeling, maar daarnaast kan voorlichting over de beginnersregeling behulpzaam zijn. Bij deze voorlichting zouden bijvoorbeeld rijinstructeurs en rijexaminatoren kunnen worden ingeschakeld.

Door ketenpartners betrokken bij de uitvoering van de beginnersregeling is de nodige scepsis geuit over de doeltreffendheid van deze regeling. Daarnaast betwijfelen ze of een optimalisatie van deze regeling zou kunnen voorzien in een 'oplossing' van een aantal bezwaren en of de verkeersveiligheid daadwerkelijk wordt beïnvloed door het al dan niet voortbestaan van de beginnersregeling. Een alternatief zou kunnen zijn om de beginnersregeling onder te brengen bij de EMG. Maar ook in dit alternatief blijft het probleem dat bij de toepassing van deze regeling een gering percentage van de beginnende bestuurders wordt aangesproken op hun verkeersgedrag en uiteindelijk wordt geconfronteerd met een ongeldigheid van het rijbewijs. Het toepassen van een lik op stuk-benadering lijkt denkbaar, maar dan dient wel rekening te worden gehouden met het bestuursrechtelijk evenredigheidsbeginsel.

Deze alternatieven doen overigens niet af aan de conclusie dat de beginnersregeling weliswaar niet ideaal is, maar dat er een belangrijke symboolfunctie vanuit gaat. Met deze regeling maakt de overheid duidelijk dat er wordt beoogd om het hoge ongevalsrisico bij beginnende bestuurders te verkleinen.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Management summary

S

Management Summary

Objective and design of the study

Due to the fact that, mainly young, novice drivers pose a larger risk to traffic safety than experienced drivers, in 2002 the novice drivers regulation was introduced in the Netherlands with the aim to promptly take action in case of novice drivers who repeatedly commit traffic offences. The evaluation of this novice drivers regulation was carried out by Regioplan, commissioned by the Research and Documentation Centre of the Ministry of Justice and Security. The evaluation consisted of four parts: the reconstruction of the policy logic, an investigation of the performance practice, research into target reach and optimization of the novice drivers regulation.

To reconstruct the policy logic we have studied Parliamentary Papers and scientific literature. In addition, conversations have been held with those involved at the policy department of the Ministry of Justice and Security and the Ministry of Infrastructure and Water Management and with traffic safety experts and influencing behaviour experts of the Dutch Institute for Road Safety Research (SWOV). In order to map out the performance practice conversations have been held with chain partners involved. In addition, two questionnaires were distributed among novice drivers with and without penalty points and registration data was retrieved and analysed. To study the effectiveness of the novice drivers regulation a registration survey was conducted. For drivers with and without novice licences an investigation was made of the extent to which they have been involved in traffic offences (that fall under the novice drivers regulation) and traffic accidents. To conclude, an expert meeting was organised in which the results of the study were presented and in which possibilities were discussed to optimize the novice drivers regulation, both with regard to its execution and design.

Design and policy logic of the novice drivers regulation

The novice drivers regulation is part of the requisition procedure of the Articles 130 et seq of the Road Traffic Act (Wvw 1994) and was elaborated in the Driving Ability and Suitability Measures Regulation 2011. The novice drivers regulation applies to newly qualified drivers. Anyone who obtains his driving licence at age 16 or 17 is regarded as a novice driver the first seven years. As of 18 years of age, a period of five years applies. With the implementation of accompanied driving the novice period has been adapted. To youngsters who obtain their B licence within the framework of accompanied driving when they are 17 a novice period of five years also applies. This period starts from the date of issue of that driving license regardless of whether the driver was already in possession of a driving license for the category AM or T at that time of issue.

The novice drivers regulation is designed as a penalty points driving licence. If a novice driver is stopped by the police after committing a specific severe traffic offence mentioned in the regulation and the driver is irrevocably sentenced for this offence, a point is awarded. If a novice driver has collected two penalty points, the public prosecutor notifies the Central Office for Motor Vehicle Driver Testing (CBR). The CBR obliges the novice driver to cooperate in an investigation into the person's driving ability. Pending this investigation, the driving licence of the driver is usually suspended, which means they are temporarily banned from traffic. A negative outcome of the investigation into the person's driving ability leads to a cancellation of their driving licence.

The aim of the novice drivers regulation is to prevent novice drivers from committing serious traffic offences and being involved in traffic accidents. In addition, a type of selection is intended with the aim to prevent drivers who repeatedly commit traffic offences from driving again. The functioning of the novice drivers regulation is based on the mechanism of discouragement (prevention) and the investigation into the person's driving ability (selection). Sufficient enforcement and communication about enforcement and possible consequences of obtaining penalty points are important contextual factors with regard to the functioning of the discouragement mechanism.

The possibility of concurrence between the novice drivers regulation and other administrative traffic measures is not legally allowed, because it is deemed undesirable that a novice driver should be confronted with two measures simultaneously. This is not the case when concurrence between a criminal settlement and the enforcement of other administrative traffic measures is concerned. This type of concurrence is legally allowed, because different objectives are concerned: administrative traffic measures

aim to safeguard or increase future traffic safety and criminal enforcement aims to retrospectively punish reprehensible traffic behaviour. This also seems to apply to the concurrence with the novice drivers regulation.

Performance practice of the novice drivers regulation

Various chain partners are involved in the execution of the novice drivers regulation and each has their own roles and responsibilities (police, public prosecutor and CBR). The individual partners need to carry out a lot of administrative work: the four criteria of the novice drivers regulation must be checked by both the police and the public prosecutor, provisional and final penalty points must be registered, warning letters must be sent when provisional and final penalty points are registered, and complete notifications must be timely sent to the CBR.

In practice it turns out that in each link of the chain pressure points occur causing leakages. This means that a novice driver may not go through the entire chain and may not receive a penalty point when they should, or that the CBR is not notified when it should have been. An important cause of the leakages is the complexity of the regulation in combination with administrative tasks that need to be carried out by various chain partners. Furthermore, the current driving ability investigation is not regarded as an adequate intervention. The reach of the novice drivers regulation (the number of drivers whose licence is cancelled) is very limited and this is partly caused by the pressure points that occur in the execution and the intervention itself. At the beginning of 2017, the chain partners involved drew up an improvement plan in order to optimize the performance of the novice drivers regulation. The extent to which leakages are prevented due to this plan is not yet known.

More than half of the drivers with and without penalty points is not well acquainted with the novice drivers regulation. The regulation is confused with the recidivism regulation or drivers think that driving under the influence of alcohol or drugs also fall under the novice drivers regulation. Moreover, drivers are not well-informed of the consequences of awarded penalty points. Drivers with penalty points are informed in a letter, however, apparently this information does not make a lasting impression on everyone.

Target reach

In the research period, drivers without a novice licence committed more traffic offences for which they have been stopped by the police than drivers with a novice licence. This result is in line with the intention of the novice drivers regulation. However, it is not necessarily likely that the novice drivers regulation has led to fewer traffic offences being committed, due to the limitations of the registration survey.

The outcomes regarding the involvement in traffic accidents is different from what is intended with the novice drivers regulation. In the research period, drivers with a novice licence were more often involved in a traffic accident than drivers without a novice licence. However, it is hardly likely that the novice drivers regulation has led to an increase in involvement in severe traffic accidents. Nevertheless, the outcome is consistent with existing knowledge about the main causes of the accident risk of young novice drivers.

In conclusion, our literature study shows that it is likely that people whose licence has been cancelled nevertheless do drive a motor vehicle now and then. Therefore, it is unplausible that licence invalidation can completely prevent these people from driving a motor vehicle.

Optimization of the novice drivers regulation

In the search for possibilities to optimize the novice drivers regulation important preconditions were taken into account, namely sufficient enforcement and communication about enforcement and penalty points.

Increasing the reach of the novice drivers regulation could stimulate enforcement. In order to achieve this, the chance of arrest should be enlarged by means of more frequent police controls. A first alternative is to not only apply the regulation in case the driver is stopped by the police, but in addition to

award penalty points for traffic offences that are recorded in an automated way. A second possibility is to expand the novice drivers regulation with the so-called Mulder facts.¹ A third alternative is to simplify the novice drivers regulation, for example by letting go of the notion of novice drivers and by taking the age of the driver as a starting point, or by letting go of both the age and experience criteria in order that all drivers fall under the regulation, irrespective of their age and/or experience. However, the involvement of traffic offences that fall under the novice drivers regulation which have been detected by means of automated traffic controls will lead to a large increase in the number of cases, and for each case it should be established separately who the driver is and subsequently whether the driver is a novice driver or not. Perhaps a choice should be made between increasing the reach of the novice drivers regulation by increasing the chance of arrest by means of more frequent police controls and by a more centralised processing of traffic offences that fall under this regulation by the Central Processing Office of the Netherlands Public Prosecution Service (parket CVOM). In connection with the latter, the burden increase for the CVOM must be pointed out. Moreover, the police seem to be the designated authority that should be able to determine the beginner status of each driver.

Effective enforcement can contribute to increased knowledge about the novice drivers regulation, but in addition, information about the novice drivers regulation may also be helpful. With regard to disseminating this information, driving instructors and driving examiners could be involved.

Chain partners involved in the execution of the novice drivers regulation have expressed due criticism about the effectiveness of this regulation. Furthermore, they expressed doubts as to whether an optimization of the regulation could provide a solution to a number of pressure points and to whether traffic safety is actually influenced by continued existence of the novice drivers regulation. Alternatively, the regulation could be transferred to the Educational Measure Behaviour and traffic (EMG). However, this alternative does not solve the problem that in applying the regulation only a small percentage of the novice drivers is called into account with regard to their traffic behaviour and is ultimately confronted with cancellation of their driving licence. Applying a tit-for-tat approach seems imaginable, however, the administrative proportionality principle must be taken into account.

These alternatives do not, however, detract from the conclusion that although the novice drivers regulation is not ideal, it has an important symbolic function. With this regulation, the government makes it clear that the aim is to reduce the high accident risk among novice drivers.

¹ Mulderfeiten (Mulder facts) are traffic offences that are dealt with according to administrative law, not according to criminal law



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Beleidslogica van de beginnersrege- ling

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Omdat beginnende bestuurders een groter risico vormen voor de verkeersveiligheid dan ervaren bestuurders, is in 2002 de beginnersregeling ingevoerd met als doel sneller actie te kunnen ondernemen bij beginnende bestuurders die herhaald ernstige verkeersovertredingen begaan. De beginnersregeling geeft beginnende bestuurders strafpunten voor het begaan van ernstige verkeersovertredingen.

Aan de werking van de beginnersregeling wordt getwijfeld. Zo is de reikwijdte van de beginnersregeling beperkt tot ernstige verkeersovertredingen, zijn er knelpunten in de uitvoeringspraktijk en blijkt uit een eerste verkenning naar de effectiviteit van de beginnersregeling dat noch uit het verloop van het aantal ongevallen, noch uit het aantal beginnende bestuurders met strafpunten kan worden afgeleid dat de beginnersregeling een effectieve maatregel is.²

Naar aanleiding hiervan hebben de toenmalige ministers van Veiligheid en Justitie en Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer toegezegd om de beginnersregeling te laten evalueren.³

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de werking van de beginnersregeling. Het onderzoek richt zich op de beleidslogica en de vormgeving van de beginnersregeling, op de uitvoeringspraktijk, het doelbereik en mogelijkheden voor optimalisatie van de regeling. De resultaten van het onderzoek moeten ten dienste staan van de vraag op welke wijze de beginnersregeling kan worden geoptimaliseerd.

1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen van het onderzoek luiden als volgt.

De beleidslogica en vormgeving van de beginnersregeling

1. Hoe is de beginnersregeling vormgegeven?
2. Hoe ziet de beleidslogica van de beginnersregeling eruit?
3. Op welke manier is de beginnersregeling ingebed in het stelsel van andere straf- en bestuursrechtelijke maatregelen die gericht zijn op het vergroten van de verkeersveiligheid? In hoeverre is de beginnersregeling complementair, overlappend of conflicterend met andere bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen?

Uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling

4. Hoe is de uitvoering van de beginnersregeling ingericht?
5. Hoe wordt de beginnersregeling in de praktijk uitgevoerd door politie (Kmar), OM en CBR? In hoeverre worden de mechanismen in de beleidslogica daadwerkelijk geactiveerd?
6. Hoeveel strafpunten zijn uitgedeeld? Hoeveel keer heeft het OM de afgelopen vijf jaar een melding gemaakt bij het CBR? Wat is er met deze meldingen gebeurd?
7. In hoeverre is er sprake van omstandigheden, mechanismen of neveneffecten die de theoretische werking van de beginnersregeling bemoeilijken of ondermijnen?
8. Welke maatregelen zijn, naar aanleiding van de toezegging aan de Tweede Kamer, ingezet om de uitvoering van de beginnersregeling te verbeteren?
9. In hoeverre is de uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling verbeterd naar aanleiding van de bovengenoemde maatregelen?
10. In hoeverre is te verwachten dat de beginnersregeling op de wijze zoals deze nu is vormgegeven en wordt uitgevoerd bijdraagt aan de realisering van het door de wetgever beoogde doel?

Doelbereik beginnersregeling

11. In hoeverre kan worden aangetoond dat het beginnersrijbewijs bij beginnende bestuurders heeft geleid tot minder verkeersovertredingen en minder betrokkenheid bij ernstige verkeersongevallen?

² Vlakveld, W.P. & Stipdonk, H.L. (2009). *Eerste verkenning naar de effectiviteit van het beginnersrijbewijs in Nederland*. SWOV.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 398, nr. 530.

12. In hoeverre bevatten wetenschappelijke literatuur en registerdata over het aantal uitgedeelde strafpunten en ongeldig verklaarde rijbewijzen aanwijzingen dat het doelbereik van de beginnersregeling samenhangt met de leeftijd van beginnende bestuurders?

Optimalisatie beginnersregeling

13. Welke knelpunten of kansen voor optimalisatie kent de beginnersregeling? In hoeverre zijn deze te herleiden tot de beginnersregeling zelf dan wel de uitvoering van de regeling?

14. Hoe kunnen eventuele knelpunten worden weggenomen of kansen voor optimalisatie worden benut, bijvoorbeeld door aanpassingen aan de regeling zelf of de uitvoering daarvan?

1.3 Opzet van het onderzoek

De evaluatie van de beginnersregeling bestaat uit vier onderdelen: de reconstructie van de beleidslogica, onderzoek naar de uitvoeringspraktijk, onderzoek naar het doelbereik en optimalisatie van de beginnersregeling. De verschillende onderdelen van het onderzoek en de methoden die zijn ingezet worden hieronder toegelicht.

Reconstructie van de beleidslogica

De beleidslogica geeft inzicht in de (formele) argumenten die naar verwachting leiden tot het bereiken van de doelen van de beginnersregeling. De beleidslogica beschrijft de veronderstellingen in relaties tussen de verschillende onderdelen van de regeling en de beoogde resultaten. De beleidslogica is de blauwdruk, inclusief veronderstelde randvoorwaarden en processen, met behulp waarvan de doelen van de regeling bereikt dienen te worden.

Voor de reconstructie van de beleidslogica zijn Kamerstukken en wetenschappelijke literatuur bestudeerd. De Kamerstukken gaven informatie over de ontstaansgeschiedenis van de beginnersregeling, de opzet en de doelstellingen. De wetenschappelijke literatuur gaf inzicht in de oorzaken die ten grondslag liggen aan gevaarlijk rijgedrag van jonge beginnende bestuurders, de mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding door middel van afschrikking en beschikbare kennis over de effectiviteit van puntensystemen. Daarnaast zijn face-to-face-interviews gehouden met de betrokken beleidsambtenaren van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en twee experts verkeersveiligheid en gedragsbeïnvloeding van Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) (in totaal drie interviews).

In de interviews zijn de volgende onderwerpen besproken:

- het verhoogde risico op verkeersongevallen onder beginnende bestuurders;
- de belangrijkste oorzaken voor het verhoogde risico;
- de doelen van de beginnersregeling;
- op welke wijze de beginnersregeling kan bijdragen aan de beoogde doelen;
- welke contextfactoren van belang zijn voor de werking van de beginnersregeling;
- kansen voor optimalisatie van de beginnersregeling.

Onderzoek uitvoeringspraktijk

Voor het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling zijn face-to-face-interviews gehouden met de chef verkeerspolitie, met de projectleider recidiveregeling/ROBB en een beleidsmedewerker van het parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) en de productmanager divisie Rijgeschiktheid van het Centraal Bureau voor de afgifte van Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) (in totaal drie interviews). In de interviews zijn de volgende onderwerpen besproken:

- de rol en de verantwoordelijkheid van de ketenpartners in de uitvoering van de beginnersregeling;
- de ervaring met de uitvoeringspraktijk;
- de beoordeling van eventuele verbeteringen in de uitvoeringspraktijk naar aanleiding van het verbeterplan;

- de beoordeling van de mate waarin mechanismen in de beleidslogica van de beginnersregeling daadwerkelijk worden geactiveerd;
- kansen voor optimalisatie van de beginnersregeling.

Een belangrijke aanvulling op het perspectief van de ketenpartners vormde het perspectief van de beginnende bestuurders zelf. Onder beginnende bestuurders met en zonder punten is een webenquête uitgezet. De vragenlijsten zijn opgenomen in bijlage 2.

Voor het benaderen van beginnende bestuurders zonder punten is gebruikgemaakt van een panel van marktonderzoeksbureau Ipsos. Op basis van een aantal selectievragen (leeftijd en afgiftedatum eerst behaalde rijbewijs) is nagegaan of een bestuurder onder de beginnersregeling valt. 493 beginnende bestuurders zonder punten hebben aan de enquête deelgenomen.

Beginnende bestuurders met punten zijn door het OM benaderd per brief met het verzoek om medewerking te verlenen aan de webenquête. Het OM heeft 3905 brieven verstuurd aan bestuurders die in 2015, 2016 of 2017 een punt toegekend hebben gekregen. 193 (voormalig) beginnende bestuurders met punten hebben aan de enquête deelgenomen. In de webenquête zijn de volgende onderwerpen aan bod gekomen:

- bekendheid met de beginnersregeling en de consequenties van het behalen van punten;
- kans om staande te worden gehouden en het behalen van een punt;
- in hoeverre beginnende bestuurders bij deelname aan het verkeer rekening houden met de beginnersregeling of het hebben van een punt.

Daarnaast zijn registratiegegevens opgevraagd bij het parket CVOM en CBR om inzicht te krijgen in het aantal strafpunten dat de afgelopen vijf jaar is toegekend, hoe vaak het OM een mededeling heeft gedaan bij het CBR en op welke wijze de mededelingen van het OM door het CBR zijn opgevolgd.

Tot slot is een registratieonderzoek uitgevoerd om te onderzoeken in hoeverre in de jaren 2014 en 2016 lekkage is opgetreden in de keten van de beginnersregeling. Dat wil zeggen dat een beginnende bestuurder niet de hele keten heeft doorlopen en geen punt toegekend heeft gekregen, terwijl dit wel had moeten.

Dienst Wegverkeer (RDW) heeft voor dit onderdeel twee bestanden samengesteld, te weten:

1. Een bestand met alle bestuurders/rijbewijzen die in het gehele jaar 2014 onder de beginnersregeling vielen (n=1.046.768).
2. Een bestand met alle bestuurders/rijbewijzen die in het gehele jaar 2016 onder de beginnersregeling vielen (n=896.426).

Bij deze bestuurders is het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) nagegaan of zij verkeersdelicten hebben begaan die vallen onder de beginnersregeling en zijn geconstateerd op basis van staandehouding en daarvoor onherroepelijk zijn veroordeeld in het jaar 2014/2016. Het jaar 2015 is buiten beschouwing gelaten, omdat in dat jaar de politie veelvuldig heeft gestaakt en er minder aanhoudingen hebben plaatsgevonden.

Op basis van de koppeling van de RDW-data met CJIB-data kon worden geanalyseerd hoeveel punten in de jaren 2014 en 2016 toegekend hadden moeten worden. Deze uitkomst is vervolgens vergeleken met het aantal geregistreerde punten in 2014 en 2016 in het register overtredingen beginnende bestuurder.

Onderzoek doelbereik

Voor de vraag of en in welke mate doelbereik optreedt, is eveneens een registratieonderzoek uitgevoerd. Hiervoor is een vergelijking gemaakt tussen bestuurders met en bestuurders zonder beginnersrijbewijs. Voor deze bestuurders is nagegaan in welke mate zij betrokken zijn geweest bij verkeersdelicten (die vallen onder de beginnersregeling) en verkeersongevallen.

Om een zinvolle vergelijking tussen deze bestuurders mogelijk te maken, moesten ze op het bezit van een beginnersrijbewijs verschillen en zo weinig mogelijk op overige kenmerken (zoals leeftijd). De vergelijking is daarom toegespitst op bestuurders in de leeftijdscategorie 24-25 jaar. Ook is een vergelijking gemaakt voor een andere leeftijdscategorie, te weten 35-45 jaar. Op deze wijze kon worden onderzocht of het doelbereik van de beginnersregeling mogelijk samenhangt met de leeftijd van de beginnende bestuurders.

RDW heeft voor dit onderdeel vier bestanden samengesteld, te weten:

1. Een bestand met alle bestuurders in de leeftijdscategorie 24-25 jaar die in 2012 een beginnersrijbewijs haalden (interventiegroep) (n=8344).
2. Een bestand met alle bestuurders in de leeftijdscategorie 24-25 jaar die in 2012 een rijbewijs hadden dat geen beginnersrijbewijs (meer) was (controlegroep) (n=148.186).
3. Een bestand met alle bestuurders in de leeftijdscategorie 35-44 jaar die in 2012 een beginnersrijbewijs haalden (interventiegroep) (n=6987).
4. Een bestand met een aselechte steekproef van 100.000 bestuurders in de leeftijdscategorie 35-44 die in 2012 een rijbewijs hadden dat geen beginnersrijbewijs (meer) was (controlegroep).

Bij deze bestuurders is het CJIB nagegaan of zij in de periode 2012 tot en met 2016 verkeersdelicten hebben begaan die vallen onder de beginnersregeling en waarvoor de bestuurder is staande gehouden. Daarnaast is de politie bij deze bestuurders nagegaan of zij in de periode 2012 tot en met 2016 betrokken zijn geweest bij een verkeersongeval.

Optimalisatie beginnersregeling

Tot slot is een expertmeeting georganiseerd waarin de uitkomsten van het onderzoek zijn gepresenteerd en is gediscussieerd over mogelijkheden voor optimalisatie van de beginnersregeling, zowel op het gebied van uitvoering als vormgeving. Bij de expertmeeting waren het parket CVOM, het CBR, SWOV en TeamAlert aanwezig.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de vormgeving van de beginnersregeling uiteengezet en wordt de beleidslogica gereconstrueerd. In hoofdstuk 3 wordt de samenhang van de beginnersregeling met andere bestuursrechtelijke verkeersmaatregelen en strafmaatregelen onderzocht. In hoofdstuk 4 wordt de uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling beschreven en de knelpunten die zich daarbij voordoen. De resultaten van de webenquêtes onder beginnende bestuurders worden in hoofdstuk 5 gepresenteerd. In hoofdstuk 6 komt de effectiviteit van de beginnersregeling aan bod. In hoofdstuk 7 worden op basis van de resultaten van het onderzoek voorstellen gedaan voor optimalisatie van de beginnersregeling. Besloten wordt met een conclusie in hoofdstuk 8.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Beleidslogica van de beginnersrege- ling

2

2 Beleidslogica van de beginnersregeling

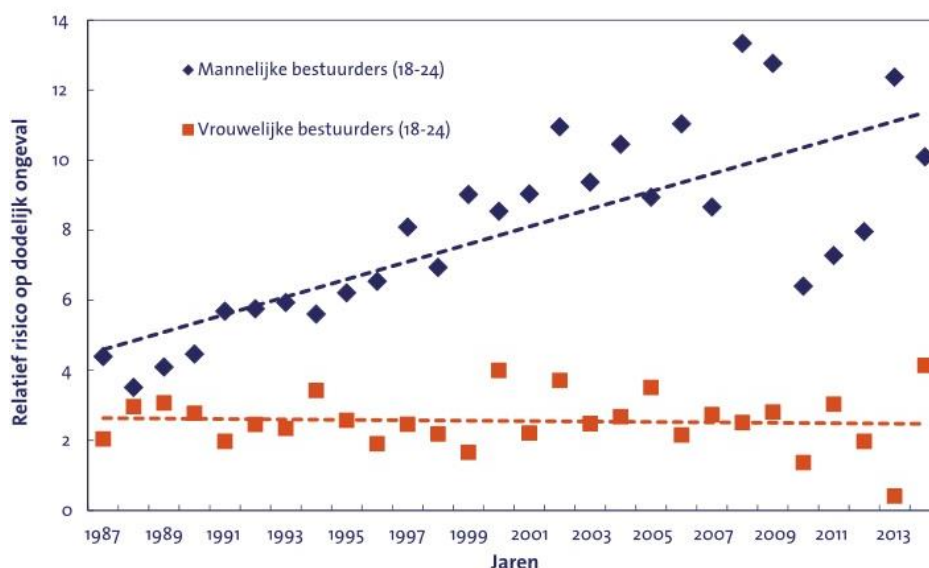
De beleidslogica geeft zo scherp mogelijk aan wat met een bepaalde interventie, in dit geval de beginnersregeling, wordt beoogd (doelstellingen) en hoe het doel wordt bereikt (mechanismen). Maar ook de context waarin een interventie wordt ingezet is van belang. Het is namelijk heel goed mogelijk dat de werking van een interventie besloten ligt in de aanwezigheid van bepaalde contextfactoren. In dit hoofdstuk wordt allereerst het beleidsprobleem geschetst en de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen (paragraaf 2.1). Vervolgens worden de opzet en de vormgeving van de beginnersregeling uiteen gezet (paragraaf 2.2). Daarna wordt in paragraaf 2.3 de beleidslogica van de beginnersregeling gereconstrueerd. Besloten wordt met een korte samenvatting van het hoofdstuk (paragraaf 2.4).

2.1 Ongevalsrisico bij jonge beginnende bestuurders

De beginnersregeling is gericht op beginnende bestuurders. Iedereen die als 16- of 17-jarige een rijbewijs haalt, wordt de eerste zeven jaar aangemerkt als beginnende bestuurder. Vanaf 18 jaar geldt een periode van vijf jaar. Met de invoering van begeleid rijden⁴ is de beginnerstermijn aangepast (Stb. 2018, 72). Voor jongeren die in het kader van begeleid rijden op hun zeventiende het rijbewijs B halen, geldt eveneens een beginnerstermijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de datum afgifte van dat rijbewijs ongeacht of de bestuurder op dat tijdstip van afgifte al in het bezit was van een rijbewijs voor de categorie AM of T. In de praktijk blijkt dat beginnende bestuurders voornamelijk jonge bestuurders zijn (jongvolwassenen tussen de 18 en 24 jaar). Deze paragraaf richt zich daarom hoofdzakelijk op deze doelgroep: de jonge beginnende bestuurder.

