

Puntenstelsels

Samenvatting

Internationale studies laten zien dat het langetermijneffect van de invoering van een puntenstelsel op de verkeersveiligheid beperkt is. Desalniettemin is het puntenstelsel in veel landen ingevoerd: 19 van 27 lidstaten in de EU kennen in 2010 een puntenstelsel. Deze populariteit komt zeer waarschijnlijk doordat het publiek het als rechtvaardig beschouwt dat veelplegers harder worden aangepakt. In Nederland is in 2002 een puntenstelsel voor beginnende automobilisten ingevoerd. Dit is het beginnersrijbewijs. De ongevalsbetrokkenheid van beginnende automobilisten is na invoering van het beginnersrijbewijs niet sterker afgenomen dan bij ervaren automobilisten die niet onder het puntenstelsel vallen. Een puntenrijbewijs voor alle bestuurders in Nederland, waarbij in ieder geval punten worden toegekend aan rijden onder invloed, is in ontwikkeling.

Achtergrond en inhoud

Verkeersregels zijn er voor de bevordering van de veilige en vlotte afwikkeling van het verkeer. Toch worden verkeersregels veelvuldig overtreden. Om naleving van de regels te bewerkstelligen, worden overtreders bestraft. De toegevoegde waarde van een puntenstelsel is dat daarin rekening wordt gehouden met recidive. In deze factsheet wordt beschreven wat een puntenstelsel precies is en hoe het werkt. Vervolgens wordt ingegaan op de effecten van een puntenstelsel als methode om verdere verkeersovertredingen of ongevallen te voorkomen. De factsheet sluit af met een beschrijving van de stand van zaken op het gebied van een puntenstelsel in Nederland.

Wat is een puntenstelsel?

In een land met een puntenstelsel krijgt de verkeersovertreder, naast de reguliere straf voor de overtreding, ook strafpunten toebedeeld. Deze punten zijn persoonsgebonden, wat voor de handhaving betekent dat de punten slechts door staandehouding kunnen worden toegekend en niet via het kenteken aan de eigenaar van het voertuig kunnen worden opgelegd. In Engeland kunnen wel punten toegekend worden bij boetes op kenteken (bijvoorbeeld via een flitspaal). Aangenomen wordt dan dat de kentekenhouders de bestuurder is geweest. De bewijslast ligt in Engeland bij de kentekenhouders; deze moet het aantonen als hij of zij niet de bestuurder is geweest. Bij vrijwel alle vigerende puntenstelsels lopen verkeersovertreders meer punten op naarmate de verkeersovertreding ernstiger is. Indien een zekere puntenlimiet overschreden wordt, volgt daar meestal een ongeldigverklaring van het rijbewijs op. Om weer te kunnen rijden, moet men dan opnieuw rijexamen doen. Ook zijn er puntenstelsels waarbij de rijbevoegdheid voor een lange periode ontzegd wordt wanneer de puntenlimiet is bereikt. In vrijwel alle landen waar een puntenstelsel is ingevoerd, kunnen bestuurders door goed gedrag hun puntentotaal naar beneden brengen. Zo verjaren punten wanneer men over een zekere (lange) periode niet bekeurd wordt voor overtredingen die onder het puntenstelsel vallen. Ook bestaan er in bijna alle landen met een puntenstelsel zogenoemde driver-improvementcursussen, die puntenvermindering opleveren.

Hoe werkt een puntenstelsel?

Puntenstelsels bevatten meestal drie werkzame elementen: preventie, selectie en correctie.

Preventie

De preventieve werking van een puntenstelsel bestaat eruit dat de kans aanwezig is het rijbewijs te verliezen wanneer herhaaldelijk overtredingen worden begaan. Dit is een extra motief om zich aan de verkeersregels te houden. Er is een verschil tussen het 'generaal' preventief effect van een puntenstelsel en het 'speciaal' preventief effect van een puntenstelsel. Het generaal preventief effect moet blijken uit een afname van overtredingen bij alle bestuurders: men rijdt voorzichtiger om maar geen punt op te lopen. Het speciaal preventief effect moet blijken uit een afname van overtredingen bij bestuurders die een punt hebben opgelopen: men rijdt voorzichtiger doordat men al een punt heeft opgelopen.

