

Het Puntenrijbewijs

**Een verkenning van de voor- en nadelen van de
invoering van een rijbewijs met punten**

26 maart 2003

Colofon

Uitgegeven door: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Adviesdienst Verkeer en Vervoer
In opdracht van: Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP)

Informatie: Afdeling Veiligheid en Milieu (VMA)
Telefoon: 010- 282 5713
Fax: 010- 282 5646

Uitgevoerd door: Drs. W.P. Vlakveld

Datum: Maart 2003

1 Inleiding 5

1.1 Aanleiding 5

1.2 Opzet 6

2 Effectiviteit van een puntensysteem 7

2.1 Bevordert een puntensysteem de verkeersveiligheid? 7

2.2 Indicaties van gedragsaanpassing door het puntensysteem 8

2.3 Theoretische indicaties omtrent het effect van een puntensysteem 8

2.4 Het effect van het volgen van cursussen om punten kwijt te raken 9

3 Het puntensysteem in het buitenland 11

3.1 Duitsland 11

3.2 Frankrijk 12

3.3 Engeland 15

3.4 België 17

4 Draagvlak 19

4.1 Recente draagvlakonderzoeken 19

4.2 Nadere analyse van de PROV-resultaten 20

5 Conclusies en aanbevelingen 23

5.1 Conclusies 23

5.1.1 Is een puntenrijbewijs mogelijk? 23

5.1.2 Wordt een puntenrijbewijs als wenselijk ervaren? 24

5.1.3 Is het puntenrijbewijs effectief (te maken)? 24

5.1.4 Zijn er bepaalde neveneffecten te verwachten? 25

5.1.5 Wegen de kosten tegen de baten op? 25

5.2 Aanbeveling 25

Literatuur 27

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Wie een niet al te ernstige verkeersovertreding begaat en deze overtreiding wordt door het daartoe bevoegde gezag gesignaleerd, ontvangt een boete. Indien iemand een zware verkeersovertreding begaat, kan dit leiden tot een tijdelijke ontzegging van het rijbewijs of zelfs een permanent rijverbod. In Nederland neemt de strafmaat voor de minder ernstige verkeersovertredingen niet toe indien men recidiveert. De eerste boete voor bijvoorbeeld enkele kilometers te hard rijden is gelijk aan de vijfde boete voor een dergelijke overtreiding. Om een extra sanctie te kunnen zetten op veel plegers van met name de minder ernstige verkeersovertredingen, voeren meer en meer landen in Europa, maar ook daar buiten, het puntenrijbewijs in. Bij een puntenrijbewijs ontvangt men na een gesignaleerde overtreiding niet alleen een geldboete, maar worden ook punten toebedeeld. Vaak is het zo dat naarmate de gemaakte verkeersovertreding ernstiger is, men meer strafpunten ontvangt. Indien een zekere puntenlimiet overschreden wordt, dan volgt daar meestal automatisch een tijdelijke ontzegging van het rijbewijs op. Het komt ook voor dat men weer geheel opnieuw rijexamen moet doen. In vrijwel alle landen waar een puntensysteem is ingevoerd, stelt men bestuurders in staat om door goed gedrag hun puntentotaal naar beneden te brengen. Zo verjaren punten indien men over een zekere (lange) periode overtredingsvrij rijdt. Ook bestaan er in bijna alle landen waar een puntensysteem is ingevoerd, 'vrijwillige' cursussen die puntenvermindering opleveren. Deze cursussen zijn te vergelijken met de Educatieve Maatregel Alcohol (EMA) zoals wij die in Nederland kennen. Dit betekent dat men op eigen kosten tezamen met andere personen die ook hun puntentotaal naar beneden willen brengen, een aantal bijeenkomsten met een sterk pedagogisch karakter moet doorlopen. Deze cursussen zijn met name gericht op de verbetering van de attitudes en verlaging van de risicoacceptatie. In Duitsland bestaan naast deze meer pedagogisch gerichte cursussen in groepsverband, voor de 'zwaardere gevallen' ook individueel gerichte trainingen met een meer therapeutisch karakter. De ons omringende landen met een puntensysteem (Frankrijk, Engeland en Duitsland) kennen naast de mogelijkheid om punten kwijtgescholden te krijgen (verjaren van punten, volgen van cursussen) ook een verzaamd puntensysteem voor beginnende bestuurders. Dit betekent veelal dat de limiet voor beginnende bestuurders beduidend lager ligt. Ook Nederland kent voor beginnende bestuurders een tamelijk rudimentaire vorm van het puntenrijbewijs. Wie in de eerste vijf jaar van het rijbewijsbezit 3 ernstige overtreidingen begaat (staande houdingen), moet een rijtest doen. Wie op deze rijtest onvoldoende rijgeschikt blijkt te zijn, moet opnieuw rijexamen afleggen.

Naast het beginnersrijbewijs kent Nederland geen puntensysteem, ondanks het feit dat hier keer op keer weer voor wordt gepleit. Telkens weer laait de discussie omtrent de invoering van het puntenrijbewijs op en telkens weer wordt besloten om toch maar niet tot invoering over te gaan. Veruit de belangrijkste reden hiervoor ligt besloten in de 'Wet Mulder'. De Wet Mulder is gebaseerd op de administratiefrechtelijke handhaving van verkeersregels.

Deze wet maakt het mogelijk om een sanctie op te leggen aan de geregistreerde eigenaar van een motorvoertuig, ongeacht het feit of die eigenaar ook de persoon is geweest die de verkeersovertreding heeft begaan. Door de Wet Mulder werd het mogelijk om de handhaving te automatiseren en daardoor flink uit te breiden (de flitspalen), omdat niet langer achterhaald hoeft te worden wie de bestuurder is. Ongeveer 80% van de geconstateerde overtredingen worden afgewikkeld via de Wet Mulder. Een puntensysteem harmonieert niet met de Wet Mulder. Punten dienen immers toegekend te worden aan de persoon die de overtreding ook daadwerkelijk heeft begaan. Voor een effectief puntensysteem is het dan ook noodzakelijk dat ook voor 'Mulder overtredingen' achterhaald wordt wie de werkelijke bestuurder was. Dit is vrijwel onmogelijk. Een bijkomend probleem is dat in Nederland de flitspalen de achterkentekens fotograferen.

Deze discussienota is geschreven in opdracht van het Directoraat-Generaal Personenvoer (DGP). Het onderhavige rapport is een zogenaamde 'desk-studie'. Dit betekent dat er geen nieuw onderzoek is uitgevoerd, maar dat bestaand materiaal is geanalyseerd. Het materiaal bestond uit enkele onderzoeksrapporten en veel nota's en brochures van de overheden uit de ons omringende landen (waarbij een enkele interne nota). Ook is er op het internet gezocht naar meningen en effecten van het puntenrijbewijs. Naast al dit materiaal op schrift, zijn er in november en december van 2002 bezoeken gebracht aan Engeland, Frankrijk en België. In deze landen is met een aantal overheidsfunctionarissen gesproken over het puntensysteem. Doordat veel van het verwerkte materiaal geen auteur kent en het in een enkel geval om een niet openbare nota ging, omvat de lijst van geraadpleegde literatuur veel minder documenten dan er in werkelijkheid geraadpleegd zijn. In de literatuurlijst staan alleen de onderzoeksrapporten vermeld die gepubliceerd zijn en die een auteur hebben.

1.2 Opzet

In deze discussienota zal eerst nader ingegaan worden op de effectiviteit van een puntensysteem. Daarna wordt vermeld hoe het puntensysteem is uitgewerkt in Duitsland, Engeland en Frankrijk. In dit derde hoofdstuk zal ook aan de orde komen waarom men in België, nadat er een wettelijke regeling voor een puntensysteem was aangenomen, men nimmer tot de implementatie daarvan is overgegaan. Hoofdstuk 4 gaat over het draagvlak voor een puntensysteem in Nederland. In het laatste hoofdstuk worden de voordelen en de nadelen tegen elkaar geplaatst.