Per afgelegde afstand zijn jonge automobilisten (18-24 jaar) in Nederland ruim vijf keer zo vaak bij een dodelijk ongeval betrokken als automobilisten tussen de 30 en 59 jaar. Het risico van jonge mannen is zelfs negen keer zo hoog als dat van 30-59-jarigen (mannen en vrouwen). Begin jaren negentig was het risico (de kans op een dodelijk ongeval per afgelegde kilometer) van jonge mannen ongeveer vier keer zo hoog als dat van meer ervaren automobilisten (figuur 2.1). In de periode 2011-2014 is dit verschil opgelopen tot ongeveer een factor tien. De ontwikkeling van het risico van jonge vrouwelijke automobilisten heeft daarentegen gelijke tred gehouden met die van meer ervaren automobilisten: ongeveer twee keer zo groot.⁵

Figuur 2.1 Ontwikkeling ongevalsrisico jonge bestuurders



Bron: SWOV (2016). 18- tot en met 24-jarigen: jonge automobilisten. SWOV-factsheet, mei 2016, Den Haag

⁴ Wet van 25 oktober 2017 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de definitieve invoering van begeleid rijden (Stb. 2017, 424) en van artikel II, onderdeel b, onder 2° en 3°, van 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 wijzigingen van de Wegenverkeerswet 1994 (Stb. 2016, 353).

⁵ SWOV (2016). 18- tot en met 24-jarigen: jonge automobilisten. SWOV-factsheet, mei 2016, Den Haag.

Jonge beginnende bestuurders zijn het meest oververtegenwoordigd in enkelvoudige ongevallen (m.a.w. ongevallen waarbij geen andere partij betrokken is). De eerste jaren na het behalen van het rijbewijs daalt het aantal enkelvoudige ongevallen tamelijk snel. Jonge automobilisten hebben ook relatief meer botsingen met andere motorvoertuigen. Deze oververtegenwoordiging is minder groot dan bij enkelvoudige ongevallen, maar neemt wel minder snel af. Blijkbaar leren jonge beginnende bestuurders sneller het eigen voertuig te beheersen dan correct te anticiperen op andere verkeersdeelnemers. Verder hebben jonge beginnende bestuurders naar verhouding veel ongevallen in de nacht, vooral in weekendnachten.⁶

Oorzaken ongevalsrisico onder jonge beginnende bestuurders

In de literatuur worden twee clusters van oorzaken genoemd voor gevaarlijk rijgedrag van jonge beginnende bestuurders en het hoge risico op een ongeval, te weten (a) gebrekkige vaardigheden en (b) leeftijdsspecifieke factoren.⁷

(a) gebrekkige vaardigheden

Het gebrek aan ervaring lijkt de voornaamste verklaring voor de oververtegenwoordiging van jonge beginnende bestuurders bij verkeersongevallen. Autorijden is een vaardigheid die men kan ontwikkelen door oefening en met verloop van tijd zullen de verschillende taken die het besturen van een auto omvat, zoals sturen, schakelen, anticiperen en reageren, automatiseren worden. Jonge beginnende bestuurders zullen moeten nadenken bij het uitvoeren van deze taken, waarmee de mentale werkdruk toeneemt en de aandacht voor het verkeer wellicht afneemt.

(b) leeftijdsspecifieke factoren

Het effect van ervaring moet niet worden verward met het effect van leeftijd (d.w.z. een beginnende bestuurder kan een relatief hoge leeftijd hebben). Onderzoek toont aan dat het risico op betrokkenheid bij een ongeval gedurende het eerste jaar autorijden fors daalt naarmate de leeftijd waarop de bestuurder een rijbewijs haalt toeneemt. Deze daling is het sterkst onder jonge beginnende bestuurders.

Het relatief hoge risico op betrokkenheid bij een ongeval onder jonge bestuurders kan worden verklaard aan de hand van biologische, sociaalpsychologische en cognitief-psychologische factoren, die hier achtereenvolgens zullen worden besproken.

De ontwikkeling van hersenen is asynchroon: het gedeelte dat gaat over emotie, motivatie en bevrediging van behoeften is eerder uitontwikkeld dan het gedeelte dat er onder andere voor zorgt dat mensen 'eerst denken en dan doen'. Dit leidt er concreet toe dat jongvolwassenen meer geneigd zijn risico's te nemen, gevoelig zijn voor *peer pressure* en uit zijn op bevrediging van de eigen behoeften, zoals 'plezier'.⁸ Daarnaast is autorijden voor jongeren niet slechts een middel om een bestemming te bereiken. Autorijden is een symbool voor status en vrijheid en een manier om indruk te maken op leeftijdsgenoten. Het risico op een ongeval van jonge mannen neemt toe wanneer er sprake is van een mannelijke leeftijdsgenoot als passagier. Dit risico neemt juist af wanneer de passagier van middelbare leeftijd is.⁹ Tot slot zijn jonge bestuurders, in vergelijking tot automobilisten van middelbare leeftijd, tijdens het rijden vaker afgeleid (door jonge passagiers en het gebruik van geluidsapparatuur en mobiele telefoons) en vaker vermoeid. Jonge bestuurders rijden vaker 's nachts, maar voelen zich ook vaker niet goed uitgerust.¹⁰ Daarnaast rijden jonge mannelijke bestuurders vaker onder invloed van alcohol en drugs.¹¹

Er zijn verschillende pogingen ondernomen om het aandeel *vaardigheid* (door met name een gebrek aan rijervaring) en het aandeel *leeftijd* te kwantificeren (Levy, 1990; Maycok, Lockwood & Lester, 1991; Gregersen & Bjurulf, 1996; Sagberg, 1998; McCartt, Shabanova & Leaf, 2003 (in Vlakveld, 2005)). De uitkomsten variëren, maar verhoudingsgewijs worden in meer onderzoeken de vaardigheden als belangrijkste

⁶ SWOV (2016). *18- tot en met 24-jarigen: jonge automobilisten*. SWOV-factsheet, mei 2016, Den Haag.

⁷ Vlakveld, W.P. (2005). *Jonge beginnende automobilisten, hun ongevalsrisico en maatregelen om dit terug te dringen*. SWOV.

⁸ SWOV (2016). *18- tot en met 24-jarigen: jonge automobilisten*. SWOV-factsheet, mei 2016, Den Haag; Steinberg L. (2008). A social neuroscience perspective on adolescent risk-taking. *Developmental Review*, 28 (1), p. 78-106.

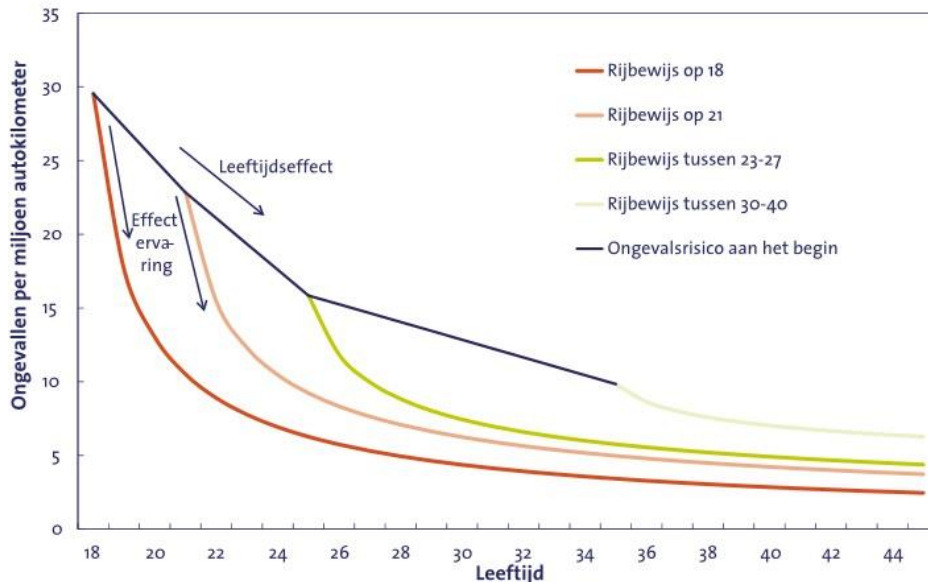
⁹ SWOV (2012). *Jonge automobilisten en hun jonge passagiers*. SWOV-factsheet, februari 2012, Den Haag.

¹⁰ SWOV (2012). *Vermoeidheid in het verkeer: oorzaken en gevolgen*. SWOV-factsheet, augustus 2012, Den Haag.

¹¹ SWOV (2015). *Drugs- en geneesmiddelengebruik in het verkeer*. SWOV-factsheet, juli 2015, Den Haag.

factor aangewezen. Ten behoeve van het onderzoek van Maycock, Lockwood & Lester (1991) heeft SWOV gepoogd om ook voor de Nederlandse situatie globaal vast te stellen wat de afzonderlijke bijdrage van leeftijd en rijervaring aan het hoge ongevalsrisico is.

Figuur 2.2 Bijdrage leeftijd en ervaring op ongevalsrisico



Bron: Vlakveld, W.P. (2005). *Jonge beginnende automobilisten, hun ongevalsrisico en maatregelen om dit terug te dringen*. SWOV

De lijn die de toppen van de curven met elkaar verbindt, geeft het verloop van het leeftijdseffect weer. Mensen die op oudere leeftijd beginnen met autorijden hebben een veel lager aanvangs ongevalsrisico dan personen die op hun 18^e beginnen met rijden, maar het ongevalsrisico is uiteindelijk hoger dan degenen die jong begonnen zijn. Uit het verloop van de curves valt op te maken dat bij automobilisten tussen de 18 en 24 jaar, het ongevalsrisico voor 40 procent valt toe te schrijven aan het leeftijdseffect en voor 60 procent aan het rijervaringsgebrek. Door SWOV wordt benadrukt dat op basis van deze analyse geen harde conclusies mogen worden getrokken. Hooguit kan voor Nederland worden gesteld dat beide factoren (leeftijd en ervaring) relevant zijn en dat mogelijk het belang van rijervaring iets groter is.¹²

2.2 Beginnersregeling

De beginnersregeling maakt deel uit van een aantal instrumenten die erop zijn gericht om de rijvaardigheid van (beginnende) bestuurders te verbeteren en daarmee de verkeersveiligheid te vergroten. Naast de in 2002 ingevoerde beginnersregeling is hierbij te denken aan de (lichte) educatieve maatregel alcohol en verkeer, de educatieve maatregel gedrag en verkeer en het onlangs op 1 maart 2018 ingevoerde begeleid rijden waarmee wordt gestimuleerd dat jonge beginnende bestuurders meer kilometers rijden met een ervaren begeleider naast zich.

De aanleiding voor invoering van de beginnersregeling is dat beginnende, veelal jonge, bestuurders vaker verkeersdelicten begaan dan oudere en meer ervaren bestuurders en zij ook relatief vaker betrokken zijn bij verkeersongevallen. Daarmee vormen beginnende bestuurders een groter risico voor de verkeersveiligheid. Om sneller te kunnen ingrijpen bij beginnende bestuurders die herhaaldelijk ernstige verkeersdelicten begaan, is de beginnersregeling in werking getreden (Kamerstukken II 2016-2017, 29 398, nr. 530, p. 1 en 2). De beginnersregeling komt voort uit een discussie in de Nederlandse politiek over de invoering van een puntenrijbewijs. In de jaren 90 bestond wereldwijd een groot geloof in het

¹² Vlakveld, W.P. (2005). *Jonge beginnende automobilisten, hun ongevalsrisico en maatregelen om dit terug te dringen*. SWOV.

puntenrijbewijs ter bevordering van de verkeersveiligheid.¹³ Naast het vermeende effect van een puntenrijbewijs op de verkeersveiligheid won het puntensysteem ook aan populariteit, omdat het bijdroeg aan het rechtvaardigheidsgevoel met betrekking tot het optreden tegen bestuurders die herhaaldelijk verkeersovertredingen begaan. Het opleggen van een verkeersboete zou onvoldoende recht doen aan het wangedrag van de betreffende bestuurders en het veroorzaakte leed.¹⁴ Daarmee heeft het puntensysteem van origine een meer repressief karakter in plaats van een preventief karakter. Ook in Nederland was de wens om een puntensysteem te introduceren groot, maar een belangrijke voorwaarde was dat het de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv, Wet Mulder) niet mocht aantasten, gezien de effectiviteit van deze wet.

Vormgeving beginnersregeling

De beginnersregeling is onderdeel van de vorderingsprocedure van de artikelen 130 e.v. van de Wegenverkeerswet 1994 en is uitgewerkt in de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 (Rmrg 2011). De beginnersregeling heeft betrekking op beginnende bestuurders die een motorrijtuig besturen waarvoor een rijbewijs is vereist en sinds 1 maart 2010 ook op beginnende bestuurders met een bromfietsrijbewijs. Iedereen die als 16- of 17-jarige een rijbewijs haalt, wordt de eerste zeven jaar aangemerkt als beginnende bestuurder. Vanaf 18 jaar geldt een periode van vijf jaar. Met de invoering van begeleid rijden is de beginnerstermijn aangepast. Voor jongeren die in het kader van begeleid rijden op hun zeventiende het rijbewijs B halen, geldt eveneens een beginnerstermijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de datum afgifte van dat rijbewijs ongeacht of de bestuurder op dat tijdstip van afgifte al in het bezit was van een rijbewijs voor de categorie AM of T. Het maakt niet uit voor wat type motorrijtuig het rijbewijs is afgegeven: vanaf het moment van de eerste afgifte van welk rijbewijs dan ook begint de termijn van zeven of vijf jaar te lopen. Bij tachtig tot negentig procent van deze bestuurders gaat het om jongvolwassenen tussen de 18 en 24 jaar (Stcrt, 2002, nr. 60). De keuze voor de beginnende bestuurder (in plaats van de bestuurder in de leeftijd tot bijvoorbeeld 24 jaar) sluit aan bij de kennis die beschikbaar is over de oorzaken van het ongevalsrisico (gebrek aan ervaring in combinatie met leeftijdsspecifieke factoren).

De beginnersregeling heeft de vorm van een puntensysteem/-rijbewijs. Het begaan van specifieke ernstige verkeersdelicten door beginnende bestuurders wordt geregistreerd door het OM in het register overtredingen beginnende bestuurder (ROBB). Lichtere verkeersovertredingen, waaronder de overtredingen die administratiefrechtelijk worden afgedaan via de Wahv, vallen niet onder de beginnersregeling.

De volgende verkeersdelicten vallen onder de beginnersregeling:

- art. 5 Wvw 1994 (gevaarstelling in het verkeer);
- art. 6 Wvw 1994 (dood of toebrengen (zwaar) lichamelijk letsel in het verkeer);
- art. 19 RVV 1990 (bumperkleven bij een snelheid van meer dan 80 kilometer per uur);
- art. 20 t/m 22, 45 en 62 RVV 1990 (aanzienlijke overschrijding van de maximumsnelheid; op autosnelwegen meer dan 40 kilometer per uur te hard rijden of op andere wegen meer dan 30 kilometer per uur te hard rijden);
- en overige overtredingen van het RVV 1990 waarbij letsel aan personen of schade aan goederen is toegebracht (Bijlage 1, onderdeel A, subonderdeel IV bij de Rmrg 2011).

Voor de in de beginnersregeling genoemde verkeersdelicten geldt als voorwaarde dat het delict is geconstateerd bij staandehouding door de politie, omdat enkel bij staandehouding met zekerheid kan worden vastgesteld wie de bestuurder is. Na onherroepelijke veroordeling wordt aan de betreffende bestuurder een punt toegekend. Met een onherroepelijke veroordeling wordt gelijkgesteld een voor deze verkeersdelicten uitgevaardigde onherroepelijke strafbeschikking. Bij een vrijspraak of sepot wordt geen punt toegekend.

In eerste instantie wordt een voorlopige registratie in het ROBB opgenomen. Hiervan wordt de beginnende bestuurder door het OM per brief op de hoogte gesteld. Na onherroepelijke veroordeling wordt

¹³ In 2012 hadden 21 Europese landen een puntensysteem.

¹⁴ Castillo-Manzano, J.I., Castro-Nuno, M. (2012). 'Driving licenses based on points systems: Efficient road safety strategy or latest fashion in global transport policy? A worldwide meta-analysis'. *Transport Policy* 21, p. 191-201.

een definitief punt in ROBB geregistreerd (of wordt bij vrijspraak of sepot de voorlopige registratie uit ROBB verwijderd) en wordt een tweede brief naar de beginnende bestuurder verstuurd waarin hij wordt gewezen op de consequentie van het behalen van een tweede punt, te weten een eventuele ongeldigverklaring van het rijbewijs. Na onherroepelijke veroordeling naar aanleiding van een tweede in de beginnersregeling genoemd verkeersdelict door dezelfde beginnende bestuurder, wordt een tweede punt toegekend. Hiervan wordt door de officier van justitie een mededeling gedaan aan het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Deze mededeling dient te worden gedaan uiterlijk binnen zes maanden nadat de laatste veroordeling onherroepelijk is geworden. De mededeling aan het CBR vermeldt de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan het vermoeden dat de bestuurder niet beschikt over voldoende rijvaardigheid. Die feiten en omstandigheden kunnen blijken uit (a) eigen waarneming en gegevens afkomstig van de politie, (b) gegevens afkomstig van de officier van justitie of (c) door de politie nagetrokken gegevens uit een andere bron (art. 3 lid 1 Rmrg 2011).

Op basis van de mededeling van de officier van justitie legt het CBR aan de beginnende bestuurder de verplichting op om mee te werken aan een onderzoek naar de rijvaardigheid (art. 131 lid 1 achter c WvW 1994). Daarnaast wordt in daartoe aanleiding gevende gevallen tevens het rijbewijs ingevorderd. Het CBR besluit vervolgens namens de minister van IenW of het rijbewijs van de betrokkene wordt geschorst, tenzij een educatieve maatregel wordt opgelegd, het rijbewijs ongeldig wordt verklaard of het CBR afziet van het opleggen van een onderzoek (art. 6 Rmrg 2011). Indien op basis van het onderzoek naar de rijvaardigheid blijkt dat de beginnende bestuurder niet over de vereiste rijvaardigheid beschikt of in het geval dat de beginnende bestuurder niet aan het onderzoek meewerkt, wordt zijn rijbewijs ongeldig verklaard (art. 134 lid 2 en art. 132 lid 2 WvW 1994). Mocht de beginnende bestuurder aan willen tonen toch over de vereiste rijvaardigheid te beschikken, dan kan hij opnieuw proberen zijn rijbewijs te halen (Stcrt, 2002, nr. 60).

Aanscherping beginnersregeling

In 2014 is de beginnersregeling aangescherpt. Tot 1 oktober 2014 werd pas na een derde onherroepelijke veroordeling van een in de beginnersregeling genoemd verkeersdelict een derde punt toegekend en een mededeling gedaan aan het CBR. Vanaf deze datum wordt door de officier van justitie al na een tweede onherroepelijke veroordeling van een in de beginnersregeling genoemd verkeersdelict en na toekenning van een tweede punt een mededeling gedaan aan het CBR.

Met de aanscherping is mede uitvoering gegeven aan de Kamermotie van De Rouwe en Monasch waarin is overwogen dat het beginnersrijbewijs is bedoeld om aan beginnende, vaak jonge bestuurders een concreet voelbare maatregel te koppelen aan de ernst van hun verkeersdelict om hen zo te stimuleren hun gedrag te verbeteren. Omdat het toen geldende niveau van drie punten zelden werd bereikt, werd de regering in deze motie gevraagd om de norm voor het schorsen van het rijbewijs van een beginnende bestuurder te verlagen van drie naar twee strafpunten (Kamerstukken II 2010/11, 29 398, nr. 256).

Daarnaast is beoogd om de beginnersregeling meer in lijn te brengen met de recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten die eveneens in werking treedt nadat twee ernstige verkeersdelicten zijn geconstateerd (Stcrt, 2014, nr. 14542, p. 3 en 4).¹⁵ De Rmrg 2011 is daarom zodanig gewijzigd dat een mededeling aan het CBR wordt gedaan indien een beginnende bestuurder binnen vijf of zeven jaar na afgifte van het eerste rijbewijs twee keer voor een of meer voor de hiervoor genoemde verkeersdelicten onherroepelijk is veroordeeld of daarvoor een strafbeschikking is uitgevaardigd.

Op mededelingen die zijn gebaseerd op onherroepelijke veroordelingen of strafbeschikkingen voor genoemde verkeersdelicten geconstateerd voor 1 oktober 2014 blijven de voorschriften van toepassing zoals die voor die datum golden (Regeling van de minister van IenM van 19 mei 2014 houdende wijziging van de Rmrg 2011 in verband met de aanpassing van de beginnersregeling, Stcrt. 2014, nr. 14542, p. 1 en 2).

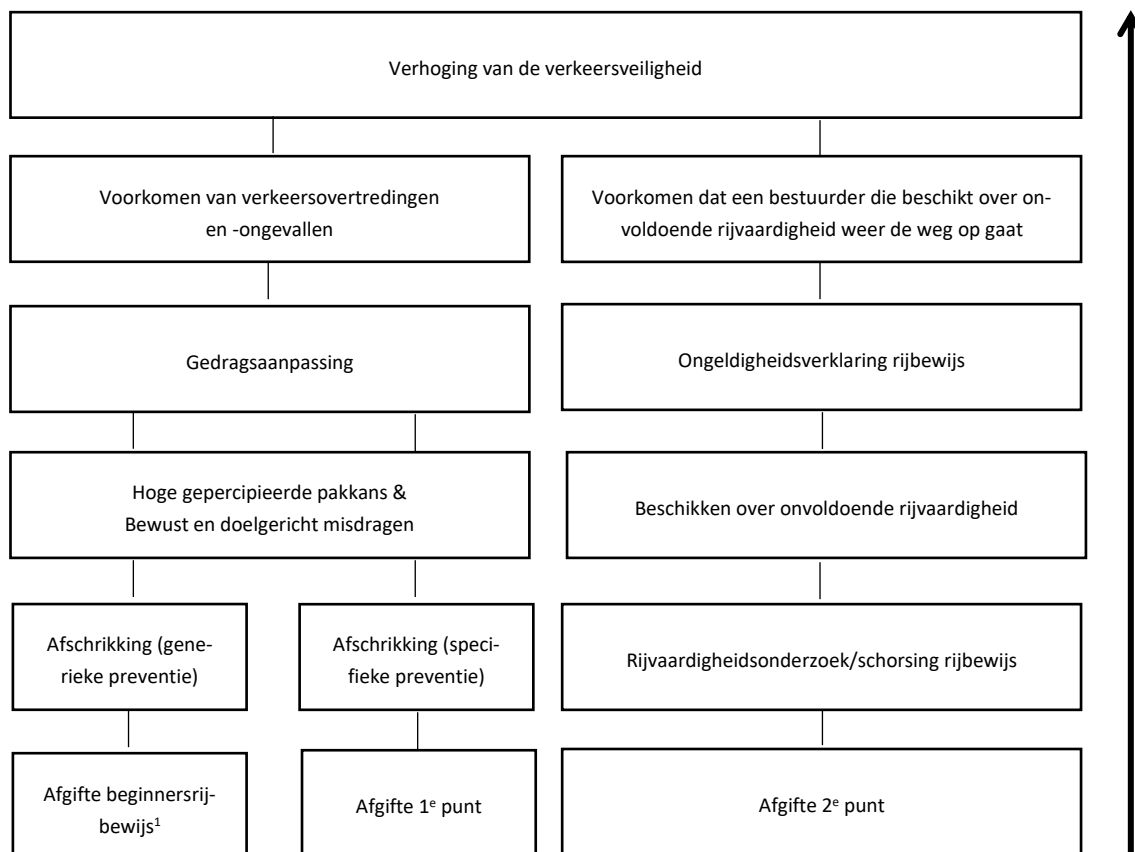
¹⁵ De recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten houdt in dat indien een rijbewijshouder binnen vijf jaar na een vorige onherroepelijke veroordeling van een alcohol- en/of druggerelateerd delict wederom onherroepelijk wordt veroordeeld, het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt. De recidiveregeling voor ernstige verkeersdelicten geldt voor zowel beginnende als meer ervaren bestuurders.

Per 1 maart 2018 is bij de invoering van het begeleid rijden de termijn voor de beginnende bestuurder aangepast. Voor een zo groot mogelijk effect van het begeleid rijden op de verkeersveiligheid is het van belang dat de jongeren zo veel mogelijk onder begeleiding rijden. 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 zo veel en zo snel mogelijk onder begeleiding gaan rijden. 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 uitgangspunt blijft dat de jongere bestuurder 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. Wordt het rijbewijs B echter pas na de achttiende verjaardag afgegeven, dan blijft de bewuste jongere bestuurder (die op 16- of 17 jarige leeftijd het rijbewijs voor de categorie AM of T heeft gehaald) gedurende zeven jaar beginner (MvT, Kamerstukken II 2016/17, 34 693, p. 17-19).

2.3 Reconstructie beleidslogica beginnersregeling

De beleidslogica kan schematisch als volgt worden weergegeven (zie figuur 2.3). In de navolgende paragrafen wordt de beleidslogica nader beschreven, waarbij achtereenvolgens wordt ingegaan op de doelstellingen van de beginnersregeling, de werkzame mechanismen en relevante contextfactoren.

Figuur 2.3 Schematische weergave beleidslogica beginnersregeling



¹ Het beginnersrijbewijs bestaat formeel niet. Bedoeld wordt de situatie waarbij bestuurders de eerste vijf of zeven jaar na het behalen van hun eerste rijbewijs onder de doelgroep van de beginnersregeling vallen.