Selectie

Wanneer verkeersdeelnemers die zich vaak gevaarlijk gedragen door een puntenstelsel uit het verkeerssysteem genomen kunnen worden, nog voordat ze een ongeval hebben veroorzaakt, is dat gunstig voor de verkeersveiligheid. Een puntenstelsel kan alleen als selectiemiddel effectief zijn als 'brokkenpiloten' tijdig worden opgespoord en punten een goede voorspeller zijn van toekomstige ongevallen.

Correctie

Puntenstelsels waarin bestuurders punten in mindering gebracht kunnen krijgen door een cursus te volgen, hebben een educatief element dat verweven is met de preventieve werking. Een puntenstelsel met educatieve elementen werkt alleen indien is aangetoond dat de kans op herhaling afneemt door een training te volgen die gedragsverandering beoogt.

Wat is er bekend over het algemeen preventieve effect van een puntenstelsel?

Hoewel steeds meer landen overgaan tot de invoering van een puntenstelsel – 19 van de 27 EU-lidstaten kennen in 2010 een puntenstelsel – is er betrekkelijk weinig bekend over het effect ervan. Vaak wordt als bewijs voor de effectiviteit van het puntenstelsel de afname van het aantal ongevallen in het eerste jaar na introductie genomen. Vooral in de eerste maanden na introductie is de daling van het aantal ongevallen doorgaans spectaculair. Na het eerste jaar neemt echter vrijwel altijd het aantal ernstige ongevallen weer toe (OECD, 2006). Op basis van alleen een vergelijking tussen het aantal ongevallen voor de invoering en na de invoering is het moeilijk om vast te stellen of een maatregel effectief is geweest. Er zijn immers veel meer factoren (in het Engels 'confounding factors' genoemd) dan alleen de maatregel, die veranderen in de tijd en die van invloed zijn op het aantal ongevallen. Zo blijkt dat de invoering van een puntenstelsel vaak samengaat met een verhoging van de handhaving en met publiekscampagnes. Voor zover bekend is alleen in Noorwegen, Finland en Nederland onderzoek verricht naar de effectiviteit van het puntenstelsels in zijn geheel, waarbij getracht is te controleren voor confounding factors (Stene, Sakshaug & Moe, 2008, aangehaald in Elvik et al., 2009; Hatakka et al., 2000, aangehaald in OECD, 2006; Vlaskveld & Stipdonk, 2009). Uit alle drie de onderzoeken bleek dat er geen blijvend effect van het puntenstelsel was op het aantal ernstige ongevallen.

Uit onderzoek uit Italië is echter wel weer gebleken dat na de invoering van een puntenstelsel in 2003 het gebruik van de autogordel blijvend is toegenomen (Zambon et al., 2007; Zambon et al., 2008). Hierbij moet aangetekend worden dat de invoering samenging met een verhoging van de handhaving en dat het gordelgebruik uitzonderlijk laag was vóór invoering (53% van de bestuurders droeg de gordel). Het zou kunnen dat de invoering van het puntenstelsel net dat zetje heeft gegeven om nieuwe gewoontevorming te laten ontstaan. Ook nam in zowel Italië (Farchi et al., 2008) als in Ierland (Hussain et al., 2005) direct na invoering het aantal ongevallen met ziekenhuisopname als afloop af. In beide landen nam daarna echter het aantal ziekenhuisopnamen weer toe.

Hoe groot is het speciaal preventieve effect van een puntenstelsel?

In Canada vonden Redelmeier, Tibshirani & Evans (2003) dat bestuurders alleen in de eerste periode (van ruim een maand) na punten te hebben opgelopen, de rijstijl zo aanpasten dat daardoor het ongevalsrisico duidelijk afnam. Na die korte periode was het ongevalsrisico weer even hoog als ervoor. Het ongevalsrisico halveerde in de periode van ruim een maand direct na te zijn gepakt als het om overtredingen met strafpunten van gemiddelde zwaarte ging (bij ongeveer vier van dergelijke overtredingen zou men de puntenlimiet overschrijden). Na die periode was het effect weer verdwenen. Wanneer het om grove overtredingen met veel punten ging (bij twee van dergelijke overtredingen zou men de puntenlimiet overschrijden), was in de periode van ruim een maand na te zijn gepakt de daling van het ongevalsrisico gering en statistisch niet significant. Dit lijkt erop te duiden dat de kleine groep van grove overtreeders zich weinig aantrekt van de gevolgen van een puntenstelsel en gewoon door blijft rijden.

