

A photograph of a person driving a car at night. The driver's hands are on the steering wheel, and a watch is visible on their left wrist. The background is a blurred cityscape with warm, glowing lights. The text 'Inventarisatie handhavingsmaatregelen beginnende bestuurders' is overlaid in white, bold font on the left side of the image.

Inventarisatie handhavingsmaatregelen beginnende bestuurders

Opdrachtgever

Titel rapport

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Inventarisatie handhavingsmaatregelen beginnende bestuurders

Kenmerk

Datum publicatie

007485.20211105.N2.04

5 november 2021

Projectleider Goudappel

Projectteam Goudappel

Matthijs Dicke-Ogenia

Matthijs Dicke-Ogenia, Alina Prey, Daphne Nieuwenhuis, Rien Jansen, Robert Mazier

Status

Definitief

© Copyright Goudappel

[Copyright informatie]

Inhoudsopgave

1. Handhaving en de beginnersregeling 3

| | | |
|-----|-------------------------------------|----|
| 1.1 | Beleidsstheorie beginnersregeling | 3 |
| 1.2 | Doelstelling beginnersregeling | 7 |
| 1.3 | Uitvoering van de beginnersregeling | 9 |
| 1.4 | Ervaring met de beginnersregeling | 13 |
| 1.5 | Verbeteringen sinds 2017 | 14 |

2. Handhavingsmaatregelen in landen om ons heen 16

| | | |
|-----|---------------------------------|----|
| 2.1 | Definitie beginnende bestuurder | 17 |
| 2.2 | Omvang problematiek | 17 |
| 2.3 | Invulling beginnersregeling | 17 |
| 2.4 | Beleidsstheorie | 18 |
| 2.5 | Betrokken partijen | 19 |

| | | |
|------|------------------------------------|----|
| 2.6 | Effectiviteit maatregelen | 19 |
| 2.7 | Nadelen van de aanpak | 19 |
| 2.8 | Voordelen van de aanpak | 19 |
| 2.9 | Aanvullende handhavingsmaatregelen | 20 |
| 2.10 | Conclusies | 20 |

3. De diepte in met vier Europese landen 23

| | | |
|-----|------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1 | België: afschrikking mag niet het enige werkzame mechanisme zijn | 23 |
| 3.2 | Duitsland: doel is een integrale aanpak | 26 |
| 3.3 | Engeland: maatregelen moeten impact hebben | 28 |
| 3.4 | Frankrijk: afschrikking kan heel effectief zijn | 29 |
| 3.5 | Flankerende maatregelen en techniek | 32 |

4. De beginnende bestuurder en handhaving **34**

- 4.1 Beïnvloeden van het gedrag van de beginnende bestuurder 35
- 4.2 Ervaringen met een vroege interventie bij Bureau Halt 38
- 4.3 Ervaringen met de recidiverende beginnende bestuurder vanuit de EMG 39
- 4.4 Ontwikkelingen volgens het CVOM 41

5. Conclusies **45**

- 5.1 De recidiverende beginnende bestuurder 45
- 5.2 Rijvaardigheid is het probleem niet 45
- 5.3 Leeftijdsspecifieke en sociale factoren zijn het probleem 45
- 5.4 Onvoldoende afschrikkende werking 46
- 5.5 Handhaving is noodzakelijk maar afschrikking niet het werkzame mechanisme 47
- 5.6 Verbetering in de contextfactoren is nodig 47
- 5.7 Het rijvaardigheidsonderzoek als selectie-instrument voldoet niet 47

- 5.8 Bestuursrecht en strafrecht: snel en eerlijk straffen noodzakelijk 48
- 5.9 Handhaving in landen om ons heen 48
- 5.10 Flankerende maatregelen 49

6. Aanbevelingen **53**

- 6.1 Voer specifiek onderzoek uit naar de recidiverende beginnende bestuurder 53
- 6.2 Ongewenst gedrag voorkomen: een sociale aanpak 54
- 6.3 Vroegtijdig ingrijpen 54
- 6.4 Verhoog de pakkans: meer controle op specifieke momenten en locaties 54
- 6.5 Een aangepaste beginnersregeling 56
- 6.6 Onderzoek de mogelijkheden van technologische innovaties en gedragskennis 57

Bijlage A. Tabel respons enquête Europese landen **59**



Inleiding

Verreweg de meeste jongeren die hun rijbewijs halen, hebben de intentie om veilig aan het verkeer deel te nemen. Toch zijn beginnende bestuurders in Nederland naar verhouding vaker bij een verkeersongeval betrokken dan meer ervaren bestuurders. Met het oog op de komende jaren, waarin gewerkt wordt aan een verbeterde combinatie van rijopleiding, examen en begeleid rijden, is het waardevol om te onderzoeken op welke manier handhaving kan bijdragen om jonge recidivisten 'in het gareel' te krijgen en te houden. Onder meer om die reden heeft Goudappel in opdracht van de directie Wegen en Verkeersveiligheid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een pragmatische inventarisatie van mogelijke handhavingsmaatregelen voor beginnende bestuurders uitgevoerd. Dit onderzoek hebben we uitgevoerd in samenwerking met de Politieacademie en Trafieq.

Het onderzoek bestaat uit een inventarisatie van maatregelen voor beginnende bestuurders die zich niet gedragen in het verkeer (de handhavingskant). Het onderzoek kent een grensoverschrijdende aanpak: we hebben niet alleen de Nederlandse situatie onderzocht, maar hebben ook de aanpak van beginnende bestuurders in landen om ons heen onderzocht. Met deze inventarisatie maken we inzichtelijk welke interventies vanuit handhaving mogelijk zijn om de beginnende bestuurders op het rechte pad te krijgen, maar ook welke interventies bestaan om ze uit het verkeer te houden zolang ze niet veilig kunnen of willen rijden. Deze inventarisatie gaat niet over de rijvaardigheid van beginnende bestuurders vanuit verbetering van de rijopleiding en examinering.



1. Handhaving en de beginnersregeling

Dit hoofdstuk beschrijft de beginnersregeling en de beleidstheorie daarachter. Vervolgens wordt kort de tekortkomingen van handhaving besproken waardoor de beginnersregeling minder optimaal werkt.

1.1 Beleidstheorie beginnersregeling

Met de beleidstheorie wordt beschreven wat de doelstelling is van een interventie en op welke manier de doelstelling bereikt wordt. Daarbij wordt uitgegaan van de vraag:

“Wat werkt voor wie, onder welke condities, in welk opzicht en op welke manier?”

Het gaat daarbij om de samenhang tussen werkzame mechanismen, de context waarin een interventie plaats moet vinden en het gewenste resultaat. Oftewel:

Mechanismen + Context = Outcome

Door de relaties tussen mechanismen, het doel en de context helder te maken, helpt de beleidstheorie om het onderzoek toe te spitsen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gehele beleid. In de uiteenzetting van de beleidstheorie is uitgegaan van de beleidstheorie die door Regioplan is beschreven¹. Deze beschrijving is, waar relevant, aangevuld met recente inzichten.

1.1.1 Doelgroep

De beginnersregeling is gericht op beginnende bestuurders. Een 16- of 17-jarige die een rijbewijs haalt (AM en B), is de eerste zeven jaar na het halen van het rijbewijs beginnende bestuurder. Anderen van 18 jaar of ouder zijn na het halen van het rijbewijs vijf jaar beginnend bestuurder. Jongeren die op hun zeventiende met 2toDrive het rijbewijs B halen zijn vijf jaar lang beginnend bestuurder. In de praktijk blijkt dat beginnende bestuurders voornamelijk jonge bestuurders zijn, jongvolwassenen tussen de 18 en 24 jaar. De beleidstheorie richt zich daarom hoofdzakelijk op deze doelgroep: de jonge beginnende bestuurder.

¹ Smit, W., Van der Hulst, J., Homburg, G. (2018). *Evaluatie van de beginnersregeling*. Regioplan.

In 2014 en in 2016 vielen respectievelijk 1.046.768 en 896.426 rijbewijsbezitters onder de beginnersregeling **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd..**

Ongevalsrisico onder jonge beginnende bestuurders

Tussen 2009 en 2018 was in Nederland het risico (per miljard kilometer) om bij een dodelijk ongeval betrokken te raken voor jonge automobilisten (18 tot 24 jaar) 4,5 keer hoger dan bij automobilisten tussen de 30 en 59 jaar². Met name in het eerste jaar na het halen van het rijbewijs. Het risico van jonge mannen is zelfs negen keer hoger dan dat van 30- tot 59-jarigen (mannen en vrouwen). Voor vrouwen is dit twee keer zo hoog³. Nederland is geen uitzondering, dit ongevalsrisico wordt overal ter wereld waargenomen⁴. Het ongevalsrisico onder meer ervaren bestuurders is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw flink afgenomen. Bij vrouwelijke beginnende bestuurders is dezelfde afname geconstateerd. Echter, voor de mannelijke beginnende bestuurder is het ongevalsrisico juist toegenomen. In de jaren negentig van de vorige eeuw had de mannelijke beginnende bestuurder een vier keer hoger ongevalsrisico. Tussen 2011 en 2014 was dat tien keer hoger ten opzichte van de meer ervaren bestuurder³.

Jonge beginnende bestuurders zijn het meest oververtegenwoordigd in ongevallen waarbij geen andere partij betrokken is (enkelvoudige ongevallen). De eerste jaren na het behalen van het rijbewijs daalt het

aantal enkelvoudige ongevallen tamelijk snel. Jonge automobilisten hebben daarnaast relatief meer botsingen met andere motorvoertuigen. Deze oververtegenwoordiging is minder groot dan bij enkelvoudige ongevallen, maar neemt wel minder snel af. Jonge beginnende bestuurders leren blijkbaar 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 weekendnachten³.

Oorzaken ongevalsrisico

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 factoren⁵.

(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 bestuurders kunnen ontwikkelen door oefening en met verloop van tijd worden de verschillende handelingen die het besturen van een auto omvat, zoals sturen, schakelen, anticiperen en reageren, automatiseren. Jonge beginnende bestuurders moeten nog meer nadenken bij deze

² SWOV (2021). *Jonge automobilisten*. SWOV-factsheet, september 2021, Den Haag.

³ SWOV (2016). *18- tot en met 24-jarigen: jonge automobilisten*. SWOV-factsheet, mei 2016, Den Haag.

⁴ OECD & ECMT (2006). *Young drivers: the road to safety*. Joint OECD/ECMT Transport Research Centre, Paris.

⁵ Vlakveld, W.P. (2005). *Jonge beginnende automobilisten, hun ongevalsrisico en maatregelen om dit terug te dringen*. SWOV.

handelingen, waarmee de mentale werkdruk toeneemt en de aandacht voor het verkeer kan afnemen.

(b) Leeftijdsspecifieke factoren

Het effect van ervaring moet niet worden verward met het effect van leeftijd (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 bestuurders².

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 worden besproken.

De ontwikkeling van de hersenen verloopt asynchroon: het hersengedeelte dat betrokken is bij emotie, motivatie en bevrediging van behoeften is eerder ontwikkeld dan het gedeelte dat ervoor 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 sociale druk en op zoek zijn naar bevrediging van de eigen behoeften, zoals 'plezier'³. Daarnaast is autorijden voor jongeren niet alleen 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 is⁶. Verder 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 vermoeid⁷. Ook rijden jonge mannelijke bestuurders vaker onder invloed van alcohol en drugs⁸.

Er zijn verschillende pogingen ondernomen om het aandeel vaardigheid (met name een gebrek aan rijervaring) en het aandeel leeftijd te kwantificeren. De uitkomsten variëren, maar verhoudingsgewijs worden in meer onderzoeken de vaardigheden als belangrijkste factor aangewezen⁹. SWOV heeft voor de Nederlandse situatie globaal vastgesteld wat de afzonderlijke bijdrage van leeftijd en rijervaring aan het hoge ongevalsrisico is. Uit het verloop van de curves blijkt dat bij bestuurders tussen de 18 en 24 jaar het ongevalsrisico voor veertig procent kan worden toegeschreven aan het leeftijdseffect en voor zestig procent aan gebrek aan rijervaring. SWOV benadrukt dat op basis van deze analyse geen harde conclusies mogen worden getrokken. Hooguit kan voor

⁶ SWOV (2012). *Jonge automobilisten en hun jonge passagiers*. SWOV-factsheet, februari 2012, Den Haag.

⁷ SWOV (2019). *Vermoeidheid*. SWOV-factsheet, september 2019, Den Haag.

⁸ SWOV (2020). *Drugs en geneesmiddelen*. SWOV-factsheet, maart 2020, Den Haag.

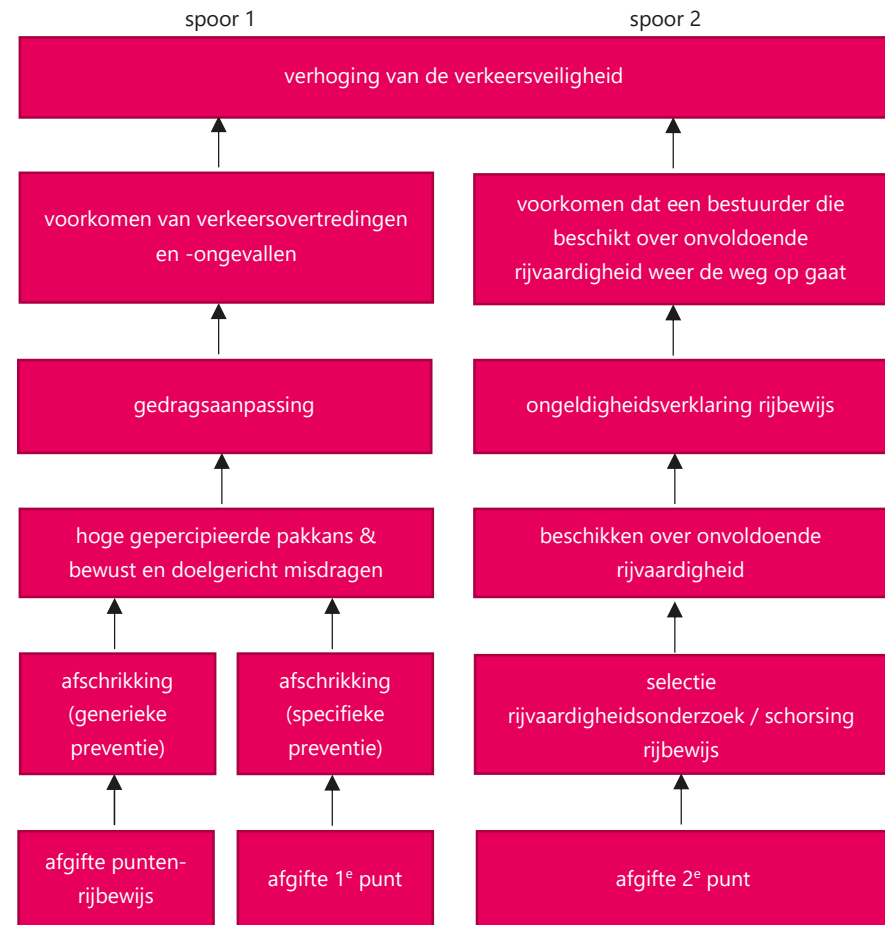
⁹ Vlakveld, W.P. (2005). *Jonge beginnende automobilisten, hun ongevalsrisico en maatregelen om dit terug te dringen*. SWOV

Nederland worden gesteld dat leeftijd en ervaring relevant zijn en dat mogelijk het belang van rijervaring iets groter is⁹.

1.1.2 Schematische weergave beleidstheorie

De beleidstheorie kan schematisch als volgt worden weergegeven (zie volgende figuur). Hierna wordt de beleidstheorie nader beschreven, waarbij wordt ingegaan op de doelstellingen, de werkzame mechanismen en de relevante contextfactoren van de beginnersregeling.

De volgende figuur geeft weer dat verbetering van de verkeersveiligheid via twee sporen gaat. Het werkzame principe is afschrikking en wordt in de figuur onderscheiden naar generieke preventie en specifieke preventie. Na het toekennen van twee punten vindt een selectie plaats door het uitvoeren van een rijvaardigheidsonderzoek.



Figuur 1.1: Schematische weergave beleidstheorie beginnersregeling. Bron: Evaluatie van de beginnersregeling. Regioplan, (2018).

1.2 Doelstelling beginnersregeling

De doelstelling van de beginnersregeling is het voorkomen van betrokkenheid van beginnende bestuurders bij verkeersongevallen en het voorkomen van het (herhaaldelijk) begaan van ernstige verkeersovertredingen door beginnende bestuurders. Daarnaast wordt een vorm van selectie beoogd. Beginnende bestuurders met twee punten worden uit het verkeer geweerd, omdat zij niet zijn geslaagd voor het onderzoek naar de rijvaardigheid (indien de beginnende bestuurder over onvoldoende rijvaardigheid beschikt) of besluiten niet aan het onderzoek deel te nemen. Met zowel spoor één als spoor twee (zie figuur 1.1) wordt een verhoging van de verkeersveiligheid beoogd, waarbij wordt verondersteld dat het begaan van verkeersovertredingen samenhangt met ongevalsbetrokkenheid. SWOV heeft deze samenhang op globaal 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 beschouwd¹⁰. 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 kentekens¹¹ met negen of meer geregistreerde overtredingen per jaar. Uit de analyse bleek dat zij minder dan een halve procent uitmaken van de

overtrederspopulatie, terwijl zij ruim zes procent kentekens vormen die bij ongevallen betrokken zijn¹⁰.

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 mogelijk 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 waarschuwingsbrief 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

¹⁰ Goldenbeld, Ch., Reurings, M.C.B., Norden, Y. van, Stipdonk, H. (2011). *Relatie tussen verkeersovertredingen en verkeersongevallen*. SWOV.

¹¹ 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.

worden beginnende bestuurders die beschikken over onvoldoende rijvaardigheid geweerd van de weg.

Contextfactoren

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 geïnterpreteerd 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 beleidstheorie daadwerkelijk worden geactiveerd, te weten: (a) voldoende handhaving en (b) communicatie over handhaving en mogelijke consequenties van het behalen van punten.¹²

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 algemeen preventief effect te hebben en mogelijk zelfs een speciaal preventief effect¹³. Hierbij is niet de reële pakkans het belangrijkste, maar de gepercipieerde pakkans, dat wil zeggen de kennis en de beoordeling van de pakkans door de beginnende bestuurder¹⁴. Een factor die hierbij van belang is, is de doelgroep van de

¹² Schagen, van I., Machata, K. (2012). BestPoint. *Criteria for BEST Practice Demerit POINT Systems*. TheBestPoint Handbook. Get-ting the best out of a Demerit Point System.