Doelstelling beginnersregeling

De doelstelling van de beginnersregeling is het voorkomen van het (herhaaldelijk) begaan van ernstige verkeersovertredingen door beginnende bestuurders en betrokkenheid van beginnende bestuurders bij verkeersongevallen. Daarnaast wordt een vorm van selectie beoogd. Beginnende bestuurders met twee punten worden uit verkeer geweerd, omdat zij niet geslaagd zijn voor het onderzoek naar de rijvaardigheid (indien de beginnende bestuurder beschikt over onvoldoende rijvaardigheid), dan wel besluiten om hier niet aan deel te nemen. Met beide sporen (zie figuur 2.1) wordt een verhoging van de verkeersveiligheid beoogd, waarbij wordt verondersteld dat het begaan van verkeersovertredingen samenhang vertoont met ongevalsbetrokkenheid. SWOV heeft deze samenhang op een grofmazig niveau bekeken en heeft geconcludeerd dat deze samenhang bestaat, met daarbij als kanttekening dat gezien de beperkingen van het onderzoek de resultaten slechts als een begin van bewijsvoering mogen worden beschouwd.¹⁶ Daarbij is door SWOV opgemerkt dat het verhoogde risico op ongevallen met name geldt voor veelplegers. In het genoemde onderzoek van SWOV zijn veelplegers gedefinieerd als de groep kentekens¹⁷ met negen of meer overtredingen per jaar. Uit de analyse bleek dat zij minder dan een halve procent uitmaken van de overtrederpopulatie, terwijl zij ruim zes procent kentekens vormen die bij ongevallen betrokken zijn.¹⁸

Werkzame mechanismen

Bij het denken in termen van werkzame mechanismen gaat het om de vraag welke onderdelen van de interventie onderscheiden kunnen worden en hoe die tot het beoogde resultaat kunnen leiden. Bij de beginnersregeling staat het mechanisme van afschrikking voorop, zowel gericht op generieke als specifieke preventie. De afschrikwekkende werking van de beginnersregeling gaat uit van de gedachte dat het verlies van het rijbewijs als een sanctie wordt gezien die de beginnende bestuurder wil vermijden. De dreiging van het verlies van het rijbewijs wordt groter en concreter als een beginnende bestuurder al een punt toegekend heeft gekregen (tweede spoor) in vergelijking met alleen de afgifte van het beginnersrijbewijs op zichzelf (eerste spoor). Verondersteld wordt dat van toezending van een brief en toekenning van een eerste punt eveneens een preventieve werking uitgaat, gericht op het voorkomen van recidive. Dit geldt althans voor bestuurders die zich bewust en doelgericht misdragen in het verkeer en niet voor de bestuurders die onbewuste fouten of verkeersovertredingen begaan. Het mechanisme voor de beoogde selectie is het rijvaardigheidsonderzoek. Ten gevolge van het rijvaardigheidsonderzoek worden beginnende bestuurders die beschikken over onvoldoende rijvaardigheid geweerd van de weg.

Context

De context van een interventie is van belang, omdat specifieke contextfactoren van invloed kunnen zijn op de werking van een interventie.

Binnen het Europese BestPoint-project is geïnventariseerd op welke wijze puntensystemen een effectieve en duurzame bijdrage kunnen leveren aan de verkeersveiligheid. Het BestPoint-project formuleerde twee vereisten voor de mate waarin de beschreven mechanismen in de beleidslogica daadwerkelijk worden geactiveerd, te weten: (a) voldoende handhaving en (b) communicatie over handhaving en mogelijke consequenties van het behalen van punten.¹⁹

In het algemeen geldt voor het mechanisme afschrikking dat de strafzekerheid, dus in dit geval de zekerheid waarmee punten worden toegekend aan beginnende bestuurders, van cruciaal belang is. Een hogere strafzekerheid lijkt een generaal preventief effect te hebben en mogelijk zelfs een speciaal preventief effect.²⁰ Hierbij is niet de reële pakkans het belangrijkste, maar de gepercipieerde pakkans, dat wil

¹⁶ Goldenbeld, Ch., Reurings, M.C.B., Norden, Y. van, Stipdonk, H. (2011). *Relatie tussen verkeersovertredingen en verkeersongevallen*. SWOV.

¹⁷ De samenhang tussen verkeersovertredingen en verkeersongevallen is op kentekenniveau onderzocht en niet op persoonsniveau, omdat bij camera geconstateerde feiten niet bekend is wie de feitelijke bestuurder van het voertuig was.

¹⁸ Goldenbeld, Ch., Reurings, M.C.B., Norden, Y. van, Stipdonk, H. (2011). *Relatie tussen verkeersovertredingen en verkeersongevallen*. SWOV.

¹⁹ Schagen, van I., Machata, K. (2012). BestPoint. Criteria for BEST Practice Demerit POINT Systems. TheBestPoint Handbook. Getting the best out of a Demerit Point System.

²⁰ Bosker, O.J. (1997). *Snelrecht: de generaal en speciaal preventieve effecten van sneller straffen*. Proefschrift: Groningen.

zeggen de kennis en de beoordeling van de pakkans door de beginnende bestuurder.²¹ Een factor die hierbij van belang is, is de doelgroep van de beginnersregeling. Zoals genoemd is afschrikking alleen relevant in situaties waarin beginnende bestuurders zich bewust en doelgericht misdragen. Bij misdragen in het verkeer ten gevolge van impulsief gedrag of een gebrek aan zelfcontrole zal afschrikking minder effect hebben. Daarnaast is het denkbaar dat er een verschil is tussen jonge beginnende bestuurders en bestuurders die op latere leeftijd hun eerste rijbewijs hebben gehaald. In het onderzoek naar het doelbereik wordt dit nader onderzocht.

Uit een meta-analyse naar de effectiviteit van puntensystemen op het voorkomen van verkeersongevallen blijkt dat aanvankelijk een daling van het aantal ongevallen/verkeersdoden en -gewonden wordt gerapporteerd van tussen de 15 à 20 procent. Deze effecten zijn echter gemiddeld genomen in minder dan anderhalf jaar verdwenen.²² Het BestPoint-project overweegt dat het verdwijnen van het aanvankelijke effect mogelijk het gevolg is van het groeiende bewustzijn onder bestuurders dat de kans om binnen een bepaalde periode meerdere keren betrapt te worden op een verkeersdelict erg klein is (en dat daarmee ook de kans het rijbewijs te verliezen verwaarloosbaar is).

Wanneer de voorwaarde ‘voldoende handhaving’ uit het BestPoint-project wordt beschouwd in relatie tot de vormgeving en de uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling in Nederland, dan geldt allereerst dat de reikwijdte van de beginnersregeling beperkt is. Zo kunnen aan beginnende bestuurders slechts voor een beperkt aantal ernstige verkeersovertredingen punten worden toegekend. Daarnaast geldt dat alleen een punt kan worden toegekend als een overtreding wordt geconstateerd bij een staandehouding. Een waarneming van een verkeersovertreding met behulp van bijvoorbeeld een flitspaal kan niet leiden tot het toekennen van een punt. Het aantal staandehoudingen in het verkeer door de politie is in de afgelopen jaren afgenomen en daarmee ook de kans dat een beginnende bestuurder wordt staande gehouden. In 2017 is echter het aantal staandehoudingen iets toegenomen; 384.982 staandehoudingen in 2017 en 357.544 in 2016.²³ Daarbij blijkt uit het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling dat een staandehouding van een beginnende bestuurder voor een beginnersregelingwaardig delict niet altijd leidt tot de toekenning van een punt (zie hoofdstuk 4). Voor de voorwaarde ‘communicatie’ geldt dat bij de inwerkingtreding van de beginnersregeling en nadien er weinig over deze regeling is gecommuniceerd. Daarnaast zijn er signalen bekend dat veel beginnende bestuurders niet op de hoogte zijn van de beginnersregeling. In het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk wordt dit nader onderzocht. Deze combinatie van factoren heeft echter logischerwijs een negatieve uitwerking op de gepercipieerde pakkans van de beginnende bestuurder.

Voor de werking van het mechanisme rijvaardigheidsonderzoek tot slot is de vraag van belang welke oorzaak ten grondslag ligt aan het begaan van de verkeersdelicten door beginnende bestuurders. Is dat beschikken over onvoldoende rijvaardigheid en is daarmee de interventie een passende reactie op het begaan van verkeersdelicten door beginnende bestuurders? Of liggen hier andere oorzaken aan ten grondslag? In paragraaf 2.2 is hiervoor reeds een voorzet gegeven, maar in hoofdstuk 4 over de uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling wordt hierop nader ingegaan.

In het onderstaande kader zijn de beschreven mechanismen en relevante contextfactoren geherformuleerd tot voorwaardelijke als-dan-stellingen.

Spoor 1

1. Als een bestuurder een beginnersrijbewijs heeft, dan wordt hij afgeschrikt door het risico op verlies van het rijbewijs na toekenning van twee punten, in de situatie dat de beginnende bestuurder de pakkans hoog inschat en hij/zij zich bewust en doelgericht misdraagt in het verkeer.
2. Als een bestuurder een eerste punt toegekend heeft gekregen, dan wordt hij/zij afgeschrikt door het risico op verlies van het rijbewijs na toekenning van twee punten, in de situatie dat de beginnende bestuurder de pakkans hoog inschat en hij zich bewust en doelgericht misdraagt in het verkeer.

²¹ Elffers, H. (2008). Afschrikking en het aanleren van normen; de theorie van Kelman toegepast op het strafrecht. In: M.P.C. Scheepmaker en P.B.A. ter Veer (red.). Afschrikking en generale preventie. *Justitiële Verkenningen* 34, nr. 2, p. 98-117.

²² Castillo-Manzano, J.I., Castro-Nuno, M. (2012). ‘Driving licenses based on points systems: Efficient road safety strategy or latest fashion in global transport policy? A worldwide meta-analysis’. *Transport Policy* 21, p. 191-201.

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/nieuws/2018/02/07/ruim-9-miljoen-verkeersovertredingen-geconstateerd-in-2017>

3. Als een bestuurder wordt afgeschrikt, dan past de bestuurder zijn gedrag aan in het verkeer.
4. Als de bestuurder zijn gedrag aanpast, dan wordt voorkomen dat hij (herhaaldelijk) een ernstige verkeersovertreding maakt, dan wel betrokken raakt bij ongevallen.
5. Als voorkomen wordt dat een bestuurder ernstige verkeersovertredingen maakt dan wel betrokken raakt bij ongevallen, wordt de verkeersveiligheid verhoogd.

Spoor 2

1. Als een bestuurder een tweede punt krijgt opgelegd, dan wordt een rijvaardigheidsonderzoek opgelegd en kan hangende het onderzoek het rijbewijs worden geschorst.
2. Als de bestuurder niet slaagt voor het rijvaardigheidsonderzoek, in de situatie dat de beginnende bestuurder beschikt over onvoldoende rijvaardigheid, dan wel niet deelneemt aan het onderzoek, dan wordt zijn rijbewijs ongeldig verklaard.
3. Als het rijbewijs ongeldig wordt verklaard, dan wordt voorkomen dat een bestuurder die beschikt over onvoldoende rijvaardigheid weer de weg op gaat.
4. Als voorkomen wordt dat een bestuurder die beschikt over onvoldoende rijvaardigheid weer de weg op gaat, wordt de verkeersveiligheid verhoogd.

2.4 Samenvatting

Jonge beginnende bestuurders zijn vaker betrokken bij ongevallen in vergelijking met ervaren automobilisten. Hier ligt een tweetal oorzaken aan ten grondslag, te weten gebrekkige vaardigheden en leeftijds-specifieke factoren. Er zijn verschillende pogingen ondernomen om het aandeel vaardigheid en het aandeel leeftijd te kwantificeren. Uit een onderzoek van SWOV blijkt dat mogelijk het belang van rijervaring iets groter is. Omdat jonge beginnende bestuurders een groter risico vormen voor de verkeersveiligheid is op 30 maart 2002 de beginnersregeling in werking getreden. De doelstelling van de beginnersregeling is het voorkomen van het begaan van ernstige verkeersovertredingen door beginnende bestuurders en betrokkenheid van beginnende bestuurders bij verkeersongevallen. Daarnaast wordt een vorm van selectie beoogd, waarbij wordt voorkomen dat bestuurders die herhaaldelijk verkeersovertredingen begaan weer de weg op gaan. De werking van de beginnersregeling is gebaseerd op het mechanisme afschrikking (preventie) en het rijvaardigheidsonderzoek (selectie). Hoewel de interventie op het eerste gezicht evident lijkt, blijkt de context waarin de beginnersregeling wordt uitgevoerd van cruciaal belang voor de werking van de beginnersregeling. Afgezien van de feitelijke uitvoering van de beginnersregeling (waarover in hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd) lijkt in onvoldoende mate te zijn voldaan aan de benodigde context, te weten voldoende handhaving en communicatie over handhaving en mogelijke consequenties van het behalen van punten. Deze factoren hebben naar alle waarschijnlijkheid een negatieve uitwerking op de gepercipieerde pakkans van de beginnende bestuurder, hetgeen van belang is voor de werking van het mechanisme afschrikking.



Samenhang met andere bestuursrechtelijke maatregelen en straffen

3

3 Samenhang met andere bestuursrechtelijke maatregelen en straffen

De beginnersregeling is ingebed in een breder stelsel van bestuursrechtelijke maatregelen die gericht zijn op het vergroten van de verkeersveiligheid. De toepassing van deze maatregel kan uiteindelijk leiden tot ongeldigverklaring van het rijbewijs van de beginnende bestuurder indien deze bestuurder zakt voor het onderzoek naar de rijvaardigheid bij het CBR. Dit heeft tot gevolg dat deze bestuurder opnieuw een rijbewijs moet aanvragen om als bestuurder van een motorrijtuig aan het verkeer deel te nemen. Het is van belang om de toepassing van de beginnersregeling te relateren aan een gelijktijdige gebruikmaking van andere bestuursrechtelijke verkeersmaatregelen voor de vraag in hoeverre de beginnersregeling aanvullend, overlappend of conflicterend is met deze andere maatregelen (3.1). Daarnaast kunnen verkeersdelicten die na een tweede onherroepelijke veroordeling leiden tot toepassing van de beginnersregeling tevens de opmaat zijn voor een strafrechtelijke afdoening. Deze vorm van samenloop wordt in 3.2 besproken. Daarbij zal aandacht worden besteed aan recente ontwikkelingen waarbij het gelijktijdig toepassen van het bestuursrechtelijke alcoholslotprogramma (ASP) en een strafrechtelijke afdoening is afgewezen.

3.1 Samenloop beginnersregeling en andere bestuursrechtelijke verkeersmaatregelen

Kenmerkend voor de beginnersregeling is dat deze voorziet in een bestuursrechtelijke afdoening na een onherroepelijke veroordeling voor een tweede in de beginnersregeling genoemd verkeersdelict begaan door dezelfde beginnende bestuurder. Deze afdoening kan samenlopen met (a) de Educatieve maatregel gedrag en verkeer (EMG) en (in uitzonderlijke gevallen) met andere bestuursrechtelijke afdoeningen (b en c).

(a) Samenloop met de EMG

Er kan samenloop optreden indien de mededeling van de officier van justitie aan het CBR dat een beginnende bestuurder twee punten heeft behaald, is voorafgegaan door een mededeling die al heeft geleid tot een EMG of tot een rijvaardigheidsonderzoek. Dan is er sprake van een ongewenste samenloop van maatregelen, opgelegd naar aanleiding van dezelfde gedraging. Daarom is in de Rmrg 2011 een voorziening voor deze vorm van samenloop getroffen in art. 23 lid 3, onderdeel a. Op grond hiervan kan het CBR afzien van het opleggen van een rijvaardigheidsonderzoek in het kader van de beginnersregeling indien aan de beginnende bestuurder voor het verkeersdelict dat tot een tweede punt heeft geleid, al eerder een EMG of een onderzoek naar de rijvaardigheid is opgelegd (Stcrt. 2014, nr. 14542, p. 4). Hiermee is uitvoering gegeven aan het uitgangspunt dat indien er door het CBR al een EMG is opgelegd het niet meer mogelijk is om ook nog een maatregel in het kader van de beginnersregeling op te leggen. Twee maatregelen voor hetzelfde verkeersdelict is immers niet gepast (Kamerstukken II 2016-2017, 29 398, nr. 530, p. 4).

Ook in het geval dat de mededeling van de officier van justitie aan het CBR wordt gevolgd door een latere mededeling van de politie aan het CBR is er sprake van een ongewenste vorm van samenloop. Bij de wijziging van het Rmrg 2011 in 2014 is daartoe een voorziening getroffen in art. 14 lid 2 en art. 23 lid 5 die inhoudt dat het CBR kan afzien van het opleggen van een EMG of een onderzoek naar de rijvaardigheid indien de later ontvangen mededeling van de politie is gebaseerd op dezelfde feiten en omstandigheden die eerder tot de mededeling van de officier van justitie aanleiding hebben gegeven en het CBR op basis van die mededeling al een onderzoek naar de rijvaardigheid van de beginnende bestuurder heeft opgelegd (Stcrt. 2014, nr. 14542, p. 5).

In deze samenloopregelingen ligt het uitgangspunt besloten dat verkeersdelicten enkel langs één bestuursrechtelijke traject worden afgedaan om verwarring van procedures te voorkomen.

(b) Samenloop met de Wahv

Dit uitgangspunt is tevens te herkennen indien het gaat om samenloop tussen de beginnersregeling en de Wahv-afdoening waarbij regels zijn gesteld voor de afdoening van op zichzelf niet ernstige gedragingen in strijd met verkeersvoorschriften die ethisch gezien neutraal zijn. Daarmee zijn de verkeersdelicten die onder de beginnersregeling vallen doorgaans uitgezonderd van de Wahv-afdoening. Een bijzondere vorm van samenloop kan zich in enkele gevallen voordoen indien het rijbewijs van een beginnende bestuurder wordt geschorst of ongeldig verklaard terwijl zijn rijbewijs op grond van de Wahv-afdoening reeds is ingenomen als dwangmiddel (art. 28a Wahv). Voor deze gevallen lijkt het aangewezen om ter

inning van de Wahv-sancties gebruik te maken van de twee andere in de Wahv voorziene dwangmiddelen: de buitengebruikstelling van het voertuig (art. 28b Wahv) en de gijzeling (art. 28 Wahv).

(c) Samenloop met de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten

Ook kan er samenloop ontstaan tussen de beginnersregeling en de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten. Met de recidiveregeling wordt het rijbewijs van de bestuurder van een motorrijtuig die binnen vijf jaar na een eerdere onherroepelijke veroordeling of uitgevaardigde strafbeschikking opnieuw een onder deze regeling vallend ernstig verkeersdelict begaat van rechtswege ongeldig. Het gaat hierbij onder meer om het door schuld en onder invloed een verkeersongeval veroorzaken met dood of (zwaar) lichamelijk letsel van een ander tot gevolg (art. 6 Wvw 1994). Bij dit laatste delict is eveneens de beginnersregeling van toepassing. Indien het voor zowel de recidiveregeling als de beginnersregeling een tweede onherroepelijk feit is, dan is er sprake van samenloop. Deze vorm van samenloop zou kunnen leiden tot een ongeldigheid van het rijbewijs krachtens de recidiveregeling alsmede een melding bij het CBR voor een onderzoek naar de rijvaardigheid. Een rijvaardigheidsonderzoek op grond van de beginnersregeling ligt echter niet in de rede als het rijbewijs op grond van de recidiveregeling al ongeldig is geworden. Daarmee is toepassing gegeven aan het uitgangspunt dat een krachtens de recidiveregeling ongeldig rijbewijs ertoe leidt dat ongeldigverklaring van het rijbewijs op grond van de vorderingsprocedure achterwege kan blijven (EK 2007-2008, 30 324, A p. 3).

Hetzelfde uitgangspunt kan worden toegepast indien het rijbewijs van de beginnende bestuurder in het verleden ongeldig is verklaard vanwege geen of onvoldoende deelname aan het de LEMA, de EMA of het ASP (art. 132b lid 2 Wvw 1994). Ook in deze gevallen heeft het weinig zin om de beginnersregeling door te zetten, omdat het rijbewijs van de beginnende bestuurder immers al ongeldig is.

Indien toepassing van de beginnersregeling al heeft geleid tot ongeldigverklaring van het rijbewijs en dit rijbewijs op grond van de recidiveregeling van rechtswege ongeldig wordt verklaard, voorziet de Wvw 1994 in de volgende regeling. In dat geval plaatst de officier van justitie een aantekening in het rijbewijsregister waaruit blijkt dat de rijbewijshouder bij de aanvraag van een nieuw rijbewijs dient aan te tonen dat hij beschikt over de rijvaardigheid en de lichamelijke en geestelijke geschiktheid die is vereist voor het besturen van een motorrijtuig van de categorie(en) waarop de door de rijbewijshouder overgelegde aanvraag betrekking heeft (art. 123b lid 3 Wvw 1994).

3.2 Samenloop bestuursrechtelijke afdoening met strafrechtelijke afdoening

Anders dan bij de hiervoor besproken samenloopregelingen wordt het gelijktijdig afdoen van een verkeersdelict in een bestuursrechtelijk traject en een strafrechtelijk traject in beginsel aanvaard. Het gaat hierbij volgens de wetgever om verschillende doelstellingen: de toepassing van een bestuursrechtelijke verkeersmaatregel heeft tot doel de verkeersveiligheid te waarborgen/te vergroten en de strafrechtelijke handhaving heeft tot doel om achteraf laakbaar verkeersgedrag te bestraffen. Indien verkeersdelicten aanleiding geven tot zowel de bestuursrechtelijke vorderingsprocedure als afdoening in het strafrechtelijk traject is het algemene uitgangspunt dat indien sprake is van bestuursrechtelijke schorsing of ongeldigverklaring van het rijbewijs daarmee ter bepaling van de strafmaat in het strafrechtelijk traject geen rekening hoeft te worden gehouden. Aan dit uitgangspunt ligt ten grondslag een verschil in doelstelling van de bestuursrechtelijke vorderingsprocedure ten opzichte van de strafrechtelijke afdoening. Bij de door een strafrechter op te leggen rijontzegging (OBM) op grond van art. 179 of 179a Wvw 1994 gaat het om het strafrechtelijk sanctioneren van een in het verleden gepleegd strafbaar feit. Dit verschil in strafdoel komt ook formeelrechtelijk tot uitdrukking. De bestuursrechtelijke vorderingsprocedure heeft een maatregelkarakter en de OBM is een bijkomende straf. (Kamerstukken II 2005-2006, 30 324, nr. 3, p. 7 en 24 en nr. 7, p. 7).

Niettemin leren recente ervaringen met het ASP dat het gelijktijdig toepassen van een bestuursrechtelijke verkeersmaatregel en een strafrechtelijke afdoening juridisch ontoelaatbaar kan zijn. De overwegingen die ertoe hebben geleid dat de mogelijkheid van samenloop tussen het ASP en een strafrechtelijke afdoening voor hetzelfde verkeersdelict is afgewezen, kunnen van belang zijn voor de beoordeling van

samenloop tussen de beginnersregeling en een strafrechtelijke afdoening. Daarbij wordt benadrukt dat de beginnersregeling verschilt van het ASP, omdat de beginnersregeling een bestuursrechtelijk gevolg verbindt aan een tweede onherroepelijke veroordeling van een verkeersdelict dat onder deze regeling valt.

Ervaringen met het ASP

De ervaringen met het ASP hebben geleerd dat een bestuurlijke afdoening en een strafrechtelijke afdoening naar aanleiding van één verkeersdelict in strijd kunnen komen met het bestuursrechtelijke evenredigheidsbeginsel en tevens kunnen leiden tot niet-ontvankelijkheid van het OM bij de strafrechtelijke afdoening (RvS 4 maart 2015, VR 2015, 45 bevestigd op 11 maart 2015, ECLI:723 en HR 3 maart 2015, VR 2015, 47). De RvS verklaarde zelfs dat de regeling op basis waarvan een ASP kon worden opgelegd onverbindend was. In vervolg op beide uitspraken is het ASP ingetrokken, maar het lijkt zinvol om kort te bezien welke bezwaren de RvS en de HR hadden tegen het ASP en of deze bezwaren relevant zouden kunnen zijn voor (de optimalisatie van) de beginnersregeling (zie ook hoofdstuk 7).

Een bezwaar van de RvS was dat de kosten van deelname aan het ASP aanzienlijk bleken te zijn. De bestuurder die aan het ASP mee wilde doen, moest rekenen op een bedrag tussen de € 4.000,- en € 5.000,- voor de inspanningen van het CBR en de inbouw en het onderhoud van het alcoholslot. De RvS oordeelde dat de minister bij de totstandkoming van de Rmrg 2011 op basis waarvan een ASP wordt opgelegd, de mogelijke ingrijpende gevolgen van deze oplegging niet afdoende had afgewogen. Deze Regeling maakte ten onrechte geen onderscheid tussen gevallen waarbij oplegging van een ASP wel of geen ingrijpende gevolgen had voor de betrokken bestuurder. Daarmee was volgens de RvS de evenredigheid zoals bedoeld in art. 3:4 lid 2 Awb van deze oplegging onvoldoende gewaarborgd, zodat art. 17 van de Rmrg 2011 onverbindend werd geacht.

Het bezwaar van te hoge kosten en daarmee het risico op strijd met het evenredigheidsbeginsel lijkt zich bij de beginnersregeling niet voor te doen. Weliswaar dient de beginnende bestuurder met ingang van 1 januari 2017 de kosten van een rijvaardigheidsonderzoek geheel zelf te betalen indien hij twee zware overtredingen heeft begaan of als hij al twee keer bij het CBR is geweest voor een EMG, maar deze kosten bedragen maximaal iets meer dan € 1000,- (www.cbr.nl), wat lager is dan de kosten verbonden aan het ASP. Tevens is van belang dat voor sommige van deze kosten een betalingsregeling kan worden aangegaan.

De Hoge Raad oordeelde dat een sterke gelijkens bestaat tussen de strafrechtelijke vervolging en de oplegging van een ASP aangezien beide hun oorsprong vinden in de aan een verdachte verweten identieke gedraging. Daarnaast geldt dat gevolgen van oplegging van een ASP en de van een strafrechtelijke vervolging te verwachten sancties in hoge mate overeenkomen en kunnen leiden tot een ingrijpende beperking van de rijbevoegdheid en oplegging van een aanzienlijke betalingsverplichting. Daarmee doet zich een uitzonderlijke situatie voor die op gespannen voet staat met het aan art. 68 Sr. ten grondslag liggende beginsel dat iemand niet twee keer mag worden vervolgd en bestraft voor het begaan van hetzelfde feit. Op basis hiervan komt de Hoge Raad tot het oordeel dat een strafvervolging wegens rijden onder invloed van alcohol in strijd is met de beginselen van een goede procesorde indien aan de verdachte voor datzelfde feit een ASP is opgelegd. Deze beginselen brengen mee dat een inbreuk op het ne bis in idem-beginsel, de niet-ontvankelijkheid van het OM tot gevolg heeft.

De Europese dimensie

De Hoge Raad verwijst in zijn uitspraak naar Europeesrechtelijke ontwikkelingen waarin samenloop tussen bestuursrechtelijke maatregelen en strafrechtelijke straffen ter discussie is gesteld. Daarbij is de doorwerking van art. 6 EVRM cruciaal. Art. 6 EVRM bevat minimumnormen die in acht moeten worden genomen door de lidstaten bij een 'criminal charge' (strafvervolging in materiële zin). Of hier sprake van is, wordt volgens het EHRM beoordeeld aan de hand van drie criteria: de kwalificatie in het nationale recht, de aard van de gewraakte handeling en de aard en zwaarte van de daarmee verbonden straf (EHRM, 21 februari 1984, NJ 1988/937 (Öztürk) en EHRM 8 juni 1976, NJ 1978, 223 (*Engel e.a. tegen Nederland*)). Indien er sprake is van een 'criminal charge' betekent dit concreet dat de waarborgen van art.