Indicaties dat uitgebreide puntenstelsel een speciaal preventieve werking kunnen hebben, zijn ook gevonden in Australië en Engeland. Uit onderzoek in beide landen (Haque, 1987; Corbett et al., 2008) is gebleken dat naarmate bestuurders de limiet van het maximaal toegestane aantal punten dichterbij naderen, de periode tussen de geconstateerde overtredingen waarbij punten worden opgelopen, langer wordt. Hierbij moet wel aangetekend worden dat vanwege de omgekeerde bewijslast in Engeland, anderen (tegen betaling) de schuld op zich kunnen nemen. Het is dus in Engeland mogelijk om geen punten meer op te lopen doordat men ze (clandestien) afkoopt. Uit Nederlands onderzoek

(Vlakveld & Stipdonk, 2009) is gebleken dat er bij het beginnersrijbewijs geen sprake is van een speciaal preventieve werking. Zou deze er wel zijn, dan zou het aantal bestuurders met twee en drie punten lager moeten zijn dan op basis van kansberekening verwacht mag worden. Dit bleek niet het geval te zijn. Bij het beginnersrijbewijs worden alleen punten toegekend bij grove overtredingen en alleen bij staandehouding. Wanneer men 'geflits' is voor een grove snelheidsovertreding, loopt men geen punten op. Het gaat dus in Nederland alleen om grove overtredingen en een lage pakkans. Bovendien heeft de minister van Justitie in mei 2009 de Tweede Kamer laten weten dat in lang niet alle gevallen punten zijn toegekend bij geconstateerde grove overtredingen van beginnende bestuurders. Dit kan er mede toe hebben bijgedragen dat in Nederland geen enkel spoor gevonden is van een speciaal preventieve werking.

De resultaten van de genoemde onderzoeken duiden erop dat van een puntenstel een tijdelijke speciaal preventieve werking kan uitgaan. Die preventieve werking is groter en langer naarmate de subjectieve pakkans groter is, men ook bij minder grove overtredingen punten krijgt toegewezen en de limiet van het maximaal aantal punten meer in het zicht komt. Het lijkt erop dat op de groep van grove overtreeders een puntenstelsel weinig indruk maakt.

Hoe groot is de selectieve werking van een puntenstelsel?

Uit onderzoek (Chen et al., 1995; Diamantopoulou, 1997) blijkt dat vooral zware overtredingen waarbij bestuurders veel strafpunten oplopen, goede voorspellers zijn voor toekomstige ongevallen. Het verband is het sterkst bij jonge, beginnende automobilisten. Een bekeuring bleek al zoveel voorspellende waarde te hebben dat een tweede en derde overtreding daar nauwelijks meer iets aan toevoegden. Een puntenstelsel, en zeker een puntenstelsel waarbij alleen aan grove overtredingen punten worden toegekend, heeft een gebrekkige selectiviteit. Veruit de meeste verkeersovertredingen worden niet opgemerkt. Vaak zal uitsluiting op basis van een puntenstelsel te laat komen. Verondersteld wordt dat het selectieve effect van een puntenstelsel op de verkeersveiligheid verwaarloosbaar klein is.

Hoe groot is correctieve/educatieve werking van een puntenstel?

Driver-improvementtrainingen zijn trainingen die verandering in gedrag en attitude proberen te bewerkstelligen. Er zijn enkele meta-analyses naar het effect van dergelijke verplichte cursussen uitgevoerd. Een overzicht van deze onderzoeken is te vinden in het SUPREME-rapport *Rehabilitation and Diagnostics* (SUPREME, 2007). De meta-analyse van Ker et al. (2005) ontbreekt nog in dat overzicht. Uit de meta-analyses komt naar voren dat gemiddeld genomen de driver-improvement-trainingen geen tot een heel klein effect hebben. Dit neemt niet weg dat er enkele cursussen zijn waarbij een duidelijke afname van recidive is gevonden; deze zijn vrijwel allemaal gericht op het tegengaan van rijden onder invloed.