¹³ Bosker, O.J. (1997). *Snelrecht: de generaal en speciaal preventieve effecten van sneller straffen*. Proefschrift: Groningen.

beginnersregeling. Zoals genoemd is, is afschrikking alleen relevant in situaties waarin beginnende bestuurders zich bewust en doelgericht misdragen. Bij misdragingen in het verkeer ten gevolge van impulsief gedrag of een gebrek aan zelfcontrole zal afschrikking minder effect hebben.

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 verdwenen¹⁵. 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

¹⁴ 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 generaal preventie*. Justitiële Verkenningen 34, nr. 2, p. 98-117.

¹⁵ 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.

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 totaal van het aantal uitgeschreven bekeuringen op kenteken en na staandehouding is afgenomen na 2007. Dat komt voornamelijk doordat het aantal staandehoudingen in het verkeer door de politie in de afgelopen jaren sterk is afgenomen. Rond 2007 werden een miljoen bekeuringen na staandehouding uitgeschreven. Dit is gedaald naar ongeveer 400.000 in 2018¹⁶. Daarmee is ook de kans dat een beginnende bestuurder staande wordt gehouden afgenomen. Sinds 2015 neemt het aantal staandehoudingen weer toe. De afname wordt door de IBO-werkgroep verklaard door afschaffing van het bonnenquotum, de gewijzigde prioriteitsstelling bij politie en de economische crisis¹⁷.

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 punt¹⁸. Naar aanleiding van deze constatering is door alle betrokken partijen het proces verbeterd. Sindsdien is het aantal beginnende bestuurders dat een rijvaardigheidsonderzoek moet afleggen bij het CBR toegenomen.

¹⁶ SWOV (2019). *Verkeershandhaving*. SWOV-factsheet, september 2019, Den Haag.

¹⁷ Ministerie van Financiën (2016). *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verkeershandhaving*. Ministerie van Financiën, Den Haag.

Voor de voorwaarde 'communicatie' geldt dat bij de inwerkingtreding van de beginnersregeling in 2002 en nadien bij de verlaging van drie naar twee punten er weinig over deze regeling is gecommuniceerd naar de doelgroep. Het blijkt dat veel beginnende bestuurders, met en zonder punten, niet goed op de hoogte zijn van de beginnersregeling en de consequenties van het toekennen van punten¹⁸. Deze combinatie van factoren heeft echter logischerwijs een negatieve uitwerking op de gepercipieerde pakkans van de beginnende bestuurder.

1.3 Uitvoering van de 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 zijn dat de (lichte) educatieve maatregel alcohol en verkeer, de educatieve maatregel gedrag en verkeer en begeleid rijden voor 17-jarigen. Begeleid rijden werd in maart 2018 na een eerdere pilot definitief ingevoerd. Hiermee wordt gestimuleerd dat de allerjongste beginnende bestuurders meer kilometers rijden met een ervaren bestuurder naast zich.

¹⁸ Smit, W., Van der Hulst, J., Homburg, G. (2018). *Evaluatie van de beginnersregeling*. Regioplan.

De aanleiding voor de 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 getreden¹⁹. De beginnersregeling komt voort uit een discussie in de Nederlandse politiek over de invoering van een puntenrijbewijs. In de jaren negentig van de vorige eeuw bestond wereldwijd een groot geloof in het puntenrijbewijs om de verkeersveiligheid te verbeteren. In 2012 hanteerden 21 Europese landen een puntensysteem voor alle bestuurders of voor specifieke doelgroepen. Naast het veronderstelde 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 leed²⁰. Daarmee heeft het puntensysteem een meer repressief in plaats van preventief karakter. Ook in Nederland was de wens destijds om een puntensysteem te introduceren groot, maar een belangrijke voorwaarde was dat het de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv, Wet Mulder) niet mocht

¹⁹ Kamerstukken II 2016-2017, 29 398, nr. 530, p. 1 en 2.

aantasten, gezien de effectiviteit van deze wet. Met de Wet Mulder zijn grote aantallen verkeersboetes efficiënt te verwerken. De pakkans is daardoor hoog (voor overtredingen die onder de Wahv vallen). De kentekenhouder is aansprakelijk, niet de bestuurder van het voertuig. Recidive is op deze manier niet vast te stellen. Nederland heeft sinds 1 juni 2011 een puntenrijbewijs voor alle rijbewijsbezitters. Deze is alleen bedoeld om rijden onder invloed van alcohol en drugs tegen te gaan.

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 van een motorrijtuig waarvoor een rijbewijs is vereist en sinds 1 maart 2010 ook op beginnende bestuurders met een bromfietserijbewijs.

De beginnersregeling is gericht op beginnende bestuurders. Een 16- of 17-jarige die een rijbewijs haalt (AM en B), is de eerste zeven jaar na het halen van het rijbewijs beginnende bestuurder. Anderen van 18 jaar of ouder zijn na het halen van het rijbewijs vijf jaar beginnend bestuurder. Jongeren die op hun zeventiende met 2toDrive het rijbewijs B halen zijn vijf jaar lang beginnend bestuurder.

²⁰ 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.

Het maakt niet uit voor welk type motorrijtuig het rijbewijs is afgegeven: vanaf het moment van de eerste afgifte van welk rijbewijs dan ook gaat de termijn van zeven of vijf jaar in. 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. Het begaan van specifieke ernstige verkeersdelicten door beginnende bestuurders wordt geregistreerd door het OM in het register overtredingen beginnende bestuurder (ROBB). Lichtere verkeersovertredingen, die administratiefrechtelijk worden afgedaan via de Wahv, vallen niet onder de beginnersregeling. Veel van de verkeersovertredingen die niet vallen onder de beginnersregeling zijn wel een verbod voor overtredingen die onder de beginnersregeling vallen.

De volgende verkeersdelicten vallen onder de beginnersregeling:

- art. 5 WVV 1994 (gevaarstelling in het verkeer);
- art. 5a WVV 1994 (levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel);
- art. 6 WVV 1994 (dood of toebrengen (zwaar) lichamenlijk 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. Na onherroepelijke veroordeling wordt aan de betreffende bestuurder een 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 een definitief punt in ROBB geregistreerd (of wordt de voorlopige registratie uit ROBB verwijderd) en wordt een tweede waarschuwingsbrief naar de beginnende bestuurder verstuurd. Hierin wordt de beginnende bestuurder gewezen op de consequentie van het behalen van een tweede punt: een eventuele ongeldigverklaring van het rijbewijs.

Na onherroepelijke veroordeling naar aanleiding van een tweede in de beginnersregeling genoemd verkeersdelict 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 binnen zes maanden nadat de laatste veroordeling onherroepelijk is geworden. De mededeling aan het CBR vermeldt de feiten en de 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 WWV 1994). Daarnaast wordt, wanneer daar aanleiding voor is, ook het rijbewijs ingevorderd. Het CBR besluit vervolgens 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 het rijbewijs ongeldig verklaard (art. 134 lid 2 en art. 132 lid 2 WWV 1994). Mocht de beginnende bestuurder aan willen tonen toch over de vereiste rijvaardigheid te beschikken, dan kan hij of zij opnieuw proberen het 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. 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). 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 één 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).

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 van een meer ervaren bestuurder rijden. 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 het rijbewijs B is afgegeven. Wordt het rijbewijs B echter pas na de achttiende verjaardag afgegeven, dan blijft de bewuste jonge 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).

1.4 Ervaring met de beginnersregeling

In 2018 werd in opdracht van het WODC de werking van de beginnersregeling geëvalueerd. Dit onderzoek werd door Regioplan

uitgevoerd²¹. Er werd geconcludeerd dat het bereik van de regeling niet hoog was. Ten aanzien van de uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling toont het onderzoek aan dat de onderliggende gedragsprincipes in orde zijn, maar dat de praktische uitvoering lastig is.

Om vanaf staandehouding de beginnende bestuurder op de hoogte te stellen van een voorlopig eerste punt en definitief eerste punt en een mededeling te doen aan CBR is medewerking nodig van politie, OM en CBR. De procedure kent veel handwerk dat door politie en OM moet worden verricht. In elke schakel in de keten treden knelpunten op. De gevolgen zijn dat een beginnende bestuurder die een punt toegekend zou moeten krijgen deze niet altijd krijgt. Ook komt het voor dat het punt wel toegekend wordt maar dat deze niet aan het CBR wordt medegedeeld. In 2014 werden 976 te weinig punten toegekend (30% van het aantal toegekende punten), in 2016 was dat 723 (23% van het aantal toegekende punten).

Het aanmerken van de overtreder als beginnende bestuurder door de verbaliserende opsporingsambtenaar verloopt niet goed. Deze dient de afgiftedatum van het rijbewijs bij een staandehouding te controleren en dit is niet een vanzelfsprekendheid. Hierdoor krijgen minder beginnende bestuurders een strafpunt. Ook is de verwerking van de notitie Beginnende Bestuurder bij het OM niet waterdicht. Administratief worden niet alle beginnende bestuurders ook als zodanig in de justitiële keten opgenomen.

²¹ Smit, W., Van der Hulst, J., Homburg, G. (2018). *Evaluatie van de beginnersregeling*. Regioplan.

Doordat de overtredingen die een punt opleveren via het strafrecht worden afgedaan is de doorlooptijd lang. Bij straffen geldt dat de straf zo snel mogelijk moet volgen op de overtreding om een leereffect uit te laten gaan van de straf. Dat is bij de beginnersregeling een nadeel ten opzichte van overtredingen die via het bestuursrecht afgedaan worden. Kanttekening daarbij is dat een staandehouding ook ervaren kan worden als een straf die direct volgt op een overtreding.

Uit het onderzoek van Regioplan en uit onderzoek van het CBR blijkt dat het onderzoek naar de rijvaardigheid geen adequate interventie is. CBR stelt dat in 2017 en 2018 75% van de beginnende bestuurders rijvaardig werd bevonden na het onderzoek. De overige 25% bestond uit de mensen die niet wilden deelnemen aan het onderzoek of die onvoldoende scoorden op de test. Gebaseerd op alleen de deelnemers aan het rijvaardigheidsonderzoek bleek dat 89% als rijvaardig werd beoordeeld (eventueel na een herkansing). De problematiek is dan ook niet de kwaliteit van rijden maar de persoonlijkheid en het gedrag van de beginnende bestuurder.

Het CBR geeft bovendien aan dat het in de praktijk vaak zo is dat de eerste overtreding zo ernstig is dat direct een EMG wordt ingezet. Als de EMG al een keer is ingezet dat wordt het rijvaardigheidsonderzoek niet nog een keer uitgevoerd.

Uit het onderzoek van Regioplan bleek ook dat meer dan de helft van de beginnende bestuurders (zowel met en zonder punten) de regeling niet of niet goed kende. Ook waren ze niet bekend welke overtredingen onder de beginnersregeling vallen en welke consequenties er vast zitten aan het

halen van twee punten. Het aantal van drie strafpunten bleek niet effectief. Gelet op het aantal staandehoudingen was de objectieve pakkans relatief laag. Dat was ook de reden om het aantal strafpunten te verlagen tot twee.

Snelheidsovertredingen vallen wel onder de beginnersregeling, maar leiden bij bekeuren op kenteken niet tot het toekennen van punten.

1.5 Verbeteringen sinds 2017

Politie, OM en CBR hebben in 2017 een proces ingezet om de uitvoering van de beginnersregeling te verbeteren. Met name in de verwerking van de punten zijn verbeteringen doorgevoerd. Dit heeft geleid tot het uitkeren van meer punten en meer weggebruikers die twee punten kregen. CBR rapporteert dat vanaf 2017 het aantal onderzoeken naar rijvaardigheid toenam van 132 in 2017 naar 153 in 2018 en 226 in 2019. De aantallen voor 2020 zijn vanwege corona lager uitgevallen. Deze cijfers geven de indruk dat het proces rondom de beginnersregeling verbeterd is.



2. Handhavingsmaatregelen in landen om ons heen

Om een beeld te krijgen van de (ontwikkelingen van) handhavingsmaatregelen voor beginnende bestuurders in andere Europese landen, is in het najaar van 2020 een enquête uitgezet onder 38 landen die zijn aangesloten bij CIECA. Met deskundigen uit landen die net als Nederland een sterke combinatie van rijopleiding, rijexamen en begeleid rijden nastreven, hebben we vervolgens een diepte-interview gehouden. De resultaten van deze interviews zijn beschreven in hoofdstuk 3.

Met de enquête is per land nagegaan:

- Hoe de situatie is ten aanzien van jonge recidivisten (mate van problematiek);
- Welke beleidselementen door het land gezien worden;
- Welke juridische aanpak toegepast wordt;
- Welke ervaringen er zijn ten aanzien van de eigen aanpak en
- Welke effecten een eventuele recente wijziging in aanpak opleverde.

De volgende negen landen hebben de enquête ingevuld:

- België;
- Oostenrijk;
- Duitsland;
- Estland;
- Letland;
- Zweden;
- Engeland;
- Frankrijk en
- Nederland.

Ter aanvulling van de resultaten die zijn opgehaald met de enquête, is een expertsessie met CIECA-leden gehouden. De volgende landen waren vertegenwoordigd in de expertsessie:

- Litouwen;
- Finland;
- Duitsland;
- Nederland;
- Spanje;
- Estland;

- Portugal;
- Zweden;
- België en
- Engeland.

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste resultaten van de interviews en de expertsessie weergegeven.

2.1 Definitie beginnende bestuurder

De periode waarin een bestuurder juridisch als beginnende bestuurder wordt gezien, is in de meeste andere Europese landen korter dan in Nederland. In Nederland bedraagt deze periode vijf jaar (bij behalen van het rijbewijs op 18-jarige leeftijd of ouder). In België, Engeland, Letland en Estland is dit twee jaar. In Frankrijk worden bestuurders voor een periode van drie jaar als beginnende bestuurder gezien, tenzij de bestuurder een begeleid rijden-programma heeft gevolgd waarmee de periode twee jaar bedraagt. In Oostenrijk bedraagt deze periode drie jaar. Duitsland hanteert als enige van de deelnemende landen een leeftijdsgebonden periode: bestuurders worden tot 21-jarige leeftijd als beginnende bestuurder gezien.

2.2 Omvang problematiek

Alle deelnemende landen zien beginnende bestuurders in zekere mate als bedreiging voor de verkeersveiligheid, behalve Estland, die beginnende

bestuurders niet als bedreiging ervaart. In het grootste deel van de landen vormen beginnende bestuurders een onderwerp waar veel aandacht aan wordt besteed. In veel van de deelnemende landen is de problematiek rondom beginnende bestuurders een stabiliserend probleem. Frankrijk is een positieve uitschieter: sinds 2000 daalt het aantal doden bij een ongeval met beginnende bestuurders sterk (-52% in de periode 2000-2009 en -38% tussen 2010 en 2019). In paragraaf 3.4 is het resultaat van een interview over de Franse aanpak weergegeven. Daarentegen ziet Duitsland de problematiek rondom beginnende bestuurders juist toenemen. Engeland ziet de afgelopen jaren de verhouding man-vrouw verschuiven: steeds meer beginnende bestuurders die hun rijbewijs verliezen, zijn vrouw.

2.3 Invulling beginnersregeling

Per land is kort omschreven hoe de beginnersregeling in dat land is vormgegeven.

Oostenrijk: maakt gebruik van preventietechnieken voor beginnende automobilisten. Er bestaat een tweede-fase-training. Voor rijbewijs B moet de bestuurder binnen een jaar na het behalen van het rijbewijs drie modules volgen: (1) perfectie rijden met rijsschool, (2) een eendaagse veiligheidstraining op gladde ondergrond in speciale opleidingscentra met psychologische feedback en (3) een perfection-rit, voornamelijk gericht op economisch rijden. Als een beginnende automobilist een zware overtreding begaat (gedefinieerd in de wetgeving) dan moet hij / zij een psychologische training volgen. Daarbij wordt de proeftijd verlengd met één jaar (de proeftijd kan tot drie keer worden verlengd).

België: In België is er in de wetgeving (de Wegcode) vastgelegd dat bestuurders die minder dan twee jaar hun rijbewijs hebben, strenger bestraft kunnen worden.

Duitsland: Beginnende bestuurders hebben na het behalen van het rijbewijs een proeftijd van twee jaar met de optie deze met twee jaar te verlengen bij overtredingen. Bovendien geldt een alcohol limiet van 0% voor beginnende bestuurders in de eerste twee jaar en voor iedereen onder 21 jaar.

Letland: Na het behalen van het eerste rijbewijs van een motorrijtuig is de bestuurder voor een periode van twee jaar beginnend bestuurder. Het maximale aantal te registreren strafpunten is tien punten voor bestuurders met een rijervaring van minder dan twee jaar en zestien punten voor andere bestuurders.

Nederland: In de eerste vijf jaar na het behalen van het rijbewijs (op 18-jarige leeftijd) worden strafpunten toegekend bij het begaan van een ernstige verkeersovertreding. Bestuurders moeten vervolgens verplicht deelnemen aan een rijvaardigheidsonderzoek bij het CBR. Wanneer bestuurders niet voor deze test slagen, wordt het rijbewijs ongeldig verklaard.

Engeland: Het rijbewijs wordt ingetrokken als bestuurders binnen twee jaar na het behalen van het rijbewijs zes of meer punten behalen.

Frankrijk: Beginnende automobilisten worden zwaarder bestraft voor te hard rijden (hun maximaal toegestane snelheid wordt over het hele wegennet verlaagd) en voor rijden onder invloed (verlaging van het maximaal toegestane alcoholpeil).

Zweden: Nieuwe vergunninghouders in Zweden krijgen een proefperiode van twee jaar. Als iemand zich gedurende die periode van twee jaar schuldig maakt aan een ernstige overtreding wordt de licentie om te rijden ingetrokken. De test voor risicoinschatting moet opnieuw gedaan worden en het theorie en praktijkexamen moet opnieuw gedaan worden. Dit geldt ook na de proefperiode voor oudere rijbewijshouders, als zij een overtreding maken waarvoor hun rijbewijs langer dan één jaar is ingetrokken.

2.4 Beleidstheorie

De beleidstheorie geeft aan wat de doelstelling is van een interventie en op welke manier de doelstelling bereikt wordt. Hierna is per land beschreven wat de beleidstheorie achter de gehanteerde beginnersregeling is.

| Land | Beleidstheorie |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oostenrijk | Het veranderen van attitudes. |
| België | Het vermijden van boetes en angst om het rijbewijs te verliezen. |
| Estland | Beginnende bestuurders zijn meestal erg gemotiveerd omdat ze willen voorkomen dat ze opnieuw examens moeten afleggen. |
| Duitsland | Afhankelijk van de omstandigheden wordt getracht een combinatie toe te passen van het vermijden van boetes en de angst om het rijbewijs te verliezen. |
| Letland | Het vermijden van boetes en angst om het rijbewijs te verliezen. |

| | |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nederland | Het vermijden van boetes, angst om rijbewijs te verliezen, houding veranderen, normen stellen, kennis vergroten en gedragsintentie vergroten. |
| Engeland | Het vermijden van boetes, angst om het rijbewijs te verliezen, gedragsverandering, het bevorderen van acceptabel gedrag. |
| Frankrijk | Vermijden van sancties in geval van overtreding (financiële sanctie en intrekking van punten van rijbewijs, dat kan leiden tot intrekken van het rijbewijs). |
| Zweden | Het vermijden van boetes en angst om het rijbewijs te verliezen. |

2.5 Betrokken partijen

In Nederland zijn de politie, het Openbaar Ministerie, de woongemeente als uitgever van rijbewijzen, het CBR en de RDW betrokken bij de uitvoering van handhavingsmaatregelen gericht op beginnende bestuurders. In veel van de deelnemende landen om ons heen zijn dezelfde of vergelijkbare partijen betrokken bij deze uitvoering. Oostenrijk noemt aanvullend een ambtenaar volksgezondheid voor psychologisch onderzoek.