2 Effectiviteit van een puntensysteem

2.1 Bevordert een puntensysteem de verkeersveiligheid?

Ondanks het feit dat in een aantal landen er al vele jaren een puntensysteem bestaat, is niet bekend of hierdoor het aantal verkeersongevallen is afgenomen. Naast een methodologische oorzaak -de voorwaarden om nauwkeurig te meten zijn niet aanwezig- heeft dit vermoedelijk te maken met het feit dat het effect, zo het er al is, te klein is om met een minder nauwkeurige meetmethode vastgesteld te kunnen worden. Om het effect van een maatregel te meten is een experimenteelgroep en een controlegroep noodzakelijk. Voor de twee groepen ziet de wereld in alles er hetzelfde uit, behalve voor de voorgestelde maatregel. De experimenteelgroep wordt wel onderworpen aan de maatregel en de controlegroep niet. Bij beide groepen vindt een voormeting en een nameting plaats. Verschillen tussen beide groepen kunnen op deze wijze alleen maar verklaard worden uit de werking van de maatregel. Puntensystemen worden echter altijd landelijk ingevoerd en daarom kan er geen controlegroep gevormd worden. Zonder controlegroep kan niet vast gesteld worden of een daling van het aantal verkeersongevallen nu veroorzaakt is door de invoering van het puntensysteem of door andere zaken zoals betere wegen, veiligere voertuigen, etcetera.

Als 'bewijs' voor het effect van het puntensysteem wordt in Duitsland gesteld dat ondanks het feit dat de mobiliteit jaarlijks met 3,4% toeneemt, sinds de invoering van het puntensysteem in 1973 het aantal verkeersslachtoffers met gemiddeld 1% per jaar is afgenomen. Dit is absoluut geen bewijs. Ook in andere westerse landen waar geen puntensysteem is ingevoerd, waaronder Nederland en Zweden, is in dezelfde periode eveneens sprake geweest van ongeveer dezelfde toename van de mobiliteit en is de afname van het percentage verkeersslachtoffers zelfs nog groter geweest. In Frankrijk wordt een zelfde soort redenering over het effect van het puntensysteem gehouden als in Duitsland. Het puntensysteem is in Frankrijk in het midden van 1992 ingevoerd. In dat jaar vonden er in Frankrijk 143.362 verkeersongevallen plaats en waren daarbij 9.083 verkeersdoden te betreuren. Deze aantallen waren in 1996 125.406 verkeersongevallen en 8.080 verkeersdoden. Dit is een tamelijk spectaculaire daling, maar in Frankrijk zijn in dezelfde tijd nog veel meer verkeersveiligheidsmaatregelen genomen (met betrekking tot het rijden onder invloed, de rijopleiding, snelheden, etcetera). Ook moet bedacht worden dat Frankrijk niet tot de verkeersveiligste landen behoort en als men dan begint met serieuze maatregelen te nemen, dan hebben die meer effect dan dezelfde maatregelen in landen waar de verkeersveiligheid al op een beduidend hoger plan staat. Van andere tamelijk verkeersonveilige landen is bekend dat wanneer men begint met een echt verkeersveiligheidsbeleid, het effect daarvan aanzienlijk is, zonder dat het puntensysteem tot het maatregelenpakket behoort. Naast dit alles zijn in Frankrijk na 1996 de ongevals cijfers niet of nauwelijks verder gedaald. Kortom, er zijn geen duidelijke bewijzen dat door een puntensysteem het aantal ongevallen afneemt.

2.2 Indicaties van gedragsaanpassing door het puntensysteem

In de voorgaande paragraaf is er gekeken of er duidelijke aanwijzingen zijn dat door de invoering van een puntensysteem het aantal ongevallen afneemt. Er kan echter ook gekeken worden of door een puntensysteem de gedragsintenties (de motivatie om veiliger te rijden) verbeteren en of dat dan weer leidt tot daadwerkelijke gedragsveranderingen (het begaan van minder overtredingen in het verkeer). Dat het puntensysteem motiveert tot het begaan van minder verkeersovertredingen, blijkt indirect uit het feit dat in Duitsland 26% van de rijbewijsbezitters zegt liever het dubbele bedrag aan boetegeld te betalen dan een punt bijgeboekt te krijgen. Of er nu wel of geen sprake is van een puntensysteem, de motivatie om geen verkeersovertredingen te begaan, hangt natuurlijk sterk af van de subjectieve pakkans. Wanneer men de pakkans erg klein acht, dan zal men niet sterk geneigd zijn het gedrag aan te passen uit angst voor de gevolgen, ook al hoort hier het oplopen van punten bij. Men heeft een veel grotere kans om geflitst te worden, dan dat men door de persoonlijke detectie van een politieagent betrapt wordt op het begaan van een overtreding. Dit impliceert dat wanneer het puntensysteem in Nederland zich alleen zou beperken tot de 'niet Mulderovertredingen' (de staande houdingen) dit de motivatie om geen verkeersovertredingen te begaan niet of nauwelijks zal verbeteren. Dat dit zo is, blijkt deels ook uit wat er gebeurde bij de introductie van het puntensysteem in Frankrijk. In het jaar dat het puntensysteem in Frankrijk geïntroduceerd werd, daalde het aantal verkeersovertredingen aanzienlijk. Het jaar daarop lag het aantal verkeersovertredingen weer bijna op het oude niveau. Aanvankelijk dachten veel bestuurders in Frankrijk dat door het puntensysteem er een gerede kans was dat men zijn of haar rijbewijs kon kwijtraken. Toen men er achter begon te komen dat die kans vanwege de tamelijk lage pakkans, niet zo hoog was, steeg het aantal overtredingen weer (een dergelijk fenomeen heeft zich ook in Nederland voor gedaan bij de introductie van de alcoholcontrole met behulp van een blaaspijpje in de jaren zeventig).

Dat door het puntensysteem ook het gedrag daadwerkelijk kan veranderen, is onder andere gebleken uit een evaluatie van het puntensysteem van de staat Victoria in Australië (Zaal, 1994). De resultaten van deze studie laten zien dat er gemiddeld een kortere tijd zit tussen het oplopen van het eerste en het tweede punt dan tussen het tweede en het derde punt, etcetera. Naarmate de limiet dus meer in zicht komt, gaat men zich voorzichtiger gedragen. Hier staat tegenover dat een puntensysteem juist weer vrij coulant is voor personen die voor de eerste keer 'gepakt' worden en dat daardoor de motivatie om veilig te rijden bij beginners juist wat minder kan worden.

2.3 Theoretische indicaties omtrent het effect van een puntensysteem

Er kan ook nog gekeken worden voor welke groepen een puntensysteem een effect kan hebben, gelet op de psychologische achtergronden voor het begaan van een verkeersovertreding. Verkeersdeelnemers kunnen verdeeld worden in drie groepen. De eerste groep bestaat uit personen die de intentie hebben zich aan de verkeersregels te houden. De tweede groep bestaat uit personen die incidenteel bewust de regels overtreden en de derde groep bestaat uit notoire overtreders. In het Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid (PROV) over het jaar 2001 is met betrekking tot snelheidsovertreders een dergelijke indeling gemaakt. Het blijkt dat 26% de intentie heeft om nooit de snelheidslimiet te overtreden, 70% zegt de snelheidslimiet incidenteel te overtreden en 4% van alle automobilisten behoort tot de notoire overtreders.

Dat de eerste groep de intentie heeft om zich aan de regels te houden, wil niet zeggen dat men binnen deze groep geen overtredingen begaat. Het kan bijvoorbeeld zijn dat men denkt op een weg te rijden waar de maximumsnelheid 50 km/uur bedraagt terwijl deze in werkelijkheid 30 km/uur is. Ook kan het zijn dat men een overtreding begaat doordat men was afgeleid, niet goed heeft opgelet of bijvoorbeeld door de zon verblind was en daarom door rood licht is gereden. De werking van een puntensysteem is gebaseerd op geanticipeerde spijt (over het verlies van het rijbewijs). Omdat de overtredingen binnen deze groep niet intentioneel zijn, heeft een puntensysteem voor deze eerste groep geen enkel effect. Hooguit kan het puntensysteem bij deze groep helpen om redelijk snel onbedoelde brokkenpiloten (zo die er al zijn) hun rijbewijs tijdelijk te doen laten verliezen. Het bestaan van dergelijke brokkenpiloten is echter discutabel. In het verleden begane 'per ongeluk' gemaakte overtredingen blijken geen goede voorspellers te zijn voor toekomstige onbedoelde overtredingen, laat staan dat onbedoelde overtredingen goede voorspellers zouden zijn voor ongevallen (Hauer, E. c.s. in *Accident Analysis and Prevention*, nr 23 uit 1991)

De grootste groep van incidentele overtreders houdt zich niet aan de regels op basis van tamelijk rationele afweging en een zekere onderschatting van de risico's. Men heeft bijvoorbeeld haast, het is niet druk op de weg, de kans om gepakt te worden schat men laag in en dus rijdt men harder dan is toegestaan. Bij deze groep spelen ook verkeerde routines en gemakzucht een belangrijke rol (het is zo altijd al goed gegaan; gordels zijn lastig; ik heb wel iets te veel gedronken, maar hoe kom ik anders thuis, etcetera). Voor de groep die incidenteel risicovol gedrag vertoont, heeft het puntensysteem in principe effect, maar de voorwaarde is wel dat de (subjectieve) pakkans groot moet zijn. Deze groep overtreedt ook de regelgeving in uitzonderlijke vaak sterk emotionele omstandigheden. Men moet bijvoorbeeld iemand met spoed naar het ziekenhuis brengen en rijdt daarom veel te hard. Voor deze laatste vorm van overtredingen werkt een puntensysteem niet.