Hoe staat het met het puntenrijbewijs in Nederland?

In Nederland bestaat sinds 2002 voor beginnende bestuurders een tamelijk eenvoudig puntenstelsel. Wie in de eerste vijf jaar van het rijbewijsbezit drie ernstige overtredingen begaat waarbij men staande wordt gehouden, moet een rijtest doen. Als de rijvaardigheids capaciteiten onvoldoende blijken te zijn, moet men opnieuw een rijexamen afleggen. Na invoering van het beginnersrijbewijs is het aantal ernstige ongevallen bij de groep van jonge bestuurders (waarvan er veel het beginnersrijbewijs hebben) niet sterker afgenomen dan bij een groep van iets oudere bestuurders (waarvan maar een klein percentage het beginnersrijbewijs heeft; Vlakveld & Stipdonk, 2009). Dit maakt het onwaarschijnlijk dat het Nederlandse puntenrijbewijs voor beginners een gunstig effect heeft op de ongevalsbetrokkenheid van beginnende bestuurders.

In 2008 is de Wegenverkeerswet dusdanig gewijzigd dat het rijbewijs ongeldig wordt verklaard van elke bestuurder die voor de tweede keer in vijf jaar tijd betrapt wordt op het rijden met meer alcohol in het bloed dan is toegestaan (bij de tweede overtreding moet het gaan om meer dan 1 promille). De wet zal pas in werking treden als ook de onderliggende wetgeving is aangepast; naar verwachting zal dat in 2010 zijn. Inmiddels is echter de behoefte ontstaan om ook andere excessieve overtredingen onder het puntenstelsel te laten vallen. Daarbij zou het alleen gaan om overtredingen waarbij de bestuurder wordt staande gehouden. Op dit moment volgt op ongeveer 20% van alle geconstateerde overtredingen een staandehouding; de overige 80% wordt via de Wet Mulder afgewikkeld op kenteken.

Is er draagvlak voor een puntenstelsel?

Uit een vragenlijstonderzoek in 23 Europese landen, waaronder Nederland (SARTRE, 2004), blijkt dat 76% van alle automobilisten in deze landen voor een puntenstelsel is dat gelijk is voor alle landen in de Europese Unie. In Engeland, het eerste Europese land waar al in de jaren zestig van de vorige eeuw een puntenstelsel is ingevoerd(), zijn er echter signalen dat het publiek draagvlak aan het afbrokkelen is (Nolén & Östlin, 2008).

Het draagvlak onder de Nederlandse bevolking voor de invoering van een puntenstelsel is groot. Door NEA Transportonderzoek en -opleiding is in 2002 een vragenlijstonderzoek gedaan waaruit bleek dat ongeveer driekwart van de Nederlanders voor invoering van een puntenstelsel was (NEA, 2002). Ook in een draagvlakonderzoek dat in 2002 in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer door Nipo Consult is uitgevoerd (Groeneveld, Frederikse & Mazor, 2002), blijkt dat een overgrote meerderheid van de Nederlanders (85%) voorstander van een puntenstelsel is. Tevens is in dit onderzoek gevraagd naar de verwachte effectiviteit van de invoering van een puntenstelsel. Deze verwachtingen zijn veel groter dan op basis van onderzoek verondersteld mag worden. Zo verwacht 33% van de Nederlanders dat de invoering van een algemeen puntenstelsel tot een grote verbetering van de verkeersveiligheid zal leiden en 23% denkt dat dit tot een tamelijk grote verbetering zal leiden.

Wat betekent invoering van een puntenstelsel voor de verkeersveiligheid in Nederland?

Door aannames te doen op basis van de bevindingen in Canada (Redelmeier, Tibshirani & Evans, 2003) kan een ruwe schatting van de speciaal preventieve werking van een puntenstelsel in Nederland berekend worden.

