

Rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland

Dr. ir. M.A. Vis (SWOV), dr. Ch. Goldenbeld (SWOV) & drs. B. van Bruggen (Landelijk Parket Team Verkeer)

R-2010-13

Rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland

Schatting van omvang en verkeersveiligheidseffecten in de periode 2003-2008

R-2010-13

Dr. ir. M.A. Vis (SWOV), dr. Ch. Goldenbeld (SWOV) & drs. B. van Bruggen (Landelijk Parket Team Verkeer)

Leidschendam, 2010

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Documentbeschrijving

Rapportnummer:	R-2010-13
Titel:	Rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland
Ondertitel:	Schatting van omvang en verkeersveiligheidseffecten in de periode 2003-2008
Auteur(s):	Dr. ir. M.A. Vis (SWOV), dr. Ch. Goldenbeld (SWOV) & drs. B. van Bruggen (Landelijk Parket Team Verkeer)
Projectleider:	Dr. ir. M.A. Vis
Projectnummer SWOV:	7.4.4.3
Trefwoord(en):	Offence; offender; driving (veh); driving license; confiscation (driving license); accident proneness; accident rate; traffic; safety; enforcement (law); Netherlands; SWOV
Projectinhoud:	In Nederland is er een toenemende belangstelling voor mensen die zich herhaaldelijk misdragen in het verkeer. Bestuurders zonder geldig rijbewijs maken deel uit van deze groep. In dit rapport wordt geschat hoe groot deze groep ongeveer was in de periode 2003-2008 en wat dit heeft betekend voor de verkeersveiligheid.
Aantal pagina's:	36 + 58
Prijs:	€ 15,-
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 2010

De informatie in deze publicatie is openbaar.
Overname is echter alleen toegestaan met bronvermelding.

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV
Postbus 1090
2260 BB Leidschendam
Telefoon 070 317 33 33
Telefax 070 320 12 61
E-mail info@swov.nl
Internet www.swov.nl

Samenvatting

In Nederland is er een toenemende belangstelling voor mensen die zich herhaaldelijk misdragen in het verkeer. Bestuurders zonder geldig rijbewijs maken deel uit van deze groep. Om goede beleidsvorming op dit terrein mogelijk te maken, is het van belang om na te gaan om hoeveel personen het eigenlijk gaat en in welke mate zij bijdragen aan de verkeersonveiligheid. Daarom heeft de SWOV hier een studie naar uitgevoerd.

Er zijn verschillende vormen van rijden zonder geldig rijbewijs. Zo zijn er bestuurders die nooit een rijbewijs hebben bezeten. Er zijn ook bestuurders die rijden terwijl er een maatregel of sanctie op het rijbewijs geldt, bijvoorbeeld een rijontzegging of een ongeldigverklaring. Ten slotte zijn er bestuurders die rijden terwijl hun rijbewijs is ingevorderd (door de politie), ingehouden of geschorst.

De eerste onderzoeksvraag betreft de mate waarin rijden zonder geldig rijbewijs voorkomt, in het verkeersveiligheidsonderzoek doorgaans uitgedrukt in de afstand die er in het verkeer wordt afgelegd. De tweede vraag betreft het (verhoogde) risico per kilometer. Door afgelegde afstand en het risico per kilometer te combineren is een indruk te krijgen van het extra aantal slachtoffers als gevolg van het rijden zonder rijbewijs, en op deze wijze het 'bereik' van maatregelen (reductie van het aantal slachtoffers) als er niet meer zonder rijbewijs wordt gereden. Beide onderwerpen, omvang en risico, worden in dit rapport behandeld.

De omvang van rijden zonder geldig rijbewijs

De eerste onderzoeksvraag betreft dus de mate waarin rijden zonder geldig rijbewijs voorkomt. Bij dit onderwerp is het echter niet mogelijk om te kijken naar de afgelegde afstanden, omdat gegevens hierover niet beschikbaar zijn. In dit onderzoek is de omvang daarom uitgedrukt in het aandeel en het aantal bestuurders zonder geldig rijbewijs.

In het onderzoek is ingezoomd op het rijden tijdens een zogeheten Ontzegging van de Bevoegdheid tot het besturen van Motorrijtuigen (OBM, of 'rijontzegging'). Hierover zijn goede gegevens voorhanden, waaruit onder meer is af te leiden hoe groot de betreffende groep mensen is. Iets dergelijks is bijvoorbeeld niet mogelijk voor bestuurders die nooit een rijbewijs hebben gehaald. Deze beperking tot de rijontzegging betekent dus dat maar een deel van het rijden zonder geldig rijbewijs in beeld wordt gebracht.

Per jaar wordt in Nederland ongeveer 16.000 keer een onvoorwaardelijke rijontzegging opgelegd. Omdat bij een deel daarvan (circa 9.000) de rijontzegging over de jaargrens heen gaat, zijn er elk jaar ongeveer 25.000 mensen die een onvoorwaardelijke rijontzegging hebben, ongeacht de lengte ervan. Rekening houdend met de duur van de rijontzeggingen, betekent dit dat er op elk moment in Nederland ongeveer 9.000 personen met een rijontzegging zijn. Dit betreft voornamelijk houders van het rijbewijs B. Er zijn in Nederland ongeveer 10 miljoen mensen met een rijbewijs B. Dit

betekent dat op elk moment circa 9 op de 10.000 rijbewijs B-houders een rijontzegging hebben.

Een deel van de personen met een rijontzegging blijkt toch af en toe een motorrijtuig te besturen. Elk jaar worden namelijk ongeveer 1.200 (unieke) personen staande gehouden tijdens het rijden met een rijontzegging. Dat wil zeggen dat elk jaar 5% van de mensen met een rijontzegging daadwerkelijk gepakt wordt voor het besturen een motorrijtuig. Dit is een ondergrens van het aandeel personen met een rijontzegging dat toch weleens een motorrijtuig bestuurt. Het werkelijke aandeel zal hoger liggen.

We kunnen op twee verschillende manieren schatten hoeveel hoger het werkelijke aandeel ligt. Ten eerste doet een recente enquête vermoeden dat het aandeel personen met een rijontzegging dat toch weleens aan het verkeer deelneemt, hoger is dan de hierboven genoemde 5%. Van de 132 ondervraagde personen die aangaven dat hun rijbewijs ooit was 'afgenomen', gaf 12% toe tijdens die periode tóch weleens een motorrijtuig te hebben bestuurd. Omdat aangenomen kan worden dat mensen terughoudend zijn om dergelijke gevoelige informatie te geven, is het mogelijk dat het werkelijke aandeel hoger ligt dan 12%.

Ten tweede kan uit gegevens over staandehoudingen en verkeerscontroles worden geschat dat 6 tot 9 van de 10.000 bestuurders in het verkeer een rijontzegging hebben. Dit aandeel is vergelijkbaar met het aandeel rijbewijs B-houders met een rijontzegging (9 op de 10.000). Dit moet tot de conclusie leiden dat het aandeel personen met een rijontzegging dat toch weleens een motorrijtuig bestuurt, ver boven de eerder genoemde 5% ligt. Dit is echter uit de beschikbare gegevens niet te concluderen, bijvoorbeeld omdat onbekend is of bestuurders met een rijontzegging gemiddeld minder, evenveel of meer kilometers afleggen dan bestuurders zonder rijontzegging.

Samenvattend kunnen we ervan uitgaan dat een deel van de mensen met een rijontzegging toch weleens een motorrijtuig bestuurt: 5% van de personen met een rijontzegging wordt daadwerkelijk gepakt, en bij een recente enquête geeft 12% toe toch weleens een motorrijtuig te hebben bestuurd terwijl het rijbewijs was ingenomen. Ten slotte is het aandeel bestuurders met een rijontzegging van een vergelijkbare omvang als het aandeel rijbewijs B-houders met een rijontzegging.

We kunnen ook op een andere manier kijken naar de vraag hoe vaak rijden tijdens een rijontzegging voorkomt. Zo kunnen we voor een willekeurig moment van de dag schatten welk aandeel van de bestuurders een rijontzegging heeft. Als we het aandeel bestuurders met een rijontzegging in het verkeer (6 tot 9 op de 10.000) vergelijken met het totale aantal bestuurders in het verkeer op elk moment overdag (650.000), dan kunnen we concluderen dat overdag op elk moment tussen de 400 en 600 bestuurders een rijontzegging hebben.

Bovenstaande schattingen hebben specifiek betrekking op de rijontzegging. Als we kijken naar alle vormen van rijden zonder geldig rijbewijs samen, dan betreft het naar schatting op elk moment circa 4 tot 20 van de 1.000 bestuurders.

Rijden zonder geldig rijbewijs en verkeersveiligheid

De tweede onderzoeksvraag betreft de invloed van het rijden zonder geldig rijbewijs op de verkeersveiligheid. Daarbij kan niet worden ingezoomd op het rijden tijdens een rijontzegging. In de nu beschikbare gegevens kan namelijk geen onderscheid gemaakt worden naar de reden waarom een bestuurder geen geldig rijbewijs heeft. Alle verschillende vormen worden daarom tegelijk beschouwd.

Bestuurders zonder geldig rijbewijs hebben een hoger risico dan bestuurders met een geldig rijbewijs. In verschillende, buitenlandse studies is gewezen op de soms sterke verknoping tussen rijden zonder geldig rijbewijs en andere probleemvelden zoals rijden onder invloed, een crimineel gedragspatroon of een subcultuur waarin rijden zonder rijbewijs als normaal en acceptabel wordt beschouwd. Voor zover ons bekend is in Nederland hiernaar geen onderzoek gedaan. Op basis van verschillende aannames is af te leiden dat een risicoverhoging van een factor 2,5 mogelijk is in Nederland. Dit is allereerst af te leiden uit een vergelijking van de ongevals-betrokkenheid van zogeheten eerste en tweede botsers in ongevallen tussen twee personenauto's waarvan de bestuurder al dan niet een geldig rijbewijs had. Uit studies in andere landen blijkt dat ook daar bestuurders zonder geldig rijbewijs vaker betrokken zijn bij (ernstige) ongevallen dan bestuurders met een geldig rijbewijs. Onderzoek in de VS en Groot-Brittannië wijst op een 2,7 tot 9 keer hoger relatief risico. Deze cijfers zijn niet zonder meer over te zetten naar Nederland.

In Nederland zou slechts een klein deel van de ongevallen worden bespaard als personen met een maatregel of sanctie op het rijbewijs niet meer als bestuurder van een motorrijtuig aan het verkeer zouden deelnemen. Het totale aantal te besparen ongevallen zal hooguit in de orde van een promille liggen.

Summary

Driving without a valid licence in the Netherlands; How frequent is it and what does it mean for road safety?

In the Netherlands, there is an increasing interest in multiple traffic offenders. Drivers without a valid licence belong to this group. For good policy making it is important to establish the number of these offenders and to which extent they harm road safety. For this reason SWOV carried out a study into this issue.

There are different forms of driving without a valid licence. In the first place, there are drivers who have never possessed a licence. Then there are drivers who drive while a measure or sanction invalidates the licence, for example in the form of a disqualification or an annulment. Finally, there are drivers who drive a car while their licence has been confiscated (by the police), withdrawn or suspended.