2.6 Effectiviteit maatregelen

De mate waarin de deelnemende landen de geldende maatregelen als effectief ervaren, verschilt per land. Oostenrijk ziet de maatregelen als zeer effectief, net als Frankrijk. In België, Duitsland, Nederland en Zweden

werken de maatregelen tot op zekere hoogte. Estland, Letland en Engeland geven aan de effectiviteit niet te kunnen beoordelen.

2.7 Nadelen van de aanpak

Per land is kort omschreven welke nadelen zij zien in hun aanpak.

| Land | Benoemde nadelen |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oostenrijk | Na het behalen van het rijbewijs willen sommige beginnende automobilisten geen aanvullende opleidingen volgen (de tweede fase-opleiding). |
| Duitsland | Het is een zeer vervelend en erg duur proces. |
| Letland | Omdat ons systeem eenvoudig is, zijn er geen voor- of nadelen. |
| Nederland | De kans om gepakt te worden is klein. Er worden twee soorten recht gehanteerd (strafrecht en bestuursrecht), die niet altijd goed samengaan. |
| Engeland | Bestuurders waarvan het rijbewijs ongeldig is verklaard, moeten een theorie- en praktijktest doen, dat kan lange wachttijden met zich meebrengen. |
| Frankrijk | Om beginnende automobilisten aan te spreken, is het noodzakelijk om de plaatsen en tijden van controles, 's nachts en bij voorkeur in het weekend, aan te passen. |
| Zweden | Er is een gebrek aan toezicht door gebrek aan middelen bij de politie. |

2.8 Voordelen van de aanpak

Daarnaast is per land ook kort omschreven welke voordelen zij zien in hun aanpak.

| Land | Benoemde voordelen |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oostenrijk | De maatregelen leiden tot meer verkeersveiligheid en een goede rijvaardigheid en houding van beginnende automobilisten. |
| Duitsland | Als de beginnende bestuurder de maatregelen serieus neemt, wordt er van geleerd verandert het gedrag. |
| Nederland | Er ontstaat bewustwording bij de overtreders doordat zij als een aparte groep worden behandeld en meekrijgen dat ze niet volgens de norm handelen. |
| Engeland | Het intrekken van het rijbewijs van beginnende bestuurders heeft een goede afschrikkende werking, aangezien zij hun rijbewijs vaak nodig hebben voor hun werk en sociale zaken. Het kost de bestuurder daarnaast geld om opnieuw trainingen en tests uit te voeren, wat ook een afschrikkende werking heeft. |
| Frankrijk | Tussen 2010 en 2019 waren er aanzienlijk minder beginnende bestuurders betrokken bij dodelijke verkeersongevallen dan meer ervaren bestuurders. |
| Zweden | De proefperiode voor nieuwe rijbewijzen lijkt een afschrikkende werking te hebben op jonge automobilisten. |

2.9 Aanvullende handhavingsmaatregelen

Landen is gevraagd welke andere handhavingsmaatregelen zij voorstellen om beginnende bestuurders veilig op de weg te krijgen en houden. Per land zijn de voorgestelde maatregelen weergegeven.

| Land | Voorgestelde aanvullende handhavingsmaatregelen |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oostenrijk | Meer richten op preventiemaatregelen. |
| België | Specifieke opleidingen en extra cursussen, hier wordt momenteel te weinig gebruik van gemaakt. De meest gebruikte en gemakkelijkste straf is het innemen van het rijbewijs met de verplichting opnieuw theorie- en/of praktijkexamen af te leggen. |
| Duitsland | De maatregelen zijn goed, maar ze zouden meer consistent moeten zijn. |
| Nederland | Recidiverende beginnende bestuurders volgen, beginnende bestuurders beperkingen opleggen en terugkomdagen voor nieuwe succesvolle beginnende bestuurders organiseren. |
| Engeland | Er wordt overwogen om een regeling voor een getrappt rijbewijs in te voeren. |
| Zweden | Kijk naar de mogelijkheid om een programma op te zetten voor bestuurders die ernstige of herhaalde verkeersovertredingen hebben begaan, waarbij wordt vereist dat ze slagen voor een test om het ingetrokken rijbewijs terug te kunnen krijgen. |

2.10 Conclusies

- In veel van de deelnemende landen is de problematiek rondom beginnende bestuurders een stabiliserend probleem. Frankrijk is een positieve uitschieter: sinds 2000 daalt het aantal doden bij een ongeval met beginnende bestuurders daar sterk.

- De periode waarin een bestuurder als beginnende bestuurder wordt gezien, is in de meeste andere Europese landen korter dan in Nederland. In Nederland bedraagt deze periode vijf jaar (bij behalen van het rijbewijs op 18-jarige leeftijd of ouder). De meeste andere landen hanteren een periode van twee jaar.
- Elk land werkt met een beginnersregeling, maar de invulling ervan verschilt. Wel is het beleid bijna altijd gebaseerd op het principe van afschrikking: de angst om het rijbewijs te verliezen en tijd en geld te moeten investeren in het opnieuw behalen van het rijbewijs moet beginnende bestuurders ervan weerhouden overtredingen te begaan.
- In veel van de deelnemende landen om ons heen zijn dezelfde of vergelijkbare partijen betrokken bij handhaving en maatregelen voor beginnende bestuurders.
- In België, Duitsland, Nederland en Zweden werken de maatregelen tot op zekere hoogte. Oostenrijk en Frankrijk zien de maatregelen als zeer effectief.



3. De diepte in met vier Europese landen

Op basis van de resultaten van de enquête die is uitgezet in 38 Europese landen zijn vijf landen geselecteerd waarin met deskundigen uit het betreffende land dieper is ingaan op (ontwikkelingen van) de handhavingsmaatregelen die daar gelden. Er is gekozen voor landen die qua voortraject veel lijken op de Nederlandse situatie. En dan met name de richting die Nederland op wil: een sterke combinatie van rijopleiding, rijexamen en begeleid rijden. De variatie hebben we gezocht in de manier waarop landen voornamelijk een strafrechtelijke of een bestuursrechtelijke aanpak hanteren. We hebben daarbij expliciet rekening gehouden met haalbaarheid voor de Nederlandse situatie.

3.1 België: afschrikking mag niet het enige werkzame mechanisme zijn

Om meer inzicht te krijgen in de ervaringen van Belgische experts met de handhavingsmaatregelen die in België gelden, hebben we drie experts geïnterviewd:

- **Naam**, werkzaam in het Driver Improvement-team bij Vias;
- **Naam**, teamleider verkeershandhaving bij Vias en
- **Naam**, commissaris bij de Federale Wegpolitie.

Tijdens het groepsinterview is gesproken over (ontwikkelingen van) maatregelen op het gebied van handhaving. Echter, de experts in België geloven in een aanpak die een combinatie is van maatregelen op het gebied van handhaving en educatie. De kansen die de experts zien, liggen eerder op het vlak van educatie dan op het vlak van handhaving. Hierna geven we een overzicht van de belangrijkste inzichten, uitgesplitst voor handhaving en voor educatie.

3.1.1 Werking handhavingssysteem

In België is er in de wetgeving (de Wegcode) voorzien dat bestuurders die minder dan twee jaar hun rijbewijs hebben, strenger worden bestraft. De rechter moet bij in beslagname van het rijbewijs en het herstel van het rijverbod minstens afhankelijk maken van het slagen voor het theoretisch of praktisch examen.

3.1.2 Juridische afhandeling

België kent vijftien verschillende politierechtbanken. Vergelijkbaar met de indeling in Nederland naar arrondissementen. Deze politierechtbanken behandelen overtredingen en verkeersmisdrijven die in hun gebied aangedragen worden. In de afhandeling van strafzaken zijn er per politierechtbank verschillende afdoeningsmogelijkheden. Zo is er keuze tussen strafrechtelijke afdoening of eerst een educatieve maatregel opleggen. Bij recidive kan dan alsnog strafrechtelijke afdoening plaatsvinden.

3.1.3 Visie op handhavingsmaatregelen

De legitimiteit van verkeershandhaving is vanuit het perspectief van de Federale Wegpolitie erg belangrijk. "De pakkans moet goed zijn en een straf moet legitiem zijn. In een goede handhavingsmaatregel mag afschrikking niet het enige werkzame mechanisme zijn. Als handhaving alleen daarop gebaseerd is, kunnen we van armoede spreken. Afschrikking werkt namelijk niet genoeg. Bij handhaving moet worden gekeken naar menselijk gedrag. En daar moet je vervolgens geïntegreerd beleid op maken", zegt **Naam**, commissaris bij de Federale Wegpolitie.

3.1.4 Ontwikkelingen in handhavingsmaatregelen

Bestraffende maatregelen, gebaseerd op afschrikking, zijn volgens **Naam** voornamelijk niet effectief genoeg voor 'hardleerse bestuurders'. Deels heeft dat te maken met het Belgische rechtssysteem, waarin overtreders vaak zes tot negen maanden moeten wachten voor ze voor de politierechter moeten verschijnen. "Die periode is veel te lang. Je moet het rijbewijs veel sneller kunnen intrekken. Op deze manier snappen overtreders de impact

niet. Het moet anders, misschien zwaarder of sneller, maar in elk geval anders. Er moet een leercurve komen. Alleen straffen in financieel opzicht, is niet de oplossing. Het moet een geheel vormen", vindt **Naam**.

De eerder genoemde pakkans is volgens de experts iets om kritisch naar te kijken. Het is zinvol om te onderzoeken in hoeverre jongeren bezig zijn met deze pakkans, vindt **Naam**, teamleider verkeershandhaving bij Vias. "Je moet kijken naar de human factors. Hoe kun je zo snel mogelijk corrigerende maatregelen nemen? Ik denk dat je voornamelijk moet inzetten op de pakkans".

Naast het verhogen van de pakkans, zien de experts het als een uitdaging om met handhavingsmaatregelen daadwerkelijk door te kunnen dringen tot jonge beginnende bestuurders. "Je hebt geen rijbewijs nodig om te kunnen rijden, maar een auto. Het rijbewijs afpakken is niet altijd genoeg. Je moet een manier zien te vinden waarmee je echt tot jongeren door kunt dringen", zegt **Naam**. Ook **Naam** ziet een uitdaging op dat vlak: "Het mag geen handhaving zijn van 'ik stuur je het bonnetje wel op'. Je moet er een gesprek over voeren en uitleggen wat de invloed van hun gedrag op andere weggebruikers is. We moeten de pakkans verhogen, maar het gesprek is het belangrijkste in de hele keten. En dan geen 'oom agent' die dat doet, maar op een gedegen manier het gesprek aangaan."

3.1.5 Kansen op het gebied van gedragsmaatregelen

De experts in België zien meer kansen op het gebied van educatie dan op het gebied van handhaving. Het verbeteren van de huidige educatieve programma's is een van die kansen. In het voormalige educatieve

programma 'Rijbewijs Op School' (ROS) lag de focus op wetgeving. "Dat kan beter", vindt **Naam**, werkzaam in het Driver Improvement-team van Vias. "Kinderen van zeventien en achttien jaar vermanend met het vingertje toespreken werkt niet. ROS was veel gericht op 'spelregels' en heel weinig op risicoperceptie. Terwijl risicoperceptie juist zo belangrijk is, zeker voor jonge bestuurders. Rijervaring is daarbij essentieel. Risicoperceptie ontstaat pas als je minimaal 10.000 kilometer hebt gereden. Kinderen zegt dat dus nog niets, maar je kunt al wel veel eerder aandacht besteden aan die risicoperceptie in educatieve programma's."

Een andere kans om educatie te verbeteren, ligt volgens de experts in het combineren van verschillende leeftijdsgroepen in de uitvoering van educatieve maatregelen. "Jongeren zijn de moeilijkste doelgroep om mee te krijgen in je verhaal. Die groep denkt anders: ik ben onoverwinnelijk, mij kan niets gebeuren. Als je die leeftijdsgroep bij elkaar zet, gaat dat niet goed. Ik zie veel positieve effecten wanneer je verschillende groepen leeftijden combineert, waarbij jongere leeftijdsgroepen leren van de oudere leeftijdsgroepen. Tien jaar later denken jongeren vaak totaal anders. Je hoort vaak: 'rijden op fiets zonder licht deed ik gewoon, maar nu ik autorijd, zie ik echt het gevaar'. Op dat inzicht, die risicoperceptie, moeten we meer inzetten", zegt **Naam**. **Naam** is het daarmee eens. "Ik geloof in bewustwording. Je gaat over van fiets naar brommer, naar auto. Je bent je vaak niet bewust van hoe andere weggebruikers je zien. In de rijopleiding zijn beginnende bestuurders alleen blootgesteld aan hoe het wél moet. Maar wat moet je doen als je het verkeerde pad op

gaat? Hoe kom je dan weer terug naar veilig rijgedrag? Daar zou je met educatie aandacht aan moeten besteden".

Naam ziet bovendien een bewezen positief effect van educatieve maatregelen. "Vorig jaar heeft Vias een effectstudie uitgevoerd om de effecten van cursussen inzichtelijk te maken. Niet alleen op jonge bestuurders. Daaruit blijkt dat het percentage recidivisten 41% lager ligt bij verkeersovertreders die een cursus volgen in vergelijking met overtreeders die een klassieke straf krijgen, zoals een geldboete of invordering van het rijbewijs. We zien ook dat de effecten van deze verkeerscursussen sterker zijn voor bestuurders die voor de eerste keer veroordeeld worden. First offenders kun je dus het best snel een educatieve maatregel opleggen".

3.1.6 Verschillen met Nederlandse situatie

- Belgische bestuurders zijn kortere tijd beginnend bestuurder: twee jaar in plaats van vijf jaar, zoals in Nederland.
- België kent een ander rechtssysteem dan Nederland. In de afhandeling van strafzaken zijn er per politierechtbank (vijftien in totaal) verschillende afdoeningsmogelijkheden. Zo is er keuze tussen strafrechtelijke afdoening of eerst een educatieve maatregel opleggen. De gevolgen van een overtreding kunnen daardoor verschillen per gebied.

3.2 Duitsland: doel is een integrale aanpak

Uit de uitkomsten van de enquête bleek de aanpak in Duitsland interessant te zijn vanwege hun integrale aanpak. In Duitsland wordt gewerkt met een puntenrijbewijs waarbij de periode waarin strafpunten verzameld worden verkort kan worden als extra training wordt gedaan. Vooral het stappenplan in de handhaving is iets om dieper op in te gaan. Om meer inzicht te krijgen in de (ontwikkelingen van) handhavingsmaatregelen in Duitsland zijn tijdens twee interviews in totaal vijf experts geïnterviewd:

- **Naam**, BMVI (ministerie voor verkeer en infrastructuur);
- **Naam**, BMVI (ministerie voor verkeer en infrastructuur);
- **Naam**, BASt (onderzoeksinstituut voor verkeer);
- **Naam**, BASt (onderzoeksinstituut voor verkeer) en
- **Naam**, verkeerspsycholoog.

3.2.1 Werking handhavingssysteem

Iedere beginnende bestuurder heeft na het halen van een rijbewijs een proeftijd van twee jaar met de optie deze met twee jaar te verlengen bij overtredingen. Duitsland kent een stappenplan wat betreft handhaving. Er zijn zwaardere en minder zware overtredingen²².

²² <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/Strassenverkehr/fahrnfahnger-innen-und-begleitetes-fahren-ab-17.html>

- Bij een zware of twee minder zware overtredingen moeten bestuurders een retraining doen van 9 uur;
- Bij weer een zware of twee minder zware overtredingen moeten bestuurders binnen twee maanden gesprek met een psycholoog hebben en
- Bij een derde zware of twee minder zware overtredingen wordt het rijbewijs ingetrokken.

Deze regels zijn vastgesteld en ook bij de doelgroep bekend. Er is niet altijd bekend welke overtreding op welke manier gehandhaafd wordt, maar beginnende bestuurders zijn zich ervan bewust dat ze een proeftijd hebben. Bovendien geldt een alcohol limiet van 0 mg/ml voor beginnende bestuurders in de eerste twee jaar en voor iedereen onder 21 jaar. Deze regel bestaat sinds 2007 en heeft positieve effecten gehad.

Handhaving in Duitsland bestaat vooral uit afschrikking. Maatregelen zoals retraining en een psychologisch gesprek hebben vooral het doel om de deelnemer te resocialiseren.

3.2.2 Juridische afhandeling

In Duitsland is handhaving centraal voor het hele land geregeld. Zo worden alle overtredingen centraal geregistreerd en worden mensen vanuit deze locatie benaderd om aan training of een psychologisch gesprek deel te nemen.

3.2.3 Visie op handhavingsmaatregelen

De experts zijn het erover eens dat uiteindelijk het doel moet zijn om tot een integrale aanpak te komen. Dat moet eigenlijk al bij de rijopleiding beginnen. Mensen moeten opgeleid worden veilig aan het verkeer te kunnen deelnemen en niet alleen maar om een examen te halen.

3.2.4 Ontwikkelingen in handhavingsmaatregelen

De handhavingsmaatregelen bestaan al best lang. Het proefrijbewijs werd in 1986 geïntroduceerd. Deze werd in de tussentijd marginaal aangepast. Sinds 2007 bestaat een alcohol limiet van 0 mg/ml. Al in het eerste jaar van deze regeling is het aantal beginnende bestuurders met meer dan 0,3 mg/ml alcohol in het bloed die betrokken zijn bij een ongeval met 15% gedaald. Ook begeleid rijden, dat sinds 2011 wordt uitgevoerd, had een positief effect. Het leidde voor beginnende bestuurders tot een daling van 20% in de waarschijnlijkheid om bij een ongeval betrokken te zijn.

3.2.5 Relatie met gedragsmaatregelen

Begeleid rijden kan in Duitsland vanaf 17 jaar. De resultaten zijn erg positief. Er is een plan uitgewerkt om de proeftijd van twee naar drie jaar te verlengen met de optie deze een jaar in te korten als bestuurders vrijwillig langer begeleid rijden of deelnemen aan een verkeersveiligheidstraining of feedbackritten.