6 EVRM van toepassing zijn en dat er aanleiding kan zijn voor het in acht nemen van het ne bis in idem-beginsel (art. 68 Sr).

In verband hiermee lijkt het van belang om de beginnersregeling op twee momenten te beoordelen. Het eerste moment betreft de oplegging van het onderzoek naar de rijvaardigheid aan de beginnende bestuurder door het CBR. Deze oplegging ziet op de belangen van verkeersveiligheid en lijkt daarmee geen 'criminal charge' in de zin van art. 6 EVRM.

Het tweede moment betreft de ongeldigverklaring van het rijbewijs indien de beginnende bestuurder zakt voor het onderzoek naar de rijvaardigheid. Bij deze ongeldigheidsverklaring kan er wel sprake zijn van een 'criminal charge'. Dit is het geval geweest in de zaak van *Malige vs. Frankrijk* (EHRM 23 september 1998, Case 68/1997, Reports 1998-VII). Daar betrof het de toenmalige vormgeving van het Franse puntenstelsel die ertoe leidde dat bij een strafrechtelijke veroordeling voor bepaalde verkeersdelicten automatisch een aantal punten in mindering werd gebracht aan de houder van een rijbewijs en dat bij een bepaald aantal punten het rijbewijs ongeldig werd verklaard. De Franse wetgever had deze ongeldigverklaring als overwegend administratiefrechtelijk aangemerkt, maar het EHRM beoordeelde dit als een 'criminal charge', omdat het niet enkel een preventief karakter had, maar ook een punitieve en afschrikwekkende werking. In een latere zaak van *Nilsson vs. Zweden* is te zien dat de 'aard en zwaarte' van een bestuursrechtelijke verkeersmaatregel die leidt tot intrekking van een rijbewijs van lange duur in de zienswijze van het EHRM eveneens kunnen worden opgevat als een punitieve sanctie. Daar ging het om de intrekking van het rijbewijs voor de duur van achttien maanden na een strafrechtelijke veroordeling voor rijden onder invloed. De aard en zwaarte van deze intrekking bracht het EHRM ertoe om deze intrekking op zichzelf op te vatten als een strafrechtelijke sanctie (EHRM 13 december 2005, Case 73661/01, VR 2006, 154).

Er is een optische overeenkomst tussen het Franse puntenstelsel en de beginnersregeling. Bij beide leidt een bepaald aantal punten tot het risico op verlies van het rijbewijs. Een verschil is dat dit risico in het Franse puntenstelsel een automatisme was en bij de beginnersregeling een mogelijk risico is. Pas indien het onderzoek naar de rijvaardigheid negatief uitvalt voor de beginnende bestuurder volgt de ongeldigverklaring van het rijbewijs. Met deze ongeldigverklaring wordt de beginnende bestuurder de bevoegdheid ontzegd om een motorvoertuig te besturen, omdat hij daartoe de rijvaardigheid mist en daarom een dreigend gevaar is voor zichzelf en andere verkeersdeelnemers. Met de beginnersregeling wordt daarmee het herstel van een rechtmatige toestand beoogd. Voor zover er al sprake is van een sanctie is deze herstellend en niet punitief en leed toevoegend bedoeld. Een vergelijkbare gedachtegang is ook aan te treffen in *Escoubet vs. België*. In deze zaak werd art. 6 EVRM niet van toepassing verklaard op de directe inneming van het rijbewijs van de bestuurder. Weliswaar berustte die maatregel op de Belgische strafwet, maar zij was niet bedoeld als straf maar als preventieve maatregel om gevaarlijke rijders aan het verkeer te onttrekken (EHRM 28 oktober 1999, *NJ* 2001, 593).

Een overeenkomst tussen de beginnersregeling die kan leiden tot ongeldigverklaring van het rijbewijs en de intrekking van het rijbewijs in de zaak *Nilsson vs. Zweden* is dat bij beide maatregelen de bescherming van de veiligheid op de weg centraal staat. In de opvatting van het EHRM beoogde de intrekking van het rijbewijs in de zaak *Nilsson* echter ook vergelding. Dit laatste lijkt geen rol te spelen bij de ongeldigverklaring van het rijbewijs op grond van de beginnersregeling. Deze ongeldigverklaring volgt enkel nadat de beginnende bestuurder is gezakt voor het onderzoek naar de rijvaardigheid. Een ander verschil tussen de zaak *Nilsson* en de ongeldigverklaring van het rijbewijs op basis van de beginnersregeling is dat de intrekking van het rijbewijs van *Nilsson* was gekoppeld aan een langdurige termijn van achttien maanden. Na ongeldigheidsverklaring op grond van de beginnersregeling kan de beginnende bestuurder proberen een nieuw rijbewijs te verkrijgen door zijn geschiktheid en rijvaardigheid aan te tonen en daarmee de duur van het verlies van zijn rijbewijs beperken. Op grond van het criterium van de aard en zwaarte van de straf lijkt daarmee deze ongeldigverklaring van het rijbewijs minder erg dan de administratieve intrekking van het rijbewijs voor een gefixeerde duur van achttien maanden. Daarmee lijkt de mogelijkheid dat toepassing van dit criterium leidt tot een opvatting van het EHRM dat ongeldigverklaring van het rijbewijs op basis van de beginnersregeling een criminal charge zou zijn minder waarschijnlijk.

lijk. Niettemin is het raadzaam om rekening te blijven houden met een onzekerheidsmarge bij de beoordeling van de doorwerking van art. 6 EVRM op de vormgeving van nationale procedures leidend tot ongeldigheid van het rijbewijs.²⁴ Daartoe lijkt het verstandig om te blijven benadrukken dat de beginnersregeling is bedoeld om de verkeersveiligheid in algemene zin te vergroten door een specifieke behandeling van de groep van beginnende bestuurders die een groter ongevalsrisico in het verkeer lopen.

3.3 Samenvatting

De mogelijkheid van samenloop tussen de beginnersregeling en andere bestuursrechtelijke verkeersmaatregelen is juridisch niet toegestaan, omdat het ongewenst is dat een beginnende bestuurder gelijktijdig met twee maatregelen wordt geconfronteerd en omdat het in sommige gevallen van samenloop leidt tot een zinledige dubbele ongeldigverklaring van het rijbewijs. Dit ligt anders indien het gaat om samenloop tussen een strafrechtelijke afdoening en de toepassing van andere bestuursrechtelijke verkeersmaatregelen. Deze vorm van samenloop wordt aanvaard, omdat het gaat om verschillende doelstellingen: de toepassing van een bestuursrechtelijke verkeersmaatregel heeft tot doel de verkeersveiligheid in de toekomst te waarborgen/te vergroten en de strafrechtelijke handhaving heeft tot doel om achteraf laakbaar verkeersgedrag te bestraffen. Op grond van ervaringen met de toepassing van het alcoholslotprogramma wordt dit enkel anders indien er strijd ontstaat met het bestuursrechtelijke evenredigheidsbeginsel en indien deze vorm van samenloop zodanig in strijd komt met het idee van een dubbele vervolging dat het vervolgingsrecht van het OM moet komen te vervallen. Toegepast op de beginnersregeling lijkt er geen aanleiding om te vermoeden dat deze regeling in strijd kan komen met het evenredigheidsbeginsel. Daarnaast is oplegging van het onderzoek naar de rijvaardigheid aan de beginnende bestuurder in het kader van de beginnersregeling geen 'criminal charge' in de zin van art. 6 EVRM, omdat dit onderzoek gericht is op de belangen van verkeersveiligheid. Dit kan volgens het EHRM anders zijn indien een rijbewijs ongeldig wordt verklaard. Er is wel sprake van een 'criminal charge' indien met deze ongeldigverklaring een punitieve en afschrikwekkende werking wordt beoogd of omdat de duur van de ongeldigverklaring zodanig lang is dat er naar 'aard en zwaarte' sprake is van een strafrechtelijke sanctie. Dit lijkt zich niet voor te doen bij de ongeldigverklaring van het rijbewijs na een voor de beginnende bestuurder negatieve uitkomst van het onderzoek naar de rijvaardigheid in het kader van de beginnersregeling. Deze ongeldigverklaring beoogt de verkeersveiligheid te bevorderen en is niet bedoeld als afschrikwekkend, vergelding of anderszins leed toevoegend.

²⁴ B.F. Keulen, Twee keer geel is rood, VR 2006, p. 363.



Uitvoeringspraktijk beginnersregeling

4

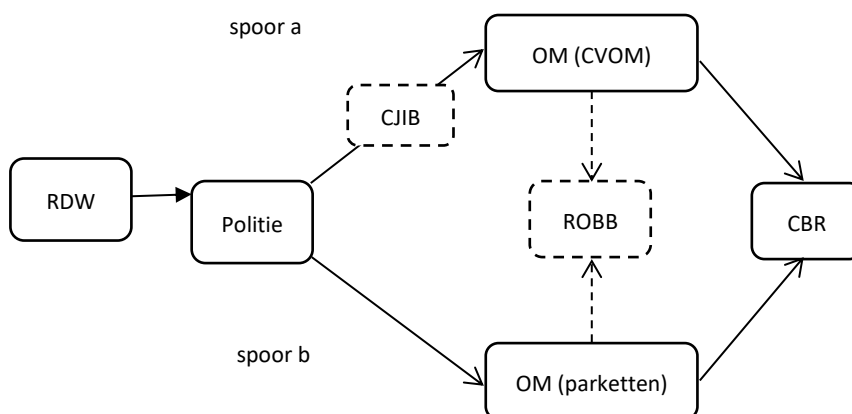
4 Uitvoeringspraktijk beginnersregeling

In dit hoofdstuk wordt de uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling beschreven. In de eerste paragraaf wordt de opzet van de keten uiteengezet en de wijze waarop de afzonderlijke ketenpartners uitvoering beogen te geven aan de beginnersregeling. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 de praktijk beschreven, dus de wijze waarop de beginnersregeling feitelijk wordt uitgevoerd en welke knelpunten zich daarbij voordoen. In paragraaf 4.3 worden de acties/maatregelen beschreven die reeds in gang zijn gezet voor de optimalisatie van de uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling. Besloten wordt met een korte samenvatting (paragraaf 4.4).

4.1 Opzet keten beginnersregeling

Bij de uitvoering van de beginnersregeling is een aantal ketenpartners betrokken met ieder hun eigen verantwoordelijkheid. De keten van de beginnersregeling start met de afgifte van een rijbewijs aan een beginnende bestuurder door de RDW en eindigt met een onderzoek naar de rijvaardigheid van de beginnende bestuurder na het doen van een mededeling door het OM aan het CBR. De opzet van de keten van de beginnersregeling is schematisch weergegeven in figuur 4.1.

Figuur 4.1 Opzet keten beginnersregeling



Voor de beginnersregeling is door het OM een instructie maatregel beginnende bestuurder opgesteld.²⁵ De instructie voor de politie houdt in dat de politie controleert of (1) de bestuurder een beginnende bestuurder is; (2) of de bestuurder een verkeersovertreding heeft begaan die valt onder de beginnersregeling; (3) of de overtreiding een niet op kenteken geconstateerde overtreiding is en (4) of de overtreiding is begaan met een rijbewijsplichtig motorrijtuig.

Bij een staandhouding voor een overtreiding die door de politie feitgecodeerd²⁶ wordt afgedaan met gebruik van Mobiel effectiever op straat (MEOS), worden de vier criteria met behulp van MEOS geautomatiseerd nagelopen. Vervolgens wordt de zaak via het Transactie Registratie Inning en Informatie systeem (Trias) doorgeleid naar parket CVOM (spoor a). De politie maakt vanaf circa 2014 gebruik van MEOS. Tot begin 2016 werden overtreidingen die feitgecodeerd werden afgedaan rechtstreeks doorgeleid naar het CJIB. Naar aanleiding van het rapport Beschikt en Gewogen²⁷ is de stap van de schuldvaststelling door het OM tussen de politie en het CJIB ingebracht en gaan zaken via beoordelaars van het OM naar het CJIB.

²⁵ Instructie maatregel beginnende bestuurder (2015I008), 1 juni 2015.

²⁶ Zaken die met gebruikmaking van een feitcode geautomatiseerd in de strafrechtketen worden verwerkt.

²⁷ Knigge, G. & De Jonge van Ellemeet, CH. (2014). *Beschikt en Gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikking.*

Voor de verkeersovertredingen die de politie niet feitgecodeerd afdoet, wordt een proces-verbaal opgemaakt en ingevoerd in de Basisvoorzieninghandhaving (BVH). Vervolgens wordt de zaak via BVH doorgeleid naar het OM (spoor b). Het proces-verbaal wordt als een zaak tegen een beginnende bestuurder voor het OM kenbaar gemaakt door met een stempel of rode pen 'beginnende bestuurder' op het voorblad te plaatsen.

Het OM controleert vervolgens opnieuw of aan de voorwaarden van de maatregel voor beginnende bestuurder is voldaan. Indien aan de vier criteria is voldaan, wordt een voorlopige registratie in het ROBB opgenomen. Na onherroepelijke veroordeling wordt een punt in ROBB geregistreerd of bij vrijspraak of sepot wordt de voorlopige registratie uit ROBB verwijderd. Bij de registratie van een tweede punt (of derde punt) wordt een mededeling uitgebracht aan het CBR en vindt overdracht van het dossier plaats.

4.2 Uitvoering beginnersregeling

De betrokken ketenpartners zijn geïnterviewd over de wijze waarop het beschreven proces wordt uitgevoerd en tegen welke knelpunten men aanloopt. Uit deze gesprekken blijkt dat zich in elke schakel van de keten knelpunten voordoen waardoor zogenoemde lekkage optreedt. Dat wil zeggen dat een beginnende bestuurder niet de hele keten doorloopt en geen punt krijgt toegekend terwijl dit wel zou moeten of dat onterecht geen mededeling wordt uitgebracht aan het CBR.

Politie

Volgens de instructie van de maatregel beginnende bestuurder gaat de politie na of de overtreding is begaan door een beginnende bestuurder en of de overtreding onder de maatregel beginnende bestuurder valt. In de praktijk wordt de beginnende bestuurder niet altijd geïdentificeerd door de politie. Tot de introductie van MEOS in 2014 moest de politie handmatig nagaan of aan de bovengenoemde vier criteria is voldaan. Vanwege de complexiteit van de regeling gebeurde dit niet altijd. Daarnaast geldt dat voor zaken die via spoor b worden afgedaan en waarvoor proces-verbaal wordt opgemaakt, de politie toen, maar nog steeds, handmatig de criteria van de beginnersregeling dient na te lopen.

OM

Als de politie de zaak bij het OM niet kenbaar maakt als zijnde een zaak tegen een beginnende bestuurder, dan controleert het OM niet eigenstandig of de bestuurder onder de maatregel beginnende bestuurder valt. Hetzelfde geldt voor het CJIB dat tot begin 2016 zaken rechtstreeks doorgeleid kreeg van de politie. Als de politie (of het CJIB tot begin 2016) de zaak wel kenbaar maakt bij het OM als zijnde een zaak tegen een beginnende bestuurder, dan wordt deze alsnog niet altijd als zodanig herkend of opgepakt door het OM. Dit geldt volgens het CVOM hoofdzakelijk voor de zaken die door de afzonderlijke parketten worden behandeld (spoor b). Waar parket CVOM zich dagelijks bezighoudt met verkeerszaken is dat bij de overige parketten veel minder. Niet alle medewerkers van het OM zijn op de afzonderlijke parketten goed op de hoogte van de beginnersregeling.

In de situatie dat het OM de zaak *wel* behandelt als een zaak tegen een beginnende bestuurder, dient de registratie in het ROBB handmatig te worden verricht, eenmaal bij de voorlopige registratie en eenmaal na een onherroepelijke veroordeling. Dit gebeurt niet altijd: de voorlopige registratie blijft achterwege of het punt wordt niet geregistreerd na onherroepelijke veroordeling.

Bij de registratie van een tweede punt (of derde punt) wordt een mededeling uitgebracht aan het CBR. Het CBR heeft in het verleden niet alle mededelingen van het OM ontvangen. Als het CBR deze mededeling wel ontvangt, dan kan het CBR deze niet altijd in behandeling nemen en een onderzoek naar de rijvaardigheid instellen (zie paragraaf 4.2.4).

CBR

In de gevallen waar wel een onderzoek naar de rijvaardigheid wordt ingesteld door het CBR leidt dit slechts in een beperkt aantal gevallen tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. De nadruk ligt namelijk binnen het rijvaardigheidsonderzoek op de motorische vaardigheden: beheersen bestuurders het voertuig in voldoende mate? In het rijvaardigheidsonderzoek wordt geprobeerd rekening te houden met de overtreding die ten grondslag ligt aan de punten en er wordt gekeken naar welke mentaliteit iemand in het verkeer hanteert (is het bijvoorbeeld een bestuurder met een geagiteerde rijstijl?). Maar rekening houden met een gedragscomponent in een rijvaardigheidsonderzoek is volgens het CBR moeilijk. In de praktijk zullen de meeste bestuurders hun gedrag gedurende het onderzoek kunnen beteugelen. Bestuurders rijden goed en vertonen wenselijk gedrag. Er zijn dan ook maar weinig bestuurders die niet slagen voor het onderzoek. Er zijn daarom twijfels of het rijvaardigheidsonderzoek dat nu wordt opgelegd bij beginnende bestuurders met punten een passende interventie is als reactie op de verkeersdelicten die een bestuurder heeft begaan.

Registraties ROBB en CBR

Bij parket CVOM en CBR hebben we over de periode 2012-2016 registraties opgevraagd over toegekende punten en de wijze waarop deze zijn opgevolgd. De analyse van deze registraties wordt in deze paragraaf gepresenteerd.

Toegekende punten

In de jaren 2012 tot en met 2016 zijn in totaal 12.230 punten toegekend door het OM (zie tabel 4.1). Het aantal bestuurders dat in deze periode een eerste punt behaalde is 11.364, het aantal dat een tweede punt behaalde is 759 en het aantal dat een derde punt behaalde is 93. Ook zijn er bestuurders die een vierde, zesde, zevende of achtste punt hebben behaald. Dat in ROBB is doorgeteld, wil overigens niet betekenen dat voor de betreffende bestuurder geen mededeling is gedaan aan het CBR.

Het aantal toegekende punten is over de jaren redelijk stabiel, met uitzondering van het jaar 2012 waarin meer punten zijn behaald dan in de daarop volgende jaren. Dit verschil is volgens het parket CVOM te verklaren doordat in die periode bestanden vanuit het Communicatiesysteem Openbaar Ministerie (COMPAS) naar het Geïntegreerd processysteem strafrecht (GPS) zijn overgeheveld. Daarnaast zijn in 2010 en 2011 verbetermaatregelen doorgevoerd die volgens het parket CVOM mogelijk (eenmalig) de cijfers in 2012 hebben beïnvloed.

De gemiddelde doorlooptijd is 247 dagen. Dat betekent dat gemiddeld na 247 dagen na de pleegdatum van het verkeersdelict een zaak onherroepelijk wordt en een definitief punt wordt toegekend. In enkele gevallen ($n=30$) is de doorlooptijd zo lang, dat een bestuurder zijn eerste punt kreeg toegekend voor een delict dat hij later heeft gepleegd dan zijn eerste delict waarvoor hij een tweede punt kreeg toegekend.²⁸

Tabel 4.1 Behaalde punten in de periode 2012-2016

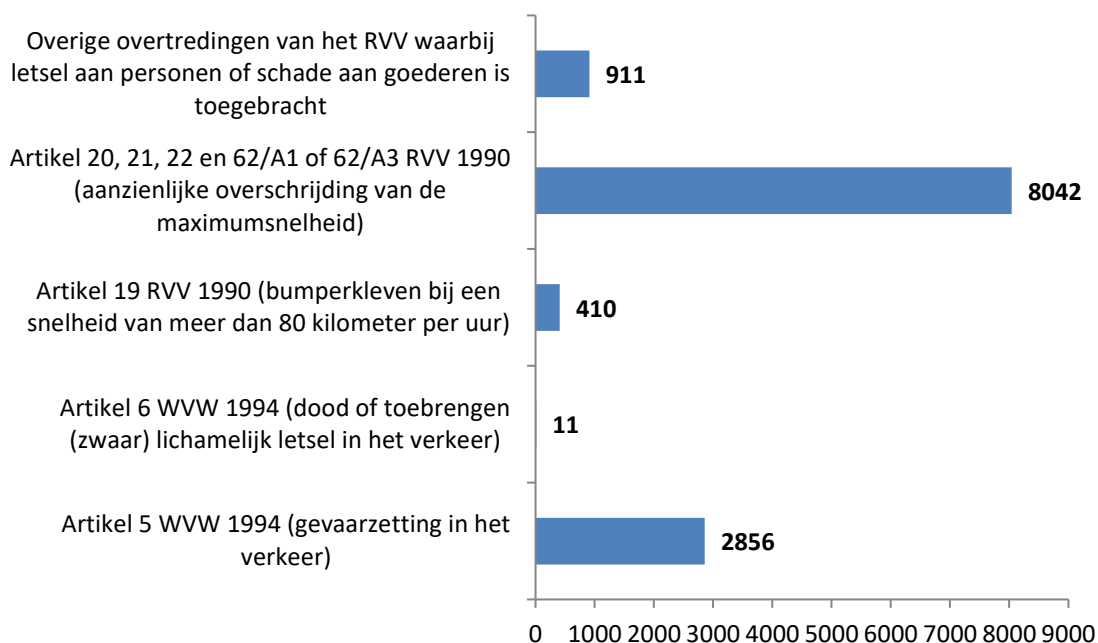
	1	2	3	4	6	7	8	Totaal
2012	3538	259	20	4		1		3822
2013	1737	115	15	3				1870
2014	2061	136	12		1			2210
2015	2144	128	20			1	1	2294
2016	1884	121	26	3				2034
Totaal	11364	759	93	10	1	2	1	12230

Bron: ROBB

91 procent van de punten is toegekend aan mannen (11.086) en negen procent aan vrouwen (1144). De meeste punten worden toegekend voor snelheidsovertredingen (art. 20 t/m 22, 45 en 62 RVV 1990) (66%) en gevaarstelling in het verkeer (art. 5 WvW 1994) (23%) (zie figuur 4.3). Dit geldt voor zowel mannelijke als vrouwelijke bestuurders.

²⁸ Voorbeeld: een bestuurder pleegde in augustus 2010 een verkeersdelict, waarvoor hij in september 2012 een tweede punt kreeg toegekend. Daarnaast pleegde hij in mei 2012 een verkeersdelict, waarvoor hij in juli 2012 een eerste punt kreeg toegekend. De doorlooptijd bij het eerste delict was 752 dagen en bij het tweede delict 66 dagen.

Figuur 4.2 Toegekende punten per verkeersdelict



Bron: ROBB

Mededelingen aan het CBR en opvolging

In de jaren 2012 tot en met 2016 heeft het OM 46 mededelingen uitgebracht aan het CBR. Het CBR heeft in deze periode 41 mededelingen ontvangen. Het CBR heeft vervolgens bij 25 bestuurders een onderzoek naar de rijvaardigheid verricht dat in vier gevallen heeft geleid tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. Bij 16 uitgebrachte mededelingen was een onderzoek naar de rijvaardigheid niet mogelijk. Over de jaren 2014 tot en met 2016 is achterhaald waarom dit niet mogelijk was. In vier gevallen was het rijbewijs van de bestuurder reeds ongeldig verklaard in een andere procedure, in drie gevallen was de mededeling van het OM onvolledig (omdat bijvoorbeeld de veroordeling niet was bijgevoegd), in één geval was het laatste feit langer dan zes maanden geleden gepleegd, in één geval was de bestuurder alleen in het bezit van een AM-rijbewijs (brommer/scooter-rijbewijs) en in één geval was reeds een EMG opgelegd.

Tabel 4.2 Verstuurde en ontvangen mededelingen en opvolging in de periode 2012-2016

	Mededeling verstuurd door het OM	Mededeling ontvangen door het CBR	Onderzoek naar rijvaardigheid	Ongeldigverklaring van het rijbewijs
2012	7	8	3	0
2013	5	3	2	1
2014	10	9	7	1
2015	8	7	5	1
2016	16	14	8	1
Totaal	46	41	25	4

Bron: OM en CBR

Het aantal mededelingen dat is uitgebracht door het OM (46) is laag wanneer dit wordt afgezet tegen het aantal punten dat is toegekend in het betreffende jaar (zie tabel 4.1). In de periode 2012-2016 hebben 93 bestuurders een derde punt behaald en in de periode 2015-2016 249 bestuurders een tweede punt. Daarnaast hebben zestien bestuurders een vierde, zesde, zevende of achtste punt behaald. Van de 249 bestuurders is het niet bekend hoeveel er onder het nieuwe regime vallen (de aanscherping van de beginnersregeling; mededeling bij twee punten), maar het is op basis van de registraties evident dat in een aantal gevallen het OM geen mededeling heeft uitgebracht aan het CBR terwijl dit wel had gemoeten.

In 2017 heeft een trendbreuk plaatsgevonden. In dat jaar heeft het CBR 117 mededelingen ontvangen van het OM en daarvan is bekend dat inmiddels 83 onderzoeken naar de rijvaardigheid zijn opgelegd. Volgens het CVOM kan deze toename worden toegeschreven aan de aanscherping van de beginnersregeling in 2014 (mededeling na 2 punten). Daarnaast is er het afgelopen jaar veel aandacht gegeneerd binnen het OM voor de beginnersregeling en dit werpt zijn vruchten af (zie paragraaf 4.3, ingezette verbetermaatregelen).

Reconstructie lekkage

Dat er lekkage in de keten optreedt is duidelijk, maar het is niet bekend hoe groot deze lekkage is. Daarom is door middel van registratieonderzoek onderzocht hoeveel punten toegekend hadden moeten worden in het jaar 2014 en 2016.

Voor dit onderzoek zijn RDW-data van bestuurders die *in het gehele jaar 2014* onder de beginnersregeling vielen en RDW-data van bestuurders die *in het gehele jaar 2016* onder de beginnersregeling vielen gekoppeld met CJIB-data inzake onherroepelijke veroordelingen voor verkeersdelicten die onder de beginnersregeling vallen en waarvoor de bestuurder is staande gehouden.

In het bestand met bestuurders die het gehele jaar 2014 onder de beginnersregeling vielen (n=1.046.768), zijn 3101 (0,3%) bestuurders voor een of meer delicten onherroepelijk veroordeeld die onder de beginnersregeling vallen. Zij hebben in totaal 3186 delicten gepleegd. Dat betekent dat ten minste 3186 punten toegekend hadden moeten worden, maar volgens het ROBB zijn in 2014 2210 punten toegekend (zie tabel 4.1). In 2014 zijn dus ten minste 976 punten te weinig toegekend (30,1%).