The first research question concerns the extent to which driving without a licence takes place; in road safety research this is mostly expressed in the distance travelled in traffic. The second question concerns the (increased) crash rate per kilometre. Combining the distance travelled and the crash rate per kilometre can give an idea of the number of extra casualties due to driving without a licence and also of the effect of measures (reduction in casualties) if driving without a licence no longer happens. Both subjects, size of the problem and risk, expressed in crash rate per kilometre, will be discussed in this report.

The magnitude of the problem

The first research question involves the extent to which driving without a licence occurs. For this problem, however, it is not possible to look at the distances travelled because no data is available. In the present study, the size of the problem is expressed in the proportion and number of drivers without a valid licence.

The focus of this study is on driving while being disqualified from driving as sound data is available which allows determining the size of the group of offenders. This can not be done, for example, for drivers who have never possessed a licence. Limiting the study to those who have been disqualified has as its consequence that only part of the driving without a licence is investigated.

In the Netherlands, obligatory disqualification from driving is imposed approximately 16,000 times per year. Because in a number of cases (circa 9,000) the disqualification from driving covers a period falling in two different years, approximately 25,000 people per year have an obligatory disqualification from driving, irrespective of its duration. Taking the durations of the disqualifications from driving into account, this means that at any given moment there are about 9,000 people with an obligatory disqualification from driving in the Netherlands. This mainly concerns holders of a category B licence (the licence for driving a passenger car). The

Netherlands counts approximately 10 million B licence holders. Therefore, at any given time approximately 9 in every 10,000 B licence holders has an obligatory disqualification from driving.

A share of those having an obligatory disqualification from driving are found to nonetheless drive a motorized vehicle at times. Every year, approximately 1,200 (unique) persons are stopped while driving during an obligatory disqualification from driving. This means that every year 5% of those who have been punished with an obligatory disqualification from driving are apprehended for driving a motorized vehicle. This is the minimum proportion of people with an obligatory disqualification from driving who do indeed sometimes drive a motorized vehicle. The true proportion is probably higher.

An estimate of how much higher the true proportion actually is can be made in two different ways. In the first place, the results of a recent survey suggest that the proportion of people with an obligatory disqualification from driving who do indeed sometimes participate in traffic is higher than the 5% which is given above. Out of 132 subjects who indicated that their licence had been 'taken from them' at some time or other, 12% admitted to sometimes having driven a motorized vehicle during that period. Because it can be safely assumed that people are reticent in giving such delicate information, the true proportion may be higher than 12%.

In the second place, on the basis of data of the numbers of people stopped and traffic controls it can be estimated that 6 to 9 out of 10,000 drivers in traffic have an obligatory disqualification from driving. This proportion is comparable to that of B licence holders with an obligatory disqualification from driving (9 in 10,000). This must lead to the conclusion that the proportion of people with an obligatory disqualification from driving who do indeed sometimes drive a motorized vehicle, is much higher than the 5% mentioned earlier. However, it is not possible to come to this conclusion on the basis of the available data, because it is, for example, not known whether drivers with an obligatory disqualification from driving on average travel fewer, the same or more kilometres than drivers without an obligatory disqualification from driving.

Summarizing, it is fair to assume that a proportion of those with an obligatory disqualification from driving do indeed sometimes drive a motorized vehicle: 5% of the persons with an obligatory disqualification from driving is actually apprehended, and in a recent survey 12% admits to sometimes having driven a motorized vehicle while being disqualified from driving. Finally, the proportion of drivers in traffic with an obligatory disqualification from driving is comparable to the proportion of B licence holders with an obligatory disqualification from driving.

The issue of how often driving during an obligatory disqualification from driving occurs, can also be approached in a different manner. An estimate of the proportion of drivers in traffic with an obligatory disqualification from driving can be made for a given time of day. If the proportion of drivers with an obligatory disqualification from driving (6 to 9 in 10,000) is then compared with the total number of drivers in traffic at any given time during daytime (650,000), it can be concluded that during at any given time during daytime between 400 and 600 drivers in traffic have an obligatory disqualification from driving.

The above estimates all concern obligatory disqualification from driving. Taking together all types of driving without a valid licence, an estimated 4 to 20 in 1,000 drivers without a valid licence participate in traffic at any given time.

Driving without a valid licence and road safety

The second research question involves the road safety effects of driving without a valid licence. For this issue it is not possible to focus on driving during an obligatory disqualification from driving. The data that is available at present does not distinguish between the reasons for which drivers do not have a valid licence. Therefore, all different types of driving without a valid licence are studied together.

Drivers without a valid licence have a higher crash rate than drivers who are in the possession of a valid licence. Several international studies have indicated a sometimes strong connection between driving without a valid licence and other problem areas like driving under the influence of alcohol, a pattern of criminal behaviour, or a subculture that considers driving without a licence as normal and acceptable. To our knowledge no research into this subject has been done in the Netherlands. Making several assumptions it is suggested that an increase of the crash rate with a factor of 2.5 is possible in the Netherlands. This may in the first place be concluded from a comparison of the crash involvement of so-called first and second colliders in crashes between two passenger cars of which the driver did or did not have a valid licence.

Other international studies also indicate that drivers without a valid driving licence are involved in (serious) crashes more frequently than drivers who are in the possession of a valid licence. Research in the United States and the United Kingdom indicates a 2.7 to 9 times higher relative crash rate. This cannot directly be used for the Netherlands.

In the Netherlands, only a small number of the crashes could be saved if people with a measure or sanction on their licence would no longer participate in traffic. The total number of crashes saved would be a fraction of a percent.

Inhoud

Afkortingen en begrippen	11	
Voorwoord	12	
1. Inleiding	13	
1.1. Verschillende vormen van rijden zonder rijbewijs	13	
1.2. Twee onderzoeksvragen	13	
1.3. Beschikbare gegevens voor dit onderzoek	14	
1.4. Leeswijzer	14	
2. Onderzoeksvragen en afbakening	15	
2.1. Wat is 'rijden zonder geldig rijbewijs' en welke vorm is onderzocht?	15	
2.2. Hoe meet je hoe vaak rijden zonder geldig rijbewijs voorkomt?	16	
2.3. Wat is een goede maat voor hoe onveilig bestuurders zijn?	16	
2.4. De onderzoeksvraag nauwkeurig gedefinieerd	17	
3. Methode van onderzoek	18	
3.1. Literatuurstudie	18	
3.2. Vaststellen van de omvang van rijden tijdens een rijontzegging	19	
3.3. Vaststellen van de ernst van rijden zonder geldig rijbewijs met betrekking tot de verkeersveiligheid	20	
4. Resultaten	23	
4.1. Onderzoeksvraag 1: omvang rijden zonder geldig rijbewijs	23	
4.1.1. Het buitenland	23	
4.1.2. Nederland	24	
4.2. Onderzoeksvraag 2: het gevaar van rijden zonder geldig rijbewijs	29	
4.2.1. Het buitenland	29	
4.2.2. Nederland	30	
5. Samenvatting van de belangrijkste bevindingen	33	
5.1. De omvang van rijden zonder geldig rijbewijs	33	
5.2. Het gevaar van rijden zonder geldig rijbewijs	34	
Literatuur	35	
Bijlagen A t/m L	37	
Bijlage A	Maatregelen en sancties rijbewijssysteem	39
Bijlage B	Feitcodes bij rijden zonder geldig rijbewijs	44
Bijlage C	Kennis uit de internationale literatuur	49
Bijlage D	Aantal rijbewijshouders in Nederland	71
Bijlage E	Het aantal personenautobestuurders in het verkeer	72
Bijlage F	Het totale aantal staandehoudingen in Nederland	74

Bijlage G	Staandehoudingen bij rijden zonder geldig rijbewijs	76
Bijlage H	Het aantal rijontzeggingen (OBM)	78
Bijlage I	Staandehoudingen tijdens een rijontzegging	83
Bijlage J	Enquête in opdracht van het Landelijk Parket Team Verkeer	87
Bijlage K	Bepaling van het aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs in het verkeer	89
Bijlage L	Discussiepunten rond het gevaar van rijden zonder geldig rijbewijs	93

Afkortingen en begrippen

Afkortingen

BRON	Bestand geRegistreerde Ongevallen in Nederland
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CRB	Centraal Rijbewijzen- en Bromfietscertificatenregister
KLPD	Korps landelijke politiediensten
MON	Mobiliteitsonderzoek Nederland
OBM	Ontzegging van de Bevoegdheid tot het besturen van Motorrijtuigen
PaG	Parket-Generaal
RDW	Dienst Wegverkeer (in de volksmond: Rijksdienst voor het Wegverkeer)

Begrippen

Staanhouding	Bij een staanhouding wordt de verdachte kort ter plaatse gehouden om bijvoorbeeld de identiteit te controleren.
Aanhouding	Het ontnemen van de bewegingsvrijheid van een persoon door politiediensten. In de volksmond ook wel arrestatie genoemd. (Bron: nl.wikipedia.org, 9 februari 2010)
Ongeldigverklaring	Het ongeldig verklaard worden van het rijbewijs. De betreffende persoon heeft daardoor geen rijbewijs meer. Mogelijke einduitkomst van een bestuursrechtelijk proces.
Rijontzegging	Populaire uitdrukking voor Ontzegging van de Bevoegdheid tot het besturen van Motorrijtuigen (OBM). Tijdelijk verbod om een motorrijtuig te besturen, ongeacht de categorie. Mogelijke einduitkomst van een strafrechtelijk proces.
Invordering, inname, inhouding, schorsing	Juridische termen voor fasen in het strafrechtelijke of bestuursrechtelijke proces die (kunnen) leiden tot een rijontzegging respectievelijk een ongeldigverklaring van het rijbewijs.

Voorwoord

Dit rapport beschrijft het SWOV-onderzoek naar gegevens over het rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland. Verschillende instanties en personen hebben een bijdrage geleverd aan de gegevensverzameling en aan het rapport.

Vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is dit project begeleid door mevrouw D. Schaap. Op verzoek van het ministerie heeft de heer P. Mak het project begeleid vanuit de Dienst Scheepvaart en Verkeer van Rijkswaterstaat (DVS).

Om een goede inschatting te kunnen maken van de beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevens, zijn gesprekken gevoerd met mevrouw Y. van 't Hof, beleidsmedewerker Bestuurlijke informatievoorziening van het Parket-Generaal Openbaar Ministerie, de heer J. Bos, analist management-informatie van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), de heren H. te Nijenhuis en A. Hendriks van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en de heer N. Bos, dataspecialist van de SWOV. We danken deze personen voor hun medewerking aan en inzet voor dit project.

Van het KLPD ontvingen wij voor dit onderzoek bestanden over de acties *Ochtendgloren*. Tijdens die acties worden sinds 2004 op (voornamelijk) de rijksweg A1 circa tien keer per jaar laat in de avond en vroeg in de ochtend motorrijtuigen en inzittenden gecontroleerd op uiteenlopende zaken, waaronder het bezit van een (geldig) rijbewijs. Het bleek niet mogelijk om vergelijkbare bestanden te krijgen uit andere acties of controles van politie of KLPD. Hieruit concluderen we dat de manier van registeren bij de acties *Ochtendgloren* uniek is voor Nederland. Wij bedanken het KLPD dat het de bestanden voor dit onderzoek beschikbaar heeft gesteld en complimenteren hen met de consciëntieuze wijze van registreren.