De reductie zal enkele verkeersdoden per jaar zijn, wanneer wordt aangenomen dat de speciaal preventieve werking bij *middelzware* overtredingen in Canada (een halvering van het ongevalsrisico in de maand nadat men bij een overtreding een punt of punten heeft opgelopen) geldt voor *zware* overtredingen Nederland, en als bovendien wordt aangenomen dat in dat Nederlandse puntenstelsel:

- alleen punten worden toegekend aan grove overtredingen waarbij bestuurders worden staande gehouden;
- de Wet Mulder voor lichtere overtredingen niet verandert;
- twee overtredingen met strafpunten binnen een periode van vijf jaar nodig zijn om de rijbevoegdheid (tijdelijk) te verliezen,

Als echter aangenomen wordt dat de speciaal preventieve werking bij *zware* overtredingen in Canada (een daling die statistisch niet significant is) gelijk is aan die bij *zware* overtredingen in Nederland, zal de speciaal preventieve werking van het genoemde puntenstelsel vrijwel nihil zijn.

Naast de speciaal preventieve werking is er echter nog de generaal preventieve werking. Het is niet in te schatten hoe groot dit effect zal zijn. De ervaring uit het buitenland leert dat dit effect groot is in de eerste maanden na invoering; het aantal ongevallen daalt dan vaak sterk. Indien bestuurders er, na het eerste jaar na invoering, achter komen dat de kans om het rijbewijs te verliezen toch niet zo groot is, loopt dit begineffect langzaam terug.

De werking van puntenstelsels wordt groter door verhoging van de pakkans, door publiekscampagnes om de subjectieve pakkans te verhogen en door het toekennen van punten aan ook de mindere zware overtredingen.

Welk ongewenst gedrag kan door een puntenstelsel in de hand gewerkt worden?

Neveneffect: rijden zonder rijbewijs

Als een straf (in dit geval niet meer mogen rijden) een automobilist zwaar treft, maar de controle op de naleving van die straf gering is, dan zal men snel geneigd zijn de straf in de wind te slaan. Van de bestuurders in Engeland die de rijbevoegdheid was ontnomen op basis van het puntenstelsel, gaf 40% in een vragenlijstonderzoek toe dat ze toch reden (Knox et al., 2003). Men zou denken dat bestuurders zonder rijbewijs zich strikt aan de regels houden om niet tegen de lamp te lopen. Toch bleek uit het genoemde Engelse onderzoek dat het ongevalsrisico van bestuurders die reden zonder rijbewijs 3 tot 9 keer hoger was dan dat van alle bestuurders.

Neveneffect: doorrijden na een ongeval

Een ander ongewenst neveneffect van een puntenstelsel is dat de neiging zal toenemen om door te rijden na het veroorzaken van een ongeval. Om dit te voorkomen én om ervoor te zorgen dat het effect van het puntenstelsel groter wordt, moet de kans om bij een overtreding staande te worden gehouden stijgen. Dit betekent noodzakelijkerwijs meer politie op straat. Daarbij moet er wel voor

gezorgd worden dat de politie zich niet uitsluitend richt op de kleine groep van grove overtreeders, maar ook op de grote groep van minder grove overtreeders.

Conclusies

De verwachting dat een puntenstelsel de verkeersveiligheid sterk bevordert, strookt niet geheel met de feiten. Weliswaar is betrekkelijk weinig onderzoek gedaan naar de effecten van puntenstelsels op de verkeersveiligheid, maar het lijkt er sterk op dat puntenstelsels slechts een bescheiden bijdrage leveren aan de verkeersveiligheid. Vanwege een overschatting van de kans om het rijbewijs te verliezen, zal er hoogstwaarschijnlijk in het eerste jaar na de introductie van een puntenstelsel wel een (sterke) daling van het aantal verkeersslachtoffers te zien zijn. Het effect van een puntenstelsel kan vergroot worden door vergroting van de pakkans, door vergroting van de subjectieve pakkans met publiekscampagnes, en door ook punten toe te kennen aan de lichtere overtredingen.

Publicaties en bronnen

Chen, W., Cooper, P. & Pinili, M. (1995). [Driver accident risk in relation to the penalty point system in British Columbia](#). In: Journal of Safety Research, vol. 26, nr. 1, p. 9-18.

Corbett, C., et al. (2008). [Does the threat of disqualification deter drivers from speeding?](#) Road Safety Research Report 96. Department for Transport DfT, London.

Diamantopoulou, K., et al. (1997). [The relationship between demerit points accrual and crash involvement](#). Monash University Accident Research Centre, Victoria, Australia.

Elvik, R., et al. (red.) (2009). [The handbook of road safety measures](#). Second revised edition. Elsevier, Amsterdam [etc.].

Farchi, S., et al. (2007). [Evaluation of the health effects of the new driving penalty point system in the Lazio region, Italy, 2001-4](#). In: Injury Prevention, vol. 13, p. 60-64.

Groeneveld, J.P., Frederikse, R. & Mazor, L. (2002). [Draagvlakonderzoek 2002; Resultaten van een onderzoek onder de Nederlandse bevolking naar draagvlak voor verkeers- en vervoersbeleid 1992 t/m 2002](#). Adviesdienst Verkeer en Vervoer AVV, Rotterdam.

Haque, M.O. (1987). [Evaluation of the Demerit Points Systems DPS in deterring traffic offences](#). General Report GR 87/21. Road Traffic Authority RTA, Hawthorn, Victoria.

Hatakka, M., et al. (2000). [A follow-up study 1996-1998 on the effects of a revised penalty system for traffic offences](#). In: Reports and Memoranda of the Ministry of Transport and Communications, Helsinki. [in het Fins]

Hussain, O.T., et al. (2005). [Speeding and maxillofacial injuries: Impact of the introduction of penalty points for speeding offences](#). In: British Journal of Oral and Maxillofacial Surgery, vol. 44, nr. 1, p. 15-19.

Ker, K., et al. (2005). [Post-licence driver education for the prevention of road traffic crashes: a systematic review of randomised controlled trials](#). In: Accident Analysis and Prevention, vol. 37, nr. 2, p. 305-313.

Knox, D., et al. (2003). [Research into unlicensed driving. Final report](#). Road Safety Research Report 48. Department for Transport DfT, London.

NEA (2002). [Resultaten van het CBR uitsprakenonderzoek](#). NEA Transportonderzoek en -opleiding, Rijswijk.

Nolén, S. & Östlin, H. (2008). [Penalty points system - A pre-study](#). Publication number 2008-12, Väg Trafikinspektionen (Swedish Road Traffic Inspectorate), Borlänge.

OECD (2006). [*Young drivers: the road to safety*](#). Organisation for Economic Co-operation and Development OECD / European Conference of Ministers of Transport ECMT / CEMT, Joint OECD/ECMT Transport Research Centre, Paris.

Redelmeier, D.A., Tibshirani, R.J. & Evans, L. (2003). [*Traffic-law enforcement and risk of death from motor-vehicle crashes; Case-crossover study*](#). In: The Lancet, vol. 361, nr. 9376, p. 2177-2182.

SARTRE (2004). [*SARTRE 3, European drivers and road risk; Part 1: Report on principal results*](#). Institut National de Recherche sur les Transport et leur Sécurité (INRETS), Paris.

Stene, T.M., Sakshaug, K. & Moe, D. (2008). [*Evaluering av prikkbelastning av førerkort*](#). Rapport SINTEF A4448. SINTEF Teknologi og Samfunn, Trondheim. [In het Noors]

SUPREME (2007). [*Thematic report: Rehabilitation and diagnostics*](#). Directorate-General for Transport and Energy (TREN), European Commission, Brussels.

Vlakveld, W.P. & Stipdonk, H. (2009). [*Eerste verkenning naar de effectiviteit van het beginnersrijbewijs in Nederland*](#). D-2009-2. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Zambon, F., et al. (2008). [*Sustainability of the effects of the demerit points system on seat belt use: a region-wide before-and-after observational study in Italy*](#). In: Accident Analysis and Prevention, vol. 40, nr. 1, p. 231-237.

Zambon, F., et al. (2007). [*Evidence-based policy on road safety: the effect of the demerit points system on seat belt use and health outcomes*](#). In: Journal of Epidemiology and Community Health, vol. 61, p. 877-881.