Begeleid rijden

Juist de eerste periode van het rijden is kritisch. Bestuurders hebben nog niet veel ervaring. In deze tijd heeft ondersteuning door een begeleider in het voertuig een groot positief effect. Sinds het invoeren van begeleid

rijden is het ongevalsrisico voor de doelgroep met 20% gedaald. Dit is een duurzaam effect gebleken, ook in de jaren erna is voor deze groep het ongevalsrisico lager. Experts verwachten een positief effect van bestuurders die vrijwillig de mogelijkheid benutten om langere tijd begeleid te rijden als in ruil daarvoor de proeftijd terug gaat van drie naar twee jaar. "Verbieden heeft geen nut (bijvoorbeeld niet met leeftijdsgenoten of niet in de nacht rijden). We willen juist dat beginnende bestuurders ervaring opdoen in deze situatie, maar dan met begeleiding als dat mogelijk is".

Verkeersveiligheidstraining

Bij deze training wordt ervaring opgedaan met rijden onder verschillende omstandigheden met een trainer die extra opgeleid is om met de doelgroep te werken.

Feedbackritten

Tijdens feedbackritten worden ervaringen uit dagelijkse situaties in het verkeer gereflecteerd.

Experts vinden dat de 0‰ alcoholgrens ook bij hogere leeftijden dan 21 jaar moeten gelden. Een combinatie van deze educatieve maatregelen met de vastgestelde handhaving leid tot een meer integrale aanpak.

3.2.6 Verschillen met Nederland

De belangrijkste verschillen tussen de Duitse en Nederlandse situatie zijn:

- In Duitsland hebben beginnende bestuurders een proefrijbewijs voor twee jaar met een optie deze proeftijd bij overtredingen met twee jaar te verlengen;
- Er is een stappenplan hoe met welke overtredingen en herhalingen omgegaan wordt en
- In de eerste twee jaar hebben bestuurders een proefrijbewijs, 'Fahrerlaubnis auf Probe'. Deze term impliceert dat het rijbewijs bij overtredingen ook weer afgenomen kan worden.

3.3 Engeland: maatregelen moeten impact hebben

Ook de Engelse manier van handhaving bleek uit de enquête interessant te zijn voor Nederland. In Engeland is de New Drivers Act ingevoerd om de groep beginnende bestuurders strikter te kunnen handhaven. Om meer inzicht te krijgen in de (ontwikkelingen van) handhavingsmaatregelen in Engeland zijn drie experts geïnterviewd:

- **Naam**, onderzoeker interventies en pre-driver educatie Cranfield universiteit;
- **Naam**, onderzoeker CAS (Competence Assurance Solutions) ;
- **Naam**, werkzaam bij de DVSA (Driver & Vehicle Standards Agency) en
- **Naam**, werkzaam bij Dorset politie.

3.3.1 Werking handhavingssysteem

In Engeland is de 'New Drivers Act' ingevoerd. Deze regeling is voornamelijk gebaseerd op sancties en afschrikking. In de eerste twee jaar

na het halen van je rijbewijs wordt het rijbewijs bij zes sanctiepunten ingetrokken. Voor mensen die langer hun rijbewijs hebben pas na twaalf punten. Na het intrekken van het rijbewijs volgt een theoretische en praktische test, als deze goed worden uitgevoerd krijgen deelnemers hun rijbewijs terug. De zes punten kunnen bij een zware overtreding ook al bij eenmalige overtreding bereikt zijn.

De impact is vooral groot voor mensen die afhankelijk zijn van hun rijbewijs. Volgens de experts is het een probleem dat het rijbewijs van een overtreder relatief snel weer geldig verklaard kan worden. "Daarom is het vooral een financiële straf en is de impact voor mensen met geld niet groot". Een ander probleem is dat veel beginnende bestuurders helemaal niet bekend zijn met de New Drivers Act. Ze weten er pas van als ze er mee in aanraking komen, dan is het al te laat. Wel concluderen de experts dat "tweede overtredingen voor mensen die door de procedure zijn gegaan aanzienlijk gedaald zijn".

Belangrijk is volgens de experts, dat de maatregelen impact moeten hebben. "Momenteel kan je voor een bepaalde prijs gewoon je rijbewijs opnieuw halen". Het voertuig in beslag nemen zou bijvoorbeeld een groter effect kunnen hebben, want zonder rijbewijs kan iemand nog steeds autorijden.

3.3.2 Visie op handhavingsmaatregelen

De experts zijn het erover eens dat alleen handhaving niet genoeg is. Handhaving moet vooral samengaan met educatie. "Al tijdens de rijles moet er meer focus liggen op veiligheid, niet alleen maar op

vaardigheden: Het moet niet puur erom gaan de test te halen. Het moet er om gaan om op lange termijn veilig in het verkeer te kunnen deelnemen”.

3.3.3 Ontwikkelingen in handhavingsmaatregelen

Sinds ruim één jaar krijgt iedereen die een rijbewijs haalt een link naar de New Drivers Act toegestuurd om bekendheid te verhogen. Hiermee worden bestuurders bewust gemaakt van de consequenties van overtredingen zodat afschrikking beter werkt. De effecten hiervan zijn nog niet bekend.

3.3.4 Relatie met gedragsmaatregelen

In Ierland zijn positieve ervaringen opgedaan met een extra educatieve cursus na overtredingen in plaats van alleen maar focussen op re-testen. In Engeland lopen er meerder educatieve projecten.

- Driver 2020 project: dit project is erop gericht meer feedback te geven aan beginnende bestuurders op hun ervaringen. Het is een soort van mentorschap waar deelnemers niet alleen na overtredingen feedback krijgen in de vorm van een straf maar regelmatig over hun ervaringen kunnen praten.
- Behavioural change project voor jongeren tussen 16 en 18 jaar die nog naar school gaan. Zij krijgen de gevolgen en gevaren te zien van onveilig gedrag in het verkeer. Momenteel is dit project nog op een ‘fear-appeal’ gebaseerd, er wordt aan gewerkt om het op een positieve manier te framen.

- Telefonische coaching: Dat is een initiatief vanuit de verzekeraars. Verzekeraars willen hun klanten houden en gaan via een app gesprekken met hen aan.
- Webinar aanpak: Een emotionele benadering, het gaat om gedrag en niet om vaardigheden.

Concluderend zeggen de experts dat “gedragsverandering een hoge prioriteit moet krijgen en we minder op vaardigheden moeten focussen”. Dat kan dus alleen in een combinatie van handhaving en educatie.

3.3.5 Verschillen met Nederland

De belangrijkste verschillen tussen de Engelse en Nederlandse situatie zijn:

- De ‘New Drivers Act’ werkt iets anders dan de Nederlandse beginnersregeling. Beginnende bestuurders raken hun rijbewijs kwijt met zes in plaats van twaalf punten zoals bij ervaren bestuurders. Zij kunnen snel daarna weer een nieuw rijbewijs aanvragen.
- Momenteel ligt de focus vooral op educatieve en gedragsmaatregelen.

3.4 Frankrijk: afschrikking kan heel effectief zijn

Het land dat het meest opvalt in de resultaten van de enquête onder CIECA-leden, is Frankrijk: sinds 2000 daalt het aantal doden bij een ongeval met beginnende bestuurders sterk (-52% tussen 2000-2009 en -38% tussen 2010 en 2019). Om meer inzicht te krijgen in de Franse handhavingsmaatregelen in het algemeen en in de sterk dalende cijfers in

het bijzonder, hebben we gesproken met **Naam**, adviseur verkeersveiligheid bij het Franse ministerie van Binnenlandse Zaken.

3.4.1 Werking handhavingssysteem

Na het behalen van het rijbewijs, zijn Franse bestuurders voor een periode van drie jaar beginnend bestuurder. Bij het behalen van het rijbewijs, beschikken beginnende bestuurders over zes punten. Wanneer beginnende bestuurders in het eerste jaar geen verkeersovertredingen begaan, ontvangen zij er twee punten bij. In het tweede jaar ontvangen ze onder dezelfde voorwaarden opnieuw twee punten, tot zij na drie jaar het totale aantal van twaalf punten hebben behaald. Voor beginnende bestuurders die een programma voor begeleid rijden hebben gevolgd, bedraagt de periode twee in plaats van drie jaar. In de twee jaar na het behalen van het rijbewijs ontvangen deze bestuurders jaarlijks drie punten wanneer zij geen overtredingen begaan. Beginnende bestuurders die 16 of 17 jaar zijn en een programma begeleid rijden volgen, moeten in één jaar 3.000 kilometer onder begeleiding te rijden. Vanaf 18 jaar ontvangen deze bestuurders vervolgens hun daadwerkelijke rijbewijs.

Verkeersovertredingen kunnen in Frankrijk leiden tot het intrekken van punten en uiteindelijk tot verlies van het rijbewijs wanneer het aantal punten nul is. Beginnende bestuurders die drie punten verliezen, ontvangen een aangetekende brief waarin ze worden geïnformeerd over de verplichting om binnen vier maanden een verkeersveiligheidskursus te volgen. Naast het volgen van een tweedaagse cursus dienen overtreders mee te werken aan een gezondheidstest en psychologische test. **Naam** acht het van groot belang dat deze cursus zo snel mogelijk volgt op de

overtreding. "Hoe korter hoe beter. Als het te lang duurt, werkt zo'n cursus niet meer". De gemiddelde periode tussen de overtreding en de start van de cursus bedraagt in Frankrijk 67 dagen.

Naast het puntensysteem hanteert Frankrijk extra regelgeving voor beginnende bestuurders:

- De toegestane maximum snelheid voor beginnende bestuurders is 110 km/uur op wegen waar 130 km/uur is toegestaan en 100 km/uur op wegen waar 110 km/uur is toegestaan (sinds 1994);
- Beginnende bestuurders moeten een witte sticker met rode letter A op de auto te plakken. Deze A staat voor 'apprentice' (leerling) en
- Beginnende bestuurders mogen (net als in Nederland) niet meer dan 220 microgram alcohol per liter bloed in hun lichaam hebben. Deze grens is al met één drankje te overschrijden, waardoor de maatregel praktisch gezien de consumptie van alcohol niet toestaat.

3.4.2 Juridische afhandeling

Sinds 2003 beschikt Frankrijk over veel snelheidscamera's langs wegen, die vaak onzichtbaar zijn. Tot 2003 waren er jaarlijks nog circa 8.000 dodelijke ongevallen. Sinds 2010 is dit aantal gehalveerd. **Naam** legt uit dat Frankrijk veel investeert in de ontwikkeling van camera's. "We zijn bezig met camera's die alles heel gedetailleerd vast kunnen leggen. Zo vergroten we de pakkans enorm. Fransen weten dat ze moeten oppassen, want ze kunnen altijd gepakt worden. Nederlanders zijn zich daar veel

minder van bewust, lijkt het. Dat blijkt wel uit het feit dat we in de maanden juli en augustus dagelijks 2.000 boetes naar Nederlanders opsturen”.

3.4.3 Visie op handhavingsmaatregelen

De Franse handhavingsmaatregelen voor beginnende bestuurders zijn voornamelijk gebaseerd op het mechanisme van afschrikking. “De maatregelen voor beginnende bestuurders in Frankrijk zijn fors. Ze schrikken in zo’n hoge mate af dat je als beginnend bestuurder er wel voor zorgt dat je geen punten verliest”, legt **Naam** uit. “Beginnende bestuurders willen echt niet twee dagen op cursus, of erger nog, hun rijbewijs verliezen. Er zijn overtredingen waarvoor je in één keer zes punten verliest en je direct je rijbewijs kwijt bent. Die moet je dan volledig opnieuw halen en dat brengt veel kosten met zich mee. Het leven wordt heel moeilijk in zo’n situatie, zeker gezien het feit dat je als bestuurder zes maanden moet wachten voor je je opnieuw mag aanmelden voor rijlessen”. Als de maatregelen maar voldoende afschrikken, werken ze volgens **Naam** wel. “Natuurlijk houd je altijd een kleine, extreme groep voor wie de maatregelen niet werken, maar dat is niet te voorkomen”.

Toch zijn alleen forse maatregelen niet voldoende, vindt **Naam**. “Zulke maatregelen werken alleen als je er alles aan doet om beginnende bestuurders bekend te maken met de maatregelen. In Frankrijk is het onmogelijk dat je je als beginnende bestuurder niet bewust bent van de maatregelen. Al in de rijopleiding wordt daar enorm veel aandacht aan besteed”. Om die reden investeert Frankrijk veel in bewustmakingscampagnes. **Naam** spreekt elke twee maanden met

deskundigen uit andere Europese landen over communicatiecampagnes die zij in zetten. “We zien bijvoorbeeld dat deze campagnes in Engeland de laatste tijd veel gericht zijn op vrouwen. Maar hier in Frankrijk zijn vooral mannelijke bestuurders het probleem, dus daar willen we ons op blijven richten. Waarbij de belangrijkste boodschap is: pas op want het gaat om jouw leven en het leven van andere weggebruikers. Handhaving is op deze manier ook een soort educatie natuurlijk”.

3.4.4 Ontwikkelingen in handhavingsmaatregelen

Frankrijk is volgens **Naam** constant bezig met het optimaliseren van maatregelen om beginnende bestuurders veilig op de weg te krijgen en te houden. “De overheid kijkt altijd naar mogelijkheden voor een systeem dat goedkoper, beter, sneller en veiliger is. Maar die aspecten gaan helaas niet altijd samen. Zeker in de komende tijd verwacht ik weinig ontwikkelingen. Covid-19 leidt tot flinke vertragingen in de rijopleiding. Er is momenteel sprake van een stop op rijlessen, dat maakt het heel moeilijk”. Wel wil Frankrijk zich de komende tijd meer focussen op educatie.

3.4.5 Kansen op het gebied van gedragsmaatregelen

Educatieprogramma’s zijn op dit moment nog op vrijwillige basis, maar in de toekomst wil **Naam** graag toe naar verplichte educatie voor beginnende bestuurders. “In Zwitserland is educatie verplicht en ze hebben er veel minder 18- tot 24-jarige verkeersslachtoffers. Maar helaas is educatie duur. Dat past dan weer niet bij de eerste van die vier aspecten van goedkoper, beter, sneller en veiliger”.

In de gesprekken die **Naam** met deskundigen uit andere Europese landen heeft, is educatie ook geregeld een thema. Zo weet **Naam** dat Oostenrijk en Tsjechië projecten uitvoeren waarbij jonge overtreeders die een auto-ongeluk hebben overleefd scholieren vertellen over hun ervaringen. "Overtreders vertellen dat zij verantwoordelijk waren voor een ongeluk, en dat hun leven sindsdien veel moeilijker is geworden. Jonge mensen die met jonge mensen praten, dat werkt veel beter dan wanneer een leraar dat doet".

3.4.6 Verschillen met Nederland

De belangrijkste verschillen tussen de Franse en Nederlandse situatie zijn:

- Franse bestuurders zijn kortere tijd beginnend bestuurder: drie jaar (twee jaar bij begeleid rijden) in plaats van vijf jaar;
- De (gepercipeerde) pakkans is in Frankrijk groter: langs veel wegen hangen camera's die gedetailleerd overtredingen kunnen constateren, ook voor de beginnersregeling;
- Franse beginnende bestuurders zijn herkenbaar op de weg door een sticker met de letter A, bedoeld om begrip en geduld op te roepen bij ervaren weggebruikers;
- In Frankrijk kunnen beginnende bestuurders zonder waarschuwing in één keer hun rijbewijs verliezen als ze een overtreding van zes punten begaan. In Nederland gaat daar eerst één punt aan vooraf;
- De handhavingsmaatregelen zijn in Frankrijk bij nagenoeg alle beginnende bestuurders bekend. In Nederland zijn niet alle beginnende bestuurders op de hoogte van (de werking van) het puntensysteem en

- Frankrijk hanteert specifieke verkeersregels voor beginnende bestuurders: een lagere maximumsnelheid en de consumptie van alcohol is praktisch gezien niet toegestaan.

3.5 Flankerende maatregelen en techniek

In alle interviews is naast handhaving ook de combinatie tussen handhaving en educatieve maatregelen genoemd. Alle ondervraagden zien meerwaarde in die combinatie. Handhaving zien de geïnterviewden als optie wanneer educatie niet werkt. Iets anders gezegd: handhaven doe je voor de bewuste overtredingen. Daarbij worden opties genoemd tussen 'een goed gesprek' en 'een leven lang leren'.

Ook technologische middelen worden genoemd:

- Voertuig kan niet sneller rijden dan is toegestaan (Intelligent Speed adaptation (ISA));
- Systeem waarbij iemand in de eerste jaren niet sneller mag rijden dan een bepaalde snelheid en
- Chip in rijbewijs die nodig is om auto te starten zodat er niet gereden kan worden als rijbewijs ongeldig is verklaard.



4. De beginnende bestuurder en handhaving

Handhaving is een belangrijk onderdeel van het werkzame principe van afschrikking. Er is veel bekend over de effecten van straffen en belonen. Maar het is onbekend of de jonge hersenen die nog niet volledig zijn ontwikkeld anders reageren op handhaving dan de ontwikkelde hersenen van ouderen. Daarmee is het niet duidelijk wat het effect is van de dreiging van handhaving op beginnende bestuurders, laat staan op de recidiverende beginnende bestuurder. In literatuur vonden we geen aanwijzingen en ook benaderde experts kenden geen onderzoek naar het onderscheid tussen beginnende bestuurders en recidiverende beginnende bestuurders.

Indirect is wel uit de houding en het gedrag van jongeren af te leiden in welke mate handhaving effectief kan zijn.

²³ Het CVOM (Centrale Verwerking OM) geeft adviezen over wet- en regelgeving op verkeersgebied aan andere onderdelen van het OM, justitie en de politie. Daarnaast

Om meer te begrijpen over de houding en het gedrag van de beginnende bestuurder ten aanzien van handhaving is het volgende gedaan:

- een gesprek gevoerd met **Naam**, gedragsonderzoeker en -ontwerper bij TeamAlert;
- het effect van een interventie onderzocht waarbij het parket CVOM²³ jongeren tussen 12 en 18 jaar die zonder rijbewijs reden doorverwezen naar Bureau Halt;
- gesproken met drie trainers van de Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer;
- gesproken met **Naam**, landelijk verkeersofficier, en **Naam**, beleidsmedewerker, van het parket CVOM.

De resultaten zijn weergegeven in dit hoofdstuk.

beoordeelt Parket CVOM de beroepen die zijn ingediend tegen verkeersboetes (de Mulderbeschikkingen). En ze behandelt veel alcohol-, drugs- en rijbewijszaken.