1. Inleiding

In Nederland is er een toenemende belangstelling voor mensen die zich bij herhaling misdragen in het verkeer. Die belangstelling komt voort uit maatschappelijke onrust en onvrede over ernstige verkeersovertredingen en recidive hierbij. De personen om wie het gaat, worden inmiddels aangeduid met termen als 'verkeersshuffers' en 'asomobilisten'.

Bestuurders zonder geldig rijbewijs maken deel uit van deze groep. In de media verschijnen regelmatig berichten over het verschijnsel rijden zonder geldig rijbewijs, en ook in de Tweede Kamer wordt er met regelmaat aandacht aan besteed. Daarbij wordt onder meer besproken welke maatregelen er mogelijk zijn om rijden zonder geldig rijbewijs te bestrijden. Om goede beleidsvorming mogelijk te maken, is het allereerst van belang om na te gaan om hoeveel personen het eigenlijk gaat en in welke mate zij bijdragen aan de verkeersonveiligheid.

1.1. Verschillende vormen van rijden zonder rijbewijs

Er zijn verschillende vormen van rijden zonder geldig rijbewijs. Zo zijn er bestuurders die nooit een rijbewijs hebben bezeten, die te jong zijn om een rijbewijs te bezitten of die hun rijbewijs niet op tijd hebben laten vernieuwen. Ook zijn er bestuurders die rijden terwijl er een maatregel of sanctie op het rijbewijs geldt. Daarbij gaat het om personen met een rijontzegging of een ongeldigverklaring van het rijbewijs. Het kan ook gaan om personen van wie het rijbewijs als dwangmiddel door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) is ingenomen omdat zij hun boete niet betalen. Ten slotte zijn er nog mensen die rijden terwijl hun rijbewijs is ingevorderd (door de politie), ingehouden of geschorst.

Dit rapport presenteert de resultaten van een studie naar de omvang van rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland en naar wat dit betekent voor de verkeersonveiligheid. Waar mogelijk wordt daarbij ingezoomd op het rijden tijdens een Ontzegging van de Bevoegdheid tot het besturen van Motorrijtuigen (OBM, of 'rijontzegging'). Het onderzoek is uitgevoerd op basis van beschikbare gegevens in Nederland. Daarnaast is gekeken naar de uitkomst van vergelijkbare onderzoeken in andere landen

1.2. Twee onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan twee vragen centraal. De eerste vraag betreft de mate waarin er in Nederland gereden wordt zonder geldig rijbewijs. Daarbij wordt in dit onderzoek ingezoomd op het rijden tijdens een rijontzegging. Hiervoor zijn goede gegevens voorhanden. Uit die gegevens is onder andere af te leiden hoe groot de groep mensen is aan wie een dergelijke sanctie is opgelegd. Iets dergelijks is bijvoorbeeld niet mogelijk bij bestuurders die nooit een rijbewijs hebben gehaald. Vergelijkbare gegevens zijn in Nederland ook voorhanden over ongeldigverklaringen, maar deze gegevens waren voor dit onderzoek niet beschikbaar.

De tweede vraag van het onderzoek betreft de ongevalsbetrokkenheid van bestuurders zonder geldig rijbewijs. Bij die vraag is de bovengenoemde

inperking tot de groep met een rijontzegging niet mogelijk. In de nu beschikbare gegevens kan namelijk geen onderscheid worden gemaakt naar de reden waarom een bestuurder geen geldig rijbewijs heeft. Het is daarom niet mogelijk om de ongevalsbetrokkenheid rechtstreeks te koppelen aan de mate waarin wordt gereden tijdens een rijontzegging.

1.3. Beschikbare gegevens voor dit onderzoek

Tijdens de voorbereiding van het onderzoek werd duidelijk dat de gegevens om de beide vragen te beantwoorden niet eenvoudig beschikbaar zijn. Hier en daar overlappen de gegevensbronnen elkaar en soms betreffen ze niet exact hetzelfde onderwerp. Beschikbare gegevens over de omvang van het probleem zijn:

- gegevens over het aantal mensen met een OBM (geleverd door het Openbaar Ministerie);
- gegevens over het aantal mensen van wie het rijbewijs ongeldig is verklaard (Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, CBR);
- informatie over wie een rijbewijs heeft gehaald (RDW);
- geconstateerde overtredingen (CJIB, Parket-Generaal en KLPD);
- informatie over het aantal personenautobestuurders in het verkeer op elk moment van de dag (MON);
- informatie over het aantal rijbewijshouders (RDW en MON);

Gegevens over ongevallen komen uit BRON (Bestand geRegistreerde Ongevallen in Nederland).

De bestanden bevatten allemaal een stukje van de puzzel. Daarom kunnen we slechts een schatting maken van zowel de mate waarin wordt gereden zonder geldig rijbewijs (waaronder door een rijontzegging), als voor de mate waarin dit bijdraagt aan de verkeersveiligheid. Zonder verder onderzoek is het niet mogelijk om uitsluitend te geven.

1.4. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld. *Hoofdstuk 2* geeft een uitwerking van de onderzoeksvragen en een afbakening van het onderzoek. In *Hoofdstuk 3* wordt de onderzoeksmethode beschreven. *Hoofdstuk 4* presenteert per onderzoeksvraag de voornaamste onderzoeksresultaten, waarbij de resultaten voor Nederland worden vergeleken met de resultaten van vergelijkbare onderzoeken in andere landen. *Hoofdstuk 5* sluit het rapport af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. In verschillende bijlagen worden extra gegevens, toelichtingen of achtergrondberekeningen gegeven.

2. Onderzoeksvragen en afbakening

Het thema van dit onderzoek is 'rijden zonder geldig rijbewijs of ondanks een rijontzegging'. Daarbij staan twee vragen centraal:

1. Hoe vaak kwam rijden zonder geldig rijbewijs of ondanks een rijontzegging voor in de afgelopen vier à vijf jaar?
2. Wat was in die periode de ongevalsbetrokkenheid van mensen die een motorrijtuig bestuurden zonder geldig rijbewijs of ondanks een rijontzegging?

Deze vragen zijn eerst gepreciseerd om een eenduidig onderzoek mogelijk te maken. Daarbij is rekening gehouden met de beschikbaarheid van gegevens.

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd hoe de onderzoeksvragen zijn aangescherpt en het onderzoek is afgebakend.

2.1. Wat is 'rijden zonder geldig rijbewijs' en welke vorm is onderzocht?

Op basis van de Wegenverkeerswet 1994 kunnen drie categorieën van 'rijden zonder geldig rijbewijs' worden onderscheiden:

1. Bestuurders met een sanctie of maatregel op het rijbewijs (zie 0). Het gaat hier om personen met een OBM of 'rijontzegging' of een ongeldigverklaring van het rijbewijs, of om personen van wie het rijbewijs als dwangmiddel door het CJIB is ingenomen omdat zij hun boete niet betalen.
2. Bestuurders die geen rijbewijs bezitten of die te jong zijn om een rijbewijs te bezitten.
3. Bestuurders die geen geldig rijbewijs (meer) bezitten, anders dan genoemd onder categorie 1).

0 gaat gedetailleerd in op elk van deze drie categorieën. Daarbij worden de ook relevante wetteksten gegeven. Deze paragraaf beschrijft alleen de argumenten om hier in te zoomen op één specifieke vorm van rijden zonder geldig rijbewijs: het rijden tijdens een OBM.

De tweede categorie – de mensen die geen rijbewijs bezitten of te jong zijn voor een rijbewijs – vormt weliswaar een interessante groep, maar over deze categorie ontbreekt belangrijke informatie. De vraag is immers: hoe groot is de groep personen die geen rijbewijs bezitten of die te jong zijn voor een rijbewijs, en die wel als bestuurder van een motorrijtuig aan het verkeer zouden kunnen deelnemen? Deze 'referentiegroep' is niet goed te definiëren en daarom niet te meten. Daarom is deze categorie niet in het onderzoek meegenomen.

Een belangrijke groep binnen de eerste categorie wordt gevormd door mensen van wie het rijbewijs ongeldig is verklaard (zie 0). Over deze personen, die door hun gedrag via het *bestuursrecht* hun rijbewijs zijn kwijtgeraakt, is in principe voldoende informatie beschikbaar. Deze

informatie was echter niet beschikbaar voor dit onderzoek. Ook deze groep is daarom niet meegenomen.

Onder deze groep vallen ook de bestuurders van wie het rijbewijs als dwangmiddel door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) is ingenomen omdat zij hun boete niet betalen, ook na herhaaldelijk aanschrijven en na het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder. Deze personen moeten het rijbewijs bij het CJIB inleveren voor een periode van maximaal vier weken. Gezien het specifieke karakter van de maatregel is deze niet in het onderzoek meegenomen.

Binnen de eerste categorie vallen ook personen die een OBM opgelegd hebben gekregen. Deze zogenoemde rijontzegging is de uitkomst van een *strafrechtelijk* traject waarin iemand die zich in het verkeer ernstig misdraagt terecht kan komen. Informatie die nodig is om deze groep te onderzoeken, is beschikbaar gesteld door het Parket-Generaal (PaG), het CJIB en het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Het onderzoek in dit rapport richt zich dan ook voornamelijk op personen met een rijontzegging.

De derde categorie vormt een restgroep. Hierover zijn geen gegevens beschikbaar.

In de rest van dit rapport wordt voor de OBM de term 'rijontzegging' gebruikt.

2.2. Hoe meet je hoe vaak rijden zonder geldig rijbewijs voorkomt?

De eerste onderzoeksvraag betreft de mate waarin rijden zonder geldig rijbewijs voorkomt. Er zijn diverse manieren om dat te meten. Binnen het verkeersveiligheidsonderzoek wordt hiervoor doorgaans gebruikgemaakt van de afgelegde afstand. Het is immers niet alleen van belang of personen tijdens een rijontzegging toch weer een motorrijtuig besturen, maar ook in welke mate (in aantal kilometers) zij dit doen. Gegevens daarover zijn echter niet beschikbaar. Er is ook geen informatie bekend over een maat als het aantal ritten dat – bijvoorbeeld per jaar – door personen met een rijontzegging wordt gereden.

Andere maten om te bepalen hoe vaak het rijden tijdens een rijontzegging voorkomt, zijn het aantal en het aandeel personen met een rijontzegging die tóch weleens een motorrijtuig besturen. Met gegevens uit verschillende handhavingsoperaties kan hiervan wel een schatting worden gemaakt.