In het bestand met bestuurders die het gehele jaar 2016 onder de beginnersregeling vielen (n=896.426), zijn 2702 (0,3 procent) bestuurders voor een of meer delicten onherroepelijk veroordeeld die onder de beginnersregeling vallen. Zij hebben in totaal 2757 delicten gepleegd. Dat betekent dat tenminste 2757 punten toegekend hadden moeten worden, maar volgens het ROBB zijn in 2016 2034 punten toegekend (zie tabel 4.1). In 2016 zijn dus tenminste 723 punten te weinig toegekend (26,2%).

De uitkomst van deze analyse geeft niet de volle omvang van de feitelijke lekkage. Bestuurders die in het jaar 2014 en in het jaar 2016 in- of uitstroonden als beginnende bestuurder zijn niet in de analyse betrokken. Daarnaast kon in de CJIB-bestanden niet worden geselecteerd op 'overige overtredingen van het RVV 1990 waarbij letsel aan personen of schade aan goederen is toegebracht'. In het ROBB is in 2014 7 procent van de delicten onder dit delict geregistreerd en in 2016 5 procent.

4.3 Ingezette verbetermaatregelen

Al voor de start van het onderzoek was bekend dat zich knelpunten voordoen in de uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling. Daarom is begin 2017 door de betrokken ketenpartners, onder regie van parket CVOM, een actiedocument ROBB-regeling opgesteld ten behoeve van het optimaliseren van de uitvoering van de beginnersregeling. Dit actiedocument bevat de volgende acties/maatregelen:

- *Uitvoeren ketentest met politie.* Periodiek wordt een ketentest uitgevoerd. Met de ketentest is een ICT-probleem aan het licht gekomen voor zaken die feitgecodeerd, met behulp van MEOS, worden afgedaan. In de praktijk blijkt dat MEOS de correcte vinkjes zet, maar bij doorgeleiding naar parket CVOM worden niet alle vinkjes correct overgenomen. Dat betekent dat een zaak dan niet kenbaar wordt gemaakt bij het OM als zijnde een zaak tegen een beginnende bestuurder.
- *Organiseren workshops.* Periodiek worden workshops over de beginnersregeling georganiseerd voor werknemers van het OM. Zeker op de parketten worden deze workshops van groot belang geacht, omdat zij niet dagelijks te maken krijgen met verkeerszaken en niet iedereen goed op de hoogte is van de beginnersregeling, en deze regeling wordt verward met de recidiveregeling.

- *Centraliseren tweede en derde punt mededelingen.* Tijdens de looptijd van het onderzoek wordt onderzocht of het voor de optimalisatie van de uitvoering van de beginnersregeling wenselijk is om de mededelingen van een tweede en derde punt te centraliseren bij het parket CVOM.
- *Versturen mededelingen via de beveiligde Bestandenpostbus.* Parket CVOM verstuurt de mededelingen sinds oktober 2017 digitaal via de beveiligde Bestandenpostbus van het ministerie van JenV. Het CBR stuurt hierop een ontvangstbevestiging terug. Zo kunnen de mededelingen sneller en digitaal worden verwerkt en wordt voorkomen dat mededelingen niet aankomen. Daarnaast versturen de parketten de mededeling nu aangetekend en met geleidelijst naar het CBR om te kunnen controleren of de mededelingen bij het CBR aankomen.
- *Optimaliseren van het rijvaardigheidsonderzoek.* Het CBR heeft het plan om het rijvaardigheidsonderzoek uit te breiden met een periode van monitoren met behulp van een track-en-trace-device.

4.4 Samenvatting

Bij de uitvoering van de beginnersregeling zijn verschillende ketenpartners betrokken met ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheid. Er moet door de afzonderlijke partners veel handwerk worden verricht: nalopen vier criteria beginnersregeling door zowel politie als het OM, registratie van voorlopig en definitief punt, versturen van waarschuwingsbrieven bij registratie voorlopig en definitief punt en tijdig versturen van volledige mededelingen aan het CBR.

De registraties van het OM en het CBR en het registratieonderzoek laten zien dat de uitvoering van de beginnersregeling niet vlekkeloos verloopt: er wordt onterecht geen punt toegekend (of onterecht juist wel), er wordt niet altijd een mededeling uitgebracht aan het CBR in geval bestuurders een tweede of derde punt hebben behaald en het huidige rijvaardigheidsonderzoek wordt niet als een adequate interventie beschouwd. Het bereik van de beginnersregeling (het aantal bestuurders waarvan het rijbewijs ongeldig wordt verklaard) is zeer beperkt en de knelpunten in de uitvoering en de interventie zelf zijn daar mede debet aan.

Al voor de evaluatie van de beginnersregeling was bekend dat zich knelpunten in de uitvoeringspraktijk voordoen. Er zijn maatregelen ingezet om de uitvoering te optimaliseren. Het grootste knelpunt is de lekkage die optreedt in de keten. De ketenpartners in de uitvoering hebben met het doorvoeren van een verbeterplan zo goed als mogelijk aangepakt wat er kan, maar in welke mate door de huidige verbetermaatregelen lekkage wordt voorkomen of verminderd is onbekend. Het ICT-probleem met MEOS moet nog worden verholpen en daarbuiten is en blijft de uitvoering van de beginnersregeling voor een aanzienlijk deel handwerk.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Perspectief beginnende bestuurders

5

5 Perspectief beginnende bestuurders

Een belangrijke aanvulling op de ervaringen van ketenpartners is het perspectief van de beginnende bestuurders zelf. Er zijn webenquêtes uitgezet onder beginnende bestuurders zonder en met punten. In beide webenquêtes zijn elementen van de beleidslogica van de beginnersregeling verwerkt. Beoogd is te achterhalen in hoeverre beginnende bestuurders zich laten afschrikken door de beginnersregeling: in hoeverre zijn beginnende bestuurders bekend met de beginnersregeling en de consequenties van het toekennen van punten en in hoeverre houden zij rekening met de beginnersregeling of het hebben van een punt als zij deelnemen aan het verkeer?

Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk gesproken over bestuurders zonder punten of met punten (dus zonder het woord 'beginnende'). De respons van bestuurders zonder punten was $n=493$ ²⁹ en de respons van bestuurders met punten $n=193$.

5.1 Kenmerken bestuurders zonder en met punten

De webenquête is ingevuld door 342 mannen en 344 vrouwen (50%/50%).

In de groep respondenten zonder punten is de man-vrouwverdeling 181/312 (37%/63%), in de groep respondenten met punten 161/32 (83%/17%).³⁰ Mannen hebben vaker één of meer punten dan vrouwen.³¹ In de ROBB-registraties is de man-vrouwverdeling 91 procent/9 procent (zie hoofdstuk 4).

Het merendeel van de bestuurders met punten (193/100%) heeft één punt behaald (157/81%). Veertien bestuurders (7%) hebben twee punten behaald en één bestuurder (1%) drie punten. Eenentwintig bestuurders (11%) weten dat zij één of meerdere punten hebben behaald, maar weten niet hoeveel punten. In de ROBB-registraties is de verdeling één, twee en drie punten 93 procent, 6 procent en 1 procent (de overige punten (vierde, zesde, zevende en achtste) buiten beschouwing gelaten).

De voornaamste oorzaak voor het toekennen van een punt is het begaan van een snelheidsovertreding. Van de in totaal 188 punten die in deze groep zijn toegekend ($n=172$, de groep bestuurders die niet weten hoeveel punten zij hebben toegekend zijn niet meegerekend), zijn er 128 toegekend voor een snelheidsovertreding (68%). In de ROBB-registraties komt 66 procent van de punten voor rekening van snelheidsovertredingen. Vijf respondenten hebben ingevuld dat zij een punt toegekend hebben gekregen voor rijden onder invloed. Deze respondenten verwarren de beginnersregeling met de recidiveregeling (zie ook paragraaf 5.2).

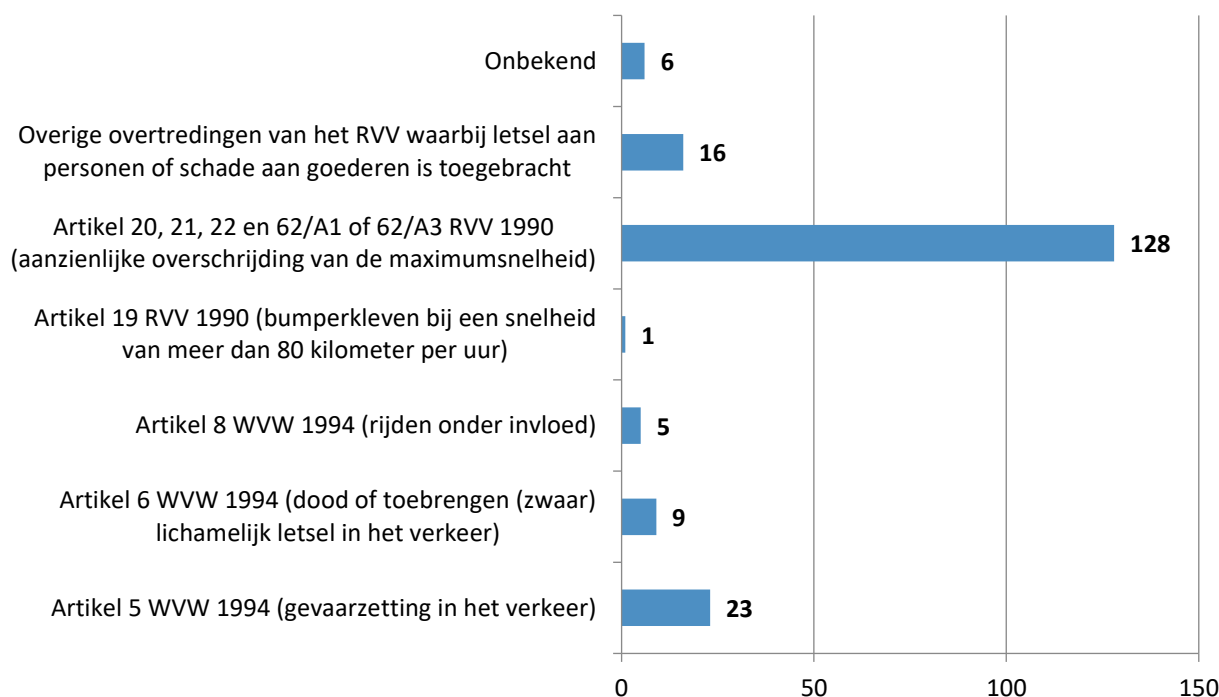
Op basis van de kenmerken geslacht, de puntenverdeling en de verkeersdelicten waarvoor punten zijn toegekend lijkt de respons van bestuurders met punten representatief voor de groep bestuurders met punten.

²⁹ De feitelijke respons was 501. Acht respondenten zijn verwijderd, omdat zij aangaven in het verleden een punt te hebben toegekend gekregen. Door het privacyreglement van Ipsos was het niet mogelijk om deze respondenten door te geleiden naar de vragenlijst voor bestuurders met punten.

³⁰ In het ROBB is de man-vrouwverdeling circa 90 procent/10 procent (zie paragraaf 4.2.4).

³¹ Op basis van een Chi-kwadraattoets waarmee de samenhang tussen twee variabelen kan worden getoetst ($X^2(1)=127.027$, $p<.001$).

Figuur 5.1 Toegekende punten per verkeersdelict volgens opgave van respondenten



Bestuurders die vaker auto- en/of motorrijden hebben vaker één of meer punten dan bestuurders die minder vaak auto- en/of motorrijden.³² Bestuurders met punten doen dat veelal meerdere keren per week; 83 procent van de bestuurders met punten zei dagelijks gebruik te maken van hun auto en/of motor tegenover 30 procent bestuurders zonder punten (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 Bestuurders zonder en met punten en frequentie van auto en/of motorrijden (n=686)

	Hoe vaak rijdt u auto en/of motor?					Totaal
	Eén keer per jaar of minder	Maandelijks	Wekelijks	Meerdere keren per week	Dagelijks	
Zonder punten	18 (4%)	73 (15%)	127 (26%)	129 (26%)	146 (30%)	493
Met punten	1 (1%)	3 (2%)	6 (3%)	23 (12%)	160 (83%)	193

Daarnaast hebben bestuurders die hun rijbewijs vóór hun achttiende hebben gehaald vaker één of meer punten dan bestuurders die achttien jaar of ouder waren bij het toekennen van hun rijbewijs.³³

5.2 Bekendheid met de beginnersregeling

Bestuurders over de kern van de beginnersregeling

Meer dan de helft (318/65%) van de bestuurders zonder punten geeft aan bekend te zijn met de beginnersregeling. Aan deze bestuurders is gevraagd wat de kern van de beginnersregeling is: het krijgen van punten bij het begaan van zwaardere verkeersovertredingen en/of het krijgen van punten bij rijden onder invloed van alcohol of drugs. 207 bestuurders (65%) verwarren de beginnersregeling met de recidiveregeling of denken dat de beginnersregeling breder is dan deze in werkelijkheid is (zie tabel 5.1). Ook

³² Op basis van een Chi-kwadraattoets waarmee de samenhang tussen twee variabelen kan worden getoetst ($X^2(4)=164.615$, $p<.001$).

³³ Op basis van een Chi-kwadraattoets waarmee de samenhang tussen twee variabelen kan worden getoetst ($X^2(1)=5.538$, $p=.013$).

op de vraag waarvoor punten zijn toegekend (zie figuur 5.1) zijn vijf punten volgens opgave van bestuurders toegekend voor rijden onder invloed.

Tabel 5.2 Kern van de beginnersregeling volgens bestuurders zonder punten (n=318)

	Zwaardere verkeersover- trekkingen	Bij rijden onder invloed van alcohol of drugs	Beide
Kern van de beginnersre- geling	111/35%	35/11%	172/54%

Aanvullend op deze vraag denkt 21 procent (66) van de bestuurders zonder punten (die naar eigen zeggen bekend zijn met de beginnersregeling) dat de beginnersregeling niet op hen van toepassing is: 74 procent (235) denkt van wel; 5 procent (17) zegt het niet te weten. Om te controleren of de respondent deze vraag juist heeft beantwoord, is een variabele aangemaakt³⁴ die aangeeft of de beginnersregeling van toepassing is. 78 procent van de bestuurders zonder punten weet of de beginnersregeling wel of niet op hem/haar van toepassing is en 17 procent (categorie 'weet ik niet' niet meegerekend) denkt het te weten, maar weet het niet.

Tabel 5.3 Schat de bestuurder zonder punten juist in of de beginnersregeling wel of niet op hem/haar van toepassing is? (n=318)

		Denkt de respondent dat de beginnersregeling op hem/haar van toepassing is?		
		Ja	Nee	Weet niet
Is de beginnersregeling op de respondent van toepassing?	Ja	221 (70%)	40 (13%)	14 (4%)
	Nee	14 (4%)	26 (8%)	3 (1%)

Van de bestuurders met punten geeft een minderheid (65/34%) aan bekend te zijn geweest met de beginnersregeling voordat zij een eerste punt behaalde. Aan de 128 bestuurders (66%) met punten die hebben aangegeven bekend te zijn geweest met de beginnersregeling voordat zij een punt behaalden is gevraagd naar de kern van de beginnersregeling. Opvallend is dat ook deze groep bestuurders de beginnersregeling, zij het in mindere mate, verwart met de recidiveregeling of denkt dat de beginnersregeling breder is dan deze in werkelijkheid is (74/58%).

Tabel 5.4 Kern van de beginnersregeling volgens bestuurders met punten (n=128)

	Zwaardere verkeersover- trekkingen	Bij rijden onder invloed van alcohol of drugs	Beide
Kern van de beginnersre- geling	54/42%	13/10%	61/48%

In aanvulling hierop is het opmerkelijk dat 11 procent van de bestuurders niet weet hoeveel punten zij hebben behaald (zie eerste alinea paragraaf 5.1), omdat zowel bij de voorlopige registratie van het punt als bij definitief toekennen van het punt een brief dient te worden verstuurd door het OM. Twaalf bestuurders hebben, naar aanleiding van de brief van parket CVOM waarin hun werd gevraagd medewerking te verlenen aan het onderzoek, laten weten niet op de hoogte te zijn van het behalen van een punt in het verleden. Bestuurders zeiden verrast te zijn door de brief over het onderzoek. Deze bestuurders zijn in contact gebracht met parket het CVOM voor het verkrijgen van nadere informatie over hun punt. Of in (een deel van) deze gevallen de waarschuwingsbrieven niet zijn verstuurd of niet zijn aangekomen is niet bekend. Het is ook denkbaar dat de bestuurder is vergeten een punt te hebben behaald in het verleden. Er zijn immers ook brieven verstuurd naar bestuurders die in 2015 een punt hebben behaald.

³⁴ Afgeleid van het aantal jaar dat de respondent al in het bezit is van zijn/haar rijbewijs en de regeling (oud/nieuw) waaronder de respondent zijn/haar rijbewijs heeft gehaald.

Bestuurders over de consequenties van het behalen van punten

De bestuurders zonder punten is expliciet gevraagd bij hoeveel punten zij denken dat het rijbewijs wordt geschorst en de bestuurder moet meewerken aan een rijvaardigheidsonderzoek bij het CBR. De meerderheid van deze bestuurders (139/57%) denkt dat dit geldt bij het behalen van drie punten. Daarna denkt 23% (56) dat dit geldt bij het behalen van vier punten, 19% (47) bij het behalen van twee punten en 2% (4) bij het behalen van één punt.

Van de bestuurders die onder de oude regeling vallen, hebben 64 deze vraag juist beantwoord, van de bestuurders die onder de nieuwe regeling vallen hebben 25 deze vraag juist beantwoord. In totaal heeft 36 procent (89) deze vraag juist beantwoord.

Tabel 5.5 Consequenties toekennen punten volgens bestuurders zonder punten (n=246)

	Bij hoeveel punten wordt het rijbewijs geschorst en moet de bestuurder meewerken aan een rijvaardigheidsonderzoek bij het CBR?			
	1 punt	2 punten	3 punten	4 punten
Oude regeling	2	22	64	28
Nieuwe regeling	2	25	75	28

Bestuurders met punten is gevraagd welke consequenties het behalen van twee punten heeft. Hierbij konden de respondenten meerdere antwoorden aanvinken: ontzegging van de rijbevoegdheid (onjuist), nader onderzoek door CBR (juist), waarschuwing (onjuist) of geen consequenties (onjuist).

Het is van belang deze resultaten uit te splitsen naar de regeling waar de bestuurder onder valt, omdat het behalen van twee punten geen consequenties heeft voor bestuurders die hun rijbewijs hebben gehaald onder de oude regeling (162/84%) en wel consequenties voor bestuurders die hun rijbewijs hebben gehaald onder de nieuwe regeling (31/16%). Voor bestuurders die onder de oude regeling vallen is daarom 'geen consequenties' het juiste antwoord, voor bestuurders die onder de nieuwe regeling vallen is 'nader onderzoek door het CBR' het juiste antwoord.

Van de 110 bestuurders met punten die onder de oude regeling vallen, hebben 10 bestuurders (9%) alleen de optie 'geen consequenties' aangekruist en daarmee de vraag juist beantwoord. De andere 100 bestuurders (91%) in deze groep hebben alleen onjuiste opties aangekruist.

Tabel 5.6 Welke consequenties heeft volgens bestuurders die onder de oude regeling vallen het toekennen van twee punten? (n=110)

		Ja	Nee
Welke consequenties heeft volgens u het toekennen van twee punten?	Ontzegging van de rijbevoegdheid	52 (47%)	58 (53%)
	Nader onderzoek door het CBR	58 (53%)	52 (47%)
	Waarschuwing	31 (28%)	79 (72%)
	Geen consequenties	10 (9%)	100 (91%)

Van de 18 bestuurders met punten die onder de nieuwe regeling vallen, hebben 4 bestuurders (22%) alleen de optie 'nader onderzoek door CBR' aangekruist en daarmee de vraag juist beantwoord. Vijf bestuurders (28%) hebben het juiste antwoord, maar daarbij ook andere onjuiste antwoorden aangekruist en 9 bestuurders (50%) hebben alleen onjuiste antwoorden aangekruist.

Tabel 5.7 Welke consequenties heeft volgens u het toekennen die onder de nieuwe regeling vallen van twee punten? (n=18).

		Ja	Nee
Welke consequenties heeft volgens u het toekennen van twee punten?	Ontzegging van de rijbevoegdheid	8 (44%)	10 (56%)
	Nader onderzoek door het CBR	9 (50%)	9 (50%)
	Waarschuwing	4 (22%)	14 (78%)
	Geen consequenties	2 (11%)	16 (89%)

Dat betekent dat slechts 14 van de 128 bestuurders (11%) die deze vraag hebben beantwoord, de vraag juist beantwoord hebben (rekening houdend met de regeling waaronder zij vallen). Van de 114 bestuurders die deze vraag onjuist hebben beantwoord, hebben 5 bestuurders (4%) het juiste antwoord aangekruist, maar daarbij ook andere, onjuiste antwoorden en hebben 109 bestuurders (85%) alleen onjuiste antwoorden aangekruist.

5.3 Gepercipieerde pakkans en mate van afschrikking

Bestuurders over de kans om staande te worden gehouden en het behalen van een punt

Bestuurders met punten schatten de kans om *staande te worden gehouden* door de politie iets groter dan bestuurders zonder punten, maar beide groepen schatten de kans in als klein (respectievelijk gemiddeld 2,31 en 2,16 op een vijfpuntsschaal). Slechts 15 van de 193 bestuurders met punten schatten de kans om staande te worden gehouden in als groot of heel groot (8%), bij de bestuurders zonder punten zijn dit er 35 van de 493 (7%). Daarnaast schatten bestuurders zonder punten de kans om een punt te behalen in als klein. De gemiddelde score op een vijfpuntsschaal variërend van heel klein tot heel groot is 1,82 en geen van de respondenten schatte de kans als heel groot in.

Bestuurders over aanpassen van hun rijgedrag

Aan bestuurders zonder punten die zeiden bekend te zijn met de beginnersregeling (318/65%) is gevraagd of zij hun rijgedrag aanpassen omdat de beginnersregeling op hen van toepassing is en zij punten kunnen krijgen voor het begaan van verkeersdelicten (generieke preventie). De meeste bestuurders (60%) zeiden dit nooit of vrijwel nooit te doen. Slechts 19 procent zei vaak of heel vaak het rijgedrag aan te passen en 21 procent zei soms het rijgedrag aan te passen.

Aan bestuurders met punten is gevraagd of zij zich door het toekennen van een punt beter houden aan de verkeersregels (specifieke preventie). De meeste bestuurders (70/36%) zeiden dat zij zich een stuk beter aan de verkeersregels houden, gevolgd door 38 bestuurders (20%) die zich een beetje beter aan de verkeersregels houden. De meeste bestuurders houden zich beter aan de verkeersregels, omdat zij inname van hun rijbewijs, het toekennen van een extra punt of boetes of overige kosten willen voorkomen. In mindere mate zijn bestuurders veilige verkeersdeelname (nog) belangrijker gaan vinden.

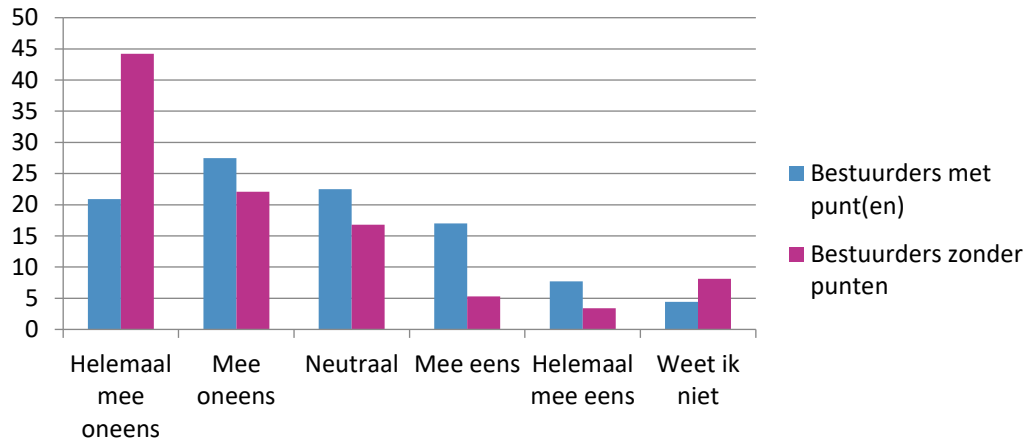
Stellingen over de beginnersregeling

Tot slot is aan bestuurders met en zonder punten een aantal stellingen voorgelegd die een indicatie kunnen vormen over de mate waarin bestuurders zich laten afschrikken door de beginnersregeling. Bestuurders met punten zijn het gemiddeld meer eens met onderstaande stellingen dan bestuurders zonder punten, met uitzondering van de stelling 'na het toekennen van een eerste punt zou ik me beter aan de verkeersregels houden' in figuur 5.6, maar dit verschil is verwaarloosbaar (0,03 op een vijfpuntsschaal).

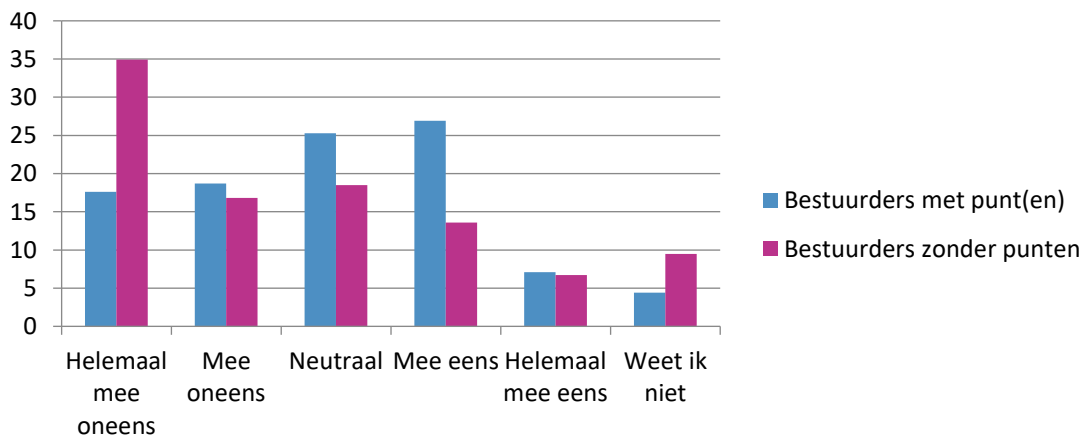
³⁵ De antwoorden op de stellingen zijn in percentages van de gehele groep ondergebracht in figuren 5.2 t/m 5.6.

³⁵ De verschillen zijn getoetst met een chikwadrattoets. Voor alle stellingen geldt dat $X^2 > 18,467$ (df = 4, $p < 0,001$), met uitzondering van de laatste stelling ($X^2 = 11,15$, df = 4, $p < 0,05$).