4.1 Beïnvloeden van het gedrag van de beginnende bestuurder

Naam is gedragsonderzoeker en -ontwerper bij TeamAlert. Vanuit haar functie is zij betrokken bij verschillende projecten die gericht zijn op jonge beginnende bestuurders in het algemeen en bij begeleid-rijden-projecten in het bijzonder. Tijdens dit gesprek is besproken welke maatregelen effectief zijn bij beginnende bestuurders, gelet op de hersenontwikkeling van de jongeren, en hoe een maatregel effectief ingezet kan worden.

4.1.1 Algemeen gedrag van jonge beginnende bestuurders

Naam ziet uit elk onderzoek steeds opnieuw naar voren komen dat jonge beginnende bestuurders wel inzien dat ze extra gevaar lopen, omdat ze nog weinig rijervaring hebben, maar ze hebben tegelijkertijd ook heel sterk de overtuiging dat ze goed genoeg zijn. Met het behalen van hun rijbewijs hebben ze laten zien dat ze goed genoeg kunnen rijden om de weg op te mogen, vinden ze. Dat je vervolgens nog ervaring moet opdoen, is logisch. En fouten maken daarin, vinden jonge beginnende bestuurders ook niet zo erg. "Het is een soort van noodzakelijk om een betere bestuurder te worden", hoort **Naam** beginnende bestuurders vaak zeggen. "Dat is een hele grappige tegenstrijdigheid. Ja, ik ben nog niet goed genoeg, maar ik kan dat alleen verbeteren door zelf fouten te maken. Ze zien dat ook niet per se als onveilig, maar meer gewoon als heel logisch: ik moet nog meer ervaring opdoen". Volgens **Naam** is dit het kenmerkende gedrag van jongeren.

"Hun hersenen zijn nog niet volledig ontwikkeld, ze kunnen risico's moeilijk inschatten en overschatten zichzelf".

Verschillen tussen typen beginnende bestuurders

De houding die jonge beginnende bestuurders hebben ten opzichte van hun rijvaardigheid, is niet voor alle bestuurders gelijk. "Natuurlijk is hierin onderscheid te maken tussen verschillende groepen jonge bestuurders. Bij TeamAlert hanteren we een doelgroepensegmentatie met verschillende typen jongeren. Er zijn jongeren die heel veel risicogedrag vertonen en jongeren die dit juist heel weinig doen. Dat is ook zeker van toepassing op beginnende bestuurders. Sommigen gedragen zich heel stoer in het verkeer, terwijl anderen juist nog heel onzeker en voorzichtig zijn".

Belangrijkste verschillen met ervaren bestuurders

Een van de belangrijkste verschillen tussen jonge beginnende bestuurders en ervaren bestuurders heeft volgens **Naam** betrekking op het minder goed kunnen inschatten van en omgaan met bepaalde situaties. "De kalibratie, zoals we dat noemen, is nog niet goed genoeg ontwikkeld. Dat houdt in dat je op een situatie afrijdt, maar dat je je rijvaardigheid niet goed kan inschatten en je je rijgedrag daar dus niet op kunt aanpassen. Jonge beginnende bestuurders kunnen situaties minder goed inschatten en bovendien ook minder goed herkennen, want ze hebben ze nog niet vaak gezien. Ervaring is hierin dus ook een heel belangrijke factor. En die zelfoverschatting, 'zo van ik kan het wel', die combinatie maakt het lastig".

4.1.2 Houding ten opzichte van beginnersrijbewijs

Uit focusgroepdiscussies die **Naam** voerde, blijkt dat jongeren het beginnersrijbewijs over het algemeen vervelend vinden. “Ze hebben het gevoel van ‘ik heb nu mijn rijbewijs, ik heb laten zien dat ik goed genoeg ben en dan word ik toch nog weer anders behandeld’”, zegt **Naam**. Daar zit volgens haar veel onbegrip: waarom is dit nodig en waarom word ik anders behandeld dan wanneer ik langer mijn rijbewijs zou hebben?

“Ook zie ik dat heel veel jongeren niet op de hoogte zijn van de beginnersregeling. En dan vooral de jongeren met minder risicogedrag. Die denken ‘dat overkomt mij toch niet, dat gaat mij niet aan’ en de kans is ook best groot dat het deze groep niet overkomt, want die is voorzichtiger”. Voor die jongeren is deze regeling ook helemaal niet bedoeld, geeft **Naam** aan. “Juist de groep die veel risicogedrag vertoont, zoekt veel beter uit hoe ver ze kunnen gaan en wat ze kunnen maken. Daar zit een groot verschil in”.

Duur beginnersregeling

Een beginnersregeling met een lengte van vijf jaar is, gezien de hersenontwikkeling en het opdoen van ervaring, heel logisch volgens **Naam**. “Maar vanuit wat jongeren willen, denken en vinden, past dit minder. Beginnende bestuurders zwaarder straffen is vanuit de theorie heel logisch, omdat we weten dat ze meer risicogedrag vertonen en ook nog eens meer risico lopen omdat ze minder ervaren zijn. Jongeren zelf reageren hier heel tegenstrijdig op: ze snappen het, want ze zien ook de gevaren van bijvoorbeeld groepsdruk in combinatie met snelheid, maar ze

vinden het niet nodig, want ‘ik ben wel goed genoeg’. Ze vinden het logisch om beginnende bestuurders een beginnersrijbewijs te laten hebben, maar voor zichzelf vinden ze het niet nodig. ‘Misschien heeft een ander het wel nodig, maar ik zelf niet.’ Daar komt die zelfoverschatting weer heel sterk naar voren”. Toch heb je die periode wel nodig, vindt **Naam**. “Als je bedenkt dat je hersenen pas rond je 24^e klaar zijn met ontwikkelen en je op je 18^e je rijbewijs haalt, is dat een goede periode. Dat staat dan eigenlijk ook los van de afstand die je hebt gereden binnen vijf jaar, omdat je hersenen zich in die jaren gewoon nog verder moeten ontwikkelen. Dat staat los van ervaring”.

4.1.3 Andere handhavingsmaatregelen

Naam heeft met onderzoek ook getoetst wat jongeren zouden vinden van extra maatregelen, zoals niet 's nachts mogen rijden of niet met andere jongeren samen in een auto mogen zitten. “Dan zie je ook weer dat jongeren heel goed begrijpen dat juist dit de meest risicovolle situaties zijn, maar ze vinden dat je het niet kan maken om die situaties te verbieden. Ze willen juist de mogelijkheid krijgen om te kunnen ‘bobben’. Er is veel begrip, maar tegelijkertijd ook heel veel weerstand als het gaat om dit soort maatregelen”.

Begeleid rijden

Veiliger gedrag bij deze jongeren is volgens **Naam** vooral te behalen met een langere periode van begeleid rijden. “We weten dat sommige jongeren het heel prettig zouden vinden om een tijd een begeleider naast zich te hebben. Een deel van de jongeren wil de eerste paar ritten sowieso niet alleen rijden. Maar ook hier kijken jongeren heel wisselend tegenaan.

Het doel van begeleid rijden is nu ook nog niet altijd duidelijk. Jongeren geven soms aan: 'een begeleider heeft geen rempedalen, dus wat zou die moeten doen?'. Maar dat is natuurlijk ook helemaal het doel niet van begeleid rijden. Dus daar ligt nog wel een mooie uitdaging, om dat duidelijker te maken en uit te leggen".

4.1.4 Afschrikking als werkzaam mechanisme

Het grootste deel van de beginnende bestuurder is zich niet bewust van de beginnersregeling en bijbehorende sancties omdat ze er van uitgaan dat ze er nooit mee te maken krijgen. Maar er is ook een kleine groep beginnende bestuurders die een bepaalde kick krijgen van risicogedrag in het verkeer. Te hard rijden, het gebruik van alcohol, drugs en lachgas in het verkeer. De kick is groter als ze weten dat de politie om de hoek kan staan, weet **Naam**. "Het gaat hierbij wel om jongeren die veel risicogedrag vertonen, niet om de doorsnee jongeren", benadrukt ze. "Door de politie gepakt worden, is niet heel erg volgens deze doelgroep. Boetes, die kun je goed delen. Ze spreken met vrienden af dat als ze gepakt worden, ze de boete samen betalen". Het verlies van het rijbewijs is volgens **Naam** iets anders. "Dat is iets dat ze wel heel erg vinden en dan met name omdat ze ervan overtuigd zijn dat ze met het verlies van hun rijbewijs ook hun baan verliezen. Sommige jongeren zijn in hun werk echt afhankelijk van hun rijbewijs. Dat verlies van het rijbewijs kan leiden tot verlies van je baan en daarmee van je inkomen, vinden ze vreselijk". Dit ziet **Naam** vaker terugkomen in verschillende onderzoeken. "Niet zozeer het verlies van het rijbewijs zelf is erg, maar wel de gevolgen daarvan. Voor jongeren die in hun werk niet afhankelijk zijn van hun rijbewijs, speelt dit uiteraard minder".

4.1.5 Andere werkzame mechanismen

Als het gaat om de hersenontwikkeling van jonge beginnende bestuurders, is afschrikking dan wel het meest logische mechanisme? "Dat is maar de vraag", vindt **Naam**. "Ze zijn heel gevoelig voor beloning. De lange termijn is als gevolg van hun hersenontwikkeling minder aantrekkelijk dan de korte termijn. Daardoor kunnen ze ook weer minder goed risico's inschatten".

4.1.6 Effect van punten op het gedrag

Het is volgens **Naam** een interessant vraagstuk om te onderzoeken of jongeren die al een punt op hun rijbewijs hebben, zich anders gaan gedragen. "Jongeren zijn geneigd om te denken dat anderen misschien wel risicogedrag vertonen, maar dat zij dit zelf niet doen. Met de toekenning van een punt worden ze ermee geconfronteerd dat ze blijkbaar zelf ook onveilig gedrag vertonen. Aan de ene kant zou ik daarom verwachten dat dat invloed heeft op hun gedrag, maar we zien ook vaak dat jongeren hun gedrag goed gaan praten. 'Ja, ik rijd wel te hard, maar ik doe dat echt alleen op momenten waarop het kan, dus als de snelweg helemaal leeg is.' 'En ik reed wel te hard, maar ik had wel mijn gordel om'. Ze weten wel dat ze het fout doen, maar ze gaan het voor zichzelf goed praten. Die cognitieve dissonantie zien we in elk onderzoek heel sterk terug komen. Daardoor kan ik me goed voorstellen dat dat met de toekenning van een punt ook zo werkt. Dus: 'ja, oké, ik heb een punt, máár toen ik te hard reed was de hele snelweg leeg, dus hoe erg was dat nou eigenlijk?'. Ik kan me voorstellen dat jongeren altijd wel een reden vinden om dat punt op hun rijbewijs goed te praten".

4.1.7 De ideale situatie

Als **Naam** vanuit de hersenontwikkeling gezien een ideaalbeeld mag schetsen van de manier waarop jongeren beginnen met rijden, is dat zonder twijfel: meer ervaring opdoen voor je zelf de weg op gaat. "In je rijlessen werk je natuurlijk erg toe naar je examen, omdat je heel goed moet kunnen inparkeren en meer van dit soort handelingen, maar het zou mooi zijn als je onder veilige omstandigheden meer ervaring op kunt doen. En waar ik groot voorstander van ben, is meer aandacht besteden aan gedrag tijdens de rijopleiding. Waarbij ik bijvoorbeeld zou willen kijken naar waar je als beginnende bestuurder gevoelig voor bent. Ben je heel gevoelig voor groepsdruk, wat kun je dan doen als je vrienden zeggen 'rijd eens wat harder'? Of ben je juist heel gevoelig voor je telefoon? Dan besteed je extra aandacht aan het voorkomen van afleiding. Er zou tijdens rijlessen niet alleen aandacht moeten zijn voor de technische handelingen, zoals het schakelen en de verkeersinzichten, maar ook aan gedrag en waar iemand gevoelig voor is. Waar ligt voor die ene leerling nou het risico? En dat dan het liefst zo persoonlijk mogelijk, dus echt afgestemd op de leerling, om te voorkomen dat jongeren nieuwsgierig worden naar dingen waar ze zelf nog niet aan gedacht hadden". Zo'n aanpassing van de rijopleiding zal in het begin wel op veel weerstand stuiten, verwacht **Naam**, "maar na een paar jaar weet ook niemand meer anders. Die overgangperiode heb je dan gewoon even nodig".

4.2 Ervaringen met een vroege interventie bij Bureau Halt

In 2020 liep er een pilot in Midden-Nederland waarbij het parket CVOM jongeren tussen 12 en 18 jaar verwees naar Halt als zij bekenden één van de volgende twee overtredingen te hebben begaan:

- Rijden zonder rijbewijs maar op een leeftijd dat het hebben van een rijbewijs mogelijk is en
- Rijden zonder rijbewijs en te jong om het betreffende rijbewijs te hebben.

Deze jongeren pasten binnen de recidiveregeling van Halt en stemden in met de Haltinterventie.

Samen met de jongeren en hun ouders is onderzocht wat het gedrag 'achter' de strafbare feiten is. Het volgende bleek:

- Ondoordacht en impulsief gedrag van jongeren passend bij het uitproberen van nieuwe dingen en het op zoek zijn naar een bepaalde kick, spanning en/of status;
- Het hebben of zoeken naar een makkelijk alternatief c.q. gemakzucht en
- Groepsinvloed, bijvoorbeeld het gezamenlijk uitproberen of het aanbod van een vriend om te rijden zonder rijbewijs.

Haltmedewerkers geven aan dat ze na de Haltinterventie meer besef en bewustwording zien bij de jongeren. Zowel jongeren, als ouders beoordelen de Haltinterventie en het leereffect hiervan positief.

Jongeren die deze Haltinterventie kregen recidiveren minder dan jongeren die een OM-beschikking krijgen. 94% recidiveerde niet na de Haltinterventie tegenover 89% bij de OM-beschikking.

4.3 Ervaringen met de recidiverende beginnende bestuurder vanuit de EMG

Inzicht in wat er bij de doelgroep speelt is verkregen door een interview met drie trainers van de Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer (EMG). Door de beperkingen in verband met COVID-19 bleek het niet mogelijk in gesprek met de doelgroep zelf te gaan. De trainers verzorgen de educatieve maatregelen van het CBR via Trafieq. Omdat weggebruikers bij de EMG terecht komen op basis van overtredingen die ook onder de beginnersregeling vallen hebben de trainers van de EMG veel ervaring met de doelgroep recidiverende bestuurders en wat er bij hen speelt. Met de trainers zijn de achtergronden van de overtredders en hun overtredingen verkend.

We zijn in gesprek gegaan met:

- Naam ;
- Naam en
- Naam .

4.3.1 Werking EMG

Verkeersdeelnemers die een overtreding maken worden staande gehouden, politie en justitie zijn hierbij leidend. Justitie legt een boete en bekeuring op, dan gaat de boete en rijontzegging in en de politie meldt het bij het CBR. Deelnemers worden door het CBR uitgenodigd om deel te nemen aan een EMG. Hiervoor betalen ze naast de boete en rijontzegging € 1.200,-. Voor elke deelnemer vindt een individueel voorgesprek plaats waar kandidaten over hun overtreding, hun motivatie en al dan niet bewustzijn van de overtreding vertellen. Daarnaast wordt naar hun algemeen rijgedrag en naar de persoon zelf gevraagd. Aan de hand van het voorgesprek wordt bepaald of iemand groepsgeschikt is.

In de groep wordt dan besproken waarom deelnemers er zijn en hoe ze tegen de cursus aankijken. Aan de hand van opdrachten en oefeningen kijken deelnemers naar hun eigen gedrag en gaan met elkaar in gesprek. Met elkaar wegen ze voor- en nadelen van gedrag in het verkeer af. Daardoor krijgen ze veel kennis over hun eigen gedrag. Op de laatste cursusdag maakt iedereen voor zichzelf een plan om ervoor te zorgen dat ze niet terugvallen in hun oude gedrag. De groep ondersteunt hierbij met tips, advies en kritische opmerkingen. Ook schrijven deelnemers de laatste dag een brief aan zichzelf met hun intenties. Deze krijgen ze drie maanden later toegestuurd.

Tijdens de EMG wordt de techniek 'motivational interviewing' toegepast: niet oordelen, maar verleiden om echt naar jezelf te kijken. Uiteraard

komen bij zo'n EMG niet alleen beginnende bestuurders terecht. Voor het doel van dit onderzoek focussen we wel op de beginnende bestuurders. Belangrijk is, dat elke groep verschillend is en het afhankelijk is van de groepsdynamiek hoe een cursus verloopt.

4.3.2 Wie komt bij de EMG terecht?

Iedereen die door de politie staande wordt gehouden voor een overtreding kan bij een EMG terecht komen. De groepen zijn daarom ook heel divers en je weet nooit van tevoren hoe de dynamiek in de groep is. Het is dus altijd maatwerk. De trainers schetsen drie typische profielen van deelnemers die ze vaker terug zien komen in de groep beginnende bestuurders:

- "Jongens die de regels uitdagen";
- "Mensen die er niet wilden zijn en zich schamen" en
- "Kinderen van rijke ouders die gewend zijn dat hun ouders hun problemen oplossen".

Opvallend is dat het "vrijwel alleen jongens" zijn. **Naam** merkt dat deze jongens "allemaal jongens zijn die in de 'marshmallow test alles direct opeten'²⁴. Winst op korte termijn is erg aanwezig".

4.3.3 Wat speelt bij de deelnemers aan de EMG?

Deelnemers zijn vaak enorm gefrustreerd als ze bij een EMG terechtkomen. De kosten voor de EMG moet de overtreder zelf betalen.

²⁴ De marshmallow-test veronderstelde dat kinderen die voor een uitgestelde beloning konden gaan (een marshmallow niet opeten om later één extra te krijgen) later in het leven meer succes hadden. Deze resultaten werden bij groter onderzoek niet opnieuw gevonden.

Als de EMG-maatregel opgelegd wordt bij beginnende bestuurders blijft het rijbewijs geldig. Bij de EMG komen ook overtreders waarvan de overtreding zo ernstig was dat de politie het rijbewijs heeft ingevorderd.

Werkt iemand niet mee aan de EMG, bijvoorbeeld door niet te betalen of door niet op te komen dagen, dan verklaart het CBR het rijbewijs ongeldig wegens het niet verlenen van medewerking. Niet alle overtreders reageren omdat ze deze consequentie onderschatten. Het gevolg is dat een deel van de bestuurders die doorverwezen zijn naar de EMG niet meer mogen rijden. "Zij kunnen dan niet meer werken of hun kinderen naar school brengen. Het persoonlijke leed is zwaar", zegt **Naam**. Mensen vergeten vaak dat ze een rijbewijs nodig hebben voor werk. "Vooral de periode tussen overtreding en straf is moeilijk. Ze kunnen alleen maar wachten en dan pas verder", merkt **Naam** op. Tussen staandehouding en begin van de EMG liggen minimaal drie maanden en maximaal negen maanden. Dat is een lange tijd als je een rijbewijs nodig hebt.