2.3. Wat is een goede maat voor hoe onveilig bestuurders zijn?

Het tweede deel van het onderzoek richt zich op de vraag of mensen die rijden zonder geldig rijbewijs onveiliger zijn dan mensen die rijden mét een geldig rijbewijs. Het gaat daarbij om het rijden zonder geldig rijbewijs in brede zin (alle categorieën), omdat gegevens over specifieke vormen niet beschikbaar zijn. Om deze vraag over de verkeersveiligheid te kunnen beantwoorden, is de ongevalsbetrokkenheid van bestuurders zonder geldig rijbewijs van belang. Die moet vervolgens worden gerelateerd aan ongevalsbetrokkenheid van bestuurders mét een geldig rijbewijs. Daarbij is in principe ook informatie nodig over de mate waarin bestuurders met en zonder geldig rijbewijs aan het verkeer deelnemen (de afgelegde afstand), waar ze rijden en wanneer ze rijden. Deze cruciale informatie over de

'expositie' van bestuurders is echter niet voorhanden voor bestuurders zonder geldig rijbewijs. Daarom moet er een alternatieve expositiemaat worden gevonden.

De zogenoemde quasi-induced exposure methode biedt hiervoor een oplossing (DeYoung, Peck & Helander, 1997). Deze veelgebruikte methode, die in *Paragraaf 3.3* verder wordt uitgelegd, gaat uit van de aanname dat de bestuurders die buiten hun schuld zijn betrokken bij een ongeval, een representatieve steekproef uit de totale bestuurderspopulatie vormen. De vraag is vervolgens: zijn er in Nederland gegevens voorhanden die de toepassing van deze methode mogelijk maken?

In BRON, het bestand waarin de door de politie geregistreerde ongevallen worden gecodeerd, wordt onderscheid gemaakt tussen een zogeheten eerste en tweede botser. De eerste botser is degene die door de politie als veroorzaker wordt aangemerkt, de tweede botser is de niet-schuldige betrokkene. Hoewel er diverse onzekerheden aan deze kwalificaties kleven (zie *Bijlage L*), en ook vanwege een gebrek aan expositiegegevens van bestuurders zonder geldig rijbewijs, is dit gegeven uit BRON gebruikt om de quasi-induced exposure methode toe te passen op de Nederlandse ongevalgegevens. Daarbij is alleen gekeken naar ongevallen tussen twee personenauto's, omdat die in het algemeen goed door de politie worden geregistreerd. Als het gaat om rijden zonder geldig rijbewijs, vormen bestuurders van personenauto's bovendien de belangrijkste groep. Om voldoende grote aantallen te hebben, is gekeken naar alle geregistreerde ongevallen, ongeacht de ernst van het eventuele letsel.

Paragraaf 3.3 gaat dieper in op de voor dit onderzoek gehanteerde methode.

2.4. De onderzoeksvraag nauwkeurig gedefinieerd

Op basis van de informatie in dit hoofdstuk zijn de onderzoeksvragen als volgt geformuleerd.

1. *Wat is de omvang van het rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland?*
 - a. Hoeveel personen met een rijontzegging besturen tóch weleens een motorrijtuig?
 - b. Welk aandeel van de personen met een rijontzegging bestuurt tóch weleens een motorrijtuig?
 - c. Hoeveel bestuurders in het dagelijks verkeer rijden terwijl zij een rijontzegging hebben?
2. *Wat is de ernst van het rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland met betrekking tot de verkeersveiligheid?*
 - a. Zijn bestuurders zonder geldig rijbewijs relatief vaker, even vaak of minder vaak betrokken bij ongevallen?
 - b. Met welk percentage zou het aantal ongevallen afnemen als personen zonder geldig rijbewijs niet meer als bestuurder van een motorrijtuig aan het verkeer deel zouden nemen?

De onderzoeksvragen betreffen de jaren 2003 tot en met 2008.

3. Methode van onderzoek

Dit onderzoek beantwoordt de twee vragen die we in *Paragraaf 2.4* hebben geformuleerd:

1. Wat is de omvang van het rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland?
2. Wat is de ernst van het rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland met betrekking tot de verkeersveiligheid?

Om deze vragen te onderzoeken, zijn Nederlandse gegevens verzameld en geanalyseerd en is een literatuurstudie verricht. *Paragraaf 3.1* geeft een toelichting op de uitgevoerde literatuurstudie. *Paragraaf 3.2* beschrijft de aanpak en beperkingen van de methode die is toegepast om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden (naar de omvang van het rijden zonder geldig rijbewijs, in dit geval tijdens een rijontzegging). *Paragraaf 3.3* beschrijft de methode die is toegepast om de invloed op de verkeersveiligheid te onderzoeken van (alle vormen van) rijden zonder geldig rijbewijs.

3.1. Literatuurstudie

Ieder land heeft zijn eigen wettelijke regels voor de afgifte, verlenging, (voorlopige) inhouding, of heraanvraag van een rijbewijs om een motorrijtuig te besturen. Niettemin worden wereldwijd personen aangetroffen die zonder geldig rijbewijs als bestuurder aan het verkeer deelnemen. Onder de algemene noemer 'rijden zonder geldig rijbewijs' vallen internationaal dan ook verschillende delicten. Voorbeelden zijn het rijden zonder een rijbewijs te bezitten, rijden tijdens een periode dat het rijbewijs is ingetrokken, rijden op locaties of tijdstippen die buiten de restricties van een rijbewijs vallen en rijden met een rijbewijs dat niet geldig is voor het betreffende voertuig.

Voor dit onderzoek is een literatuurscan verricht naar studies over rijden zonder geldig rijbewijs. De vakliteratuur werd doorzocht met de volgende trefwoorden:

- unlicensed driver;
- unlicensed driving;
- driving while disqualified;
- driving while suspended;
- licence suspension.

Er is gezocht in de database van de SWOV-bibliotheek, SCOPUS zoekstelsel voor reviewers, in de tijdschriften *Accident Analysis & Prevention*, *Journal of Safety Research* en in internationale congresbundels.

Dit leverde een totaal op van meer dan vijftig publicaties wereldwijd (genoemd in *Bijlage C*). De lijst van gevonden studies is zeker niet compleet, maar geeft wel een breed georiënteerd overzicht van de op dit moment beschikbare internationale kennis over het onderwerp. *Bijlage C* geeft een overzicht van alle uitkomsten van de literatuurstudie.

3.2. Vaststellen van de omvang van rijden tijdens een rijontzegging

De eerste onderzoeksvraag betreft de mate waarin rijden zonder geldig rijbewijs voorkomt. In verkeersveiligheidsonderzoek is de afgelegde afstand de maat voor de mate waarin iets in het verkeer voorkomt. Voor rijden tijdens een rijontzegging – of voor welke vorm van rijden zonder geldig rijbewijs dan ook – zijn hiervoor echter geen gegevens beschikbaar. Daarom wordt in dit onderzoek gekeken naar een aantal alternatieve expositiematen.

Hoeveel personen met een rijontzegging besturen toch weleens een motorrijtuig?

Handhavingsgegevens geven informatie over het aantal en het aandeel personen die tijdens een rijontzegging of zonder geldig rijbewijs toch een motorrijtuig besturen:

- We kunnen het aantal (unieke) personen dat per jaar wordt staande gehouden tijdens het rijden met een rijontzegging, vergelijken met het aantal personen dat per jaar een rijontzegging krijgt opgelegd. Op die manier kan een ondergrens worden bepaald van het aandeel personen met een rijontzegging dat minimaal één keer toch een motorrijtuig bestuurt.
- In opdracht van het Landelijk Parket Team Verkeer wordt jaarlijks een 'perceptieonderzoek' uitgevoerd onder automobilisten. Aan dat onderzoek is begin 2010 een aantal vragen toegevoegd over het rijden tijdens een periode waarin het rijbewijs was ingenomen door politie, justitie of het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Wat 'ingenomen' hier betekent, was (met opzet) niet gespecificeerd. Uit de resultaten van de enquête kan worden bepaald welk aandeel van de personen met een 'ingenomen' rijbewijs toch weleens een motorrijtuig bestuurde. Dit levert een aanscherping op van de hierboven beschreven ondergrens.

Welk aandeel van de personen met een rijontzegging bestuurt toch weleens een motorrijtuig?

Daarnaast zijn er diverse handhavingsgegevens die informatie geven over het aandeel bestuurders *in het verkeer* met een rijontzegging:

- Het aantal personen dat wordt staande gehouden tijdens het rijden met een rijontzegging, maakt deel uit van het totale aantal personen dat wordt staande gehouden voor een verkeersdelict. Zo beschouwd kan het aandeel staandehoudingen van bestuurders met een rijontzegging, worden gezien als een schatting van het aandeel bestuurders in het verkeer met een rijontzegging. De staande gehouden bestuurders moeten dan worden beschouwd als een steekproef uit de totale bestuurderspopulatie.
- Uit de gegevens van de acties *Ochtendgluren* van het KLPD kan ook een schatting worden gemaakt van het aandeel bestuurders in het verkeer met een rijontzegging. Tijdens die acties zijn sinds 2004 op (voornamelijk) de rijksweg A1 circa tien keer per jaar laat in de avond en vroeg in de ochtend motorrijtuigen en inzittenden gecontroleerd op uiteenlopende zaken, waaronder het bezit van een (geldig) rijbewijs.

Staanhoudingen die worden gevolgd door een boete, invordering of ander feit, vormen een steekproef uit de totale bestuurderspopulatie. Deze steekproef is mogelijk niet helemaal representatief voor de totale bestuurderspopulatie, omdat het specifiek die personen betreft die een overtreding hebben begaan. Ook de acties *Ochtendgluren* van het KLPD

vormen niet helemaal een aselechte steekproef, omdat ze steeds op een specifiek locatie en een specifieke tijd werden gehouden. Tijdens deze acties werden vrijwel *alle* passerende bestuurders gecontroleerd. Dat levert in ieder geval wel een goed beeld op van de bestuurderspopulatie laat in de avond en in de vroege ochtend op een belangrijke Nederlandse rijksweg. Deze twee gegevensbronnen vormen de enige beschikbare informatie om een inschatting te kunnen maken van het aandeel bestuurders met een rijontzegging in de totale bestuurderspopulatie.

Hoeveel bestuurders in het dagelijks verkeer rijden met een rijontzegging?

Ten slotte leveren de gegevens uit de acties Ochtendgluren van het KLPD en de ongevalgegevens informatie over het aandeel bestuurders in het verkeer zonder geldig rijbewijs in brede zin (dus voor alle mogelijke vormen van rijden zonder geldig rijbewijs samen):

- Uit de acties Ochtendgluren is het aantal bestuurders bekend dat tijdens de controle geen geldig rijbewijs bleek te hebben (zie *Paragraaf 1.2 in Bijlage I*). Voor de analyse in dit onderzoek kunnen alle verschillende vormen van rijden zonder geldig rijbewijs worden samengenomen. Op die manier kan een schatting worden gemaakt van het aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs in het verkeer, ongeacht de vorm.
- Uit de ongevalgegevens in BRON kan een schatting worden gemaakt van het aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs, als wordt aangenomen dat de tweede botsers bij ongevallen niet schuldig zijn en daarmee gelden als een representatieve steekproef uit de totale ongevalsbevolking. Dit is een schatting naar analogie van de quasi-induced exposure methode, die in de volgende paragraaf wordt besproken. Bij deze methode gaat het om een steekproef op die locaties en tijdstippen waarop ongevallen plaatsvinden.