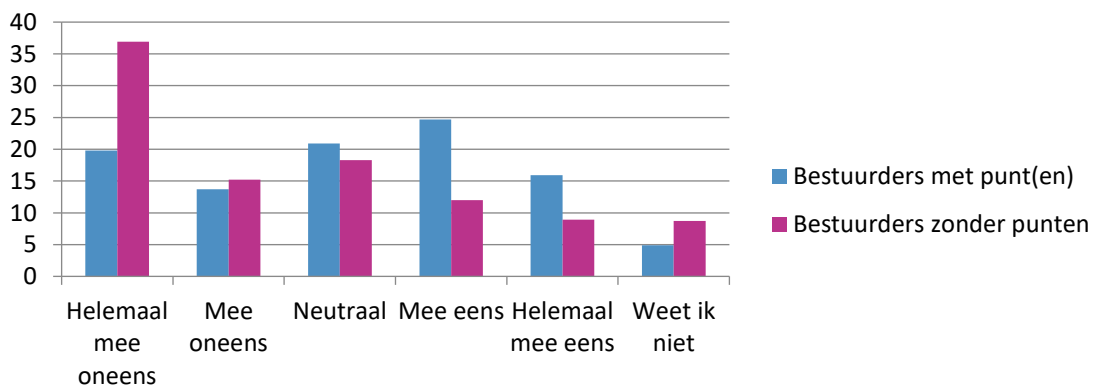
Figuur 5.2 Als ik beter bekend was met de beginnersregeling, dan zou ik minder verkeersovertredingen begaan (n=686)



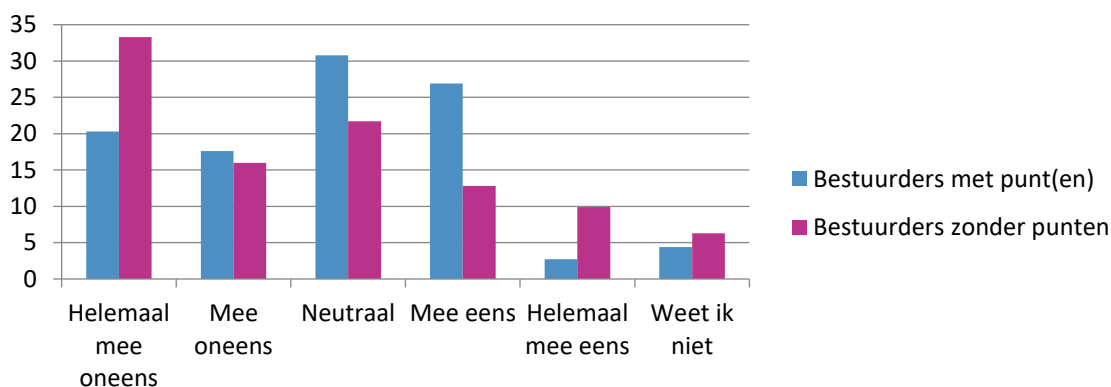
Figuur 5.3 Als de kans op het toekennen van punten groter was, dan zou ik minder verkeersovertredingen begaan (n=686)



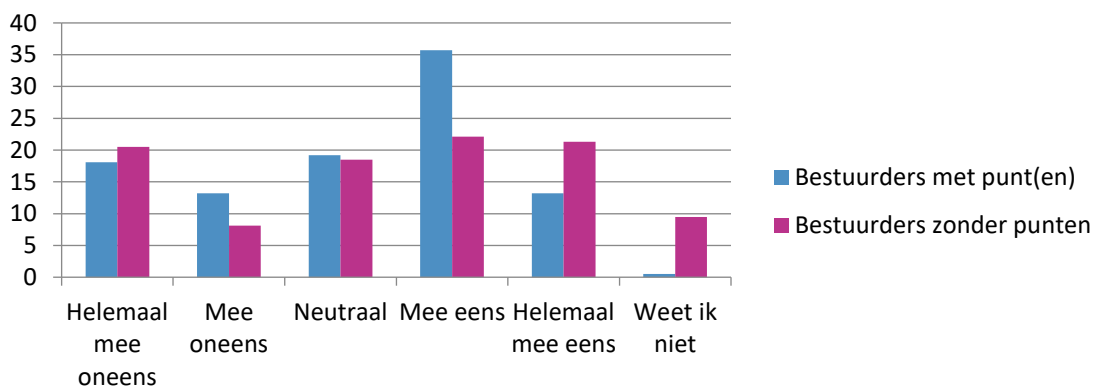
Figuur 5.4 Als de consequenties van punten zwaarder zijn, dan zou ik minder verkeersovertredingen begaan (n=686)



Figuur 5.5 Door de beginnersregeling houd ik mij beter aan de verkeersregels (n=686)



Figuur 5.6 Na het toekennen van een eerste punt zou ik me beter aan de verkeersregels houden (n=686)



5.4 Samenvatting

Meer dan de helft van de bestuurders zonder punten en met punten is niet goed op de hoogte van de beginnersregeling. De beginnersregeling wordt verward met de recidiveregeling of bestuurders denken dat rijden onder invloed van alcohol of drugs eveneens onder de beginnersregeling valt. Ook zijn bestuurders niet goed op de hoogte van de consequenties van het toekennen van punten. Bestuurders met punten worden hierover in een brief geïnformeerd, maar deze informatie blijkt kennelijk niet.

Het mechanisme van afschrikking gericht op generieke preventie wordt minder geactiveerd dan het mechanisme van afschrikking gericht op specifieke preventie, maar afschrikking in de vorm van specifieke preventie blijkt zeer bescheiden. Met andere woorden: bestuurders zonder punten laten zich minder afschrikken door de afgifte van het beginnersrijbewijs op zichzelf, dan beginnende bestuurders die al een punt toegekend hebben gekregen. Dit wijst erop dat de dreiging van het verlies van het rijbewijs groter en concreter wordt in laatstgenoemde situatie, hetgeen begrijpelijk is.



Effectiviteit begin- nersregeling

6

6 Effectiviteit beginnersregeling

In het onderzoek is de doeltreffendheid van de beginnersregeling onderzocht. Door middel van registratieonderzoek is nagegaan of kan worden aangetoond dat de beginnersregeling heeft geleid tot minder verkeersovertredingen en minder betrokkenheid bij verkeersongevallen (paragraaf 6.1). Door middel van literatuuronderzoek is vervolgens onderzocht in hoeverre de tweede doelstelling van de beginnersregeling wordt bereikt, te weten voorkomen dat een bestuurder die beschikt over onvoldoende rijvaardigheid weer de weg op gaat (paragraaf 6.2). Besloten wordt met een korte samenvatting van het hoofdstuk (paragraaf 6.3).

6.1 Voorkomen van verkeersdelicten en -ongevallen

In het registratieonderzoek is een vergelijking gemaakt tussen bestuurders met en zonder beginnersrijbewijs. De vergelijking is toegespitst op bestuurders in de leeftijdscategorieën 24-25 jaar en 35-45 jaar. Op deze wijze kon worden onderzocht of, in geval de registraties het bereiken van het doel uitwijzen, deze mogelijk samenhangt met de leeftijd van beginnende bestuurders (zie paragraaf 1.3).

In de oorspronkelijke onderzoeksopzet werd een survivalanalyse beoogd. Met behulp daarvan wilden we onderzoeken of bestuurders met en zonder puntenrijbewijs meer of minder snel betrokken zijn bij ernstige verkeersovertredingen (met staandehouding) en verkeersongevallen. Deze analyse was echter niet mogelijk, omdat in de data van RDW de afgiftedatum van het laatst behaalde/afgegeven rijbewijs was opgenomen in plaats van de afgiftedatum van het eerst behaalde rijbewijs. De precieze duur van het rijbewijsbezit kon daarom niet worden achterhaald.

De survivalanalyse zou echter ook een belangrijke beperking hebben gehad. Voor de controlegroep waren geen data beschikbaar over eventuele betrokkenheid bij verkeersdelicten/ongevallen vanaf de afgiftedatum van het eerst behaalde rijbewijs tot 2012. Bij het CJB en bij de politie waren namelijk de verkeersdelicten- en ongevallendata opgevraagd over de periode 2012-2016. Een survivalanalyse voor de controlegroep was om die reden niet zuiver geweest.

Voor de interventie- en controlegroep is daarom alleen nagegaan of zij op enig moment in de periode 2012-2016 een of meer verkeersdelicten hebben gepleegd die vallen onder de beginnersregeling en zij daarvoor zijn staande gehouden, en of zij betrokken zijn geweest bij een of meer verkeersongevallen.

De vergelijkingen laten zien dat bestuurders met beginnersrijbewijs minder verkeersdelicten hebben gepleegd dan bestuurders in dezelfde leeftijd zonder beginnersrijbewijs. Bestuurders met een beginnersrijbewijs zijn echter wel vaker betrokken bij verkeersongevallen dan bestuurders in dezelfde leeftijd zonder beginnersrijbewijs (zie tabellen 6.1 en 6.2).

Betrokkenheid bij 'beginnersregeling-delicten'

Bestuurders zonder beginnersrijbewijs hebben in de periode 2012-2016 meer verkeersdelicten gepleegd waarvoor zij zijn staande gehouden dan bestuurders met beginnersrijbewijs. Dit geldt voor bestuurders met beginnersrijbewijs in de leeftijdscategorie 24-25 jaar en voor bestuurders met beginnersrijbewijs in de leeftijdscategorie 35-45 jaar. Het verschil is 0,8 procentpunt. Wanneer bestuurders met en zonder beginnersrijbewijs in de leeftijdscategorie 24-25 jaar worden samengenomen en vergeleken met bestuurders met en zonder beginnersrijbewijs in de leeftijdscategorie 35-45 jaar, dan hebben bestuurders in de leeftijdscategorie 24-25 jaar meer verkeersdelicten gepleegd dan bestuurders in de leeftijdscategorie 35-45 jaar. Het verschil is 0,9 procentpunt.

Deze uitkomst is in lijn met wat met de beginnersregeling wordt beoogd, te weten dat bestuurders met beginnersrijbewijs minder verkeersdelicten plegen. Het is echter niet zonder meer aannemelijk dat de beginnersregeling heeft geleid tot het plegen van minder verkeersdelicten door bestuurders met beginnersrijbewijs, omdat het onderzoek een belangrijke beperking kent. Alleen de betrokkenheid bij ernstige verkeersdelicten, die onder de beginnersregeling vallen, is onderzocht en niet de betrokkenheid bij lichtere verkeersovertredingen, waaronder de overtredingen die administratiefrechtelijk worden afgedaan

via de Wahv. Daarnaast kennen we de relatie met voertuigbezit en -gebruik niet. Mogelijk zijn bestuurders met een beginnersrijbewijs (nog) minder actieve verkeersdeelnemers dan bestuurders die geen beginnersrijbewijs (meer) hebben. Uit de enquête onder beginnende bestuurders blijkt dat bestuurders met punten vaker auto- en/of motorrijden dan bestuurders die minder vaak auto- en/of motorrijden (zie paragraaf 5.1).

Betrokkenheid bij verkeersongevallen

In de ongevallenregistraties is geselecteerd op alle mogelijke ongevallen: ongevallen met dodelijke afloop, ongevallen met letsel en ongevallen met uitsluitend materiële schade. Daarnaast zijn alleen bestuurders geïncludeerd en zijn rijders (betrokken bij een ongeval) uitgesloten. Een beperking van het registratieonderzoek naar de ongevallen is dat geen onderscheid gemaakt kon worden naar de veroorzaker van het ongeval (bijvoorbeeld de bestuurder die geen voorrang heeft verleend) en het slachtoffer.

Bestuurders met beginnersrijbewijs zijn in de periode 2012-2016 vaker betrokken geweest bij een verkeersongeval dan bestuurders zonder beginnersrijbewijs. Dit geldt voor de bestuurders met beginnersrijbewijs in de leeftijdscategorie 24-25 jaar en bestuurders met beginnersrijbewijs in de leeftijdscategorie 35-45 jaar. Het verschil is 1,9 procentpunt. Wanneer bestuurders met en zonder beginnersrijbewijs in de leeftijdscategorie 24-25 jaar worden samengenomen en vergeleken met bestuurders met en zonder beginnersrijbewijs in de leeftijdscategorie 35-45 jaar, dan zijn bestuurders in de leeftijdscategorie 24-25 jaar vaker betrokken geweest bij een verkeersongeval dan bestuurders in de leeftijdscategorie 35-45 jaar. Het verschil is 1,7 procentpunt.

Deze uitkomst is anders dan met de beginnersregeling wordt beoogd, te weten dat de beginnersregeling leidt tot minder betrokkenheid bij verkeersongevallen. Het is onaannemelijk dat de beginnersregeling tot een verhoging van de betrokkenheid bij ernstige verkeersongevallen leidt. Ook weten we niet of de betrokkenheid zonder beginnersregeling nog hoger zou zijn geweest. Daarnaast geldt ook hier dat we de relatie met voertuigbezit en -gebruik niet kennen. De uitkomst sluit wel aan bij kennis over de belangrijkste oorzaken voor het risico op een ongeval bij bestuurders, te weten gebrekkige vaardigheden en leeftijdsspecifieke factoren (zie hoofdstuk 2). De ongevalsbetrokkenheid is bij bestuurders met beginnersrijbewijs 1,9 procentpunt hoger dan bij bestuurders zonder beginnersrijbewijs. Dit kan te maken hebben met gebrekkige vaardigheden. Deze bestuurders hebben ten minste vijf jaar minder rijervaring dan de bestuurders zonder beginnersrijbewijs. Daarnaast is de ongevalsbetrokkenheid bij bestuurders met en zonder beginnersrijbewijs in de leeftijdscategorie 24-25 jaar 1,7 procentpunt hoger dan bij bestuurders in de leeftijdscategorie 35-45. Dit kan verklaard worden door leeftijdsspecifieke factoren die ten grondslag liggen aan het risico op betrokkenheid bij een ongeval (bijvoorbeeld, impulscontrole, risico-onderschatting en peer pressure, zie hoofdstuk 2).

Tabel 6.1 **Uitkomst Analyse RDW-CJIB data: bestuurders die betrokken zijn bij één of meer verkeersdelicten in de periode 2012-2016 die vallen onder de beginnersregeling en waarvoor de bestuurder is staande gehouden**

Categorie bestuurders	Aantal bestuurders in RDW-bestanden	Aantal verkeersdelicten	Aantal bestuurders betrokken bij één of meer verkeersdelicten	% bestuurders betrokken bij één of meer verkeersdelicten
1. Bestuurders 24-25 jr die in 2012 een BR haalden (interventiegroep)	8.334	131	118	1,4%
2. Bestuurders 24-25 jr die in 2012 een rijbewijs hadden dat geen BR (meer) was (controlegroep)	148.186	3.557	3.201	2,2%
3. Bestuurders 35-44 jr die in 2012 een BR haalden (interventiegroep)	6.987	48	43	0,6%
4. Steekproef van 100.000 bestuurders 35-44 jr die in 2012 een rijbewijs hadden dat geen BR (meer) was (controlegroep)	100.000	1406	1292	1,3%

Tabel 6.2 Uitkomst analyse RDW-politie data: bestuurders die betrokken zijn bij één of meer verkeersongevallen (als slachtoffer of dader) in de periode 2012-2016

Categorie bestuurders	Aantal bestuurders in RDW-standen	Aantal verkeersongevallen	Aantal bestuurders betrokken bij één of meer verkeersongevallen	% bestuurders betrokken bij één of meer verkeersongevallen
1. Bestuurders 24-25 jr die in 2012 een BR haalden (interventiegroep)	8.336	650	594	7,1%
2. Bestuurders 24-25 jr die in 2012 een rijbewijs hadden dat geen BR (meer) was (controlegroep)	148.265	8.036	7.427	5,0%
3. Bestuurders 35-44 jr die in 2012 een BR haalden (interventiegroep)	6.980	390	357	5,1%
4. Steekproef van 100.000 bestuurders 35-44 jr die in 2012 een rijbewijs hadden dat geen BR (meer) was (controlegroep)	100.000	3.472	3.304	3,3%

6.2 Voorkomen dat een bestuurder die beschikt over onvoldoende rijvaardigheid weer de weg op gaat

Wanneer een bestuurder zakt voor het rijvaardigheidsonderzoek of niet aan het onderzoek meewerkt, wordt het rijbewijs ongeldig verklaard. Rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs is strafbaar gesteld in artikel 9 Wvw 1994 lid 2.

In het onderzoek naar de effectiviteit van de beginnersregeling kon niet worden onderzocht in hoeverre bestuurders, waarvan ten gevolge de beginnersregeling het rijbewijs ongeldig is verklaard, zich schuldig maken aan rijden met een ongeldig verklaard rijbewijs. Daarvoor is het bereik van de beginnersregeling vooralsnog te beperkt. Over de jaren 2012-2016 is namelijk slechts van vier bestuurders het rijbewijs ongeldig verklaard. Daarom is in literatuur gezocht naar aanwijzingen voor de effectiviteit van de beginnersregeling voor de tweede doelstelling; te voorkomen dat een bestuurder die beschikt over onvoldoende rijvaardigheid weer de weg op gaat.

In 2010 heeft SVOW onderzoek gedaan naar de mate waarin rijden zonder geldig rijbewijs voorkomt.³⁶ In het onderzoek is echter ingezoomd op rijden tijdens een ontzegging van de rijbevoegdheid (artikel 9 Wvw 1994 lid 1). Het verschil tussen een OBM met een ongeldigverklaring van het rijbewijs is dat met een OBM een veroordeelde gedurende een bepaalde tijd geen motorrijtuigen mag besturen. Een ongeldigverklaring van het rijbewijs is in principe voor onbepaalde tijd, tenzij de bestuurder opnieuw zijn rijbewijs haalt.

Uit het onderzoek van SVOW blijkt dat er ieder jaar circa 25.000 personen een OBM hebben. Een deel blijkt toch af en toe een motorrijtuig te besturen. Elk jaar worden namelijk circa 1200 personen staande gehouden met een OBM. Dat betekent dat elk jaar circa 5 procent van de personen met een OBM daadwerkelijk gepakt wordt voor het besturen van een motorrijtuig. Dit is een ondergrens van het aandeel personen met OBM dat een motorrijtuig bestuurt, het werkelijke aandeel zal hoger liggen.

Hoewel een ontzegging van de rijbevoegdheid feitelijk een heel andere straf is dan ongeldigverklaring van het rijbewijs, is het aannemelijk dat ook personen met een ongeldigverklaring van het rijbewijs desondanks af en toe een motorrijtuig besturen. Met een ongeldigverklaring van het rijbewijs is het dus onwaarschijnlijk dat volledig wordt voorkomen dat deze personen een motorrijtuig besturen.

³⁶ Vis, M.A., Goldenbeld, Ch., Bruggen, B. van. (2010). *Rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland*. SWOV.

6.3 Samenvatting

Bestuurders zonder beginnersrijbewijs hebben in de periode 2012-2016 meer verkeersdelicten gepleegd waarvoor zij zijn staande gehouden dan bestuurders met beginnersrijbewijs. Deze uitkomst is in lijn met wat met de beginnersregeling wordt beoogd. Het is echter niet zonder meer aannemelijk dat de beginnersregeling heeft geleid tot het plegen van minder verkeersdelicten vanwege de beperkingen van het registratieonderzoek.

Bestuurders met beginnersrijbewijs zijn in de periode 2012-2016 vaker betrokken geweest bij een verkeersongeval dan bestuurders zonder beginnersrijbewijs. Deze uitkomst is anders dan met de beginnersregeling wordt beoogd, maar het is onaannemelijk dat de beginnersregeling tot een verhoging van de betrokkenheid bij ernstige verkeersongevallen leidt. De uitkomst sluit wel aan bij kennis over de belangrijkste oorzaken voor het risico op een ongeval bij jonge beginnende bestuurders.

Op basis van literatuuronderzoek tot slot blijkt dat, hoewel een ontzegging van de rijbevoegdheid feitelijk een heel andere maatregel is dan ongeldigverklaring van het rijbewijs, het aannemelijk is dat ook personen met een ongeldigverklaring van het rijbewijs desondanks af en toe een motorrijtuig besturen. Met een ongeldigverklaring van het rijbewijs is het dus onwaarschijnlijk dat volledig wordt voorkomen dat deze personen een motorrijtuig besturen.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Optimalisatie beginnersregeling

7

7 Optimalisatie beginnersregeling

Het BestPoint-project formuleerde twee vereisten voor de effectiviteit van puntensystemen, te weten: (a) voldoende handhaving en (b) communicatie over handhaving en consequenties van het behalen van punten. Dit onderzoek biedt geen harde aanknopingspunten voor de effectiviteit van de beginnersregeling in de huidige praktijk. Daarnaast blijkt dat niet of slechts in beperkte mate aan de vereisten voor effectiviteit wordt voldaan. Bij het formuleren van kansen en mogelijkheden voor optimaliseren van de beginnersregeling in de huidige praktijk hebben de vereisten als kapstok gediend.

In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de beginnersregeling niet in alle opzichten optimaal functioneert. De regeling is lastig uit te voeren: er zijn geen vaste leeftijdsgrenzen in de regeling, er rust een grote registratielast op de uitvoeringsinstanties en uitvoering van de regeling kent lange doorlooptijden. Daarnaast is de bekendheid van de beginnersregeling niet optimaal. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle beginnende bestuurders noch ketenpartners (politie en OM) goed op de hoogte zijn van de beginnersregeling en de consequenties van het behalen van punten. Dit ligt niet aan de juridische vormgeving van de beginnersregeling. Het is op zich duidelijk welke verkeersdelicten onder deze regeling vallen en welke vervolgstappen (kunnen) worden genomen indien wordt geconstateerd dat een verkeersdelict onder deze regeling valt. Tevens is duidelijk of deze constatering tot een punt dient te leiden en dat na toekenning van twee punten een ongeldigverklaring van het rijbewijs dreigt.

Overigens wordt erop gewezen dat optimalisatie van de beginnersregeling niet geïsoleerd moet worden beschouwd, maar onderdeel vormt van een reeks van (beleids)maatregelen die worden ingezet ter bevordering van de verkeersveiligheid. Optimalisatie van de beginnersregeling moet dan ook in samenhang en rekening houdend met andere (beleids)maatregelen, zoals bijvoorbeeld het begeleid rijden, in beschouwing worden genomen.

7.1 Optimaliseren van het vereiste ‘voldoende handhaving’

Een eerste observatie is dat de toepassing van de beginnersregeling afhankelijk is gesteld van een staandehouding van de bestuurder door de politie, waarbij de politie een verkeersdelict heeft geconstateerd dat valt onder de beginnersregeling. Het staandehouden door de politie is een essentiële voorwaarde voor toepassing van de beginnersregeling, omdat hiermee wordt vastgesteld wie de feitelijk bestuurder is. Het toekennen van punten en het laten verrichten van een onderzoek door het CBR kan alleen worden toegepast bij de feitelijk bestuurder en niet bij bijvoorbeeld de kentekenhouders.

De kans op deze staandehouding is betrekkelijk gering, omdat de politie binnen de beperkte middelen voor verkeerstoezicht weinig tijd heeft om vaak bestuurders staande te houden. Daarbij dient de politie toepassing te geven aan de instructie maatregel beginnende bestuurder, waarbij de vier MEOS-criteria geautomatiseerd worden nagelopen. Indien dit niet mogelijk is, dient de politie een proces-verbaal op te maken en in te voeren in de BVH. Hiervoor is vereist dat de politie bij iedere staandehouding vaststelt of er sprake is van een beginnende bestuurder. Dit moment is bepalend voor de vervolgstappen in de uitvoering van de beginnersregeling, omdat deze vervolgstappen uitblijven indien de politie niet heeft vastgesteld of er sprake is van een beginnende bestuurder. De ‘pakkans’ zou vergroot worden indien de politie meer zou controleren en vaker zou staandehouden.

Een alternatief richting optimalisatie van de beginnersregeling zou kunnen zijn om de uitvoering niet in deze mate afhankelijk te laten zijn van de staandehouding door de politie (dus toepassing van de beginnersregeling niet afhankelijk te laten zijn van een staandehouding).

Als eerste alternatief is denkbaar dat centraal wordt vastgesteld dat een verkeersdelict is gepleegd door een beginnende bestuurder. Dat kan uiteraard nog steeds op basis van de vaststelling van de politie, maar daarnaast ook naar aanleiding van verkeersdelicten die op geautomatiseerde wijze zijn vastgesteld. Bij dit laatste is vooral te denken aan snelheidsovertredingen die onder de beginnersregeling vallen (art. 20 t/m 22, 45, 62 en 63 RVV 1990). Het voordeel van het mede betrekken van op geautomatiseerde wijze vastgestelde verkeersdelicten die onder de beginnersregeling vallen, is dat het bereik van deze regeling zal toenemen, in de zin dat meer dan voorheen deze regeling kan worden toegepast. Een

nadeel is dat bij op geautomatiseerde wijze vastgestelde verkeersdelicten moeilijk te achterhalen is wie de feitelijke bestuurder is. Dit wordt veroorzaakt doordat bij op kenteken geconstateerde verkeersdelicten in beginsel wordt uitgegaan van een risicoansprakelijkheid van de kentekenhouder (verg. art 165 en 181 Wv 1994 en art. 5 Wv 1994). Via de kentekenhouder is het in principe mogelijk om achter de identiteit van de feitelijk bestuurder te komen, maar dit is fraudegevoelig. Indien een beginnend bestuurder al een punt heeft dan zou hij met de kentekenhouder kunnen afspreken dat hij buiten schot blijft omdat een tweede punt betekent dat hij een rijvaardigheidsonderzoek moet ondergaan.

Een tweede alternatief voor het vergroten van het bereik van de beginnersregeling is om de bestaande lijst van beginnerswaardige delicten uit te breiden met Mulderfeiten die vanwege hun aard vaak op staandhouding worden geconstateerd, zodat met zekerheid kan worden vastgesteld wie de feitelijke bestuurder is.

Een derde alternatief ligt in het vereenvoudigen van de beginnersregeling vanuit de gedachte dat dit de handhaving ten goede komt. Dit kan bijvoorbeeld door het begrip beginnende bestuurder los te laten en de leeftijd van de bestuurder als uitgangspunt te nemen. Alle bestuurders in de leeftijd 16 tot en met 24 jaar vallen dan onder de beginnersregeling, of alle bestuurders vallen onder de regeling, ongeacht leeftijd en/of ervaring (naar analogie met de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten). Op deze wijze wordt er gewerkt met een generiek puntensysteem dat eenvoudiger is te handhaven.