Naam: "Wat je ook vaak ziet zijn groepen van jongeren die "elkaar opfokken en elkaar steunen. Wat je ziet is dat ze minder coping mechanismen hebben om met frustratie om te gaan. Ze hebben een beetje de boot gemist, geen opleiding, geen zinvolle tijdsbesteding en geen warm gezin en extrapoleren deze frustratie in het verkeer. Daar hebben ze een Golf 7 met status. Daar zijn ze wat".

Er zijn ook overtreders die de EMG opgelegd krijgen die één keer een vergissing hebben gemaakt en zich voor de rest netjes aan de regels houden. Ook dat roept frustratie op als ze vinden dat er vanwege een vergissing te hard gestraft wordt. Uiteraard komen er ook overtreders bij de EMG "die echt moeite met regels hebben en duidelijk daar moeten zijn".

4.3.4 De ideale situatie

De trainers zijn het erover eens dat al bij de rijopleiding begonnen moet worden. "Het doel van de rijopleiding moet worden: op lange termijn veilig aan het verkeer te kunnen deelnemen".

Bovendien moet volgens de trainers de optie om de EMG een tweede keer te volgen wegvallen. Nu zien de trainers in de praktijk regelmatig dat de overtreders de EMG pas bij de tweede keer serieus nemen. Bij de eerste keer is het nog niet zo erg en "mogen ze het nog een keer doen". Het rijbewijs kwijtraken is wel belangrijk. De handhaving moet dus blijven maar de informatie naar de bestuurder moet duidelijker worden, zeker qua consequenties. De consequenties moeten ook minder vrijblijvend zijn. Striktere handhaving voor jongeren is niet overbodig vinden de trainers, sommigen hebben dat wel nodig. Wel moet dat goed onderbouwd zijn.

Bij veel jongeren speelt dat ze te weinig positieve rolmodellen hebben. "Vroeger werd het goede voorbeeld getoond in postbus 51 reclame". Ook belonen voor goed gedrag, stellen de trainers voor, zou een goede motivatie zijn. Bijvoorbeeld "na vijf jaar een plusje op je rijbewijs als veilig bestuurder" of een aanbod vanuit verzekeraars voor "minder premie bij boetevrij rijden".

"De doelgroep is jong en gevoelig voor belangrijke anderen om hen heen. Gezien worden is van groot belang."

4.4 Ontwikkelingen volgens het CVOM

Met het parket CVOM werd gesproken over de ontwikkelingen in handhaving. Er werd gesproken met **Naam** landelijk verkeersofficier, en **Naam**, beleidsmedewerker van het parket CVOM.

4.4.1 Beginnersregeling

Duidelijkheid over de regeling is belangrijk. Het is belangrijk dat beginnende bestuurders weten wat ze te wachten staat. Uit onderzoek naar de beginnersregeling bleek dat jongeren niet weten wat de regeling inhoudt. De effectiviteit van de maatregel gaat zo verloren.

De periode van zes jaar heeft te maken met de hersenontwikkeling en is gerekend vanaf 18 jaar. Tot ongeveer 23 jaar zijn de hersenen in ontwikkeling. In het buitenland wordt waarschijnlijk er vanuit gegaan dat een beginnende bestuurder in de eerste twee jaar voldoende rijervaring opdoet. In Nederland gaat de periode er meer om dat de beginnende bestuurder waarvan de hersenen nog niet volledig zijn ontwikkeld de consequenties van zijn of haar gedrag nog niet kan overzien.

4.4.2 Automatisch handhaven en/of staandhouding

In Nederland hebben we een goed gebalanceerd stelsel: een grote pakkans door automatisch handhaven en een finetuning door middel van

staandehouding. Voordeel van bestuursrecht is dat er veel overtredingen in korte tijd kunnen worden beboet zodat er een snelle correctie op het gedrag volgt. Het is dan weliswaar niet bekend wie de bestuurder was, maar het bereik van de handhaving is groot. Mulder-feiten naar het strafrecht brengen betekent ook dat er mogelijkheid tot beroep is. Dat kan het proces enorm vertragen.

4.4.3 Aanpak van recidiverende beginnende bestuurder

Hoe meer tijd er tussen de overtreding en de boete zit, hoe minder effect de straf heeft. De beginnersregeling heeft als voordeel dat er een invloed uitgaat van de brief die wordt gestuurd bij het eerste punt. Er worden jaarlijks 7.000 eerste punten en 300 2^e punten gegeven. Blijkbaar creëert het bewustzijn van de consequenties.

De recidiverende beginnende bestuurder is een lastige doelgroep om aan te pakken. Beboeten werkt soms statusverhogend voor hen. Daarmee wordt hun positie in de groep bevestigd. Dat werkt dus tegengesteld. Daarnaast is het een probleem dat ouders boetes van de kinderen betalen. Daar gaat geen leereffect vanuit. Het zou beter zijn om een straf in te zetten die alleen de overtreder zelf kan ondergaan. Een taakstraf ligt dan voor de hand. Dat is nodig zodat de beginnende bestuurder ervaart wat de consequenties van zijn of haar gedrag zijn.

4.4.4 Verbetering

Het zou beter zijn als het rijbewijs als vergunning wordt gezien waarbij iemand na een bepaalde periode weer moet aantonen een veilige chauffeur te zijn. Bijvoorbeeld een positieve houding aantonen tegenover

verkeersveiligheid. Niet makkelijk om zo'n bewijs te krijgen en politiek moeilijk om dat te bereiken.

De aanpak zoals Frankrijk dat doet kan goed werken: In Nederland wordt op specifieke locaties en momenten gehandhaafd. Bijvoorbeeld op donderdag en vrijdag in de buurt van kantoorpanden handhaven bleek goed te werken.

Daarnaast heeft het contactmoment met de verbalisant waarde. Een geldboete komt relatief laat en op de zitting is het mosterd na de maaltijd.

4.4.5 Initiatieven in het land

In Twente kregen jongeren een leerstraf, gebaseerd op methoden van gedragsbeïnvloeding van jeugdigen. Een klein onderdeel was rijvaardigheid, maar het ging vooral om het veranderen van attitude. Ondanks de kleine onderzoekspopulatie, bleek uit evaluatie dat de recidive beduidend lager was dan de Wet Mulder-aanpak. Dit soort aanpakken is moeilijk om landelijk uit te rollen.

In regio Midden-Nederland heeft het OM met de politie samengewerkt. Recidiverende bestuurders zijn intensief gevolgd. Jongeren worden opgezocht om een heterdaad te creëren. Er is momenteel nog niet veel data van, maar er is enthousiasme over het effect.

4.4.6 Technologische ontwikkelingen

Er zijn een aantal technologische ontwikkelingen die de moeite waard zijn. Met name het rijbewijslot. Een auto rijdt pas als een rijbewijs is ingevoerd. Dat rijbewijs moet dan geldig zijn. Ook kan op deze manier de snelheid

beperkt worden voor de beginnende bestuurder of het moment waarop de beginnende bestuurder mag rijden bepaald worden.

4.4.7 De sociale aanpak

Belangrijker nog is verder kijken dan alleen het verkeer. Leer jongeren hoe ze zich moeten gedragen in een maatschappij, hoe ze rekening houden met anderen. Leer ze hoe ze in het leven staan en zorg dat dat stevig is. Bij een jongere wordt niets bereikt als er in de vriendengroep geen draagvlak voor is.

Start daarnaast vroeg met verkeerseducatie, dat is nu het ondergeschoven kindje in de opvoeding. Jongeren komen te vroeg in aanraking met een brommer, ze hebben zich lang niet altijd voldoende ontwikkeld, maar gaan wel deelnemen aan het verkeer.



5. Conclusies

5.1 De recidiverende beginnende bestuurder

Beginnende bestuurders hebben een hoger ongevalsrisico dan ervaren bestuurders. Dat komt door gebrek aan ervaring, soms in combinatie met onverstandig rijgedrag.

Rijervaring opdoen heft het gebrek aan ervaring op termijn op. Het onverstandig rijgedrag verdwijnt niet vanzelf. Een kleine groep blijft onaangepast rijgedrag vertonen. Deze groep is de recidiverende beginnende bestuurder. De maatregelen die recidive moeten voorkomen werken blijkbaar niet bij deze kleine groep beginnende bestuurders.

De meeste recidiverende beginnende bestuurders zijn jonge mannen die erg gevoelig zijn voor groepsdruk en sociale status. Vaak vertoont deze groep al op jongere leeftijd risicovol gedrag met onder andere brommers en scooters, maar ook in andere onderdelen van hun leven. Hierin zou een voorspellende factor kunnen schuilen voor toekomstig gedrag. Juist deze groep laat een breder sociaal probleemveld zien.

Er zijn specifieke maatregelen nodig voor de groep recidiverende beginnende bestuurder. Juist omdat deze groep afwijkt van de rest van de

beginnende bestuurders. Er is echter nog maar weinig onderzoek gedaan naar deze specifieke doelgroep.

5.2 Rijvaardigheid is het probleem niet

Beginnende bestuurders zijn vaker betrokken bij ongevallen dan de overige bestuurders. Voor een deel van de beginnende bestuurders heeft dat te maken met gebrek aan vaardigheden en ervaring. Dit zijn over het algemeen niet de recidiverende beginnende bestuurders.

De recidiverende beginnende bestuurder heeft meestal een bovengemiddelde rijvaardigheid en neemt bewuste of onbewuste risico's. In deze groep is rijvaardigheid niet het probleem, maar is het besef van de risico's voor zichzelf en anderen onvoldoende aanwezig.

5.3 Leeftijdsspecifieke en sociale factoren zijn het probleem

Over het algemeen vertonen jonge mensen meer risicovol gedrag, ze zijn overmoediger en zijn gevoeliger voor groepsdruk. Jongeren overzien minder de consequenties van hun acties, zeker op de middellange en lange termijn. Dit hangt samen met hun levensfase en nog onvolgroeide delen van de hersenen.

Vooral ook de sociale status speelt een grote rol. Voor veel jongeren is de auto de enige manier om zich te onderscheiden. Hier komt veel groepsdruk naar voren waardoor jongeren geneigd zijn om overtredingen te maken om 'erbij te horen'. Sommigen spelen ook met de politie, andere weggebruikers en onderling.

Kortom: De cultuur is sterker dan de structuur en groepsdruk is sterker dan wetgeving.

5.4 Onvoldoende afschrikkende werking

Een werkzaam principe vanuit de beleidstheorie is de afschrikkende werking. Het bestaan van het beginnersrijbewijs (generieke preventie) leidt onvoldoende tot een afschrikkende werking.

Beginnende bestuurders hebben weinig kennis over de regeling, toekenning van punten en de mogelijke consequenties. Enerzijds voor gebrek aan communicatie daarover, anderzijds doordat deze doelgroep 'het er op aan laat komen'. Voornamelijk de groep jongeren die weinig risicogedrag vertoont, is onbekend met de regeling, zij verwachten dat ze er niet mee te maken krijgen. De groep die veel risicogedrag vertoont, zoekt veel beter uit 'hoe ver ze kunnen gaan'. In het verhogen van de bekendheid van de (inhoud van) handhavingsmaatregelen, lijkt nog een kans te liggen.

De afschrikking van het eerste punt is er wel (specifieke preventie). Er worden veel meer eerste punten afgegeven dan tweede punten. De communicatie rondom het eerste punt helpt daar positief bij. Het is aannemelijk dat recidive optreedt wanneer de afschrikwekkende werking van het eerste punt niet werkt.

De gepercipieerde pakkans speelt hier ook een rol bij. Die is laag. Jongeren weten dat er een staandehouding nodig is om een punt te krijgen of een doorverwijzing naar de EMG. Ze weten ook dat de handhaving beperkt is, zeker in de avonduren. En ze zijn ermee bekend dat het rijvaardigheidsonderzoek makkelijk te halen is en dat de EMG tweemaal gedaan kan worden.

Straffen heeft beperkt effect bij deze doelgroep

In basis helpt een straf de doelgroep niet om in te zien dat ze niet zo goed rijden, omdat deze jongeren de gevaren voor zichzelf goed praten. Bekende reacties zijn ontkenning of marginalisering van het probleem, een stoere of nonchalante houding in de groep en/of externalisatie van de schuldvraag (de politie moest me weer hebben, mijn vrienden zeiden..., mijn baas wil dat ik...).

De gevolgen van het verlies van het rijbewijs schrikt jongeren af. Met name het verlies van inkomen voor jongeren die voor hun werk afhankelijk zijn van de auto, ervaren zij als een drama. Maar, de afschrikking komt vaak pas op het moment dat de straf al uitgedeeld is. Er gaat geen preventieve werking vanuit.

5.5 Handhaving is noodzakelijk maar afschrikking niet het werkzame mechanisme

De hersenen van jonge mannelijke beginnende bestuurders zijn nog niet volledig ontwikkeld. Ze kunnen risico's moeilijk inschatten en overschatten zichzelf. Fouten maken hoort erbij, vinden beginnende bestuurders. In het maken van die fouten zien zij geen gevaar. Jongeren vinden daarom het beginnersrijbewijs over het algemeen vervelend. Met het behalen van het rijbewijs hebben ze het gevoel dat ze hebben laten zien dat ze goed genoeg zijn. Ze begrijpen niet waarom het nodig is dat ze de eerste jaren anders worden behandeld. Deze ontwikkelingskenmerken van beginnende bestuurders maken het noodzakelijk om te blijven handhaven. Met alleen gedragsmaatregelen is het gedrag van deze doelgroep niet te veranderen.

Echter, het is de vraag of afschrikking het meest logische mechanisme is om mee te handhaven. De doelgroep is heel gevoelig voor beloning en in mindere mate voor straffen. Straffen terwijl beginnende bestuurders blijven vinden dat ze goed kunnen rijden, schiet zijn doel voorbij. Straffen leidt er niet toe dat beginnende bestuurders risico's beter gaan inschatten. De jongeren hebben zo hun eigen overwegingen waardoor ongewenst gedrag in het verkeer ontstaat. Van een leereffect door handhaving is bijna geen sprake.

5.6 Verbetering in de contextfactoren is nodig

Contextfactoren om afschrikking te laten werken zijn: handhaving, communicatie over handhaving en communicatie over de consequenties. Zowel de handhaving als de communicatie daarover is momenteel onvoldoende om tot een gedragsverandering bij de doelgroep te komen.

De recidiverende beginnende bestuurder is weinig gevoelig voor handhaving. Dit betekent dat de subjectieve pakkans ook weinig effect heeft op hen. Dit klopt vooral in combinatie met de gevolgen van de handhaving: gepakt worden geeft status en doorgaans weinig problemen. Het rijvaardigheidsonderzoek is makkelijk. Dat betekent niet dat handhaving geen nut heeft en dat de (subjectieve) pakkans ook geen nut heeft. Deze hebben zeker een effect, maar dan moet de consequentie ernstiger zijn en moet deze ook duidelijker gecommuniceerd worden. Bijvoorbeeld het risico op (tijdelijk) ongeldig verklaren van het rijbewijs. Handhaving moet leiden tot een beter selectiemiddel waarbij de overtreder ook een grote kans heeft niet meer aan het verkeer deel te mogen nemen.

5.7 Het rijvaardigheidsonderzoek als selectie-instrument voldoet niet

Het belang van handhaving bij jongeren is niet om boetes uit te delen zodat ze hun gedrag aanpassen. Handhaving is nodig om de frequente

overtreders te selecteren. Zodat het mogelijk is hen uit het verkeer te weren of met andere maatregelen tot veiliger gedrag te krijgen.

Staandehouding is noodzakelijk om vast te stellen wie de bestuurder is en vervolgens strafpunten toe te kennen als iemand beginnend bestuurder is.

Het selectieproces via handhaving is intensief en foutgevoelig. Er zijn staandehoudingen nodig, toekenning van punten, samenwerking tussen meerdere partijen en communicatie met de overtreder. Sinds 2017 is dit proces verbeterd en dat is zichtbaar in het aantal rijvaardigheidsonderzoeken dat door het CBR wordt uitgevoerd.

De politie en het OM doen veel moeite om tot de selectie van overtredders te komen. Vervolgens wordt een tweede selectiemiddel ingezet dat niet aansluit bij de problematiek van de doelgroep. Het rijvaardigheidsonderzoek is niet effectief genoeg om te selecteren welke overtredders uit het verkeer geweerd moeten worden. De doelgroep doet een rijvaardigheidstest maar heeft als eigenschap dat ze juist goede beheersing van het voertuig hebben. Het impulsgedrag dat aan de overtredingen ten grondslag ligt kunnen zij best een uur inhouden. De enige afschrikkende werking is dat de beginnende bestuurder de kosten zelf moet betalen.

5.8 Bestuursrecht en strafrecht: snel en eerlijk straffen noodzakelijk

Een belangrijke voorwaarde voor het leereffect van een opgelegde straf is dat de straf zo snel mogelijk volgt op de overtreding. Dan wordt de link tussen de overtreding en straf het sterkst gemaakt. De tijd tussen de staandehouding en de uiteindelijke straf kan een aantal maanden duren.

Dit is te lang. De sanctie moet zo snel mogelijk volgen op de geconstateerde overtreding om kans op een gedragsverandering te maken. Overigens geldt hierbij dat de staandehouding die nodig is voor het toekennen van een punt meewerkt in het versterken van de link tussen gedrag en consequentie, maar ook hier wordt niet direct zekerheid gegeven dat een punt toegekend wordt.

5.9 Handhaving in landen om ons heen

In veel van de ondervraagde landen is de problematiek rondom beginnende bestuurders een stabiliserend probleem. Frankrijk is een positieve uitschieter: sinds 2000 daalt het aantal doden bij een ongeval met beginnende bestuurders daar sterk. Dat komt niet specifiek door alleen aandacht aan de beginnende bestuurder te besteden. In Frankrijk is door maatregelen over de hele linie de verkeersveiligheid verbeterd.

Beginnende bestuurders zijn in alle landen oververtegenwoordigd wat betreft ongevallen. Vooral jonge mannen zijn vaak bij ongevallen betrokken en overtreden regels boven gemiddeld vaak. Over de afgelopen jaren heeft dit probleem zich meer en meer gestabiliseerd, maar nog steeds zijn het vooral jonge mannen die overtredingen maken.

Het systeem van handhaving is in de landen om ons heen in grote lijnen overal hetzelfde. Elk land heeft een beginnersregeling maar de invulling daarvan verschilt. In de meeste landen telt iedere bestuurder tijdens de eerste twee jaar als beginner. In Frankrijk is dat drie jaar en ook in Duitsland zijn ze aan het overwegen de proeftijd op drie jaar te verlengen.

met de optie deze te verkorten als bestuurders bijvoorbeeld voor een langere periode begeleid rijden of een ander soort extra training of feedback krijgen. In Nederland is de tijdsduur waarin iemand beginnend bestuurder is het langst: vijf jaar. Met name om de periode tussen halen rijbewijs en uitontwikkeling van de hersenen te overbruggen.

Het beleid in de ondervraagde landen is bijna altijd gebaseerd op het principe van afschrikking: de angst om het rijbewijs te verliezen en tijd en geld te moeten investeren in het opnieuw behalen van het rijbewijs moet beginnende bestuurders ervan weerhouden overtredingen te begaan.

In België, Duitsland, Nederland en Zweden werken de maatregelen tot op zekere hoogte. Oostenrijk en Frankrijk zien de maatregelen als zeer effectief.

In alle landen die wij hebben gesproken is het doel eigenlijk een integrale aanpak, beginnend bij de rijopleiding met goede educatieve maatregelen en handhavingsmaatregelen die voldoende schrik-effect hebben om te voorkomen dat beginnende bestuurders bewuste overtredingen maken.

In veel van de deelnemende landen om ons heen zijn dezelfde of vergelijkbare partijen betrokken bij de handhaving van maatregelen voor beginnende bestuurders.

5.9.1 Handhavingsaanpak in Frankrijk meest interessant

De brede strenge aanpak vanuit Frankrijk lijkt veel effect te hebben. De ongevals-betrokkenheid onder jongeren is naar beneden gebracht. Wat sterk is in deze aanpak is dat er naast strafpunten voor overtredingen, ook

beloningspunten voor jonge bestuurders zijn in hun eerste jaren, maar dat bij het terugvallen van het aantal punten er ook proactief voor kan worden gekozen het puntenaantal op te plussen door het volgen van een cursus of stage. Ook de termijn voor het proefrijbewijs is korter als gekozen is voor begeleid rijden.

Het strenge karakter van de Franse aanpak zorgt ervoor dat iedereen, van jong tot oud, zich bewust is van het feit dat overtredingen consequenties hebben. Het lijkt erop dat de Franse aanpak naast strenge handhaving voorziet in responsieve beleidsmaatregelen. Goed voorbeeld doet goed volgen. Onder het motto een gewaarschuwd mens telt voor twee dient bij het negeren van een eerste mogelijkheid tot bijstelling van gedrag een strenge sanctie te volgen. Anders verliest het rechtssysteem aan kracht.

In Frankrijk is een enorme daling in aantal doden te zien. De oorzaak daarvan kan onder meer bij de ontwikkeling en hoeveelheid van flitscamera's liggen.

5.10 Flankerende maatregelen

Handhaving is vooral curatief. Daarnaast is een focus op preventieve maatregelen noodzakelijk, om te voorkomen dat het gedrag zo ver over de schreef gaat. Educatie is nodig om extreem rijgedrag te voorkomen.

5.10.1 Mind shift

Over het algemeen is onder jonge bestuurders een 'mind shift' nodig. Het rijden van een voertuig vraagt om verantwoordelijk gedrag. Voor verantwoordelijk gedrag is essentieel dat beginnende bestuurders

beschikken over de vaardigheden hiervoor, gemotiveerd zijn en blijven om dit in te zetten en een omgeving ervaren die hen daarin bevordert en niet belemmert. Daarbij is dus niet alleen de situatie van beginnende bestuurders van belang, maar ook die van alle andere bestuurders.

Allereerst wordt het rijbewijs gezien als bewijs dat je mag autorijden. Veel (jonge) bestuurders ervaren dit als een bezit na het afleggen van hun praktijk examen. In andere landen is het in de naamgeving een licentie, een vergunning om te mogen rijden. In die zin zou het goed zijn om het brevet van rijvaardigheid te scheiden van de licentie om een auto te mogen besturen. Hiermee wordt meer duidelijk gemaakt naar jonge bestuurders dat er sprake is van een vergunning, maar dat deze vergunning ook kan worden ingetrokken als er niet goed mee omgegaan wordt.

5.10.2 Educatie

In meerdere landen werd daarnaast door experts een pleidooi gehouden voor:

- Het belang van vroegeducatie (onderwijs) ten aanzien van verkeersveiligheid;
- Meer nadruk in de rijlessen op de gevaren in de eerste jaren van het rijbewijs;
- Het nadrukkelijker onderdeel laten zijn van educatie rond rijgedrag in het rijexamentraject;
- Terugkombijeenkomsten na het opdoen van rijervaringen over rijgedrag (bijvoorbeeld voordat het rijbewijs overgaat van 'beginnend' naar 'ervaren');

- Na overtreding op zeer korte termijn voeren van het goede gesprek over de risico's en consequenties door iemand met goede gespreksvaardigheden (de agent of een agoog);
- Na overtreding verdienen mensen de kans zich te herstellen en
- Na ernstige overtreding: inzetten van gedragsmaatregelen en educatie.

5.10.3 Techniek

Daarnaast wordt van techniek een positief effect verwacht. Bijvoorbeeld bij:

- Toepassen van Intelligent Speed Adaptation (ISA) waardoor voertuig kan niet sneller rijden dan is toegestaan;
- Verzekeren op basis van rijgedrag;
- Snelheidsbegrenzer via invoeren van rijbewijs waarbij een beginnend bestuurder de eerste jaren een bepaalde snelheid niet kan overschrijden en
- Chip in rijbewijs die nodig is om auto te starten.





6. Aanbevelingen

De huidige aanpak voldoet voor verreweg het grootste deel van de beginnende bestuurders. De volgende aanbevelingen tot verbetering gaan over recidiverende beginnende bestuurders, een kleine maar belangrijke groep beginnende bestuurders. Zij zijn relatief vaak betrokken bij ongevallen en zijn moeilijk te corrigeren. De kenmerken van deze groep verschillen op belangrijke onderdelen van de overige beginnende bestuurders.

Onderzoek gericht op het verbeteren van de verkeersveiligheid in de eerste jaren na het halen van het rijbewijs wordt vooral gedaan naar de beginnende bestuurder en niet naar de recidiverende beginnende bestuurder. In de interviews die gehouden zijn voor deze rapportage moest de interviewer vaak bewust het gesprek sturen naar de recidiverende beginnende bestuurder. Vaak ging het vooral over de beginnende bestuurder.

De aanbevelingen zijn opgebouwd in:

- Kennis over de doelgroep;
- Voorkomen van ongewenst gedrag;
- Vroegtijdig ingrijpen;
- Verhogen van de pakkans;
- De beginnersregeling en
- Innovatie in techniek en gedrag

6.1 Voer specifiek onderzoek uit naar de recidiverende beginnende bestuurder

Hoe de recidiverende beginnende bestuurder afwijkt van de rest van de beginnende bestuurder is nog niet uitgebreid onderzocht. Gerenommeerde kennisinstellingen hebben ook geen specifieke kennis over de recidiverende beginnende bestuurder. Niet in relatie tot verkeer en ook niet in relatie tot de hersenontwikkeling. Dit verschil moet verder onderzocht worden. Dat is belangrijk omdat de recidiverende beginnende bestuurder hele specifieke problematiek laat zien. Begrijpen van de

achtergronden van dat gedrag is noodzakelijk om een juiste aanpak te ontwikkelen.

6.2 Ongewenst gedrag voorkomen: een sociale aanpak

Doorgaans zijn problemen het beste op te lossen door de achterliggende oorzaken positief te beïnvloeden. Het liefst zo vroeg mogelijk, in het geval van recidiverende beginnende bestuurders lang voordat rijles genomen wordt.

Achterliggende oorzaken van ongewenst gedrag van de recidiverende beginnende bestuurder zijn leeftijdsspecifieke en sociale factoren. Bij jongeren is cultuur sterker dan de structuur en groepsdruk sterker dan wetgeving. De cultuur positief beïnvloeden en jongeren weerbaar maken tegen groepsdruk is een logische keuze, maar geen makkelijke opgave.

Het is een aanpak die onvoldoende effectief is als deze alleen voor verkeer ingezet wordt. Een bredere maatschappelijke aanpak leidt tot betere resultaten. Deze bredere aanpak richt zich op alle uitdagingen waar jongeren voor staan: school, middelengebruik, gokken en schulden, sociale media, seksueel gedrag et cetera. In vrijwel alle gesprekken werd of heel specifiek naar deze bredere aanpak verwezen of werd er op gehint dat een bredere maatschappelijk aanpak gewenst is. Dat verkeer niet op zichzelf staat.

Van jongs af aan leren met verleidingen om te gaan en zorg voor elkaars veiligheid te hebben zorgt voor een veiliger cultuur en maakt de jongere minder kwetsbaar. Een sterke en goed ontwikkelde sociale structuur faciliteert dat jongeren elkaar corrigeren en dat van elkaar accepteren.

Er wordt geëxperimenteerd met deze aanpak en deze moet verder ontwikkeld worden. In Oost-Nederland bijvoorbeeld wordt deze aanpak de herijking genoemd. Een betere cultuur en beter bestand zijn tegen groepsdruk helpt een jongere op alle maatschappelijk aspecten en dus ook bij verkeersveiligheid.

Advies: Zorg dat er eerder invloed is op de basisvaardigheden van jongeren. Benader dat vanuit een bredere context. Verbeter de cultuur en weerbaarheid van jongeren.

6.3 Vroegtijdig ingrijpen

Op jonge leeftijd (vanaf 12 jaar) ingrijpen is effectief gebleken. Een Halt-interventie bleek recidive zelfs nog iets beter te voorkomen dan een OM-beschikking (94% versus 89%). Meer onderzoek is nodig om te leren of deze aanpak ook recidive voorkomt vanaf het moment dat het autorijbewijs gehaald is. Een belangrijk instrument omdat op jonge leeftijd het makkelijker is ongewenst gedrag aan te passen.

6.4 Verhoog de pakkans: meer controle op specifieke momenten en locaties

Handhaving op locaties en tijdstippen waar de beginnende bestuurder kwetsbaar is

Voor de beginnende bestuurder hoeft de pakkans niet omhoog, maar voor de recidiverende beginnende bestuurder wel. Dit heeft een afschrikwekkende werking. Voor een hogere pakkans is het niet nodig de

handhaving te intensiveren als wordt ingezet op een slimmere handhaving.

Volg het voorbeeld van Frankrijk en handhaaf op locaties en momenten waarop de beginnende bestuurder bovengemiddeld risico loopt. Dus bij festivals en evenementen en in de avonden en weekenden. Verhoog de gepercipieerde pakkans door acties aan te kondigen op social media.

Afdoening automatische vaststelling ernstige verkeersdelicten via strafrecht
Overtredingen die gemaakt worden door beginnende bestuurders moeten in de beginperiode zo vaak mogelijk waargenomen worden. Automatische handhaving is daar een goede methode voor. Dat kan op snelheid en roodlichtnegatie. Beide zijn goede voorspellers voor recidivegedrag.

In Duitsland wordt bij automatische handhaving op snelheid de bestuurder en niet de kentekhouder bekeurd. Een foto van de bestuurder geldt als bewijs in het geval de kentekhouder niet gereden heeft. In Nederland kiezen we bij automatische handhaving er nadrukkelijk voor om de kentekhouder verantwoordelijk te maken bij een Muldergedraging. Dan kunnen geen punten toegekend worden omdat de bestuurder onbekend is. Daarmee kiest Nederland voor een hoge pakkans en snelle verwerking.

Heroverweeg deze aanpak. Onderzoek de juridische mogelijkheden om bij automatische handhaving de afdoening via het strafrecht te doen. Dan is het mogelijk punten toe te kennen aan de bestuurder, onafhankelijk van het voertuig. De overtreder heeft dan wel de juridische middelen hier

tegen in te gaan. Dat kan een snelle afhandeling in de weg staan. Onderzoek of afhandeling via het strafrecht mogelijk is voor een beperkt aantal overtredingen die onder de beginnersregeling vallen en alleen wanneer het een forse overtreding is. Dit voorkomt een grote toename in het aantal strafzaken. De zaken die dan overblijven zijn ook echt van belang voor de verkeersveiligheid en het selecteren van de recidiverende beginnende bestuurder. De pakkans wordt hiermee veel groter.

Een goed gesprek

De manier waarop een politieagent de overtreder benadert heeft invloed op de acceptatie van de sanctie die opgelegd wordt. Niet alleen tijdens de staandehouding maar ook op andere momenten moet een politieagent zich ten alle tijden netjes gedragen. Het goede gesprek met de politieagent zorgt voor een beter begin van verandering van het gedrag en verminderde neiging om te externaliseren als het gaat om het eigen probleemgedrag.

In het verlengde van de sociale aanpak past een goed gesprek bij aanhouding, liefst zonder sanctie. Vrijwel alle geïnterviewde professionals geven aan dat het moment van staande houding juist de perfecte kans is om de jongere te beïnvloeden. Het vindt direct plaats na de overtreding zodat de link naar het ongewenste gedrag duidelijk is. De verbalisant kan op zo'n moment echt het verschil maken.

6.5 Een aangepaste beginnersregeling

Zet de beginnersregeling door maar voer een aantal belangrijke wijzigingen door.

Voor de 'doorsnee' beginnende bestuurder voldoet de beginnersregeling. Het grootste deel van de beginnende bestuurders maakt geen ernstige overtredingen. Het bestaan van de beginnersregeling heeft hier waarschijnlijk geen belangrijke bijdrage in. Een klein deel krijgt een strafpunt en past het gedrag daarna aan. Voor hen heeft de beginnersregeling een afschrikkende werking. Een nog kleinere groep haalt een tweede strafpunt. Uit deze groep komen de recidiverende beginnende bestuurders. Om de beginnersregeling effectief in te zetten zijn een paar aanpassingen gewenst:

Selectie-instrument verbeteren: stop met het rijvaardigheidsonderzoek

In de huidige regeling moeten beginnende bestuurders die hun tweede punt hebben gehaald deelnemen aan een rijvaardigheidsonderzoek. Dit onderzoek is bedoeld als selectie-instrument maar meet rijvaardigheid en deze is bij veruit de meeste recidiverende beginnende bestuurder ruim voldoende. Het middel is daarom onvoldoende selectief.

Het selectie-instrument moet in staat zijn om onderscheid te maken tussen deelnemers die op korte termijn hun gedrag (blijvend) gaan aanpassen en deelnemers waarvan dat op korte termijn niet valt te verwachten. De selectie moet plaatsvinden op basis van de factoren die

aan de basis liggen van het recidiverende karakter van het ongewenste gedrag.

Er moet onderzocht worden hoe zo'n selectie-instrument er uit ziet. Ontwikkel vervolgens voor beide typen deelnemers een verplichte cursus waarbij het voltooien ervan een voorwaarde is om het rijbewijs weer te mogen gebruiken.

Laat consequentie van tweede strafpunt sneller ervaren

Vanaf de start van de rijopleiding moet benadrukt worden dat het rijbewijs een vergunning is die ingetrokken kan worden bij gevaarlijk rijgedrag. De doelgroep recidiverende beginnende bestuurder is zwak in het doorzien van de consequenties van hun eigen gedrag. Neem daarom het rijbewijs in vanaf het moment dat duidelijk is dat een tweede punt is uitgegeven. Deze doelgroep heeft het nodig om te ervaren dat er consequenties zijn. Pas dan beseffen zij de consequenties van hun gedrag. Zie hiervoor de aanpak in Engeland.

Lengte beginnersregeling

In de meeste landen die ondervraagd zijn voor dit onderzoek heeft de beginnersregeling een lengte van twee of drie jaar. In Nederland is dat vijf jaar. Het is niet duidelijk geworden waarom een land voor een bepaalde periode kiest. Ongetwijfeld heeft het te maken met de periode van hersenontwikkeling bij de beginnende bestuurder en de periode waarin rijvaardigheid wordt opgedaan. Rijvaardigheid wordt vooral in de eerste kilometers opgedaan in de eerste twee jaar na het halen van het rijbewijs. De hersenontwikkeling heeft niet met rijvaardigheid te maken maar met

de periode tot waar onvoldoende ontwikkeling van de hersenen leiden tot onverantwoord gedrag waarvan de jongere de consequenties niet kan overzien.

Op basis van alle gesprekken zijn er twee mogelijkheden die verder onderzocht moeten worden:

1. De periode van 5 jaar behouden
2. Een periode van 2 jaar waarbij de periode verlengd wordt bij ernstige overtredingen

De periode van 5 jaar behouden is geen probleem voor de beginnende bestuurder die veilig rijgedrag vertoont. Het is een lange periode met hoge administratieve last, maar heeft als voordeel dat echt onderscheid gemaakt kan worden tussen de recidiverende beginnende bestuurder en de overige beginnende bestuurders.

De tweede optie heeft als voordeel dat er minder administratieve last is en dat beginnende bestuurders die weinig overtredingen maken minder lang onder de regeling vallen. Een periode van twee jaar is kort om alle recidiverende beginnende bestuurders te herkennen. Daarom is een hogere pakkans en het integreren van de automatische handhaving een voorwaarde voor deze korte periode.

In andere landen zien we dat een beginnersregeling van twee jaar voldoende is en dat er dan nog steeds mogelijkheden zijn om te verlengen en in te korten (bijvoorbeeld Duitsland).

6.6 Onderzoek de mogelijkheden van technologische innovaties en gedragskennis

In de interviews zijn diverse mogelijkheden genoemd om techniek in te zetten om de recidiverende beginnende bestuurder te beperken in het uitvoeren van ongewenst gedrag. Welke effecten deze innovaties hebben op het gedrag van de recidiverende beginnende bestuurder moet onderzocht worden. Ook moet onderzocht worden welke innovaties wettelijk mogelijk zijn.

Daarnaast is veel gesproken over het inzetten van gedragsbeïnvloeding in plaats van straffen. In deze aanbevelingen is al benoemd dat een bredere sociale aanpak wenselijk is. De mogelijkheden van gedragsbeïnvloeding moeten verder onderzocht worden.



Bijlage A. Tabel respons enquête Europese landen

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| organisation | Federal Ministry for Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology | Goca Vlaanderen | Estonian Road Administrati on | TÜV SÜD Auto Service GmbH | Road Traffic Safety Directorate (CSDD) | CBR | Driver and Vehicle Standards Agency (DVSA) | National Interministeri al Road Safety Observatory (ONISR) - delegation to road safety - ministry of the interior | Swedish Transport Agency |
| role in the field of 'policy: enforcement measures novice drivers': | responsible for draft legislation in the area of driving licences | Geen specifieke rol, als verantwoord elijke organisatie voor het afnemen van de rijbewijsexamens maken wij deel uit | Chief specialist in theory exams. | Responsible for Driver licence testing | Deputy of Drivers testing and licencing department. | CBR is concerned with implementati on with rehabilitation , educational measures and fitness to drive. | Head of Driver Testing and Driver Training Policy – Some responses have been provided by DVLA, the Driver and | The road safety delegation manages the training policy for driving licence students, manages their driving licence | Driving Licence expert |

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | van verschillende werkgroepen in Vlaanderen/ België ter verbetering van de verkeersveili gheid. | | | | | Vehicle Licencing Authority | throughout their life. On behalf of the ministry of the interior, it establishes the regulations on driving licences, including those concerning novice drivers. | |
| How long is a driver considered as a 'novice' after getting their driving licence in your country? | It does not directly depend on the age of the driver. Every person who is granted a driving licence for the first time have to complied a trail period | 2 jaar alle groepen | Under 18 years old (if possible): Driving licence with a limited right to drive (16-17-year- old drivers). Certain restrictions and when they come of age (18), | until 21 years | 2 years all groups | Under 18 years old (if possible): 7 years Between 18 and 25 years old: 5 years 25 years and older: 5 years | 2 years all groups | A driver is considered to be a novice between 2 years (if the driver has received prior training in accompanied driving) or 3 years (normal | In Sweden, we have no stated exact limit for novice drivers, but we usually consider that drivers between the ages of 15 and 24 are young drivers. |

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|--------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | of three years. In this time the driver has to obey a 0,1 promille blood alcohol limit and in case of serious offences (defined in the legislation) the holder has to attend a psychological training. | | then they can apply a provisional driving licence (2 years). So it can be up to 4 years. | | | | | case). The length of time to be a novice driver does not depend on age but on the period after passing the licence. | When a person stops being a beginner can vary depending on how much experience a person has gained through their own experiences. It can vary in time. |
| | 3 years for all groups | | Between 18 and 25 years old: 2 years 25 years and older: 2 years | | | | | | |
| To what extent are novice drivers a threat for traffic safety | to some extend | to some extend | not really | to some extend | to some extend | to some extend | to some extend | To some extend Novice drivers were involved in 18% of | to some extend |

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|---------------------|---------|-----------------------|---------|---------|--------|--------------------|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| in your country? | | | | | | | | <p>accidents in 2019 in France. 18% of fatalities in 2019 (600 fatalities) were in an accident involving a novice driver. The number of people killed in an accident involving a novice driver fell sharply between 2000 and 2010 (-52% in 10 years), then fell again, but less sharply, by -38% between 2010 and 2019. The number</p> | |

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| | | | | | | | | of novice drivers involved in fatal accidents is all the higher the shorter the length of time they hold their licence. | |
| To what extent does your country perceive the threat for traffic safety caused by novice drivers as a problem? | it is a stabilising problem | it is a stabilising problem | I do not know | it is a growing problem | it is a stabilising problem | it is a stabilising problem | I do not know | it is a diminishing problem | it is a stabilising problem |
| To what extent is the topic of novice drivers that do not abide to traffic | to some extend | to some extend | to some extend | to some extend | not really | to some extend | to some extend | to some extend Novice drivers have been the focus of | to some extend |

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|----------------------------------------|---------|-----------------------|---------|---------|--------|--------------------|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| rules being addressed in your country? | | | | | | | | <p>special attention for more than 10 years. They are therefore the subject of specific studies and research both in the field of initial licence training and in the period during which they are classified as novices. In addition, French regulations administratively allocate a capital of reduced points to these drivers (6 points</p> | |

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | | | | | | instead of 12 points for other drivers). The management of their capital of points evolves according to whether or not they have committed offences leading to a loss of points. | |
| policy theory | In Austria we focus on prevention techniques for novice driver. Therefore, we have a 2nd phase training. For category B | | I do not know | Driving license holders who do not behave according to the legal regulations will be treated or convicted | We do not recognize novice drivers by age, only by driving experience | | The Road Traffic (New Drivers Act) 1998 came into force on 1 June 1997 and, as a result, a driver must serve a probationary | We also use "political theories" in France. As far as novice drivers are concerned, our political theory focuses on novice | E.g. We have strategy work where different authorities work together (zero vision work), we have for a long time |

| Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------|--------------------------------------|--------|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>the licence holder has to pass 3 modules within one year after obtaining the licence.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Perfection drive with driving school. 2. A one-day security training on slippery ground in special training centers + psychological feedback in the end 3. One more Perfection drive (this includes mostly | | | <p>according to the legal basis.</p> | | | <p>period of two years, when they become a qualified driver. A person becomes a qualified driver for the purposes of the New Drivers Act on the first occasion when they pass a driving test in the UK, another EEA state, the Channel Islands, Gibraltar or the Isle of Man.</p> <p>If, during the probationary</p> | <p>drivers with less than 2 years' licence seniority and aged between 18 and 24.</p> | <p>introduced mandatory risk training before driving tests for motorcycles and cars (before having driving licenses category A1, A2, A and B).</p> |

| Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|-------------------|-----------------------|---------|---------|--------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|
| economic driving) | | | | | | <p>period, the driver accumulates six or more penalty points on their driving licence, the DVLA will automatically revoke their driving licence.</p> <p>Valid penalty points imposed prior to passing a test are also taken into account if a driver commits an offence during his probationary period.</p> <p>There is no</p> | | |

| Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|---------|-----------------------|---------|---------|--------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|
| | | | | | | <p>right of appeal against a revocation under the New Drivers Act but a driver who has grounds, may appeal to the convicting court against the offence which led to the revocation, provided they do so within the statutory period allowed.</p> <p>In order to regain full entitlement, the driver will be</p> | | |

| Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|---------|-----------------------|---------|---------|--------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|
| | | | | | | <p>required to apply again for a provisional driving licence and comply with the "learner" conditions until they pass both the theory and practical test.</p> <p>A driver may be subject to disqualification if they incur further offences within the two years of the revocation of their driving licence under the New Drivers Act.</p> | | |

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| driving license legislation regulation | It relates to question 1. If a novice driver commits a major offence (defined in the legislation) he/she has to do a psychological training + the probational period will be extended for one year (the probational period can be extended up to 3 times). Besides this the normal sanctioning system of | In België is er in de wetgeving (wegcode) voorzien dat bestuurders die minder dan twee jaar hun rijbewijs hebben, strenger kunnen bestraft worden: https://www.wegcode.be/actueel/1251 - beginnende bestuurders | https://www.mnt.ee/eng/driver/driving-licence/provisional-driving-licence | https://www.bussgeldkatalog.org/probezeit/ | After acquiring first motor vehicle drivers licence experience is starting to count. After two years person becomes "experienced". Latvian Road traffic legislation have two rules which separates novice driver from experienced. Demerit point system and allowed alcohol concentration in blood. | In addition, CBR is engaged in implementation with rehabilitation and educational measures. | The link below contains all of the information in relation to Enforcement (driving offences and the punishment / points / driver bans). These apply to all drivers however Novice Drivers also need to adhere to the New Drivers Act as mentioned in answer 5 above. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/442422/2016-17-Driving-licence-requirements-for-new-drivers.pdf | You will find in the link below the traffic regulations that apply in France to all road users. Novice drivers are more heavily penalised for speeding (their maximum authorised speed is reduced throughout the road network) and drinking and driving (reduction in the maximum authorised alcohol level). | New license holders in Sweden get a trial period of two years. Trial period means that if you during that two year period are guilty of any offense which leads to license revocation, Then you must go back to square one and go both parts of risk education again, and you must make a new license test (both knowledge test and |

| Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| withdrawal of licences and repeated offenders system applies also for novice drivers. | | | | Person is prohibited to drive if: a) the blood alcohol concentration exceeds 0.5 promils for a driver, whose experience in driving motor vehicles exceeds two years, b) the blood alcohol concentration exceeds 0.2 promils for a driver, whose experience in driving motor vehicles is less than two | | gov.uk/browse/driving/penalty-points-fines-bans | https://www.onisr.securite-routiere.gouv.fr/en/road-safety-policy/highway-code | practical test) to get a drivers license again. These demands for new risk education and new tests, are set even after the trial period for older licence holders, if their driving license has been revoked for more than 1 year. Here we have information about Revoked driver's license and the nine |

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | | | years, (2) Maximum number of demerit points to be registered is 10 points for drivers the driving experience of which is less than two years and 16 points - for other drivers. | | | | points on which your driving license can be revoked: And information about how to get your driver's license back after a revocation. |
| underlying principles | Changing attitudes | avoiding penalties, fear of losing driving licence, | Their traffic behaviour must be very exemplary. They are usually very motivated, because they want to avoid having to take the exams again. | A mixture of all of these possibilities is attempted to apply, depending on the circumstance s. | avoiding penalties, fear of losing driving licence | avoiding penalties, fear of losing driving licence, changing attitude, setting norms, increasing knowledge and increasing | avoiding penalties, fear of losing driving licence, changing attitude, promoting acceptable behaviour. | The principles are the sanction in case of infringement (financial sanction and withdrawal of points from one's licence which can lead to the cancellation | avoiding penalties, fear of losing driving licence |

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| | | | | | | behaviour intention. | | of the licence). | |
| | | | | | | | | avoiding penalties, fear of losing driving licence | |
| parties involved | Regarding to the enforcement measures the local authorities (additional a public health officer for the psychologica l examination) are involved. | police, prosecution, | Police, prosecution, driver's licence issuer – pretty much all of them. | All three named process participants. | police, prosecution, driver's licence issuer | Police, prosecution, residential municipality as driver's licence issuer, CBR and RdW (Vehicle testing authority) | Police, Driver and Vehicle Licencing Authority (DVLA) | Two ministries (Ministry of the Interior and Ministry of Justice) are involved. The internal security forces report to the Ministry of the Interior. They enforce regulations on the ground and punish non- compliance with traffic regulations. | Police, prosecution, drivers licence authority |

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|----------------------------------------|--------------|-----------------------|-----------|----------------|-----------|--------------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| | | | | | | | | Additional, accessory or alternative penalties to the fine (financial penalty) may be decided by the judge or the public prosecutor (judicial authority under the Ministry of Justice) and/or by the prefect (administrative authority managing driving licences under the Ministry of the Interior). | |
| To what extent have enforcement | very much so | to some extend | undecided | to some extend | undecided | to some extend | I am unable to say | very much so | to some extend |

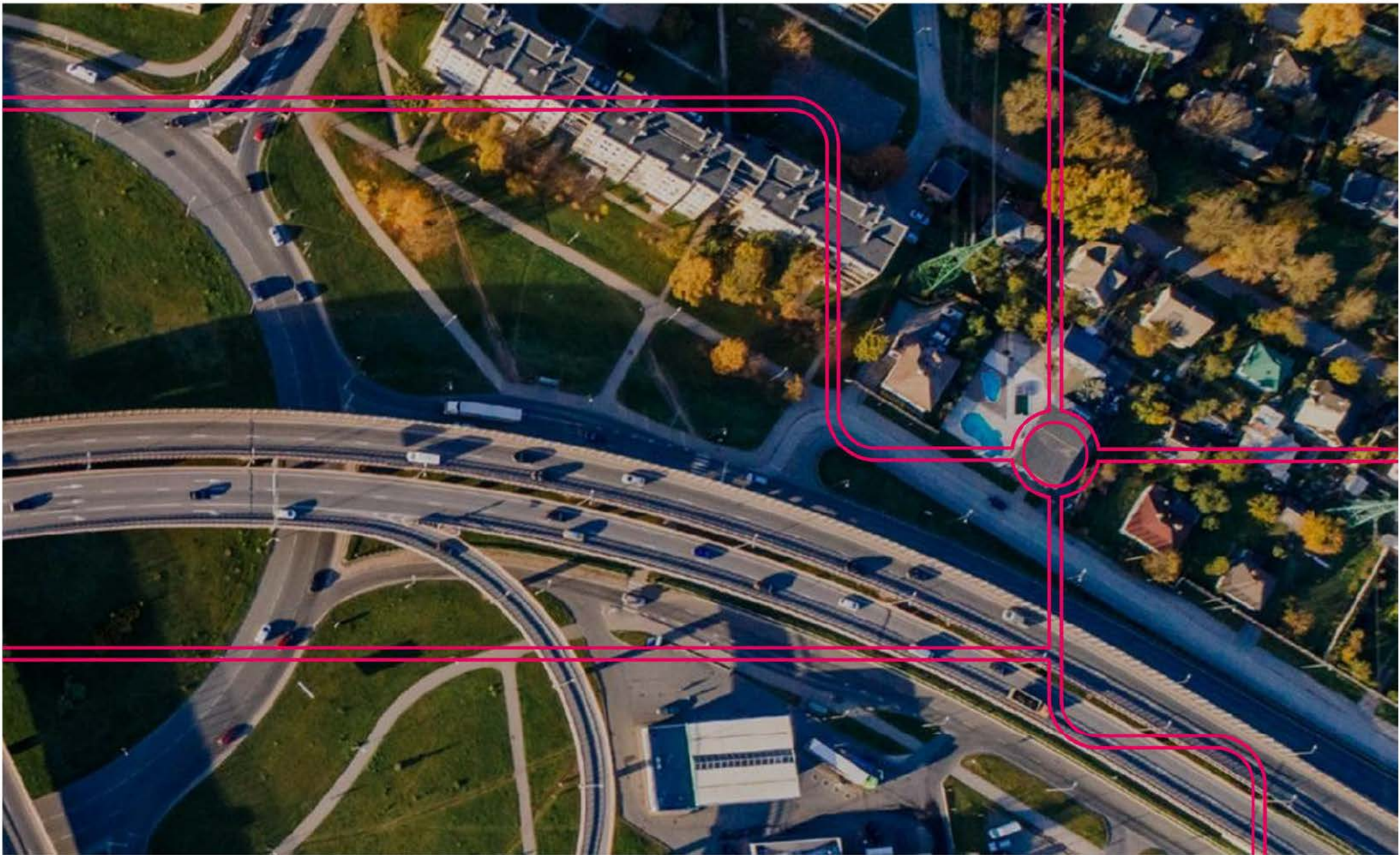
| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| measures targeted on novice drivers been effective? | | | | | | | | | |
| What disadvantages or problems do you experience when applying the enforcement measures for novice drivers? | 2nd phase training: after passing the driving test and being in possession of the licence some novice drivers do not want to pass additional training courses. | | I do not know | Very tedious and very expensive process. | Since system is simple there is no advantages or disadvantages. | The chance of getting caught is small. Two types of law are used (criminal law and administrative law), which do not always go well together. | Revoked drivers need to attend theory and practical test which increases test waiting times. | To target novice drivers, it is necessary to adapt the places and times of checks (at night and preferably at weekends). | Lack of surveillance due to lack of resources in the police |
| What advantages or benefits do you experience when applying the enforcement measures | More road safety, good driving skills and attitude from novice drivers | | I do not know | If the novice driver takes it seriously, he learns from it and changes his behavior. | Since system is simple there is no advantages or disadvantages. | Increase of awareness because they are treated as a separate group. | Revoking the licence of novice drivers is a good deterrent as they often require their licence for | Between 2010 and 2019, there will be a four-fold decrease in the number of fatalities in accidents | The trial period for new driving licenses seems to have a deterrent effect on young |

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------------|--------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| for novice drivers? | | | | | | | work and social matters It costs money for driver to retrain and conduct tests again, which is also an advantage and deterrent | involving novice drivers compared to other road users. | drivers. Most drivers take it easier due to the probationary period. |
| Are there any recent studies conducted on novice drivers, in particular in relation to enforcement, in your country? | No | Er zijn geen specifieke studies alleen over jonge bestuurders momenteel, maar er zijn wel delen terug te vinden in meer algemene studies: https://www. | I do not know | No, not known to me. | No | <u>See relevant factsheets on www.swov.nl</u> | Number of drivers who were revoked under the New Drivers Act for accumulating six or more points on their licence by gender and age range at date of offence. | A compléter car je n'ai pas d'informations sur le sujet | Not aware recent studies |

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| | | <p>vias.be/publications/Statistisch%20Rapport%202019%20-%20Verkeersongevallen/Statistisch_rapport_2019_-_Verkeersongevallen_2018.pdf</p> <p>file:///C:/Users/raes.s/Downloads/barometer-q42019-nl.pdf</p> | | | | | <p>Gender Age Range 2017 2018 2019 2020</p> <p>Female 17 - 21 years old 574 776 800 472</p> <p>22 years and older 991 1315 1276 739</p> <p>Male 17 - 21 years old 3001 4149 4217 2326</p> <p>22 years and older 3848 5120 4964 2929</p> | | |
| what other enforcement measures would you suggest to keep novice | n Austria we focus more on prevention measures (as mentioned in point 5). | Specifieke opleidingen en extra cursussen , hier wordt momenteel te weinig | I do not know | The measures are good, should only be more consistent and connected | I think most dangerous for young novice drivers is to drive at | Monitoring novice drivers, restrictions for novice drivers, return days | Graduated Driving Licence scheme has been considered but is not in | We have no measures on this subject. | If it were possible to create some type of rehabilitation program for those who |

| | Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|---------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| drivers safe on the road | | gebruik van gemaakt. De meest gebruikte en makkelijkste straf is het verval van het rijbewijs met de verplichting opnieuwe theorie en /of praktijkexam en af te leggen. | | with more socially acceptable hours. | nights with company. | for newly successful novice drivers | any plans to be implemented | | have committed serious or repeated traffic offenses. And that it would be required that you have passed such a program to get back a revoked driver's license. |
| website | No | <p>Zeer summiere info zoals bvb: https://www.vlaanderen.be/rijbewijs-voor-auto/strenge-voor-straffen-voor-beginnende-chauffeurs</p> | <p>https://www.mnt.ee/eng/driver/driving-licence</p> <p>https://www.mnt.ee/eng/driver/driving-licence</p> | <p>See question number 6.</p> <p>https://www.bussgeldkatalog.org/probezeit/</p> | <p>Road traffic law http://likumi.lv/ta/en/en/id/45467-road-traffic-law</p> <p>Road traffic rules http://likumi.lv/ta/en/en/id/274865-</p> | <p>https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijbewijs/vraag-en-antwoord/wat-is-het-begindersrijbewijs</p> | <p>https://www.gov.uk/penalty-points-endorsement/new-drivers</p> <p>https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/13/contents</p> | <p>You will find below a link that may answer your request.</p> <p>https://www.securite-routiere.gouv.fr/reglementation-liee-lusager/reglementation-</p> | |

| Austria | Belgium Vlaanderen | Estonia | Germany | Latvia | The Netherlands | Great Britain | France | Sweden |
|---------|-----------------------|---------------------------------------------|---------|--------------------------|--------------------|------------------|-----------------------------|--------|
| | | licence/driving-licence-limited-right-drive | | road-traffic-regulations | | | pour-les-jeunes-conducteurs | |



Goudappel BV werkt vanuit Amsterdam, Den Haag, Deventer, Eindhoven en Leeuwarden

Snipperlingsdijk 4
7417 BJ Deventer
The Netherlands

Postbus 161
7400 AD Deventer
The Netherlands

+31(0) 570 666 222
info@goudappel.nl
www.goudappel.nl

BTW NL 0072 11 879 B01
KVK 3801 7479
IBAN NL09 INGB 0001 2746 32