3.3. **Vaststellen van de ernst van rijden zonder geldig rijbewijs met betrekking tot de verkeersveiligheid**

De tweede onderzoeksvraag betreft de invloed van het rijden zonder geldig rijbewijs op de verkeersveiligheid. Er zijn geen gegevens over de afstand die door bestuurders met een rijontzegging wordt afgelegd. In het verkeersveiligheidsonderzoek wordt daarom veel gebruikgemaakt van de zogenoemde quasi-induced exposure methode (zie ook *Paragraaf 2.3; DeYoung, Peck & Helander, 1997*). Bij deze methode worden bestuurders die buiten hun schuld zijn betrokken bij een ongeval, beschouwd als representatief voor de totale bestuurderspopulatie. Zij zijn als het ware bij toeval betrokken bij het ongeval, ook als ze geen geldig rijbewijs hebben. De bestuurders die het ongeval veroorzaakten (de 'schuldigen'), vormen mogelijk een groep met andere karakteristieken.

Zowel het aantal bestuurders zonder geldig rijbewijs (als aandeel van het totale aantal bestuurders) als hun mobiliteit ten opzichte van bestuurders met een geldig rijbewijs, wordt bij de quasi-induced exposure methode automatisch meegenomen. De methode gebruikt immers alleen de ongevalstatistiek, en daaruit volgt het aandeel ongevalsbetroffen bestuurders zonder geldig rijbewijs ten opzichte van het totale aantal ongevalsbetroffen bestuurders. De omvang van dit aandeel is onder meer afhankelijk van het aantal bestuurders zonder geldig rijbewijs in de totale bestuurderspopulatie, hun afgelegde afstand ten opzichte van bestuurders met een geldig rijbewijs en de mate waarin hun gedrag afwijkt. Omdat deze

afzonderlijke onderdelen niet bekend zijn, is de quasi-induced exposure methode een goede manier om de relatieve risico's van bestuurders met en zonder geldig rijbewijs met elkaar te vergelijken op basis van de ongevallenstatistieken.

Eerste en tweede botser

Bij een ongeval waarbij meer partijen betrokken zijn, wijst de politie een zogeheten eerste en een tweede botser aan, die later als zodanig in BRON worden gecodeerd. De eerste botser is degene die door de politie als vermoedelijke veroorzaker wordt aangemerkt, de tweede botser wordt beschouwd als onschuldig slachtoffer. Hoewel een ongeval vaak meer oorzaken en misschien zelfs meer veroorzakers heeft, beschouwen we in dit rapport de tweede botsers als representatief voor de totale bestuurderspopulatie.

Als de politie beoordeelt welke bestuurders wel en niet schuldig zijn aan een ongeval, kan er sprake zijn van 'vervorming' of 'bias'. DeYoung, Peck & Helander (1997) zijn dieper ingegaan op de vraag welke mogelijke vormen van bias er in dat geval kunnen zijn. Ook bij het gebruik van de gegevens uit BRON kan bias ontstaan, bijvoorbeeld doordat de politie eerder geneigd kan zijn om een bestuurder zonder geldig rijbewijs aan te wijzen als veroorzaker van het ongeval. Een andere mogelijkheid is dat de politie bij een overleden bestuurder niet nagaat of registreert of deze al dan niet een geldig rijbewijs had. Het is belangrijk om deze vormen van bias te onderzoeken, maar het kost zeer veel inspanning. Zo zou bijvoorbeeld voor (een selectie van) ongevallen moeten worden achterhaald wie nu uiteindelijk echt als veroorzaker werd of zou moeten worden aangewezen. Verder zou voor (een selectie van) bestuurders die bij een ongeval betrokken zijn geweest, moeten worden uitgezocht of zij ten tijde van het ongeval al dan niet een geldig rijbewijs hadden. Een dergelijke tijdrovende zoektocht viel buiten de mogelijkheden van dit onderzoek. Daarom gaan we hier uit van de validiteit van de gegevens in BRON, waarbij eventuele bronnen van 'vervuiling' van de gegevens zo veel mogelijk zijn weggefilterd (zie *Bijlage L*).

In dit onderzoek is de verhouding van het aantal bestuurders zonder en met een geldig rijbewijs voor de groep eerste botsers vergeleken met die voor de groep tweede botsers. Het quotiënt van deze twee verhoudingen – de zogenoemde odds ratio – is een maat voor de relatieve onveiligheid van bestuurders zonder geldig rijbewijs ten opzichte van bestuurders met een geldig rijbewijs. Uit de ongevallengegevens in BRON en de schatting van de relatieve onveiligheid van bestuurders zonder geldig rijbewijs, is vervolgens afgeleid met welk percentage het aantal ongevallen zou afnemen als er geen bestuurders zonder geldig rijbewijs aan het verkeer zouden deelnemen.

Bovenstaande analyse wordt uitgevoerd voor ongevallen tussen twee personenauto's, omdat dit type ongevallen over het algemeen goed door politie wordt geregistreerd. Daarnaast moeten bij dit type ongevallen alle betrokken bestuurders een rijbewijs B hebben, waardoor eerste en tweede botsers goed kunnen worden vergeleken.

Bij de analyse van de ongevallengegevens worden alle ongevallen tussen twee personenauto's beschouwd, ongeacht de ernst van het eventuele

letsel. Ook ongevallen met uitsluitend materiële schade worden meegenomen.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord die in *Hoofdstuk 2* zijn geformuleerd. Om het hoofdstuk goed leesbaar te houden, zijn diepere details, overwegingen en achtergronden in bijlagen opgenomen.

Het eerste deel van dit hoofdstuk gaat over de vraag over de omvang van het rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland (onderzoeksvraag 1). Het tweede deel behandelt de ernst van het rijden zonder geldig rijbewijs met betrekking tot de verkeersveiligheid (onderzoeksvraag 2). Daarbij wordt steeds eerst ingegaan op de kennis uit de literatuur over andere landen. Daarna worden de resultaten uit het onderzoek naar de situatie in Nederland besproken.

4.1. Onderzoeksvraag 1: omvang rijden zonder geldig rijbewijs

4.1.1. *Het buitenland*

In de VS en Australië is veel onderzoek gedaan naar het rijden zonder geldig rijbewijs. In deze landen gelden in verschillende staten of provincies verschillende regels om een rijbewijs in te trekken of ongeldig te verklaren. Daarbij wordt er onderscheid gemaakt tussen 'licence suspension' en 'licence revocation'. Bij 'suspension' is er sprake van een tijdelijke ontzegging van de rijbevoegdheid die vaak 'automatisch' opgeheven kan worden nadat de bestuurder een boete heeft betaald of een verzekeringsbewijs heeft laten zien. Bij 'revocation' gelden strengere regels; het rijbewijs wordt ongeldig verklaard en de bestuurder mag na een minimale tijdsperiode een heraanvraag doen, waarbij hij zich vaak wel moet verantwoorden in een speciale 'reinstatement hearing'. Vaak geldt ook als voorwaarde dat de rijvaardigheid opnieuw in een examen moet worden aangetoond, of dat de betrokkene moet kunnen aantonen dat hij de juiste behandeling heeft gevolgd en alcohol- en drugsvrij is. Over het algemeen worden in buitenlands onderzoek 'licence suspensions' and 'licence revocations' gezamenlijk bekeken, bijvoorbeeld onder de noemer van 'driving while disqualified', vergelijkbaar met onze algemene noemer 'rijden zonder geldig rijbewijs'.

Studies in de VS en Australië wijzen uit dat rijden zonder geldig rijbewijs een tamelijk omvangrijk en hardnekkig probleem is. Uit observatie- en vragenlijststudies in deze landen blijkt dat 50% tot 70% van bestuurders met een ingetrokken rijbewijs, toch weleens rijdt (zie *Bijlage C* voor meer details). Een vragenlijststudie in Californië wees bijvoorbeeld uit dat twee derde van de personen met een 'licence suspension' of een 'licence revocation', toch weleens autoreed.

Verschillen met Nederland

Uiteraard zijn de bevindingen uit andere continenten niet één op één overdraagbaar op de Nederlandse situatie vanwege verschillen in het verkeerssysteem, maar ook door sociaal-culturele en economische verschillen. Een opvallend verschil is bijvoorbeeld dat in de VS het rijbewijs ook kan worden ingetrokken vanwege economische delicten die losstaan van feitelijk

verkeersgedrag (bijvoorbeeld als iemand niet op tijd alimentatie heeft betaald)¹.

Het is denkbaar dat de omvang van het probleem in Nederland wel kleiner is dan in de VS of in Australië. Nederland scoort mogelijk wat lager op factoren die kunnen bijdragen aan de omvang van het probleem. In Nederland is er mogelijk een minder grote autoafhankelijkheid, een minder grote anonimiteit en een hoger niveau van verkeerstoezicht. Ondanks deze mogelijke verschillen van Nederland als geheel met de VS, kunnen deze factoren ook in Nederland van groot belang zijn als het gaat om rijden zonder geldig rijbewijs. Ook in Nederland zijn er automobilisten met een grote autoafhankelijkheid en automobilisten die leven in een anonieme omgeving met weinig toezicht. Waarschijnlijk zal dat ook in Nederland mede van invloed zijn op het rijden zonder geldig rijbewijs.

Groot-Brittannië

Er zijn ook gegevens over de omvang van rijden zonder geldig rijbewijs in Groot-Brittannië. Uit een vragenlijstonderzoek in 2002 bleek dat – afhankelijk van de reden voor de rijontzegging of ongeldigverklaring – tussen 12% en 40% van de bestuurders met een ontzegging, toegeeft toch weleens te rijden. Een in dezelfde periode uitgevoerde interviewstudie, waarbij het gemakkelijker was om tijdens het gesprek aan eerlijkheid en vertrouwen te bouwen, wees uit dat 42% van de bestuurders met een rijontzegging of ongeldigverklaring toch weleens een motorrijtuig bestuurde in het verkeer. Net als in de Verenigde Staten en Australië zijn er in Groot-Brittannië dus aanwijzingen dat het probleem omvangrijk is.

4.1.2. *Nederland*

Het eerste deel van dit onderzoek is erop gericht om de omvang te bepalen van het probleem van rijden tijdens een rijontzegging in Nederland. Hiervoor zijn diverse gegevens voorhanden. Daarbij gaat het met name over het aantal personen dat in de jaren 2003 tot en met 2008 een rijontzegging kreeg opgelegd en de duur van die ontzegging. Daarnaast zijn er gegevens over de mate waarin het rijden tijdens een rijontzegging door de politie werd geconstateerd. Uit deze gegevens is een ondergrens afgeleid van zowel het aantal als het aandeel personen dat tijdens een rijontzegging toch weer als bestuurder van een motorrijtuig aan het verkeer heeft deelgenomen. Er zijn ook schattingen gemaakt van het aandeel bestuurders in het verkeer dat rijdt tijdens een rijontzegging. Vervolgens zijn deze schattingen vergeleken met het aandeel rijbewijshouders met een rijontzegging. Op die manier is een schatting gemaakt van het aandeel personen met een onvoorwaardelijke rijontzegging dat toch weer een motorrijtuig heeft bestuurd in het verkeer.