Met name het eerste alternatief zal voorzienbaar leiden tot meer werklust bij de ketenpartners. Het mede betrekken van op geautomatiseerde wijze vastgestelde verkeersdelicten die onder de beginnersregeling vallen, zal leiden tot een veel grotere stroom zaken, waarbij voor elke zaak afzonderlijk moet worden vastgesteld wie de bestuurder was en vervolgens of er sprake is van een beginnende bestuurder. Dit kan leiden tot het risico op informatieverlies en nadelig uitwerken voor doorlooptijden. Wellicht moet er een keuze worden gemaakt: of vergroting van het bereik van de beginnersregeling door in te zetten op vergroting van de pakkans door de politie meer te laten controleren en vaker te laten staandhouden, of een centralere verwerking van verkeersdelicten die onder deze regeling vallen. Voor het eerste pleit dat het vaststellen of er sprake is van een beginnende bestuurder toch echt een taak is van de politie. Bij een alcoholcontrole dient de politie ook eerst onderzoek te doen naar de beginnersstatus van de bestuurder, omdat de alcohollimiet voor een beginnende bestuurder lager is dan die voor een ervaren bestuurder.

Vanwege de relatieve onbekendheid van de beginnersregeling bij de 'gewone' OM-parketten lijkt het niet verstandig om daar de centrale verwerking van verkeersdelicten die onder de beginnersregeling vallen te beleggen. Deze rol lijkt het beste te zijn weggelegd voor het parket CVOM dat zich al dagelijks bezighoudt met de afdoening van verkeersdelicten. Denkbaar is dat het parket CVOM bij de beoordeling van verkeersdelicten die onder de beginnersregeling vallen daarbij gebruikmaakt van de registratie bij het CJIB.

De kwestie of er inderdaad sprake is van een verkeersdelict dat onder de beginnersregeling valt en of er bij de betrokken bestuurder sprake is geweest van een voldoende mate van vereiste schuld aan het delict kan daarna eveneens op een centraal niveau worden beoordeeld: bij het parket CVOM. En indien na beoordeling blijkt dat er inderdaad sprake is van een verwijtbaar verkeersdelict dat onder de beginnersregeling valt, lijkt het logisch dat toepasselijke vervolgstappen worden gezet vanuit het parket CVOM. Deze vervolgstappen bestaan dan uit het toekennen van een (eerste of tweede) punt, het versturen van een (eerste of tweede) brief aan de betrokken bestuurder en het versturen van een melding aan het CBR.

Het voordeel van deze centralisering in de uitvoering is dat het parket CVOM het beheer over de betrokken registratiesystemen in eigen hand houdt en wellicht kan terugbrengen tot een uniform registratiesysteem.. Het nadeel van dit voorstel is dat het een enorme administratieve last voor het CVOM betekent. Tegen dit alternatief pleit voorts dat het uitvoeren van de beginnersregeling een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van politie en OM. Indien MEOS werkt zoals het zou moeten werken, kan de politie

de beginnersstatus van iedere bestuurder vaststellen. Een centrale verwerking heeft dan geen toegevoegde waarde.

De bovenstaande alternatieven doen overigens niet af aan de conclusie dat de beginnersregeling weliswaar niet ideaal is, maar dat er een belangrijke symboolfunctie van uitgaat. Met deze regeling maakt de overheid duidelijk dat er wordt beoogd om het hoge ongevalsrisico bij beginnende bestuurders te verkleinen. De ketenpartners in de uitvoering hebben met het doorvoeren van een verbeterplan zo goed als mogelijk aangepakt wat er kan. Meer kan er op korte termijn niet worden verwacht in de uitvoering van de beginnersregeling.

7.2 Optimaliseren van het vereiste ‘communicatie over handhaving en consequenties behalen van punten’

Bestuurders met en zonder punten zijn niet goed op de hoogte van de beginnersregeling. De beginnersregeling wordt verward met de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten of bestuurders denken dat rijden onder invloed eveneens onder de beginnersregeling valt. Ook zijn bestuurders niet goed op de hoogte van de consequenties van het toekennen van punten.

Effectieve handhaving kan bijdragen aan kennis over de beginnersregeling, maar daarnaast kan voorlichting over de beginnersregeling behulpzaam zijn. Bij deze voorlichting zouden bijvoorbeeld rijinstructeurs en rijexaminatoren kunnen worden ingeschakeld.

7.3 Optimaliseren rijvaardigheidsonderzoek

Een kwestie van nadere afstemming zou kunnen zijn dat het onderzoek naar de rijvaardigheid door het CBR slechts in een beperkt aantal gevallen tot ongeldigverklaring van het rijbewijs leidt. Er zijn weinig beginnende bestuurders die niet slagen voor dit onderzoek en de vraag is of dit onderzoek in de huidige vorm een passende interventie is als reactie op verkeersdelicten die onder de beginnersregeling vallen. Wellicht dat er in samenspraak/afstemming met het parket CVOM zou kunnen worden onderzocht of er in het rijvaardigheidsonderzoek meer rekening kan worden gehouden met de gedragscomponent van de betreffende beginnende bestuurder? Daartoe zou het rijvaardigheidsonderzoek kunnen worden verbreed met bijvoorbeeld een psychologisch onderzoek en monitoring in de vorm van een track-en-trace-device in de auto van de beginnende bestuurder, alsmede een ruim opgezet onderzoek naar de rijgeschiktheid van deze bestuurder. Ook zou het rijvaardigheidsonderzoek kunnen worden overgeslagen en direct worden overgegaan tot het ongeldig verklaren van het rijbewijs van de beginnende bestuurder (naar het voorbeeld van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten). Daarbij dreigt overigens wel het risico dat dit in strijd zou kunnen komen met het evenredigheidsbeginsel (waar de toepassing van het alcoholslotprogramma mee in strijd werd geacht).

7.4 Is optimalisering van de beginnersregeling zinvol?

Ter afsluiting wordt stilgestaan bij de vraag of het optimaliseren van de beginnersregeling zinvol kan zijn. Tijdens een expertmeeting is door vertegenwoordigers van ketenpartners betrokken bij de uitvoering van de beginnersregeling de nodige scepsis geuit over de doeltreffendheid van deze regeling. Deze scepsis vloeit voort uit de zeer geringe pakkans van de beginnende bestuurder onder deze regeling, de weinig afschrikwekkende werking van de regeling omdat slechts in enkele gevallen het rijbewijs van de beginnende bestuurder ongeldig wordt verklaard, er in de uitvoering van deze regeling te weinig onderscheid kan worden gemaakt tussen beginnende bestuurders die zich intentioneel misdragen in het verkeer en beginnende bestuurders die ‘per ongeluk’ onder de regeling vallen en of deze regeling werkelijk kan leiden tot een positieve gedragsverandering bij beginnende bestuurders en/of een lager ongevalsrisico.

In het verlengde hiervan is betwijfeld of een optimalisatie van de beginnersregeling in voldoende mate zou kunnen voorzien in een 'oplossing' voor deze bezwaren en of de verkeersveiligheid daadwerkelijk wordt beïnvloed door het al dan niet voortbestaan van de beginnersregeling. In reactie op deze bezwaren is naar voren gebracht dat met de beginnersregeling een duidelijk signaal wordt afgegeven dat de overheid beoogt om het hoge ongevalsrisico bij beginnende bestuurders te verkleinen. Daarmee heeft deze regeling een belangrijke symboolfunctie. Dit lijkt op zichzelf een reden om de beginnersregeling te laten voortbestaan.

Een alternatief zou kunnen zijn om deze regeling onder te brengen bij de EMG. Maar ook in dit alternatief blijft het probleem dat bij de toepassing van deze regeling een gering percentage van de beginnende bestuurders wordt aangesproken op hun verkeersgedrag en eventueel kan worden geconfronteerd met een ongeldigheid van het rijbewijs. Dit heeft te maken met de geringe pakkans, vanwege de beperkte capaciteit voor verkeerstoezicht in het algemeen en omdat de beginnersregeling pas in werking kan treden na staandhouding in het bijzonder.

Die pakkans kan worden vergroot door, zoals hiervoor is toegelicht, het aantal staandhoudingen door de politie te intensiveren of de regeling los te koppelen van staandhouding, meer verkeersdelicten onder deze regeling te brengen en de regeling om te vormen tot een generiek puntensysteem. In aanvulling hierop is ook te denken aan een tik op stuk-achtige benadering die tijdens de expertmeeting is voorgesteld. Daarbij zou de beginnersregeling kunnen worden gekoppeld aan een rijverbod en een invordering en inhouding van het rijbewijs van de beginnende bestuurder gedurende een (bepaalde) periode dat deze onderwerp van onderzoek is in het kader van deze regeling. Een stap verder zou kunnen zijn om het voertuig waarmee het verkeersdelict is gepleegd, dat aanleiding is voor toepassing van deze regeling, (voor een bepaalde periode) in beslag te nemen, of buiten gebruik te stellen (zoals in de Wahv bij niet betaling van een verkeersboete). Bij overweging van deze benadering lijkt het van belang om de relatief lange doorlooptijd van de uitvoering van de beginnersregeling in ogenschouw te nemen. Een verdiscontering hiervan bij de vaststelling van de duur van de invordering en inhouding van het rijbewijs en de duur van inbeslagneming van het voertuig lijkt aangewezen om het risico op strijd met het bestuursrechtelijk evenredigheidsbeginsel (zie hoofdstuk 3) uit te sluiten.



Conclusie

8

8 Conclusie

8.1 Vormgeving en beleidslogica van de beginnersregeling

1. *Hoe is de beginnersregeling vormgegeven?*
2. *Hoe ziet de beleidslogica van de beginnersregeling eruit?*
3. *Op welke manier is de beginnersregeling ingebed in het stelsel van andere straf- en bestuursrechtelijke maatregelen die gericht zijn op het vergroten van de verkeersveiligheid? In hoeverre is de beginnersregeling complementair, overlappend of conflicterend met andere bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen?*

Vormgeving

De beginnersregeling is onderdeel van de vorderingsprocedure van de artikelen 130 e.v. van de Wegenverkeerswet 1994 en is uitgewerkt in de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011. De beginnersregeling heeft betrekking op beginnende bestuurders. Iedereen die als 16- of 17-jarige een rijbewijs haalt, wordt de eerste zeven jaar aangemerkt als beginnende bestuurder. Vanaf 18 jaar geldt een periode van vijf jaar. Met de invoering van begeleid rijden is de beginnerstermijn aangepast. Voor jongeren die in het kader van begeleid rijden op hun zeventiende het rijbewijs B halen, geldt eveneens een beginnerstermijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de datum afgifte van dat rijbewijs ongeacht of de bestuurder op dat tijdstip van afgifte al in het bezit was van een rijbewijs voor de categorie AM of T.

De beginnersregeling heeft de vorm van een puntenrijbewijs. Het begaan van specifieke ernstige verkeersdelicten door beginnende bestuurders wordt geregistreerd door het OM in het ROBB. Een voorwaarde is dat het verkeersdelict is geconstateerd bij staandehouding door de politie, omdat enkel bij staandehouding met zekerheid kan worden vastgesteld wie de bestuurder is.

Na onherroepelijke veroordeling van een in de beginnersregeling genoemd verkeersdelict wordt aan de betreffende beginnende bestuurder een punt toegekend. Bij een tweede veroordeling volgt een tweede punt. Hiervan wordt door de officier van justitie een mededeling gedaan aan het CBR. Op basis van de mededeling legt het CBR aan de beginnende bestuurder, indien mogelijk, de verplichting op om mee te werken aan een onderzoek naar de rijvaardigheid. Indien op basis van het onderzoek naar de rijvaardigheid blijkt dat de beginnende bestuurder niet over de vereiste rijvaardigheid beschikt of in het geval dat de beginnende bestuurder niet aan het onderzoek meewerkt, wordt zijn rijbewijs ongeldig verklaard.

In 2014 is de beginnersregeling aangescherpt. Tot 1 oktober 2014 werd na een derde onherroepelijke veroordeling van een in de beginnersregeling genoemd verkeersdelict en na toekenning van een derde punt een mededeling gedaan aan het CBR. Na deze datum wordt door de officier van justitie al na een tweede onherroepelijke veroordeling een tweede punt toegekend en een daarop volgende mededeling aan het CBR gedaan.

Beleidslogica

De doelstelling van de beginnersregeling is het voorkomen van het (herhaaldelijk) begaan van ernstige verkeersovertredingen door beginnende bestuurders en betrokkenheid van beginnende bestuurders bij verkeersongevallen. Daarnaast wordt een vorm van selectie beoogd. Beginnende bestuurders met twee punten worden uit verkeer geweerd, omdat zij niet geslaagd zijn voor het onderzoek naar de rijvaardigheid of besluiten om hier niet aan deel te nemen. Met deze doelstellingen wordt een verhoging van de verkeersveiligheid beoogd, waarbij wordt verondersteld dat het begaan van verkeersovertredingen samenhang vertoont met ongevalsbetrokkenheid.

Bij de beginnersregeling staat het mechanisme van afschrikking voorop, zowel gericht op generieke als specifieke preventie. De afschrikwekkende werking van de beginnersregeling gaat uit van de gedachte dat het verlies van het rijbewijs als een sanctie wordt gezien die de beginnende bestuurder wil vermijden. De dreiging van het verlies van het rijbewijs wordt groter en concreter als een beginnende bestuurder al een punt toegekend heeft gekregen (specifieke preventie) in vergelijking met alleen de afgifte van het beginnersrijbewijs op zichzelf (generieke preventie). Het mechanisme voor de beoogde selectie is het rijvaardigheidsonderzoek.

Binnen het Europese BestPoint-project is geïnventariseerd op welke wijze puntensystemen een effectieve en duurzame bijdrage kunnen leveren aan de verkeersveiligheid. Het BestPoint-project formuleerde twee vereisten voor de mate waarin de beschreven mechanismen in de beleidslogica daadwerkelijk worden geactiveerd, te weten: (a) voldoende handhaving en (b) communicatie over handhaving en mogelijke consequenties van het behalen van punten.

Voor de werking van het mechanisme rijvaardigheidsonderzoek is de vraag van belang welke oorzaken ten grondslag ligt aan het begaan van de verkeersdelicten door beginnende bestuurders. Is dat beschikken over onvoldoende rijvaardigheid en is daarmee de interventie een passende reactie op het begaan van verkeersdelicten door beginnende bestuurders, of zijn de persoonlijkheid of het gedrag van de beginnende bestuurder hiervan de oorzaak?

Samenhang

De mogelijkheid van samenloop tussen de beginnersregeling en andere bestuursrechtelijke verkeersmaatregelen is juridisch niet toegestaan, omdat het ongewenst is dat een beginnende bestuurder gelijktijdig met twee maatregelen wordt geconfronteerd en omdat het in de meeste gevallen van samenloop leidt tot een zinledige dubbele ongeldigverklaring van het rijbewijs. Dit ligt anders indien het gaat om samenloop tussen een strafrechtelijke afdoening en de toepassing van andere bestuursrechtelijke verkeersmaatregelen. Deze vorm van samenloop wordt aanvaard, omdat het gaat om verschillende doelstellingen: de toepassing van een bestuursrechtelijke verkeersmaatregel heeft tot doel de verkeersveiligheid in de toekomst te waarborgen/te vergroten en de strafrechtelijke handhaving heeft tot doel om achteraf laakbaar verkeersgedrag te bestraffen. Dit kan volgens het EHRM anders zijn indien met de ongeldigverklaring van het rijbewijs een punitieve en afschrikwekkende werking wordt beoogd of omdat de duur van de ongeldigverklaring zodanig lang is dat er naar 'aard en zwaarte' sprake is van een strafrechtelijke sanctie. Dit lijkt zich niet voor te doen bij de ongeldigverklaring van het rijbewijs na een voor de beginnende bestuurder negatieve uitkomst van het onderzoek naar de rijvaardigheid in het kader van de beginnersregeling. Deze ongeldigverklaring beoogt de verkeersveiligheid te bevorderen en is niet bedoeld als afschrikwekkend, vergelding of anderszins leed toevoegend.

8.2 Uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling

4. *Hoe is de uitvoering van de beginnersregeling ingericht?*
5. *Hoe wordt de beginnersregeling in de praktijk uitgevoerd door politie (Kmar), OM en CBR? In hoeverre worden de mechanismen in de beleidslogica daadwerkelijk geactiveerd?*
6. *Hoeveel strafpunten zijn uitgedeeld? Hoeveel keer heeft het OM de afgelopen vijf jaar een melding gemaakt bij het CBR? Wat is er met deze meldingen gebeurd?*
7. *In hoeverre is er sprake van omstandigheden, mechanismen of neveneffecten die de theoretische werking van de beginnersregeling bemoeilijken of ondermijnen?*
8. *Welke maatregelen zijn, naar aanleiding van de toezegging aan de Tweede Kamer, ingezet om de uitvoering van de beginnersregeling te verbeteren?*
9. *In hoeverre is de uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling verbeterd naar aanleiding van de bovengenoemde maatregelen?*
10. *In hoeverre is te verwachten dat de beginnersregeling op de wijze zoals deze nu is vormgegeven en wordt uitgevoerd bijdraagt aan de realisering van het door de wetgever beoogde doel?*

Inrichting

Voor de beginnersregeling is door het OM een instructie maatregel beginnende bestuurder opgesteld. De instructie voor de politie houdt in dat de politie controleert of de bestuurder voldoet aan de criteria van de beginnersregeling. De politie maakt vervolgens de zaak als zijnde een zaak tegen een beginnende bestuurder kenbaar bij het OM. Het OM controleert vervolgens opnieuw of aan de voorwaarden van de beginnersregeling is voldaan. Indien aan de vier criteria is voldaan, wordt een voorlopige registratie in het ROBB opgenomen. Na onherroepelijke veroordeling wordt een punt in ROBB geregistreerd of wordt bij vrijspraak of sepot de voorlopige registratie uit ROBB verwijderd. Bij de registratie van een tweede punt wordt een mededeling uitgebracht aan het CBR en vindt overdracht van het dossier plaats.

Uitvoering

Volgens de instructie gaat de politie na of de overtreding is begaan door een beginnende bestuurder en of de overtreding onder de beginnersregeling valt. In de praktijk wordt de beginnende bestuurder niet

altijd geïdentificeerd door de politie. Als de politie de zaak bij het OM niet kenbaar maakt als een zaak tegen een beginnende bestuurder, dan controleert het OM niet eigenstandig of de bestuurder onder de maatregel beginnende bestuurder valt.

Als de politie de zaak wel kenbaar maakt bij het OM als een zaak tegen een beginnende bestuurder, dan wordt deze alsnog niet altijd als zodanig herkend of opgepakt. In de situatie dat het OM de zaak behandelt als een zaak tegen een beginnende bestuurder, dient de registratie in het ROBB handmatig te worden verricht, eenmaal bij de voorlopige registratie en eenmaal na een onherroepelijke veroordeling. Dit gebeurt ook niet altijd: de voorlopige registratie blijft achterwege of het punt wordt niet geregistreerd na onherroepelijke veroordeling. Bij de registratie van een tweede punt wordt een mededeling uitgebracht aan het CBR. Het CBR heeft in het verleden niet alle mededelingen ontvangen.

In elke schakel van de keten doen zich derhalve knelpunten voor waardoor lekkage optreedt. Dat wil zeggen dat een beginnende bestuurder niet de hele keten doorloopt en geen punt krijgt toegekend terwijl dit wel zou moeten, of dat onterecht geen mededeling wordt uitgebracht aan het CBR.

Als het CBR de mededeling ontvangt, dan kan het CBR deze niet altijd in behandeling nemen en een onderzoek naar de rijvaardigheid instellen. In de gevallen waar wel een onderzoek naar de rijvaardigheid wordt ingesteld, leidt dit slechts in een beperkt aantal gevallen tot ongeldigverklaring van het rijbewijs.

Uitvoering in cijfers

In de jaren 2012 tot en met 2016 zijn in totaal 12.230 punten toegekend door het OM. Het aantal bestuurders dat in deze periode een eerste punt behaalde is 11.364, het aantal dat een tweede punt behaalde is 759 en het aantal dat een derde punt behaalde is 93. Ook zijn er bestuurders die een vierde, zesde, zevende of achtste punt hebben behaald. De meeste punten worden toegekend voor snelheids-overtredingen en gevaarstelling in het verkeer.

In de jaren 2012 tot en met 2016 heeft het OM 46 mededelingen uitgebracht aan het CBR. Het CBR heeft in deze periode 41 mededelingen ontvangen. Het CBR heeft vervolgens bij 25 bestuurders een onderzoek naar de rijvaardigheid verricht dat in vier gevallen heeft geleid tot ongeldigverklaring van het rijbewijs. In de gevallen waarin het CBR geen onderzoek naar de rijvaardigheid kon instellen, was het rijbewijs reeds ongeldig verklaard in een andere procedure of was de mededeling van het OM onvolledig.

Voor de jaren 2014 en 2016 is onderzocht hoe groot de lekkage is geweest in de schakel politie-OM op basis van CJIB-data inzake onherroepelijke veroordelingen. In 2014 zijn ten minste 976 punten te weinig toegekend (30 procent van het totaal aantal toegekende punten in 2014) en in 2016 zijn ten minste 723 punten te weinig toegekend (26 procent van het aantal toegekende punten in 2016). Deze uitkomst geeft niet de omvang van de feitelijke lekkage. Daarnaast treedt lekkage op in de schakel OM-CBR. In een substantieel aantal gevallen heeft het OM geen mededeling uitgebracht aan het CBR, terwijl dit wel had moeten.

Perspectief Bestuurders

Een belangrijke aanvulling op de ervaringen van ketenpartners is het perspectief van de beginnende bestuurders zelf. Uit de webenquête blijkt dat meer dan de helft van de bestuurders zonder punten en met punten niet goed op de hoogte is van de beginnersregeling. De beginnersregeling wordt verward met de recidiveregeling of bestuurders denken dat rijden onder invloed eveneens onder de beginnersregeling valt. Ook zijn bestuurders niet goed op de hoogte van de consequenties van het toekennen van punten. Bestuurders met punten worden hier in een brief over geïnformeerd, maar deze informatie blijft kennelijk niet. Tot slot blijkt dat bestuurders zonder punten zich minder laten afschrikken door de afgifte van het beginnersrijbewijs op zichzelf (generieke preventie), dan beginnende bestuurders die al een punt toegekend hebben gekregen (specifieke preventie), maar deze vorm van afschrikking blijkt zeer bescheiden.

Verbetermaatregelen

Begin 2017 is door de betrokken ketenpartners, onder regie van het parket CVOM, een actiedocument ROBB-regeling opgesteld ten behoeve van het optimaliseren van de uitvoering van de beginnersregeling. De verbetermaatregelen hebben betrekking op het voorkomen van lekkage en het optimaliseren van

het rijvaardigheidsonderzoek. De ketenpartners in de uitvoering hebben met het doorvoeren van een verbeterplan zo goed als mogelijk aangepakt wat er kan, maar in welke mate door de huidige verbetermaatregelen lekkage wordt voorkomen of verminderd is onbekend. Een belangrijke oorzaak voor de lekkage is de complexiteit van de regeling in combinatie met het handwerk dat moet worden verricht door meerdere ketenpartners. Ook met de ingezette verbetermaatregelen is en blijft de uitvoering van de beginnersregeling voor een aanzienlijk deel handwerk en liggen fouten op de loer.

*Verwachtingen
doelbereik*

Wanneer de voorwaarde ‘voldoende handhaving’ uit het BestPoint-project wordt beschouwd in relatie tot de vormgeving en de uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling, dan geldt allereerst dat de reikwijdte van de beginnersregeling beperkt is. Zo kunnen aan beginnende bestuurders slechts voor een beperkt aantal ernstige verkeersovertredingen punten worden toegekend. Daarnaast geldt dat alleen een punt kan worden toegekend als een overtreding wordt geconstateerd bij een staandehouding. Het aantal staandehoudingen in het verkeer door de politie is in de afgelopen jaren afgenomen en daarmee ook de kans dat een beginnende bestuurder wordt staande gehouden. In 2017 is echter het aantal staandehoudingen ten opzichte van 2016 weer iets toegenomen. Daarnaast leidt een staandehouding van een beginnende bestuurder voor een beginnersregelingwaardig delict niet altijd tot de toekenning van een punt. Ook leidt de toekenning van twee of drie punten niet altijd tot een mededeling aan het CBR. Voor de voorwaarde ‘communicatie’ geldt dat bij de inwerkingtreding van de beginnersregeling en nadien er weinig over deze regeling is gecommuniceerd. Daarnaast zijn veel beginnende bestuurders niet op de hoogte van de beginnersregeling.

Deze combinatie van factoren en omstandigheden, die verband houden met zowel de vormgeving als uitvoering van de beginnersregeling, heeft een negatieve uitwerking op de gepercipieerde pakkans van de beginnende bestuurder (een belangrijke voorwaarde voor de werking van het mechanisme afschrikking). Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de afschrikkende werking van de beginnersregeling, zowel generiek als specifiek, naar verwachting beperkt is en niet of beperkt zal bijdragen aan het voorkomen van verkeersovertredingen en -ongevallen.

Voor de werking van het mechanisme rijvaardigheidsonderzoek tot slot is de vraag van belang welke oorzaak ten grondslag ligt aan het begaan van de verkeersdelicten door beginnende bestuurders. De uitvoeringspraktijk wijst uit dat het beschikken over onvoldoende rijvaardigheid doorgaans niet de belangrijkste oorzaak is voor wangedrag in het verkeer, maar de persoonlijkheid of het gedrag van de bestuurder. De interventie van het rijvaardigheidsonderzoek is daarmee naar verwachting niet in alle gevallen een passende reactie op het begaan van verkeersdelicten door beginnende bestuurders en zal in deze gevallen niet bijdragen aan het voorkomen dat beginnende bestuurders, die beschikken over onvoldoende rijvaardigheid, weer de weg op gaan.

8.3 Doelbereik

11. *In hoeverre kan worden aangetoond dat het beginnersrijbewijs bij beginnende bestuurders heeft geleid tot minder verkeersovertredingen en minder betrokkenheid bij ernstige verkeersongevallen?*
12. *In hoeverre bevatten wetenschappelijke literatuur en registerdata over het aantal uitgedeelde strafpunten en ongeldig verklaarde rijbewijzen aanwijzingen dat het doelbereik van de beginnersregeling samenhangt met de leeftijd van beginnende bestuurders?*

Door middel van registratieonderzoek is nagegaan of kan worden aangetoond dat de beginnersregeling heeft geleid tot minder verkeersovertredingen en minder betrokkenheid bij verkeersongevallen.