Bij de groep van notoire overtreders speelt vaak zowel instrumentele als ook emotionele agressie een rol. Mensen met veel instrumentele agressie denken dat de weg van hun is en dat anderen maar aan de kant moeten gaan. Aan regels hebben ze lak en als het niet gezien wordt, mag bijna alles. Mensen met veel emotionele agressie gaan door het lint. Ze winden zich bijvoorbeeld zo op over het gedrag van een andere verkeersdeelnemer dat ze die wel eens een lesje zullen gaan leren (door bijvoorbeeld bewust te gaan bumperkleven). Wat in deze groep ook een rol speelt is macho gedrag en bijvoorbeeld indruk willen maken op leeftijdsgenoten. De personen die een puntensysteem bepleiten hebben meestal deze zeer opvallende, maar tamelijk kleine groep, van notoire overtreders op het oog. Toch heeft een puntensysteem op deze groep waarschijnlijk een heel gering effect, omdat het meestal om impulsief handelen gaat. Van een puntensysteem mag alleen een gering effect verwacht worden bij de subgroep van instrumenteel agressieve bestuurders. De voorwaarde daarbij is dan wel dat de beleefde pakkans bij deze groep heel groot moet zijn.

2.4 Het effect van het volgen van cursussen om punten kwijt te raken

Duitsland heeft het meest uitgebreide systeem van cursussen om punten in mindering te krijgen. Vanaf het begin van de invoering van het puntensysteem kent men in Frankrijk ook cursussen die erop gericht zijn om de attitudes van recidivisten (mensen met veel punten) te verbeteren. Tot voor kort kende men

in het Verenigd Koninkrijk dergelijke cursussen niet.

Sinds een aantal jaren wordt er in Engeland regionaal mee geëxperimenteerd en nu is men serieus van plan om dergelijke cursussen nationaal in te voeren. Of deze cursussen in het kader van het puntenrijbewijs effect hebben is niet bekend. Wel is uit meerdere evaluatiestudies in Duitsland en Engeland gebleken dat cursussen gericht op attitude verandering bij personen die onder invloed hebben gereden (cursussen zoals de E.M.A. in Nederland), leiden tot minder recidive. Zo is uit een Duits onderzoek gebleken dat van de automobilisten die gepakt zijn voor het rijden onder invloed en die geen E.M.A-achtige cursus hebben doorlopen, ongeveer 17% binnen drie jaar weer 'gepakt' wordt vanwege het rijden onder invloed. Bij personen die wel een E.M.A-achtige cursus hebben doorlopen is de recidive binnen drie jaar 12%. Het is niet duidelijk of dit nu door de inhoud van de cursus komt of door het feit dat men tegen dergelijke cursussen opziet. Het kan ook zijn dat men door de cursus meer is gaan beseffen dat het om een laatste kans gaat. Zoals reeds gezegd is echter niets bekend van de effecten van cursussen die specifiek in het kader van het puntensysteem worden gegeven. Momenteel loopt er een Europees project om hier meer inzicht in te krijgen. Dit is het 'ANDREA-project' (Analysis of Driver Rehabilitation Programmes). Helaas zijn hiervan nog geen resultaten beschikbaar.

3 Het puntensysteem in het buitenland

3.1 Duitsland

Duitsland kent sinds 1974 een puntensysteem. Dit systeem is vernieuwd in 1999. De bedoeling van de vernieuwing was een stevigere juridische verankering van het systeem en de vergroting van de mogelijkheid voor puntenbezitters zichzelf te kunnen verbeteren.

Verkeersdelicten worden in Duitsland zowel administratief als via het strafrecht afgedaan. Bij de administratieve afwikkeling gaat het om ordeverstoringen. Men krijgt alleen punten voor boetes boven de €40. Al naar gelang de ernst van de ordeverstoring krijgt men 1 tot 4 punten. Voor strafbare feiten krijgt men minimaal 5 en maximaal 7 punten. Of het in Duitsland nu gaat om administratieve afwikkeling of strafrechtelijke afwikkeling, het gaat altijd om de bestuurder en een administratieve afhandeling op kenteken is dus niet mogelijk. In de onderstaande tabel is te zien hoeveel strafpunten men krijgt voor wat voor categorie van overtredingen.

Type overtreding	Aantal punten
Rijden in een ernstige staat van dronkenschap Doorrijden na een ongeval	7
Rijden terwijl het rijbewijs is ingetrokken Rijden met vals kenteken	6
Elke andere overtreding die strafrechtelijk wordt afgehandeld	5
Een bloed-alcohol promillage van 0,8 of meer Meer dan 40 km/uur te hard rijden binnen de bebouwde kom Meer dan 50 km/uur te hard rijden buiten de bebouwde kom	4
Het in gevaar brengen van kwetsbare verkeersdeelnemers Roodlichtnegatie	3
Een bloed-alcohol promillage tussen 0,5 en 0,8 Gevaarlijk inhalen	2
Elke andere ordeverstoring met een boete van €40 of hoger	1

Alle veroordelingen met de bijbehorende punten worden centraal vastgelegd. Dit gebeurt door het 'Kraftfahrt-Bundesamt' (KBA) te Flensburg. Wie tussen de 8 en 13 punten zit, ontvangt een officiële waarschuwing met daarbij de aanbeveling om 'vrijwillig' aan een verbeteringscursus (Aufbauseminar) deel te nemen. Indien men tussen de 14 en 17 punten zit dient men verplicht een verbeteringscursus te volgen (indien men tenminste een dergelijke cursus nog niet eerder heeft gevolgd of de laatste langer dan 5 jaar geleden is geweest). Wanneer men tussen de 14 en de 17 punten zit wordt tevens aanbevolen zich in verbinding te stellen met een daartoe bevoegd psycholoog of psychiater voor een 'verkehrspsychologischen Beratung'. Men komt hiervoor alleen in aanmerking indien men reeds een verbeteringscursus heeft gedaan. Bij 18 punten wordt het rijbewijs automatisch ingetrokken.

Bestuurders kunnen zelf hun puntentotaal verminderen door *vrijwillig* een verbeteringscursus (Aufbauseminar) te volgen of *vrijwillig* in therapie te gaan (verkehrspsychologischen Beratung). In het laatste geval moet uit gesprekken en uit een proeftijd gebleken zijn dat men zijn of haar gebrekkige attitude onderkent en gemotiveerd is om veilig te rijden. Door vrijwillige deelname aan dergelijke cursussen of therapeutische sessies kan men één keer in de vijf jaar het eigen puntentotaal verminderen. Men kan:

- 4 punten in mindering gebracht krijgen door vrijwillig een verbeteringscursus te volgen indien men 8 punten of minder heeft;
- 2 punten in mindering gebracht krijgen indien men vrijwillig aan een verbeteringscursus deelneemt als men meer dan 8 en minder dan 14 punten heeft;
- 2 punten in mindering gebracht krijgen indien men vrijwillig in therapie gaat (verkehrspsychologischen Beratung) wanneer men 14 punten of meer heeft, maar niet meer dan 17 punten.

Iedere bestuurder in Duitsland kan zijn of haar puntentotaal opvragen bij het KBA. Punten verjaren automatisch. Voor punten door ordeverstoringen (administratieve afwikkeling) is de verjaringstermijn 2 jaar. Voor punten verkregen op grond van strafrechtelijke overtredingen, met uitzondering van verkeersdelicten die samenhangen met alcohol of drugsgebruik, is de verjaringstermijn 5 jaar. Wanneer het om alcohol en drugs gaat is de verjaringstermijn 10 jaar.