4.1.2.1. Het aantal personen met een rijontzegging en geconstateerde overtreders

Het Parket-Generaal (PaG) van het Openbaar Ministerie (OM) heeft voor dit onderzoek een bestand aangeleverd met de volgende gegevens over elk van de in de jaren 2003-2008 opgelegde rijontzeggingen:

– datum vrijgeven executie (= ingangsdatum);

¹ In meer beperkte zin is dit in Nederland ook van toepassing. Het CJIB kan het rijbewijs innemen als dwangmiddel als iemand een boete niet betaalt. Ook personen die hun voertuig niet verzekeren, kunnen een rijontzegging opgelegd krijgen.

- het totale aantal opgelegde dagen rijontzegging;
 - het aantal dagen dat daarvan voorwaardelijk is.
- De 'datum vrijgeven executie' is altijd de eerste dag van het onvoorwaardelijke deel van de rijontzegging.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Personen met onvoorwaardelijke rijontzegging	23.791	25.211	25.545	26.152	25.712	23.039

Tabel 4.1. *Aantal personen per jaar met een willekeurig aantal dagen onvoorwaardelijke rijontzegging in dat jaar, op basis van gegevens uit de jaren 2003 t/m 2008 (zie ook Tabel H.5). Bron: PaG.*

Bijlage H beschrijft hoe met deze gegevens een schatting kan worden gemaakt van het aantal personen dat in elk van de jaren 2003 tot en met 2008 een onvoorwaardelijke rijontzegging had, ongeacht de lengte ervan. *Tabel 4.1* geeft deze aantallen weer, waarbij een schatting is meegenomen van het aantal personen met een rijontzegging in de jaren vóór 2003. De aantallen betreffen niet per se binnen dat jaar unieke personen. Het is mogelijk dat er personen in voorkomen die meerdere keren per jaar een rijontzegging opgelegd hebben gekregen. Hierover was echter voor dit onderzoek geen informatie beschikbaar. *Tabel 4.1* laat zien dat er elk jaar ongeveer 25.000 mensen zijn die een onvoorwaardelijke rijontzegging hebben. Dat is dus iets anders dan het jaarlijkse aantal mensen dat een onvoorwaardelijke rijontzegging *krijgt opgelegd*: dat aantal is ongeveer 16.000 (zie *Paragraaf H.1* in *Bijlage H*). Dit aantal moet kleiner zijn, omdat bij een deel van deze personen (circa 9.000 = 25.000 – 16.000) de rijontzegging over de jaargrens heen gaat.

Het PaG heeft ook gegevens aangeleverd over staandehoudingen. Uit die gegevens volgt het aantal personen en het aantal unieke personen dat is staande gehouden voor het rijden tijdens een rijontzegging (zie *Bijlage I* voor details). *Tabel 4.2* geeft deze aantallen voor de jaren 2003-2008. De tabel laat zien dat elk jaar ongeveer 1.200 unieke personen worden staande gehouden voor het rijden tijdens een rijontzegging. Een deel van deze personen wordt daar vaker dan één keer voor staande gehouden, resulterend in een totaal van ongeveer 1.550 staandehoudingen voor dit feit per jaar. De aantallen zijn over de onderzochte jaren behoorlijk constant.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal personen staande gehouden tijdens rijontzegging	1.460	1.622	1.538	1.569	1.521	1.324
Aantal unieke personen staande gehouden tijdens rijontzegging	1.187	1.278	1.243	1.242	1.245	1.079

Tabel 4.2. *Het aantal (unieke) personen dat is staande gehouden tijdens het besturen van een motorrijtuig tijdens een rijontzegging (zie ook Tabel I.1 en Tabel I.2). Bron PaG.*

Uit een vergelijking van *Tabel 4.1* en *Tabel 4.2* volgt dat van de ongeveer 25.000 personen die een onvoorwaardelijke rijontzegging hebben, elk jaar

circa 1.200 unieke personen (= 5%) daadwerkelijk worden staande gehouden voor het rijden tijdens die rijontzegging. Omdat de pakkans niet 100% is, betekent dit dat *minimaal* 5% van de personen met een rijontzegging weleens een motorrijtuig bestuurt. Als *Tabel 4.1* veel personen bevat die meerdere keren per jaar een rijontzegging kregen opgelegd, kan deze minimumschatting navenant lager uitvallen.

Enquête met extra vragen

Hoeveel hoger het werkelijke aandeel is, is niet uit de gegevens te halen. Een enquête door Intomart GfK, in opdracht van het Landelijk Parket Team Verkeer, biedt hier echter wel inzicht in. Aan deze enquête is speciaal voor dit onderzoek een aantal vragen toegevoegd over het rijden terwijl het rijbewijs is 'ingenomen' door politie, justitie (OM) of het CBR (zie voor de enquêtemethode Intomart GfK, 2010). *Bijlage J* geeft de enquêtemethode in het kort, alsmede de resultaten van deze extra vragen. Samengevat geven van de 10.124 geënquêteerden er 132 (= 1,3%) aan dat het rijbewijs weleens is ingenomen. Van die 132 antwoorden er 16 (= 12%) dat ze in die periode weleens een motorrijtuig hebben bestuurd. Vrijwel al deze personen geven aan dat ze hun rijgedrag daarbij wel hebben aangepast. Uit deze enquête blijkt dus dat het aandeel personen van wie het rijbewijs is ingenomen maar die toch wel weer eens een motorrijtuig besturen, minimaal 12% is. Hoewel de enquête niet specifiek vroeg naar het rijden tijdens een rijontzegging, is het logisch om aan te nemen dat het aandeel van 12% ook daarvoor geldt. Het is overigens goed mogelijk dat niet iedereen die aan een dergelijke enquête deelneemt, zomaar toegeeft te hebben gereden terwijl het rijbewijs ingenomen was. Het is daarom waarschijnlijk dat het werkelijke aandeel zelfs nog boven de 12% ligt. De gegevens over staandehoudingen leiden tot de conclusie dat minimaal 5% van de personen met een rijontzegging toch weleens een motorrijtuig bestuurt. De enquête door Intomart GfK scherpt deze ondergrens aan tot 12%.

In het buitenland zijn dergelijke vragenlijstonderzoeken ook uitgevoerd. In Groot-Brittannië is een onderzoek gehouden onder meer dan 1.000 bestuurders met een rijontzegging ('disqualified drivers'). Daaruit bleek dat 12% van de bestuurders met een rijontzegging vanwege rijden onder invloed of vanwege één forse overtreding, toegaf weleens auto te rijden (zie *Paragraaf C.4.4* in *Bijlage C*). Van de groep bestuurders die vanwege meerdere kleinere overtredingen een rijontzegging hadden, gaf 40% toe weleens auto te rijden. Buitenlands onderzoek wijst dus op een aandeel van ruim boven de 12%

4.1.2.2. Het aandeel bestuurders met een rijontzegging in het verkeer

In de vorige subparagraaf is een antwoord gegeven op de vraag welk aandeel van de personen met een rijontzegging tóch *weleens* een motorrijtuig bestuurt. De volgende te beantwoorden vraag is: kijkend naar het verkeer op een willekeurig moment, welk aandeel van de dan rondrijdende bestuurders heeft op dat moment een rijontzegging?

Om een antwoord op deze vraag te vinden, zijn uit twee verschillende gegevensbronnen schattingen gemaakt. Deze schattingen betreffen:

1. de staandehoudingen van bestuurders die rijden tijdens een rijontzegging, als aandeel van alle staandehoudingen voor verkeersovertredingen en -delicten;

2. de aangetroffen bestuurders met een rijontzegging tijdens de acties Ochtendgloren van het KLPD, als aandeel van het totale aantal gecontroleerde bestuurders tijdens die acties.

Voor de twee schattingen moet een groot aantal denkstappen worden gemaakt, die gedetailleerd worden beschreven in *Bijlage K*. In deze paragraaf worden alleen de resultaten van de daar beschreven analyse gepresenteerd.

Geschat aandeel bestuurders met rijontzegging	2003	2004	2005	2006	2007	2008
... op basis van staandehoudingen	0,06%	0,08%	0,08%	0,09%	0,09%	0,10%
... op basis van acties Ochtendgloren (hier alleen personenautobestuurders)	nb	0,08%	0,06%	0,05%	0,02%	0,07%

Tabel 4.3. *Het geschatte aandeel bestuurders met een rijontzegging in de totale bestuurderspopulatie (nb = niet bekend).*

Tabel 4.3. toont het aandeel bestuurders met een rijontzegging in de totale bestuurderspopulatie, geschat op basis van de gegevens over staandehoudingen voor verkeersovertredingen en -delicten en gegevens uit de acties Ochtendgloren. De aandelen zijn zeer goed vergelijkbaar. De schattingen uit de staandehoudingen geven aan dat 8 à 9 van de 10.000 bestuurders in het verkeer een rijontzegging hebben; uit de acties Ochtendgloren wordt geschat dat het gaat om circa 6 op de 10.000 bestuurders.

Twee manieren om de omvang te schatten

Zijn dit grote aantallen of gaat het eigenlijk maar om een klein deel van de mensen met een rijontzegging? In deze paragraaf wordt daar op twee manieren een schatting van gemaakt. De eerste manier is door te kijken naar het aantal personen dat op elk willekeurig moment van de dag een motorrijtuig bestuurt. Uit het Mobiliteitsonderzoek Nederland (MON) kan worden geschat hoe groot – op een willekeurig moment op de dag – het aantal bestuurders is dat een personenauto bestuurt (zie *Bijlage E*). Dit aantal varieert nogal over de dag; overdag tussen 08.00 en 19.00 uur zijn dit er gemiddeld ongeveer 650.000, 's avonds en 's nachts gemiddeld ongeveer 150.000. *Tabel 4.3.* liet zien dat 6 tot 9 op de 10.000 bestuurders een rijontzegging hebben. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit voornamelijk houders van een rijbewijs B betreft. Als deze aandelen gedurende de hele dag gelden, wil dat zeggen dat er overdag op elk willekeurig moment afgerond ongeveer 400 tot 600 personen met een rijontzegging als personenautobestuurder aan het verkeer deelnemen. 's Avonds en 's nachts zijn dat er dan afgerond ongeveer 90 tot 140. In *Paragraaf H.2 van Bijlage H* wordt uitgelegd hoe met de gegevens van het PaG is uitgerekend dat er in Nederland op elk moment ongeveer 9.000 personen met een rijontzegging zijn. Dit betekent dus dat overdag – op elk willekeurig moment – mogelijk tussen de 4% en 6% van de personen met een rijontzegging, daadwerkelijk als bestuurder aan het verkeer deelneemt. Dit zegt overigens niets over het aandeel en aantal personen met een rijontzegging dat toch weleens een motorrijtuig bestuurt. Deze 4% tot 6% kan in het ene uur immers een andere deelgroep van de personen met een rijontzegging zijn dan in het andere uur.