Uit het registratieonderzoek blijkt dat bestuurders zonder beginnersrijbewijs in de periode 2012-2016 meer verkeersdelicten hebben gepleegd waarvoor zij zijn staande gehouden dan bestuurders met beginnersrijbewijs. Dit geldt voor bestuurders met beginnersrijbewijs in de leeftijdscategorie 24-25 jaar en voor bestuurders met beginnersrijbewijs in de leeftijdscategorie 35-45 jaar. Deze uitkomst is in lijn met wat met de beginnersregeling wordt beoogd, te weten dat bestuurders met beginnersrijbewijs minder

verkeersdelicten plegen. Het is echter niet zonder meer aannemelijk dat de beginnersregeling heeft geleid tot het plegen van minder verkeersdelicten door bestuurders met beginnersrijbewijs, omdat het onderzoek een belangrijke beperking kent. Alleen de betrokkenheid bij ernstige verkeersdelicten, die onder de beginnersregeling vallen, is onderzocht en niet de betrokkenheid bij lichtere verkeersovertredingen, waaronder de overtredingen die administratiefrechtelijk worden afgedaan via de Wahv. Daarnaast kennen we de relatie met voertuigbezit en -gebruik niet.

Daarnaast blijkt dat bestuurders met een beginnersrijbewijs in de periode 2012-2016 vaker betrokken zijn geweest bij een verkeersongeval dan bestuurders zonder beginnersrijbewijs. Dit geldt voor de bestuurders met beginnersrijbewijs in de leeftijdscategorie 24-25 jaar en bestuurders met beginnersrijbewijs in de leeftijdscategorie 35-45 jaar. Deze uitkomst is tegengesteld aan wat met de beginnersregeling wordt beoogd, te weten dat de beginnersregeling leidt tot minder betrokkenheid bij verkeersongevallen. Het is onaannemelijk dat de beginnersregeling tot een verhoging van de betrokkenheid bij ernstige verkeersongevallen leidt. De uitkomst sluit wel aan bij kennis over de belangrijkste oorzaken voor het risico op een ongeval bij bestuurders, te weten gebrekkige vaardigheden en leeftijdsspecifieke factoren. Maar hiervoor geldt dat we de relatie met voertuigbezit en -gebruik niet kennen.

In literatuur is gezocht naar aanwijzingen voor de effectiviteit van de beginnersregeling voor de tweede doelstelling. In 2010 heeft SVOW (Vis, Goldenbeld & Bruggen, 2010) onderzoek gedaan naar de mate waarin rijden zonder geldig rijbewijs voorkomt. In het onderzoek is ingezoomd op rijden tijdens een ontzegging van de rijbevoegdheid. Uit het onderzoek van SVOW blijkt dat er ieder jaar circa 25.000 personen een OBM hebben. Een deel blijkt toch af en toe een motorrijtuig te besturen. Hoewel een ontzegging van de rijbevoegdheid feitelijk een heel andere maatregel is dan ongeldigverklaring van het rijbewijs, is het aannemelijk dat ook personen met een ongeldigverklaring van het rijbewijs desondanks af en toe een motorrijtuig besturen. Met een ongeldigverklaring van het rijbewijs is het dus onwaarschijnlijk dat volledig wordt voorkomen dat deze personen een motorrijtuig besturen.

8.4 Optimalisatie beginnersregeling

13. *Welke knelpunten of kansen voor optimalisatie kent de beginnersregeling? In hoeverre zijn deze te herleiden tot de beginnersregeling zelf dan wel de uitvoering van de regeling?*
14. *Hoe kunnen eventuele knelpunten worden weggenomen of kansen voor optimalisatie worden benut, bijvoorbeeld door aanpassingen aan de regeling zelf of de uitvoering daarvan?*

De toepassing van de beginnersregeling is afhankelijk gesteld van een staande houding van de bestuurder door de politie. De kans op deze staandehouding is betrekkelijk gering en daarnaast moet de politie bij iedere staandehouding vaststellen of er sprake is van een beginnende bestuurder. Een optimalisatie van de beginnersregeling zou kunnen zijn om de 'pakkans' te vergroten door de politie meer te laten controleren en vaker te laten staandehouden.

Daarnaast is het denkbaar om de uitvoering niet in deze mate afhankelijk te laten zijn van de staandehouding door de politie. Als eerste alternatief is denkbaar dat centraal wordt vastgesteld dat een verkeersdelict is gepleegd door een beginnende bestuurder. Dat kan uiteraard nog steeds op basis van de vaststelling van de politie, maar daarnaast ook naar aanleiding van verkeersdelicten die op geautomatiseerde wijze zijn vastgesteld. Het nadeel is dat bij op geautomatiseerde wijze vastgestelde verkeersdelicten moeilijk te achterhalen is wie de feitelijke bestuurder is, omdat bij op kenteken geconstateerde verkeersdelicten in beginsel wordt uitgegaan van een risicoaansprakelijkheid van de kentekenhouder. Een tweede alternatief voor het vergroten van het bereik van de beginnersregeling is om de bestaande lijst van beginnerswaardige delicten uit te breiden met Mulderfeiten die vanwege hun aard vaak op staandehouding worden geconstateerd, zodat met zekerheid kan worden vastgesteld wie de feitelijke bestuurder is. Een derde alternatief ligt in de vereenvoudigen van de beginnersregeling vanuit de gedachte dat dit de handhaving ten goede komt, bijvoorbeeld door het begrip beginnende bestuurder los te laten en de leeftijd van de bestuurder als uitgangspunt te nemen, of alle bestuurders onder de rege-

ling te laten vallen, ongeacht leeftijd en/of ervaring (naar analogie met de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten). Met name het eerste alternatief zal voorzienbaar leiden tot meer werklust bij de ketenpartners. Het mede betrekken van op geautomatiseerde wijze vastgestelde verkeersdelicten die onder de beginnersregeling vallen, zal leiden tot een veel grotere stroom zaken, waarbij voor elke zaak afzonderlijk moet worden vastgesteld wie de bestuurder was en vervolgens of er sprake is van een beginnende bestuurder. Wellicht moet er een keuze worden gemaakt tussen vergroting van de pakkans door de politie meer te laten controleren en vaker te laten staandhouden of een centralere verwerking van verkeersdelicten die onder deze regeling vallen. Bij een keuze voor het laatste lijkt het parket CVOM de aangewezen instelling om dit op zich te nemen. Daarbij moet wel worden gewezen op de aanzienlijke verzwaring van de administratieve last die dit voor CVOM met zich meebrengt. Indien de politie de MEOS-criteria adequaat toepast, kan de beginnerstatus van iedere bestuurder worden vastgesteld. En deze vaststelling behoort tot de primaire verantwoordelijkheid van de politie.

Een kwestie van nader onderzoek zou kunnen zijn of er in het rijvaardigheidsonderzoek meer rekening kan worden gehouden met de gedragscomponent van de betreffende beginnende bestuurder. Daartoe zou het rijvaardigheidsonderzoek kunnen worden verbreed met bijvoorbeeld een psychologisch onderzoek en monitoring in de vorm van track en trace device in auto van de bestuurder, alsmede een ruim opgezet onderzoek naar de rijgeschiktheid van de beginnende bestuurder. Ook zou het rijvaardigheidsonderzoek kunnen worden overgeslagen en direct worden overgegaan tot een ongeldig verklaren van het rijbewijs van de beginnende bestuurder, waarbij overigens de werking van het evenredigheidsbeginsel in ogenschouw moet worden genomen.

Bestuurders met en zonder punten zijn niet goed op de hoogte van de beginnersregeling. De beginnersregeling wordt verward met de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten of bestuurders denken dat rijden onder invloed eveneens onder de beginnersregeling valt. Ook zijn bestuurders niet goed op de hoogte van de consequenties van het toekennen van punten. Effectieve handhaving kan bijdragen aan kennis over de beginnersregeling, maar daarnaast kan voorlichting door bijvoorbeeld rijinstructeurs en rijexaminatoren over de beginnersregeling behulpzaam zijn.

Door ketenpartners betrokken bij de uitvoering van de beginnersregeling is de nodige scepsis geuit over de doeltreffendheid van deze regeling en of een optimalisatie van deze regeling zou kunnen voorzien in een 'oplossing' van een aantal bezwaren. Een alternatief zou kunnen zijn om de beginnersregeling onder te brengen bij de EMG. Maar ook in dit alternatief blijft het probleem dat bij de toepassing van deze regeling een gering percentage van de beginnende bestuurders wordt aangesproken op hun verkeersgedrag en uiteindelijk wordt geconfronteerd met een ongeldigheid van het rijbewijs vanwege de geringe pakkans. Daarnaast is ook te denken aan een tijdens deze expertmeeting voorgestelde lik op stuk benadering. Daarbij zou de beginnersregeling kunnen worden gekoppeld aan een rijverbod en een invordering en inhouding van het rijbewijs van de beginnende bestuurder gedurende een (bepaalde) periode dat deze onderwerp van onderzoek is in het kader van deze regeling. Ook is te overwegen om het voertuig waarmee het verkeersdelict is gepleegd dat aanleiding is voor toepassing van deze regeling (voor een bepaalde periode) in beslag te nemen, of buiten gebruik te stellen (zoals in de Wahv bij niet betaling van een verkeersboete). Bij overweging van deze benadering lijkt het van belang om de relatief lange doorlooptijd van de uitvoering van de beginnersregeling in ogenschouw te nemen en de duur van de invordering en inhouding van het rijbewijs en de duur van inbeslagneming van het voertuig daarop aan te passen om het risico op strijd met het evenredigheidsbeginsel uit te sluiten.

Deze alternatieven doen overigens niets af aan de conclusie dat de beginnersregeling weliswaar niet ideaal is, maar dat er een belangrijke symboolfunctie van uitgaat. Met deze regeling maakt de overheid duidelijk dat er wordt beoogd om het hoge ongevalsrisico bij beginnende bestuurders te verkleinen.



Bijlage 1 Afkortingen

B

Bijlage 1 - Afkortingen

Afkorting	
ASP	Alcoholslotprogramma
BVH	Basisvoorzieninghandhaving
CBR	Centraal Bureau voor de afgifte van Rijvaardigheidsbewijzen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie
CVOM	Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EMA	Educatieve maatregel alcohol en verkeer
EMG	Educatieve maatregel gedrag en verkeer
GPS	Geïntegreerd processysteem strafrecht
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Kmar	Koninklijke Marechaussee
LEMA	Lichte educatieve maatregel alcohol en verkeer
MEOS	Mobiel effectiever op straat
OBM	Ontzegging rijbevoegdheid
OM	Openbaar Ministerie
RDW	Dienst Wegverkeer
Rmrg	Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid
ROBB	Register overtredingen beginnende bestuurder
RVV 1990	Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
Trias	Transactie Registratie Inning en Informatiesysteem
Wahv	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
Wvw 1994	Wegenverkeerswet 1994

Bijlage 2 – Vragenlijst beginnende bestuurders

Vragenlijst voor beginnende bestuurders zonder punten

RegioPlan Beleidsonderzoek doet onderzoek naar de beginnersregeling (ook wel puntenrijbewijs genoemd). We willen graag weten of je op de hoogte was van deze regeling en of deze van invloed is op jouw rijgedrag.

Wij hopen dat je aan het onderzoek mee wilt werken. Het delen van jouw ervaring is van groot belang voor de vraag of de beginnersregeling bijdraagt aan verhoging van de verkeersveiligheid of niet.

Je bent ongeveer 5 minuten bezig met het invullen van de vragenlijst. Er zijn geen goede of foute antwoorden. Wij vinden het belangrijk dat je de vragenlijst zo eerlijk mogelijk invult.

De gegevens die de onderzoekers van je ontvangen worden anoniem verwerkt ten behoeve van het onderzoek en worden niet gebruikt voor andere doeleinden.

Mocht je tijdens het invullen van de vragenlijst of daarna vragen hebben, dan kun je contact opnemen met xxx, onderzoeker RegioPlan (xxx@regioplan.nl)

Alvast hartelijk bedankt voor het invullen van de vragenlijst!

Klik hieronder op 'verder' om naar de vragen te gaan.

A. Achtergrond

Ben je in het bezit van een autorijbewijs of motorrijbewijs?

- Ja
- Nee **einde enquête**

Hoe oud was je bij het behalen van jouw autorijbewijs of motorrijbewijs? (Als je in het bezit bent van een auto én motorrijbewijs, dan vul je jouw leeftijd in waarop je jouw eerste rijbewijs van die twee rijbewijzen hebt gehaald)

- 16/17 jaar
- 18 jaar of ouder

In welk jaar heb je jouw auto- of motorrijbewijs behaald? (Als je in het bezit bent van een auto én motorrijbewijs, dan vul je het jaartal in waarin je jouw eerste rijbewijs van die twee rijbewijzen hebt gehaald)

- ... **einde enquête indien voor 2012 behaald**

Hoe vaak rijd je auto en/of motor?

- Een keer per jaar of minder
- Maandelijks
- Wekelijks
- Meerdere keren per week
- Dagelijks

Ik ben:

- Man
- Vrouw

Wat is je geboortjaar?

- ...

B. Bekendheid met beginnersregeling en consequenties behalen punten

Ben je bekend met de beginnersregeling?

- Ja
- Nee door naar tekstvak met toelichting en vervolgens door naar vraag 14

Tekstvak Iedereen die als 16- of 17-jarige een rijbewijs haalt, wordt de eerste zeven jaar aangemerkt als beginnende bestuurder. Als je vanaf je 18^e jaar een rijbewijs haalt geldt een periode van vijf jaar. Op grond van de beginnersregeling kunnen beginnende bestuurders bij het begaan van zwaardere verkeers-overtredingen strafpunten toegekend krijgen. Na toekenning van twee strafpunten (voor oktober 2014 was dit drie strafpunten) wordt het rijbewijs ongeldig verklaard en moet de beginnende bestuurder meewerken aan een rijvaardigheidsonderzoek van het CBR. Wanneer de beginnende bestuurder hier niet voor slaagt wordt het rijbewijs ongeldig verklaard.

Wat is volgens jou de kern van de beginnersregeling (meerdere antwoorden mogelijk)?

- Het krijgen van strafpunten bij het begaan van zwaardere verkeersovertredingen (bijvoorbeeld grove snelheidsovertreding of bumperkleven)
- Het krijgen van strafpunten bij rijden onder invloed van alcohol of drugs

Waarvan ken je de beginnersregeling (meerdere antwoorden mogelijk)?

- Voorlichting van rijsschool/instructeur
- Bij de voorbereiding op het theorie-examen
- Via vrienden, familie en/of kennissen
- Anders, namelijk _____
- Weet ik niet

Denk je dat de beginnersregeling op jou van toepassing is?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Ben je bekend met de consequenties van het behalen van strafpunten?

- Ja
- Nee door naar vraag 14

Wat zijn volgens jou de consequenties van het behalen van strafpunten? Bij hoeveel strafpunten wordt jouw rijbewijs geschorst en moet je meewerken aan een rijvaardigheidsonderzoek bij het CBR?

- Bij het behalen van 1 strafpunt
- Bij het behalen van 2 strafpunten
- Bij het behalen van 3 strafpunten
- Bij het behalen van 4 strafpunten

Heb je al eens een strafpunt behaald?

- Ja
- Nee

C. In hoeverre maken beginnende bestuurders zich schuldig aan verkeersovertredingen die kunnen worden bestraft met een strafpunt

Voor het begaan van onderstaande verkeersdelicten kun je een strafpunt krijgen. Heb je in 2017 één of meerdere van onderstaande verkeersdelicten begaan?

Verkeersdelict	Nee	Ja, een enkele keer	Ja, meer dan één keer
a. Snelheidsovertreding van meer dan 40 km/u op een snelweg en/of 30 km/u op andere wegen			
b. Veroorzaken gevaar of hinder in het verkeer (negeren verkeerslicht/borden, geen voorrang verlenen, onvoorzichtig rijden etc.)			
c. Veroorzaken verkeersongeval met zwaar lichamelijk letsel bij een ander tot gevolg of met dodelijke afloop			
d. Bumperkleven bij een snelheid hoger dan 80 km/u			
e. Niet goed naleven verkeersregels, waardoor letsel aan personen of schade aan goederen is toegebracht			

Indien meer dan één keer 'ja' onder 14:

Ben je in 2017 na het begaan van één of meerdere van deze verkeersdelicten staande gehouden door de politie (dus niet beboet door middel van bijvoorbeeld een flitspaal en/of camera)?

- Ja
 Nee

D. In hoeverre houden beginnende bestuurders rekening met de beginnersregeling tijdens de verkeersdeelname

Hoe groot schat je de kans dat de politie je staande houdt tijdens/na het begaan van een verkeersovertreding waarvoor je een strafpunt kunt krijgen (dus niet beboet door middel van bijvoorbeeld een flitspaal en/of een camera)?

- Heel klein
 Klein
 Neutraal
 Groot
 Heel groot

Toelichting:

Als beginnende bestuurder kun je alleen een strafpunt krijgen wanneer je een zwaar verkeersdelict begaat **én** wanneer je hiervoor wordt staande gehouden door de politie. Een verkeersovertreding die met een flitspaal is vastgelegd kan bijvoorbeeld niet leiden tot het toekennen van een strafpunt.

Vraag: Hoe groot schat je de kans om een strafpunt te krijgen?

- Heel klein
 Klein
 Neutraal
 Groot
 Heel groot

Alleen vragen aan bestuurders die bekend zijn met de beginnersregeling (vraag 7)

Pas je jouw rijgedrag aan in het verkeer omdat de beginnersregeling op jou van toepassing is en je mogelijk strafpunten kunt krijgen voor verkeersdelicten?

- Nooit
- Vrijwel nooit
- Soms
- Vaak
- Heel vaak

Als je jouw rijgedrag aanpast wat is dan op jou van toepassing?

- ik houd me netjes aan de verkeersregels
- ik houd me meestal netjes aan de verkeersregels
- ik pas mijn rijgedrag zo aan dat ik niet boven de grens voor een strafpunt kom.

Je krijgt nu een aantal stellingen voorgelegd over de beginnersregeling. Wil je per stelling aangeven in hoeverre je het ermee eens bent?

	Helemaal mee oneens			Helemaal mee eens		Weet ik niet
	1	2	3	4	5	
a. De voorlichting over de beginnersregeling en de consequenties van het behalen van strafpunten is voldoende	1	2	3	4	5	<input type="radio"/>
b. Als ik (beter) bekend was met de beginnersregeling, dan zou ik minder verkeersovertredingen begaan	1	2	3	4	5	<input type="radio"/>
c. Als de kans op het behalen van strafpunten groter was, dan zou ik minder verkeersovertredingen begaan	1	2	3	4	5	<input type="radio"/>
d. Als de consequenties van strafpunten zwaarder zijn (bijv. invorderen rijbewijs al na één strafpunt of hogere boetes/kosten), dan zou ik minder verkeersovertredingen begaan	1	2	3	4	5	<input type="radio"/>
e. Door de beginnersregeling houd ik mij beter aan de verkeersregels	1	2	3	4	5	<input type="radio"/>
f. Na het behalen van een eerste strafpunt zou ik me beter aan de verkeersregels houden	1	2	3	4	5	<input type="radio"/>

Je hebt nu alle vragen beantwoord. Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst!

Wil je nog meer informatie over de beginnersregeling, zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijbewijs/puntenrijbewijs-beginnersrijbewijs>

Vragenlijst voor beginnende bestuurders met punten

RegioPlan Beleidsonderzoek doet onderzoek naar de beginnersregeling (ook wel puntenrijbewijs genoemd). U heeft onlangs een strafpunt toegekend gekregen van het Openbaar Ministerie. We willen graag weten wat uw ervaring is met de beginnersregeling en of deze van invloed is op uw rijgedrag.

Wij hopen dat u aan het onderzoek mee wilt werken. Het delen van uw ervaring is van groot belang voor de vraag of de beginnersregeling bijdraagt aan verhoging van de verkeersveiligheid of niet.

U bent ongeveer 5 minuten bezig met het invullen van de vragenlijst. Er zijn geen goede of foute antwoorden. Wij vinden het belangrijk dat u de vragenlijst zo eerlijk mogelijk invult.

De gegevens die de onderzoekers van u ontvangen worden anoniem verwerkt ten behoeve van het onderzoek en worden niet gebruikt voor andere doeleinden.

Onder de deelnemers aan de vragenlijst worden drie VVV-bonnen van 50 euro verloot. Om kans te maken op deze prijs dient u de vragenlijst volledig af te ronden en op de laatste pagina uw e-mailadres in te vullen.

Mocht u tijdens het invullen van de vragenlijst of daarna vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met xxx, onderzoeker RegioPlan (xxx@regioplan.nl)

Alvast hartelijk bedankt voor het invullen van de vragenlijst!

Klik hieronder op 'verder' om naar de vragen te gaan.

A. Achtergrond

Hoe oud was u bij het behalen van uw autorijbewijs of motorrijbewijs? *Let op: als u in het bezit bent van een auto én motorrijbewijs, dan vult u uw leeftijd in waarop u uw eerste rijbewijs van die twee rijbewijzen heeft gehaald.*

- 16 of 17 jaar
 18 jaar of ouder

In welk jaar heeft u uw autorijbewijs of motorrijbewijs behaald? *Let op: als u in het bezit bent van een auto én motorrijbewijs, dan vult u het jaartal in waarin u uw eerste rijbewijs van die twee rijbewijzen heeft gehaald.*

—

Hoe vaak rijdt u auto en/of motor?

- Een keer per jaar of minder
 Maandelijks
 Wekelijks
 Meerdere keren per week
 Dagelijks

Ik ben een:

- Man
 Vrouw

Wat is uw geboortejahr?

—

Hoeveel strafpunten heeft u behaald?

- Ik heb één strafpunt behaald
- Ik heb twee strafpunten behaald
- Ik heb drie strafpunten behaald
- Weet ik niet

In welk jaar heeft u uw eerste strafpunt behaald?

Weet ik niet

In welk jaar heeft u uw tweede strafpunt behaald?

Weet ik niet

In welk jaar heeft u uw derde strafpunt behaald?

Weet ik niet

Voor welke verkeersdelict heeft u uw eerste strafpunt gekregen?

- Snelheidsovertreding
- Veroorzaken gevaar of hinder in het verkeer
- Veroorzaken verkeersongeval met zwaar lichamelijk letsel bij een ander tot gevolg of met dodelijke afloop
- Bumperkleven
- Niet goed naleven verkeersregels en verkeerstekens waardoor letsel aan personen of schade aan goederen is toegebracht
- Anders, namelijk _____
- Weet ik niet

Voor welke verkeersdelict heeft u uw tweede strafpunt gekregen?

- Snelheidsovertreding
- Veroorzaken gevaar of hinder in het verkeer
- Veroorzaken verkeersongeval met zwaar lichamelijk letsel bij een ander tot gevolg of met dodelijke afloop
- Bumperkleven
- Niet goed naleven verkeersregels en verkeerstekens waardoor letsel aan personen of schade aan goederen is toegebracht
- Anders, namelijk _____
- Weet ik niet

Voor welke verkeersdelict heeft u uw derde strafpunt gekregen?

- Snelheidsovertreding
- Veroorzaken gevaar of hinder in het verkeer
- Veroorzaken verkeersongeval met zwaar lichamelijk letsel bij een ander tot gevolg of met dodelijke afloop
- Bumperkleven
- Niet goed naleven verkeersregels en verkeerstekens waardoor letsel aan personen of schade aan goederen is toegebracht
- Anders, namelijk _____
- Weet ik niet

B. Bekendheid met beginnersregeling en consequenties behalen punten

Was u voordat u uw eerste strafpunt behaalde al bekend met de beginnersregeling?

- Ja
- Nee

Waarvan kent u de beginnersregeling? *meerdere antwoorden mogelijk*

- Voorlichting van rijsschool/instructeur
- Bij de voorbereiding op het theorie-examen
- Via vrienden, familie en/of kennissen
- Doordat ik een strafpunt haalde
- Anders, namelijk _____
- Weet ik niet

Wat is volgens u de kern van de beginnersregeling? *meerdere antwoorden mogelijk*

- Het krijgen van strafpunten bij het begaan van zwaardere verkeersovertredingen (bijvoorbeeld grove snelheidsovertreding of bumperkleven)
- Het krijgen van strafpunten bij rijden onder invloed van alcohol of drugs

Wist u voordat u een strafpunt behaalde dat de beginnersregeling op u van toepassing was?

- Ja
- Nee

Voor welke van de onderstaande feiten denkt u dat u strafpunten kunt krijgen? *meerdere antwoorden mogelijk*

- Snelheidsovertreding
- Veroorzaken gevaar of hinder
- Rijden onder invloed
- Anders, namelijk _____

Welke van de onderstaande consequenties heeft volgens u het behalen van twee strafpunten? *meerdere antwoorden mogelijk*

- Ontzegging van de rijbevoegdheid
- Nader onderzoek door CBR
- Waarschuwing
- Geen

Was u voordat u een strafpunt behaalde al bekend met de consequenties van het behalen van strafpunten?

- Ja
- Nee

C. In hoeverre houden beginnende bestuurders met punten rekening met de beginnersregeling tijdens de verkeersdeelname

Hoe groot schat u de kans om staande te worden gehouden door de politie tijdens/na het begaan van een verkeersovertreding waarvoor u een strafpunt kunt krijgen? *Let op: het gaat hier om een staande houding door de politie en niet om beboeting, bijvoorbeeld d.m.v. een flitspaal en/of camera. Rijden met een te hoog alcoholgehalte valt niet onder de overtredingen die vallen onder de beginnersregeling.*

- Heel klein
- Klein
- Neutraal
- Groot
- Heel groot

Houdt u zich door het behalen van een strafpunt beter aan de verkeersregels?

- Nee
- Nee, ik let er alleen op dat ik geen nieuw strafpunt zal krijgen
- Een beetje
- Ik houd me een stuk beter aan de verkeersregels
- Ik houd me nu altijd aan de verkeersregels

Waarom houdt u zich door het behalen van een strafpunt beter aan de verkeersregels? *meerdere antwoorden mogelijk*

- Ik ben veilige verkeersdeelnemer (nog) belangrijker gaan vinden
- Ik wil het behalen van een extra strafpunt voorkomen
- Ik wil inname van mijn rijbewijs voorkomen
- Ik wil boetes en overige kosten vermijden
- Anders, namelijk _____

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen die gaan over de beginnersregeling:

	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal eens	Weet ik niet
a. De voorlichting over de beginnersregeling en de consequenties van het behalen van strafpunten is voldoende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Als ik (beter) bekend was met de beginnersregeling, dan zou ik minder verkeersovertredingen begaan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Als de kans op het behalen van strafpunten groter was, dan zou ik minder verkeersovertredingen begaan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Als de consequenties van strafpunten zwaarder zijn (bijv. invorderen rijbewijs al na één strafpunt of hogere boetes/kosten), dan zou ik minder verkeersovertredingen begaan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Door de beginnersregeling houd ik mij beter aan de verkeersregels	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Na het behalen van een eerste strafpunt zou ik me beter aan de verkeersregels houden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

U hebt nu alle vragen beantwoord. Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst. Wilt u kans maken op een VVV-bon van 50 euro?

De e-mailadressen zullen niet met derden worden gedeeld en na afronding van het onderzoek worden vernietigd.

- Ja, mijn e-mailadres is: _____
- Nee



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl