



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 lenW 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.