Een andere manier om een schatting te maken van het aantal mensen met een rijontzegging dat weleens een motorrijtuig bestuurt, is door het aandeel bestuurders met een rijontzegging in het verkeer te vergelijken met het aandeel rijbewijshouders met een rijontzegging. *Tabel D.1 in Bijlage D* geeft het aantal rijbewijs B-houders in elk van de jaren 2003 tot en met 2008. Dit zijn er ongeveer 10 miljoen. Op elk moment zijn er in Nederland ongeveer 9.000 personen met een rijontzegging (*Bijlage H*). Dit betreft voornamelijk rijbewijs B-houders. Dat betekent dat 9 op de 10.000 rijbewijs B-houders een rijontzegging hebben. Dit aandeel is vergelijkbaar met de 6 tot 9 op de 10.000 bestuurders met een rijontzegging die in het verkeer worden aangetroffen. Dit maakt het aannemelijk dat het aandeel personen met een rijontzegging dat toch weleens een motorrijtuig bestuurt, ver boven de in *Paragraaf 4.1.2.1* genoemde 12% ligt. Of dat werkelijk zo is, kan uit de beschikbare gegevens echter niet worden geconcludeerd. Zo wordt een conclusie hierover mede bepaald door de verhouding van de afstand die bestuurders met een rijontzegging afleggen, tot die van bestuurders die geen rijontzegging hebben. Hierover is geen informatie beschikbaar.

4.1.2.3. Het aandeel bestuurders in het verkeer dat rijdt zonder geldig rijbewijs, ongespecificeerd

Uit de beschikbare gegevens kunnen ook schattingen worden gemaakt van het aandeel bestuurders in het verkeer dat geen geldig rijbewijs heeft, waarbij alle vormen van rijden zonder geldig rijbewijs worden samen genomen (zie *Paragraaf 2.1*). Dit aandeel kan niet worden gerelateerd aan het aantal personen dat geen geldig rijbewijs heeft, maar wel een motorrijtuig zou kunnen gaan besturen omdat de referentiegroep niet goed bekend is (zie *Paragraaf 2.2*).

Voor de schattingen wordt gebruik gemaakt van drie gegevensbronnen:

- gegevens over staandehoudingen (CJIB);
- gegevens uit de acties Ochtendgloren (KLPD);
- gegevens uit de ongevallenregistratie (BRON).

Geschat aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs ongeacht de vorm	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Gemiddeld
... op basis van staandehoudingen	1,5%	1,7%	1,7%	1,8%	2,8%	3,2%		2,0%
... op basis van de acties Ochtendgloren		0,7%	0,5%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
... op basis van de ongevallenregistratie								0,6%*

Tabel 4.4. *Het geschatte aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs op basis van drie gegevensbronnen (*op basis van gegevens uit 2004 t/m 2008).*

Tabel 4.4 toont het aandeel staandehoudingen voor willekeurig welke vorm van rijden zonder geldig rijbewijs in de jaren 2003-2008 (zie *Bijlage I*, *Bijlage K* en *Paragraaf 4.2.2.2* voor achterliggende informatie). Het aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs wordt in de tabel geschat uit drie verschillende bronnen: op basis van de gegevens over staandehoudingen, op basis van de gegevens uit de acties Ochtendgloren en op basis van de ongevallenregistratie. Opvallend is een plotselinge stijging van het aandeel staandehoudingen voor rijden zonder geldig rijbewijs vanaf 2007. Deze is voornamelijk het gevolg van de invoering van het bromfietsrijbewijs op 1 oktober 2006, waardoor het ook mogelijk werd om te rijden zonder geldig

bromfietsrijbewijs. In de jaren voor 2007 betroffen deze staandehoudingen nog voornamelijk automobilisten.

De geschatte aandelen lopen uiteen van 0,4% tot 2,0%. De schattingen uit de acties Ochtendglorie en uit de ongevallenstatistieken zijn in dezelfde orde van grootte (respectievelijk 0,4% en 0,6%). Het aandeel geschat uit de staandehoudingen is drie tot vijf keer zo groot (2,0%). Uit deze analyse kan worden geconcludeerd dat gemiddeld op elk moment 4 tot 20 van de 1.000 bestuurders van motorrijtuigen in het verkeer geen geldig rijbewijs hebben, waarbij alle vormen van rijden zonder geldig rijbewijs zijn meegenomen. Volgens *Tabel 4.3* hebben er daarvan minder dan 1 een rijontzegging (9 op de 10.000). De overigen betreffen dus vormen van rijden zonder geldig rijbewijs anders dan tijdens een rijontzegging.

4.2. **Onderzoeksvraag 2: het gevaar van rijden zonder geldig rijbewijs**

4.2.1. *Het buitenland*

Om het gevaar van rijden zonder geldig rijbewijs te onderzoeken, is er een literatuurstudie verricht. De resultaten van die studie zijn opgenomen in *Bijlage C*. In deze paragraaf vermelden we de resultaten uit buitenlands onderzoek naar de ongevalsbetrokkenheid van bestuurders zonder geldig rijbewijs ten opzichte van bestuurders met een geldig rijbewijs.

Studies in verschillende landen wijzen uit dat bestuurders zonder geldig rijbewijs vaker betrokken zijn bij (ernstige) ongevallen. Onderzoek uit de VS en Groot-Brittannië wijst op een 2,7 tot 9 keer hoger relatief risico.

In de VS is onderzoek gedaan naar het relatieve ongevalsrisico van verschillende groepen automobilisten van wie om verschillende redenen de rijbevoegdheid werd ontzegd of het rijbewijs werd ingetrokken. Die redenen kunnen zijn: rijden onder invloed, ziekte, gebrek aan vaardigheid, aantal overtredingen of punten, ernstige overtredingen, in gebreke blijven bij het gerechtshof en in gebreke blijven bij de financiële verantwoordelijkheid, verzekeringen of alimentatie. Uit het onderzoek blijkt dat het grotere relatieve risico geldt voor alle verschillende subgroepen, maar dat er tussen die subgroepen wel weer grote onderlinge verschillen bestaan.

Buitenlandse studies wijzen ook uit dat bestuurders zonder geldig rijbewijs of die in het geheel geen rijbewijs bezitten, een grotere kans hebben om dodelijk of ernstig letsel te veroorzaken, vaker als schuldige partij worden aangemerkt bij een ongeval en met een grotere waarschijnlijkheid doorrijden na een ongeval.

In Groot-Brittannië lijkt het verkeersveiligheidsbeleid en het politietoezicht meer op dat van Nederland dan in een staat in de VS of Australië. Daarom veronderstellen wij dat de resultaten in Groot-Brittannië meer overeenkomen met de Nederlandse situatie. In Groot-Brittannië was bij 1,7% van alle ongevallen een bestuurder zonder geldig rijbewijs betrokken. Een conservatieve schatting was dat het relatieve ongevalsrisico van de Britse bestuurder zonder rijbewijs 2,7 keer hoger ligt dan dat van alle Britse bestuurders.

Een aandachtspunt is dat er in Groot-Brittannië een subcultuur bestaat waarin het rijden zonder rijbewijs als normaal en acceptabel wordt

beschouwd, ook door familieleden van bestuurders zonder rijbewijs. De SWOV heeft geen aanwijzingen dat dergelijke houdingen ook in Nederland voorkomen.

4.2.2. Nederland

4.2.2.1. Beschikbare gegevens

Voor de analyse is gebruikgemaakt van de in BRON geregistreerde ongevallen tussen twee personenauto's in de jaren 2004 tot en met 2008. Deze gegevens zijn uitgesplitst naar drie niveaus van ongevalsernst: ernstig gewond (*killed and seriously injured*), spoedeisende hulp/lichtgewond en uitsluitend materiële schade. Ongevallen werden weggefilterd als van één of beide bestuurders de leeftijd én het geslacht onbekend was én als die bestuurder na het ongeval was doorgereden. Van de in totaal 169.654 personenauto-personenauto-ongevallen werden er op die manier 6.166 (3,6%) uit het bestand weggelaten.

In de ongevallenregistratie komen twee velden voor die te maken hebben met het hebben van een (geldig) rijbewijs. Met het ene veld kan de geldigheid van het rijbewijs worden aangegeven, met het andere de rijbewijscategorie.

Aantal eerste botsers	163.488						
Rijbewijs geldig	Ja			(leeg)			
Aantal (aandeel)	155.671 (95,2%)			7.817 (4,8%)			
Rijbewijscategorie	Minimaal B	Anders dan B	(leeg)	Minimaal B	Anders dan B	X	(leeg)
Aantal (aandeel)	155.181 (99,7%)	204 (0,1%)	286 (0,2%)	47 (0,6%)	2 (0,0%)	2.180 (27,9%)	5.588 (71,5%)

Tabel 4.5. Verdeling van **eerste botsers** in ongevallen tussen twee personenauto's in BRON naar invulling van gegevensvelden, periode 2004 t/m 2008. Bron: BRON.

Aantal tweede botsers	163.488						
Rijbewijs geldig	Ja			(leeg)			
Aantal (aandeel)	159.752 (97,7%)			3.736 (2,3%)			
Rijbewijscategorie	Minimaal B	Anders dan B	(leeg)	Minimaal B	Anders dan B	X	(leeg)
Aantal (aandeel)	159.232 (99,7%)	190 (0,1%)	330 (0,2%)	60 (1,8%)	4 (0,1%)	903 (24,2%)	2.763 (74,0%)

Tabel 4.6. Verdeling van **tweede botsers** in ongevallen tussen twee personenauto's in BRON naar invulling van gegevensvelden, periode 2004 t/m 2008. Bron: BRON.

Tabel 4.5 en Tabel 4.6 geven de verdeling van het aantal bestuurders over de verschillende mogelijkheden waarop de twee velden 'Rijbewijs geldig' en 'Rijbewijscategorie' zijn ingevuld, respectievelijk voor eerste en tweede botsers. '(leeg)' geeft aan dat in het veld niets werd ingevuld. 'Anders dan B'

betekent dat de bestuurder wel een rijbewijs had, maar geen rijbewijs B. Met 'X' wordt aangeduid dat een bestuurder geen geldig rijbewijs had.

Voor de analyses in dit rapport is aangenomen dat de combinatie (Rijbewijs geldig = ja) en (Rijbewijscategorie = Minimaal B) de groep weergeeft die werkelijk een geldig rijbewijs had. De groep bevat bijna 100% van alle bestuurders van wie in het veld 'Rijbewijs geldig' 'ja' werd ingevuld.

De combinatie (Rijbewijs geldig = (leeg)) en (Rijbewijscategorie = X) wordt in dit rapport gebruikt voor de bestuurders die geen geldig rijbewijs hadden. Deze groep omvat slechts ongeveer een kwart van de bestuurders van wie het veld 'Rijbewijs geldig' leeg werd gelaten. Voor driekwart van de bestuurders van wie het veld 'Rijbewijs geldig' leeg werd gelaten, werd ook het veld leeg gelaten. Over deze bestuurders kan geen uitspraak gedaan worden.