Voor beginnende bestuurders (de eerste twee jaar van het rijbewijsbezit) geldt een apart puntensysteem. Indien een beginnend bestuurder betrapt is op één zwaarwegend verkeersdelict (bijvoorbeeld een snelheidsovertreding) of twee minder ernstige overtredingen (bijvoorbeeld een technisch gebrek aan het voertuig) dient men verplicht een verbeteringscursus te volgen. De periode waarin men beginnend bestuurder is wordt dan tevens met twee jaar verlengd. Begaat men hierna nogmaals één ernstige overtreding of twee lichte overtredingen dan volgt er een waarschuwing en wordt aanbevolen om in therapie te gaan. Wie daarna nog één zware of twee lichte overtredingen begaat, wordt de rijbevoegdheid onttrokken.

Hoewel men het onaangenaam vindt, wordt in Duitsland het puntensysteem door het overgrote deel van de bevolking als rechtvaardig beschouwd. Typerend voor de Duitse situatie is dat het een soort industrie is geworden. Er werken bij het KBA in Flensburg bijvoorbeeld meer dan 1000 mensen. Daarnaast zijn er enorm veel cursusaanbieders en psychologen actief op het gebied van de verkeersveiligheid. De overheid moet er niet alleen voor zorgen dat de punten goed geregistreerd worden, maar ook beoordelen of al die cursusaanbieders en psychologen wel aan de juiste kwaliteiten voldoen. In 2001 had 16% van alle mannelijke rijbewijsbezitters één punt of meer en had 5% van alle vrouwelijke rijbewijsbezitters één punt of meer.

3.2 Frankrijk

In juli 1992 is in Frankrijk het puntensysteem ingevoerd. Anders dan in andere landen begint men met een aantal punten (12) en worden er een zeker aantal punten afgetrokken bij een bepaald soort overtreding. Heeft men geen punten meer dan wordt het rijbewijs voor de duur van 6 maanden ingetrokken. Na dat half jaar volgt er een psychische en medische keuring. Om het rijbewijs weer terug te krijgen moet tevens het theorie-examen weer over gedaan worden.

Punten die men door het begaan van overtredingen is kwijtgeraakt, worden automatisch weer bijgeschreven nadat men 3 jaar lang overtredingvrij heeft gereden. Ook kan men punten verdienen door vrijwillig een tweedaagse verbeteringscursus te volgen (stage de sensibilité). Er kunnen daarmee 4 punten terug verdiend worden als men minder dan 8 punten bezit en vanaf 8 punten kan de cursist het puntentotaal totaal tot 11 opschroeven. De verbeteringscursussen worden gegeven door een daartoe aangestelde psycholoog en een rij-instructeur. De cursus moet men zelf betalen en kost €230. Dit is kostendekkend. In een enkel geval kunnen verbeteringscursussen verplicht gesteld worden, maar men kan er dan geen punten meer mee verdienen.

Punten worden alleen afgetrokken wanneer het gaat om een staande houding. Een administratieve afhandeling op basis van kenteken (Wet Mulder) kent men in Frankrijk (nog) niet. De pakkans is derhalve tamelijk laag en dit ondermijnt het effect van het puntensysteem aanzienlijk. Ook de administratie rond de toekenning van punten is in Frankrijk, zeker in de begintijd was dit zo, omslachtig en foutgevoelig. Dit leidde ertoe dat een vrij groot aantal politieagenten de overtreders wel een boete oplegden, maar afzagen van het doorvoeren van de puntenvermindering, omdat dit te veel werk voor ze was. Deze situatie is inmiddels wat verbeterd. De aftrek van de punten wordt niet aangetekend op het rijbewijs. Dit wordt centraal geregistreerd. Wil men weten hoeveel punten men heeft verloren, dan moet men naar de Préfecture om het dossier in te zien. In Frankrijk wil men nu ook een aanvang maken met automatische verkeerscontroles (flitspalen, radars, etcetera). Daarbij gaat het niet alleen om de automatische opsporing en vaststelling van overtredingen, maar ook om de automatische gegevensverwerking, de automatische identificatie van overtreders, de automatische opstelling van bekeuringen en de verzending daarvan. Voor dit project is 15 miljoen euro uitgetrokken.

In de onderstaande tabel staat de relatie tussen de vermindering van het aantal punten en de overtreding weergegeven.

Type overtreding	Punten
<ul style="list-style-type: none"> • Veroorzaken ongeval met doden en/of zwaargewonden • Bloed-alcohol promillage van 0,8 of hoger • Weigeren van een alcoholtest • Negeren van een stopbevel • Gebruik van valse kentekenplaten • Rijden zonder rijbevoegdheid • Binnen een jaar voor de tweede keer te zijn 'gepakt' voor meer dan 50 km/uur te hard rijden 	6
<ul style="list-style-type: none"> • Veroorzaken minder ernstig ongeval (leidend tot 3 maanden arbeidsongeschiktheid) • Overschrijden snelheidslimiet met meer dan 40 km/uur • Roodlichtnegatie, doorrijden bij een stopbord, geen voorrang verlenen • Geen of de verkeerde verlichting voeren • Rijden in verboden richting • Achteruitrijden en keren op de snelweg • Niet stoppen bij een zebra indien voetgangers willen oversteken 	4
<ul style="list-style-type: none"> • Zonder noodzaak op de linker wegheeft rijden • Overschrijden van de ononderbroken middenstreep • Geen richting aangeven en plotseling van richting veranderen • Bloed-alcohol promillage tussen de 0,5 en de 0,8 • Overschrijden snelheidslimiet met meer dan 30 km/uur doch minder dan 40 km/uur • Gevaarlijk inhalen, op gevaarlijke plaatsen parkeren, op de vluchtstrook rijden 	3
<ul style="list-style-type: none"> • Snelheidsovertreding van meer dan 20 km/uur doch minder dan 30 km/uur • Harder gaan rijden terwijl men wordt ingehaald 	2
<ul style="list-style-type: none"> • Snelheidsovertreding tot 20 km/uur • Hinderlijke verlichting voeren • Niet dragen van autogordels 	1

Voor beginnende bestuurders (personen die het rijbewijs korter dan 3 jaar bezitten) gelden er aanmerkelijk strengere regels. In plaats van 12 bonuspunten bij aanvang, krijgen beginnende bestuurders sinds kort slechts 6 bonuspunten aan het begin toebedeeld. Voor beginnende bestuurders is bij puntenverlies de verbeteringscursus verplicht. Bij het verlies van hun 6 punten zijn zij niet alleen het rijbewijs voor een half jaar kwijt, maar moeten zij om het weer terug te krijgen, het gehele rijexamen over doen. Daarnaast leveren snelheidsovertredingen en overtredingen vanwege het rijden onder invloed bij beginnende bestuurders een grotere aftrek van punten op dan bij ervaren bestuurders.

Zwaktes van het Franse systeem zijn dat het tot op heden alleen nog gaat om staande houdingen, de zaak juridisch complex in elkaar steekt en dat de administratieve procedure omslachtig is. In 2001 zijn er naar schatting van de autoriteiten 1 miljoen punten uitgedeeld, terwijl er 2 miljoen overtredingen geconstateerd zijn waarvoor punten hadden moeten worden toegekend.

Toch zijn de autoriteiten tamelijk tevreden over het puntensysteem, al hebben zij geen enkel bewijs dat het werkt. Het heeft er in ieder geval toe geleid dat de Franse automobilist niet meer denkt dat het besturen van een auto een recht voor het leven is. De introductie van het puntensysteem is in Frankrijk bepaald niet geruisloos verlopen. Beroepschauffeurs en met name vrachtwagenchauffeurs gingen massaal in staking. Ook vormden zij wegblokkades die ontruimd moesten worden door het leger. De beroepschauffeurs vonden het puntensysteem oneerlijk, omdat zij veel meer rijden dan andere automobilisten. De kans om punten te verliezen werd door de beroepschauffeurs aanmerkelijk hoger geacht dan voor de andere automobilisten. Bovendien betekent bij beroepschauffeurs de intrekking van het rijbewijs ook het einde van de broodwinning. De beroepschauffeurs gingen pas weer aan de slag nadat het beoogde startsaldo van 6 punten naar 12 punten was opgetrokken. Bij aanvang stond 60% van alle Fransen achter het puntensysteem. Hoe groot het draagvlak nu is, is niet bekend, maar vermoedelijk is het tamelijk groot. Het puntenrijbewijs lijkt goed geaccepteerd te zijn. Hierbij moet wel vermeld worden dat vanwege de toch geringe pakkans, de Fransen ook niet al te bang lijken te zijn voor het verlies van hun rijbewijs.

3.3 Engeland

In Engeland is al in de jaren dertig van de vorige eeuw een begin gemaakt met het puntensysteem. Toen ging het alleen nog maar om verzwaarde boetes voor verkeersdeelnemers die recidiveerden.

Aan het begin van de jaren zestig werd een wet van kracht die stelde dat bij 3 tamelijk ernstige overtredingen (overtredingen die niet ernstig genoeg zijn om direct het rijbewijs in te trekken maar wel ernstiger zijn dan bijvoorbeeld parkeerovertradingen) begaan binnen een periode van 3 jaar, het rijbewijs voor 6 maanden wordt ingetrokken. Dit systeem werd te weinig verfijnd geacht en in 1982 is een 'echt' puntensysteem van kracht geworden. Op dit moment bestaat het systeem uit 1982 nog steeds, al is de loop der tijd het aantal overtredingen waaraan punten gekoppeld zijn, steeds verder uitgebreid, is er een specifiek puntensysteem voor beginnende bestuurders gekomen (1997) en zullen er binnenkort op landelijk niveau verbeteringscursussen ingevoerd worden.

Indien men in 3 jaar tijd 12 punten of meer toegekend heeft gekregen, wordt de rijbevoegdheid voor doorgaans 6 maanden ingetrokken. Bij het toekennen van punten speelt in Engeland de rechter een belangrijke rol. Het is de rechter die de punten aan de overtredingen toekent. Daarbij bestaat er wel een ondergrens en een bovengrens voor een bepaald soort overtrading. Om gerechtshoven te ontlasten, gelden voor er meer en meer overtradingvormen (bijvoorbeeld snelheidovertradingen) vaste punten die automatisch worden toebedeeld. In een dergelijk geval is er dus sprake van een administratieve afhandeling. Indien een verkeersdeelnemer het met deze vaste puntentoeiding niet eens is, kan deze de zaak nog wel altijd laten voor komen. Bij automatische controle (flitspalen) wordt aangenomen dat de kentekenhouder de bestuurder is. De kentekenhouder dient indien deze het daar niet mee eens is, maar bij de rechter aan te tonen dat een ander op dat moment het voertuig bestuurde (omgekeerde bewijslast). Wel tracht men in Engeland zoveel mogelijk van voren te flitsen om de identiteit van de bestuurder te kunnen vaststellen.

De rechter kan ook afwijken van de standaardtermijn van 6 maanden voor het intrekken van het rijbewijs en kan bijvoorbeeld beslissen of een bestuurder een rijgeschiktheidstest of zelfs het gehele rijexamen over moet doen, alvorens het rijbewijs terug te krijgen. In de onderstaande tabel is te zien welke boven- en ondergrenzen de rechter hanteert bij bepaalde hoofdcategorieën van overtredingen. De met een * aangeduide overtredingen worden doorgaans administratief afgehandeld.

Type overtreding	Punten
Lichte verkeersovertredingen* (geen grote gevolgen voor de verkeersveiligheid)	3
Snelheidsovertredingen* (aantal punten stijgt naarmate de overschrijding groter was)	3-6
Roekeloos rijgedrag	3-9
Zonder geldige verzekering rijden	6-8
Doorrijden bij een ongeval of het niet aangeven van een ongeval	5-10
Zich niet kunnen identificeren bij staande houding	3
Rijden terwijl het rijbewijs is gevorderd	6
Op een andere wijze rijden dan is toegestaan volgens de rijbevoegdheid (bijvoorbeeld in een vrachtwagen rijden zonder groot rijbewijs)	3-6
Rijden onder invloed	5-10

Punten die toegekend zijn aan een bepaalde overtreding, verjaren automatisch na drie jaar. Er zijn plannen om die periode voor de zeer ernstige overtredingen te verlengen. Binnenkort zal men ook punten kunnen kwijtraken door het vrijwillig volgen van een verbeteringscursus. De bedoeling is dat bestuurders die tenminste 6 punten hebben, op eigen kosten een dergelijk 'driver training and improvement programme' kunnen volgen. Indien de verbeteringscursus met goed gevolg is doorlopen, dan worden 3 punten in mindering gebracht. Iemand waarvan op grond van het puntensysteem het rijbewijs tijdelijk is ingetrokken, kan door het volgen van de cursus, de duur van de periode waarin men niet mag rijden, met 20% verkorten. De overheden zijn wel bang dat door de invoering van verbeteringscursussen de administratie van het puntensysteem aanmerkelijk complexer zal worden en dat het tot meer bureaucratie zal leiden. Net als in Duitsland is het puntenbeheer centraal geregeld en is voor een groot deel geautomatiseerd.

Voor een beginnend bestuurder (de eerste twee jaar van het rijbewijs bezit) geldt er in plaats van een maximum van 12 punten een maximum van 6 punten. Indien de limiet wordt overschreden verliest men als beginnend bestuurder zijn rijbewijs en krijgt daarvoor in de plaats een voorlopig rijbewijs (rijden met een L-plaat). Met dat voorlopige rijbewijs mag men alleen onder begeleiding rijden. Om het volledig rijbewijs weer terug te krijgen, moet men opnieuw rijexamen doen (zowel theorie als praktijk).

Het puntensysteem bestaat in Engeland al heel lang. Het is volkomen geaccepteerd en wordt als billijk ervaren. Jaarlijks worden er 33.000 rijbewijzen ingetrokken. Mede doordat het puntensysteem in Engeland geleidelijk is geëvolueerd, heeft men geen duidelijke aanwijzingen dat het ook echt werkt. Zelfs de autoriteiten zijn van mening dat de verkeersveiligheid in de afgelopen decennia sterker is verbeterd door o.a. de invoering van de alcoholcontrole en het verplicht stellen van de autogordel dan door het

puntensysteem.

Evenals in andere landen is wel bekend dat automobilisten het verlies van het rijbewijs meer vrezen dan het moeten betalen van een boete. Men is er zich in Engeland van bewust dat de effectiviteit van het puntensysteem afhangt van de pakkans. Door bijvoorbeeld meer automatische snelheidscontroles zal de effectiviteit van het puntensysteem duidelijk toenemen. Hier staat tegenover dat daardoor het draagvlak wel eens zou kunnen afnemen en dat het administratieve systeem door de toevloed aan punten, overbelast kan raken. Dit laatste geldt ook voor de gerechtshoven.

3.4 België

In België is in 1990 een wet voor het puntenrijbewijs aangenomen. Doordat er nimmer uitvoeringsregelingen in de vorm van Koninklijke Besluiten zijn gekomen, is het puntensysteem echter nooit in praktijk gebracht. Het Belgische puntensysteem vertoont grote gelijkenis met het Franse puntensysteem. Bijzonder is dat door lobby van beroepsvervoerders (die evenals in Frankrijk fel gekant waren tegen de introductie van een puntensysteem) elke puntentoekenning via de rechter moet lopen en niet rechtstreeks administratief afgehandeld kan worden. Het ziet er niet naar uit dat de uitvoeringsregelingen er ooit zullen komen. Er zijn daarvoor te grote problemen op juridisch technisch gebied, problemen rond het gegevens beheer (nog weinig geautomatiseerd en geen goede koppeling tussen bestanden) en problemen rond de handhavingspraktijk (lage 'pakkans' in België, wat te doen bij 'Mulder-overtredingen'?). Bovendien is men in België ernstig gaan twifelen aan de effectiviteit van een puntensysteem.

De juridisch technische problemen hebben o.a. te maken met definities van bestuurder, rijbewijshouders en beginnende bestuurders. Ook is onduidelijk wat er dient te gebeuren met overtredingen van Belgische bestuurders begaan in het buitenland en overtredingen van buitenlanders in België.

Een ander juridisch probleem doet zich voor wanneer men als niet-bestuurder, maar wel als rijbewijshouder een overtreding begaat (bijvoorbeeld als passagier die geen gordel draagt). Voorts zijn er nog problemen rond zaken als: samenloop van overtredingen, verbeteringscursussen voor personen die in onvoldoende mate de Belgische talen beheersen, verbeteringscursussen voor personen die daar niet geschikt voor zijn (bijvoorbeeld alcoholverslaafden), etcetera

Om een goed puntenbeheer mogelijk te maken moet het Belgische Rijksregister (persoonsgegevens) gekoppeld worden aan het Centraal Bestand Rijbewijs. Dit is in de huidige situatie niet goed mogelijk en dit probleem is niet eenvoudig op te lossen.

Net als in Nederland voorziet men grote problemen rond de identificatie bij automatische vaststelling op kenteken (wie zat achter het stuur van de geflitste auto?). Bij veruit de meeste overtredingen gaat het ook in België om automatische vaststelling. De problemen bij 'flitsen' zijn nog eens extra groot als het om voertuigen van lease-maatschappijen, verhuurbedrijven, etcetera gaat (het kenteken staat immers op naam van de lease-maatschappij). Ook is men net als in Nederland bang, dat indien de feitelijke bestuurder niet goed te achterhalen is, er fraude en een handel in punten zal ontstaan. Als een man bijvoorbeeld dicht tegen het maximaal aantal punten zit en hij wordt geflitst, zal

hij zeggen dat toen zijn vrouw die nog geen punten heeft, achter het stuur zat.

Indien door deze problemen het puntensysteem zich alleen maar zou moeten beperken tot staande houding dan denkt men in België dat het puntensysteem geen enkele bijdrage aan de verbetering van de verkeersveiligheid zal leveren.

Op basis van literatuurstudie is men in België toch al tot de conclusie gekomen dat als een puntensysteem al enig effect heeft, dit vrij gering moet zijn. Er wordt daarbij bijvoorbeeld gewezen op het feit dat twee van de drie verkeersveiligste landen in Europa (Zweden en Nederland) geen puntensysteem hebben. Ook is men tot de conclusie gekomen dat een puntensysteem alleen maar effectief kan zijn als er een goede handhaving is en als er een goede handhaving is, is een puntensysteem feitelijk overbodig geworden.

4 Draagvlak

4.1 Recente draagvlakonderzoeken

Er zijn drie recente onderzoeken waarin aan Nederlanders is gevraagd naar hun mening over het puntenrijbewijs. Dit zijn: (1) het onderzoek 'Resultaten van het CBR Uitsprakenonderzoek (zomer 2002)', uitgevoerd door NEA (rapportnummer: R20020147\13457), (2) het 'Draagvlakonderzoek 2002' dat in opdracht van AVV is uitgevoerd door Nipo Consult (rapportnummer: VO.2001.048) en tenslotte (3) het Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid (PROV) over het jaar 2001 (rapportnummer: TT02-52). Dit laatste onderzoek is uitgevoerd door Traffic Test en is eveneens verricht in opdracht van AVV.

Het NEA-onderzoek is gebaseerd op de antwoorden van 1276 respondenten. Door gebruik te maken van wegingsfactoren is getracht de steekproef op de punten leeftijd en geslacht representatief te maken voor de Nederlandse bevolking. De vragenlijsten zijn verstuurd naar 3252 willekeurige huishoudens. Het onderzoek vond in de zomer van 2002 plaats. Aan de respondenten is het volgende voorgelegd: 'Bij het zogenaamde 'strafpuntenrijbewijs', waarover sinds kort wordt gesproken, worden aan bestuurders die (ernstige) overtredingen begaan, strafpunten uitgedeeld plus eventueel een geldboete. Worden er binnen een bepaalde periode te veel strafpunten behaald, dan verliest de bestuurder (tijdelijk) zijn of haar rijbevoegdheid.' Vervolgens is gevraagd of men hiervan voor- of tegenstander is. Dit waren de resultaten:

Mening	Percentage
Geen opgave, geen mening	1%
Nee, tegen invoering	11%
Ja, invoering voor alle rijbewijsbezitters	72%
Ja, invoering niet voor alle rijbewijsbezitters	16%

De personen die alleen maar een puntensysteem voor bepaalde groepen wilde hebben, is vervolgens gevraagd voor welk groep er dan wel een puntensysteem moet komen (meerdere antwoorden waren mogelijk). De volgende tabel geeft de antwoorden weer.

Invoering voor categorie	Percentage
Personen met weinig rijervaring	48%
Leeftijdsklasse 18-24 jaar	71%
Leeftijdsklasse 25-34 jaar	13%
Leeftijdsklasse 35-49 jaar	3%
Leeftijdsklasse 50-64 jaar	11%
Leeftijdsklasse 65 jaar of ouder	34%

Ten behoeve van het 'Draagvlakonderzoek 2002' uitgevoerd door Nipo Consult, hebben in februari 2002 1878 personen die ouder dan 18 jaar waren een vragenlijst ingevuld. Gevraagd is naar de mening over een puntensysteem voor alle bestuurders. 85% is hier voorstander van, 13% is hier tegen en 3% weet het niet.

Op de vraag of er alleen een puntensysteem moet komen voor beginnende bestuurders antwoordt 82% bevestigend, 15% is daar tegen en 3% geeft aan het niet te weten. Aan de personen die aan dit draagvlakonderzoek hebben deelgenomen, is tevens gevraagd naar het verwachte effect van de maatregel. 33% verwacht een grote verbetering van de verkeersveiligheid door de invoering van een puntensysteem voor iedereen. 23% verwacht daarvan een tamelijk grote verbetering, 32% verwacht een vrij geringe verbetering en 12% zegt het niet te weten. Voor een puntensysteem uitsluitend voor beginners waren de antwoorden respectievelijk: 35% grote verbetering, 22% tamelijk grote verbetering, 30% vrij geringe verbetering en 13% weet het niet.

Aan het PROV hebben veruit de meeste respondenten deelgenomen (ruim 10.000). Met behulp van een weegfactor voor een groot aantal variabelen is deze steekproef representatief gemaakt voor de gehele Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder. De PROV-vragenlijsten zijn aan het begin van 2002 ingevuld (januari/februari). Aan de respondenten is de volgende vraag voorgelegd: "Bent u voor/tegen/geen mening van een systeem waarbij je strafpunten krijgt voor verkeersovertredingen? (Bij te veel punten verlies je je rijbewijs)". Van alle respondenten was 63% voor, 23% was er tegen en 11% had geen mening.

De uitkomsten van deze 3 survey-onderzoeken verschillen enigszins, maar het is zondermeer evident dat een duidelijke meerderheid van de Nederlanders voorstander is van een puntensysteem voor alle bestuurders. De verschillen hebben vermoedelijk te maken met de vraagstelling. Zo gaat het bij het PROV om het verlies van het rijbewijs en in de NEA-enquête om 'een (tijdelijk) verlies van zijn of haar rijbevoegdheid'. Daar het bij het PROV-onderzoek om veruit de grootste steekproef gaat en omdat daarvan de ruwe gegevens beschikbaar zijn, kan op basis van het PROV een nadere analyse gemaakt worden.

4.2 Nadere analyse van de PROV-resultaten

Zoals reeds gemeld, bleek uit het PROV dat 63% voor de invoering van een puntensysteem voor alle bestuurders is, 26% is daar tegen en 11% heeft geen mening. Bij mannen liggen de percentages op: 63% voor, 29% tegen en 8% geen mening. Voor vrouwen zijn de scores respectievelijk: 64% voor, 23% tegen en 13% geen mening. Het verschil tussen mannen en vrouwen is statistisch niet significant. In de onderstaande tabel staan de resultaten onderverdeeld naar leeftijd.

Leeftijdscategorie	Voor	Tegen	Geen mening
18-24 jaar	52%	41%	7%
25-39 jaar	59%	31%	10%
40-49 jaar	64%	26%	10%
50-64 jaar	70%	20%	10%
65+	73%	12%	15%

Het is duidelijk dat naarmate men ouder is, men een groter voorstander wordt voor de invoering van een puntenrijbewijs. De verschillen zijn statistisch significant.

Tot nu toe is uitsluitend gekeken naar de mening van alle respondenten, ongeacht het feit of men nu in het bezit is van het rijbewijs is of niet en ongeacht het feit of men nu wel met enige regelmaat in een voertuig rijdt waarvoor een rijbewijs verplicht is, of niet. Van de actieve automobilisten/chauffeurs is 63% voorstander voor de invoering van een puntensysteem, 28% is daar tegen en 9% heeft geen mening. Deze percentages verschillen statistisch niet significant met de 'over all' percentages. Er is wel een significant verschil te zien wanneer gekeken wordt naar het doel waarvoor men hoofdzakelijk op de weg zit. In het PROV is gevraagd of men jaarlijks de meeste kilometers maakt als privé-bestuurder, of om van en naar het werk te rijden, of als beroepschauffeur (vrachtwagenbestuurders, taxichauffeurs, etcetera). De onderstaande tabel geeft de resultaten weer.

Hoofddoel voertuiggebruik	Voor	Tegen	Geen mening
Zakelijk	54%	37%	9%
Woon-werk	59%	32%	9%
Privé	67%	24%	9%

De verschillen zijn statistisch significant. Bestuurders die voor hun beroep op de weg zitten hebben duidelijk de minste affiniteit met een puntensysteem. Ondanks dit feit is toch ook bij de zakelijke rijders een meerderheid voor de invoering van een puntensysteem. Dit was in Frankrijk niet het geval (zie paragraaf 3.2).

Verwacht mag worden dat bestuurders die regelmatig bekeurd worden, een niet al te groot voorstander van de invoering van een puntensysteem zullen zijn. Er is gekeken of er een verschil bestaat tussen bestuurders die hebben aangegeven in het afgelopen jaar 2 of meer bekeuringen te hebben gehad en bestuurders die geen of één bekeuring in het afgelopen jaar zeggen te hebben gehad. Bij de bestuurders die twee of meer bekeuringen zeggen te hebben gehad is slechts 48% voorstander van de invoering van een puntensysteem, 44% is er tegen en 8% heeft geen mening. Zoals te verwachten viel hebben bestuurders met veel bekeuringen significant minder voorkeur voor het puntensysteem dan bestuurders met geen of weinig bekeuringen.

Het zou wel eens zo kunnen zijn dat het grote draagvlak voor een puntensysteem voortvloeit uit een onvrede met het huidige handhavingssysteem in combinatie met een gevoel van onveiligheid en ergernis over het verkeersgedrag van anderen. Iemand die vindt dat hij goed en veilig rijdt en zojuist per acceptgiro een bekeuring heeft ontvangen, omdat hij maar enkele kilometers te hard heeft gereden, zal al snel van mening zijn dat de politie zich maar beter kan bezig houden met de echte wegpiraten. Het puntensysteem wordt dan gezien als een manier om juist die mensen die maar niet willen leren, eens goed aan te pakken. In de Data van het PROV is nagegaan of mensen die relatief vaak vinden dat er door anderen onveilig wordt gereden (bijvoorbeeld mensen die zeggen op de weg vaak bumperklevers tegen te komen) en die zich aan dat onveilige gedrag van die anderen ook zeggen te ergeren, vaker voorstander zijn van een puntensysteem dan bestuurders die vinden dat er niet zo vaak door anderen onveilig wordt gereden en die zich daar bovendien als het al voorkomt, ook niet zo snel wat van aantrekken. Uit de PROV-data blijkt dat 75% van de bestuurders vindt dat hij of zij regelmatig tot vaak geconfronteerd wordt met onveilig gedrag van anderen en eveneens zegt zich daaraan te ergeren.

25% vindt het met het onveilige gedrag van anderen nogal meevallen en als het al voorkomt ergert men zich daar ook niet zo snel aan.

Van de eerst genoemde groep is 68% voorstander van een puntensysteem en van de tweede groep is dat 55%. Dit verschil is statisch significant. Ondanks het feit dat degenen die het met het onveilig gedrag van anderen wel mee vinden vallen, in mindere mate voorstander zijn van het puntensysteem, is binnen deze groep nog wel een duidelijke meerderheid te vinden voor het puntensysteem.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Om tot een afgewogen conclusie te komen, zal in het onderstaande kort ingegaan worden op de volgende vragen:

1. Is gelet op de wetgeving, de wijze van handhaving en de manier van gegevensbeheer, een puntenrijbewijs in Nederland mogelijk?
2. Wordt een puntenrijbewijs als wenselijk ervaren?
3. Is het puntenrijbewijs effectief (te maken)?
4. Zijn er bepaalde neveneffecten te verwachten?
5. Wegen de kosten tegen de baten op?

5.1.1 Is een puntenrijbewijs mogelijk?

Voor een puntensysteem is het noodzakelijk dat: (1) er verkeersregels zijn, (2) de regels overtreden kunnen worden, (3) de overtredingen gedetecteerd worden, (4) er naast de gebruikelijke sancties voor overtredingen, strafpunten worden toegekend aan de persoon die de gedetecteerde overtreding heeft begaan, (5) de punten worden bijgehouden (inclusief de eventuele vermindering van punten door het volgen van cursussen) en (6) dat de uiteindelijke sancties in het kader van het puntensysteem (tijdelijke intrekking van de rijbevoegdheid na het overschrijden van een zekere puntenlimiet) ten uitvoer worden gebracht. Daarnaast vereist het puntensysteem een zekere toezicht op de uitvoering. Dit is zeker noodzakelijk met betrekking tot instellingen die cursussen aanbieden op grond waarvan punten in mindering gebracht kunnen worden.

Het grootste probleem doet zich voor bij punt 4. Voor het over grote deel en in toenemende mate worden overtredingen automatisch gedetecteerd (door het automatisch fotograferen van de achterkentekenplaten). In dergelijke gevallen gaat de boete naar de houder van het kenteken en dit hoeft niet noodzakelijkerwijs ook de persoon te zijn die de overtreding heeft begaan. Omdat de werking van het puntensysteem gebaseerd is op geanticipeerde spijt, is het essentieel dat de punten naar de pleger gaan en niet naar de kentekenhouder. Er zijn twee mogelijkheden om dit probleem op te lossen:

1. *Het puntensysteem alleen betrekking te laten hebben op die gedetecteerde overtredingen waarbij de identiteit van de daadwerkelijke pleger achterhaald kan worden.* Dit zijn doorgaans de staande houdingen. Een groot nadeel hiervan is dat de pakkans laag is en dat daardoor vrijwel zeker het effect van het puntensysteem nagenoeg nihil zal zijn;

2. *De omgekeerde bewijslast toe te passen.* In dit geval gaan de punten altijd naar de kentekenhouder. Deze persoon moet dan maar aantonen dat hij of zij niet achter het stuur zat op het moment dat de overtreding werd begaan. Onderzocht zal moeten worden of iets dergelijks binnen het Nederlandse rechtssysteem mogelijk is. In Engeland wordt deze methode wel gebruikt. Naast het feit dat de omgekeerde bewijslast niet als billijk ervaren zal worden, is een bijkomend nadeel dat het fraude in de hand zal werken.

Een kentekenhouder die al dicht tegen zijn of haar puntenlimiet aanzit, zal bijvoorbeeld zeggen dat een ander die nog geen punten heeft en waarmee een afspraak is gemaakt, op dat moment achter het stuur zat.

De conclusie is dat op dit moment met name de juridische voorwaarden niet aanwezig zijn voor de invoering van een effectief puntenrijbewijs.

5.1.2 Wordt een puntenrijbewijs als wenselijk ervaren?

Er is een groot maatschappelijk en politiek draagvlak voor de invoering van een puntenrijbewijs. Het puntensysteem wordt door de meeste mensen als billijk en fair gezien. De maatregel past in een sfeer waarin meer nadruk wordt gelegd op normen en waarden. Algemeen is men van mening dat verkeersovertreders die recidiveren zwaarder gestraft moeten worden. Daarbij speelt zeker ook de ergernis een rol die men heeft over de acceptgiro's die men thuis bezorgd krijgt voor reeds lang geleden begane overtredingen die men zelf als niet schadelijk voor de verkeersveiligheid beschouwt (bijvoorbeeld een boete voor slechts enkele kilometers te hard rijden op een stille weg) terwijl men dagelijks ziet dat anderen zich in het verkeer zeer gevaarlijk gedragen (laten ze die wegpiraten maar eens pakken in plaats van mij).

Hoewel hun enthousiasme over het puntensysteem minder is dan bij bestuurders die hun voertuig hoofdzakelijk voor woon-werkverkeer gebruiken en degenen die hun voertuig hoofdzakelijk voor de privé-doeleinden gebruiken, is ook een meerderheid van de beroepschauffeurs voor het puntenrijbewijs. Bij de introductie van het puntensysteem in Frankrijk was dit niet het geval. Daar werd langdurig gestaakt en werden wegblokkades opgericht, omdat vrachtwagenchauffeurs vonden dat omdat zij veel meer kilometers maken dan andere weggebruikers, een veel grotere kans hebben om door het puntensysteem hun rijbewijs te verliezen. Naarmate een puntensysteem dichterbij komt, zouden de beroepschauffeurs in Nederland zich ook wel eens kunnen keren tegen een puntensysteem.

5.1.3 Is het puntenrijbewijs effectief (te maken)?

Er zijn geen overtuigende bewijzen dat een puntensysteem tot een vermindering van het aantal ongevallen leidt. Mogelijk heeft een puntensysteem wel enig effect op het aantal ongevallen, maar de condities ontbreken om dit nauwkeurig te kunnen meten. Aangenomen moet worden dat als een puntensysteem al tot een vermindering van het aantal ongevallen leidt, dit effect tamelijk gering zal zijn. Wel zijn er enige indicaties dat een puntensysteem tot andere gedragsintenties leidt (de wil om geen overtredingen te maken bij personen die in de buurt van de limiet komen) en zelfs tot enigszins ander gedrag (langer tijd tussen overtredingen naarmate de limiet meer in het zicht komt). Een absolute voorwaarde voor de effectiviteit van een puntensysteem is een hoge (subjectieve) pakkans.

Dit betekent dat een puntensysteem op basis van alleen staande houdingen hooguit een jaar effect zal hebben.

Net als in Frankrijk zal men dat eerste jaar na invoering nog denken dat men snel punten zal oplopen, maar als gebleken is dat de pakkans toch tamelijk laag is, zal de angst om gepakt te worden voor overtredingen waaraan punten gekoppeld zijn, snel afnemen. Over de effecten van cursussen om punten in mindering gebracht te krijgen is helaas nog te weinig bekend.

5.1.4 Zijn er bepaalde neveneffecten te verwachten?

In de landen waar een puntenrijbewijs is ingevoerd, zijn zowel de burgers als de overheid daar tevreden over. Ook in Frankrijk zijn er geen protesten meer te horen van de beroepschauffeurs.

Er bestaat niet of nauwelijks georganiseerd verzet tegen het puntensysteem. Op individueel niveau is bekend dat personen die in de buurt van de limiet dreigen te komen wat minder te voorspellen verkeersgedrag gaan vertonen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan sterk afremmen indien men denkt een politiewagen te hebben gezien. Over het algemeen valt dit echter wel mee. Het is niet bekend hoeveel bestuurders die vanwege een te veel aan punten tijdelijk de rijbevoegdheid is afgenomen, dan clandestien zullen gaan rijden. Waarschijnlijk zal dit fenomeen zich voor doen. Deze personen zullen er echter alles aan doen om niet gepakt te worden voor een verkeersovertreding. De verkeersveiligheid zal dan ook waarschijnlijk nauwelijks verminderen doordat personen zonder rijbevoegdheid blijven rijden. Als ongewenst neveneffect is in Duitsland, weliswaar op kleine schaal, nog te zien dat er beunhazen op de markt zijn die voor grof geld willen verklaren dat iemand bij hen een verbeteringscursus heeft doorlopen of in therapie is gegaan, terwijl dit niet het geval is geweest.

5.1.5 Wegen de kosten tegen de baten op?

In alle landen waar een puntensysteem is ingevoerd, is te zien dat men van een aanvankelijk eenvoudig naar een complex en uitgebreid systeem gaat. Het soort van overtredingen waarvoor strafpunten worden toebedeeld neemt toe en het puntensysteem wordt steeds fijnmaziger. Er komen na de initiële invoering ook steeds meer mogelijkheden om door goed gedrag (gedurende lange tijd geen overtredingen meer maken, het volgen van cursussen en in Duitsland zelfs in therapie gaan) punten ongedaan te maken. Ook komen er puntensystemen voor bepaalde doelgroepen (nu nog uitsluitend voor beginnende bestuurders). Dit alles betekent een toenemende belasting voor de politie, een steeds complexer wordende administratieve afwikkeling en een steeds omvangrijker wordend beheer van de punten. Daarnaast zullen er indien verbetercursussen worden ingevoerd, instanties moeten komen die toezicht houden op de kwaliteit van die cursussen. Meer bureaucratie en meer ambtenaren strookt niet met de algemene overheidsdoelstellingen. Het is twijfelachtig of de verwachte toch tamelijk geringe verkeersveiligheidswinst zal opwegen tegen al de kosten die aan een uitgebreid puntensysteem kleven.

5.2 Aanbeveling

Op de tweede vraag van de vorige paragraaf na (de brede maatschappelijke wens om een puntensysteem in te voeren) zijn alle andere vragen met 'nee' of met 'in geringe mate' beantwoord.

De vraag is nu hoe toch aan die brede maatschappelijke roep om een puntenrijbewijs te gemoed gekomen kan worden, zonder dat er zeer hoge juridisch-technische en praktische hobbels genomen moeten worden, het effect op de verkeersveiligheid positief zal zijn (en zeker niet negatief zal worden) en waarvan de kosten binnen de perken blijven.

Dit zou een eenvoudig puntensysteem voor alleen de staande houdingen kunnen zijn in combinatie met en een oplopende hoogte van de boetes wanneer er sprake is van recidive bij 'Wet-Mulder-overtredingen'. Met alleen een puntensysteem voor de staande houdingen zal de verkeersveiligheid hoogst waarschijnlijk niet toe nemen, ook als het om een zeer uitgebreid en complex systeem gaat. En dergelijk systeem zal dan ook uiterst eenvoudig gehouden moeten worden en voor zowel de politie als voor de personen die belast zijn met de administratie en het beheer, tot een zeer geringe taakverzwaring moeten leiden. Is dit niet mogelijk, dan zal van een puntensysteem voor staande houdingen afgezien moeten worden.

Ook de oplopende boetes van de 'Wet-Mulder-overtredingen' zullen geadministreerd en beheerd moeten worden. Dit vergt tijd en middelen. Deze kosten zullen verdisconteerd moeten worden in de hoogte van de boetes. Om aan de wens van de samenleving te gemoed te komen, zullen de boetes voor de eerste maal dat men een bepaald soort Mulder-overtreding maakt, wat om laag moeten gaan en zullen de boetes bij recidive aanmerkelijk omhoog moeten gaan.

Literatuur

Goldenbeld, C., Heidstra, J. Christ, R., Mäkinen T. Hakkert, S. (2000). *Legal and administrative measures to support police enforcement of traffic rules*. Deliverable 5 van het 4e kader EU-project 'Escape', VTT, Finland

Groeneveld, J.P., Frederikse, R., Mazor, L. (2002). *Draagvlakonderzoek 2002*, Rotterdam, AVV-rapportnummer: VO.2001.048

Hazevoet, A., Houwen, van der, K., Feenstra, W. Veling, F. (2002). *PROV-2001, Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid*, Veenendaal, TrafficTest-rapportnummer: TT02-52

Nägele, R., Vissers, J.A.M.M. (2000). *Doen en laten na de EMA: Een evaluatieonderzoek naar de leer- en gedragseffecten van de Educatieve Maatregelen Alcohol en verkeer*. Veenendaal TrafficTest Rapport TT00-119

Tuijn, Van, K.E. (1998) *Botsende belangen: de afweging tussen mobiliteit en verkeersveiligheid bij de intrekking van de rijbevoegdheid*. W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer

Twisk, D.A.M. (1999). *Kansrijke maatregelen voor beginnende bestuurders*. Leidschendam, SWOV-rapport nr: R-98-63

Weinbrecht, Ch. (2002). *Umsetzung des neuen Fahrerlaubnisrechts in Deutschland und aktuelle Vorhaben*, Artikel t.bijvoorbeeld het internationaler Kongress Driver Improvement in de bundel *Driver Improvement*, Wenen

Zaal, D. (1994). *Traffic Law Enforcement: A review of the literature*. Monash University Crash Research Centre. Report n0 53, Canberra

?, (2002) *Resultaten van het CBR uitsprakenonderzoek (zomer 2002)*. Rijswijk. NEA-rapportnummer: R20020147\13457