4.2.2.2. Ongevalsbetrokkenheid en relatief risico

Tabel 4.5 en *Tabel 4.6* laten de ongevalsbetrokkenheid zien van bestuurders met een geldig rijbewijs en bestuurders zonder geldig rijbewijs. In deze selectie zitten in totaal $155.181 + 2.180 = 157.361$ eerste botsers, tegen $159.232 + 903 = 160.135$ tweede botsers. Dit zijn bestuurders van wie met zekerheid is te zeggen dat zij al dan niet een geldig rijbewijs B bezitten. Volgens bovenstaande definitie had 1,4% van de eerste botsers geen geldig rijbewijs, tegen 0,6% van de tweede botsers. De ongevalsbetrokkenheid van bestuurders zonder geldig rijbewijs is dus hoger onder eerste botsers dan onder tweede botsers.

De odds ratio is een maat voor het relatieve risico van bestuurders zonder geldig rijbewijs als eerste of tweede botser. De odds ratio is $(2.180/155.181) / (903/159.232) = 2,5$. Onder de aannames uit *Paragraaf 3.3* geeft de odds ratio aan dat bestuurders zonder geldig rijbewijs circa 2,5 keer zo onveilig zijn als mensen met een geldig rijbewijs.

4.2.2.3. Te besparen aandeel ongevallen en kanttekeningen daarbij

Hoeveel ongevallen zouden worden bespaard als personen zonder geldig rijbewijs niet meer als bestuurder aan het verkeer zouden deelnemen? Om dit te schatten, zal hieronder worden uitgegaan van de aandelen bestuurders zonder geldig rijbewijs die volgen uit de gegevens over personenauto-personenauto-ongevallen. Bij deze berekening en de interpretatie ervan zijn echter wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Ook dat wordt hieronder gedaan.

Van de eerste botsers heeft 1,4% geen geldig rijbewijs, tegen 0,6% van de tweede botsers. Als er geen bestuurders meer zonder geldig rijbewijs zouden zijn, zouden zij allereerst geen tweede botsers meer kunnen zijn. Dat scheelt direct 1,4% van de ongevallen. Dit omvat ook de ongevallen waar zowel de eerste als de tweede botser geen geldig rijbewijs had. Andere ongevallen die bespaard zouden worden, zijn die waarbij de eerste botser wél en de tweede botser geen geldig rijbewijs had. Van de ongevals-betrokken eerste botsers heeft $100\% - 1,4\% = 98,6\%$ wel een geldig rijbewijs. In 0,6% van de ongevallen waarbij zij betrokken zijn, heeft de tweede botser geen geldig rijbewijs. Dit betreft dus $98,6\% * 0,6\% = 0,5\%$

(inclusief afrondingen) van alle ongevallen. Dit betekent dat wanneer personen zonder geldig rijbewijs niet meer als bestuurder aan het verkeer zouden deelnemen, dit in totaal ongeveer 2% van alle personenauto-personenauto-ongevallen zou schelen.

Hierbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Allereerst omvat deze 2% alle vormen van rijden zonder geldig rijbewijs, van het rijden zonder ooit een rijbewijs te hebben gehad tot het rijden tijdens een maatregel of sanctie, zoals een rijontzegging. Personen die rijden tijdens een maatregel of sanctie vormen slechts ongeveer 10% van alle staandehoudingen voor rijden zonder geldig rijbewijs (feitcodes G320a t/m K006AA in *Bijlage G*). Maatregelen ter voorkoming van het rijden tijdens een maatregel of sanctie zullen dan dus ook navenant minder ongevallen kunnen besparen dan de hierboven genoemde 2%.

De tweede kanttekening betreft het feit dat de berekening van het aandeel te besparen ongevallen alleen gaat over ongevallen tussen twee personenauto's. Als personen zonder geldig rijbewijs niet meer als bestuurder van personenauto's aan het verkeer zouden deelnemen, is het waarschijnlijk dat zij zich op een andere manier gaan verplaatsen, waarbij ze mogelijk toch ongevallen veroorzaken. Het totale aantal te besparen ongevallen zal ook daardoor minder hoog uitvallen. Het totale aantal te besparen ongevallen zal daardoor hooguit in de orde van een promille liggen.

4.2.2.4. Onzekerheden

Bij het onderzoek naar de ernst van rijden zonder geldig rijbewijs zijn diverse aannamen gedaan. In *Bijlage L* wordt het effect van deze aannamen onderzocht. Dezelfde bijlage geeft ook aan welke onzekerheden in een eventueel vervolgonderzoek kunnen worden onderzocht.

5. Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

Dit rapport beschrijft een onderzoek naar gegevens over het rijden zonder geldig rijbewijs in Nederland. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen samengevat. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op de twee centrale thema's van het onderzoek: de omvang van rijden zonder geldig rijbewijs en de invloed ervan op de verkeersveiligheid.

5.1. De omvang van rijden zonder geldig rijbewijs

De eerste onderzoeksvraag betrof de mate waarin rijden zonder geldig rijbewijs voorkomt. Per jaar wordt in Nederland ongeveer 16.000 keer een onvoorwaardelijke rijontzegging (OBM) opgelegd. Omdat bij een deel daarvan (circa 9.000) de rijontzegging over de jaargrens heen gaat, zijn er elk jaar ongeveer 25.000 mensen zijn die een onvoorwaardelijke rijontzegging hebben, ongeacht de lengte ervan. Rekening houdend met de duur van de rijontzeggingen, betekent dit dat er op elk moment in Nederland ongeveer 9.000 personen met een rijontzegging zijn. Dit betreft voornamelijk houders van het rijbewijs B. Er zijn in Nederland ongeveer 10 miljoen rijbewijs B-houders. Dit betekent dat op elk moment circa 9 op de 10.000 rijbewijs B-houders een rijontzegging hebben.

Een deel van de personen met een rijontzegging blijkt toch af en toe een motorrijtuig te besturen. Elk jaar worden namelijk ongeveer 1.200 (unieke) personen staande gehouden tijdens het rijden met een rijontzegging. Dat wil zeggen dat elk jaar 5% van de mensen met een rijontzegging daadwerkelijk gepakt wordt voor het besturen een motorrijtuig. Dit is een ondergrens van het aandeel personen met een rijontzegging dat toch weleens een motorrijtuig bestuurt. Het werkelijke aandeel zal hoger liggen.

We kunnen op twee verschillende manieren schatten hoeveel hoger het werkelijke aandeel ligt. Ten eerste doet de recente enquête door Intomart GfK vermoeden dat het aandeel hoger is dan de hierboven genoemde 5%. Van de 132 ondervraagde personen die aangaven dat hun rijbewijs ooit was 'ingenomen', gaf 12% toe tijdens die periode tóch weleens wel eens een motorrijtuig te hebben bestuurd.

Ten tweede kan uit gegevens over staandehoudingen en verkeerscontroles geschat worden dat 6 tot 9 van de 10.000 bestuurders in het verkeer een rijontzegging hebben. Dit aandeel is vergelijkbaar met het aandeel rijbewijs B-houders dat een rijontzegging heeft (9 op de 10.000). Dit moet tot de conclusie leiden dat het aandeel personen met een rijontzegging dat toch wel eens een motorrijtuig bestuurt, ver boven de eerder genoemde 5% ligt. Dit is uit de beschikbare gegevens echter niet te concluderen, bijvoorbeeld omdat onbekend is of bestuurders met een rijontzegging gemiddeld minder, evenveel of meer kilometers afleggen dan bestuurders zonder rijontzegging.

We kunnen ook op een andere manier kijken naar de vraag hoe vaak rijden tijdens een rijontzegging voorkomt. Zo kunnen we voor een willekeurig moment van de dag te schatten welk aandeel van de bestuurders een rijontzegging heeft. Als we het aandeel bestuurders met een rijontzegging in het verkeer (6 tot 9 op de 10.000) vergelijken met het totale aantal

bestuurders in het verkeer op elk moment overdag (650.000), dan kunnen we concluderen dat overdag op elk moment tussen de 400 en 600 bestuurders een rijontzegging hebben.

Bovenstaande schattingen hebben specifiek betrekking op de rijontzegging. Als we kijken naar alle vormen van rijden zonder geldig rijbewijs samen, dan kunnen we schatten dat dit op elk moment circa 4 tot 20 van de duizend bestuurders betreft. Hiervan heeft dus iets minder dan 1 (namelijk 9 op de 10.000) een rijontzegging.

5.2. **Het gevaar van rijden zonder geldig rijbewijs**

De tweede onderzoeksvraag betrof de invloed van het rijden zonder geldig rijbewijs op de verkeersveiligheid. Daarbij kon niet worden ingezoomd op het rijden tijdens een rijontzegging. In de nu beschikbare gegevens kan namelijk geen onderscheid worden gemaakt naar de reden waarom een bestuurder geen geldig rijbewijs heeft. Daarom zijn alle verschillende vormen tegelijk beschouwd..

Bestuurders zonder geldig rijbewijs hebben een hoger risico dan bestuurders met een geldig rijbewijs. In verschillende, buitenlandse studies is gewezen op de soms sterke verknoping tussen rijden zonder geldig rijbewijs en andere probleemvelden zoals rijden onder invloed, een crimineel gedragspatroon of een subcultuur waarin rijden zonder geldig rijbewijs als normaal en acceptabel wordt beschouwd. Voor zover ons bekend is in Nederland hiernaar geen onderzoek gedaan. Op basis van verschillende aannames is af te leiden dat een risicoverhoging van 2,5 mogelijk is in Nederland. Dit is allereerst af te leiden uit een vergelijking van de ongevals-betrokkenheid van zogeheten eerste en tweede botsers in ongevallen tussen twee personenauto's waarvan de bestuurder al dan niet een geldig rijbewijs had. Uit studies in andere landen blijkt dat ook daar bestuurders zonder geldig rijbewijs vaker betrokken zijn bij (ernstige) ongevallen dan bestuurders met een geldig rijbewijs. Onderzoek in de VS en Groot-Brittannië wijst op een 2,7 tot 9 keer hoger relatief risico. Deze cijfers zijn niet zonder meer over te zetten naar Nederland.

In Nederland zou slechts een klein deel van de ongevallen worden bespaard als personen met een maatregel of sanctie op het rijbewijs niet meer als bestuurder van een motorrijtuig aan het verkeer zouden deelnemen. Het totale aantal te besparen ongevallen zal hooguit in de orde van een promille liggen.

Literatuur

Bakker, L., et al. (1997). *Out of the rut: A cognitive behavioural treatment program for driving- while-disqualified offenders*. In: Behaviour Change, vol. 14, nr. 1, p. 29-38.

Blom, M. & Wartna, B.S.J. (2004). *Recidive onder verkeersdelinquenten: een overzicht van hun strafrechtelijke carrière*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), 's-Gravenhage.

Blows, S., et al. (2005). *Unlicensed drivers and car crash injury*. In: Traffic Injury Prevention, vol. 6, nr. 3, p. 230-234.

DeYoung, D.J. & Gebers, M.A. (2004). *An examination of the characteristics and traffic risks of drivers suspended/revoked for different reasons*. In: Journal of Safety Research, vol. 35, p. 287-295.

DeYoung, D.J., Peck, R.C. & Helander, C.J. (1997). *Estimating the exposure and fatal crash rates of suspended/revoked and unlicensed drivers in California*. In: Accident Analysis and Prevention, vol. 29, nr. 1, p. 17-23.

Essers, J.J.A. & Berghuis, A.C. (1984). *Rijden zonder rijbewijs*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), 's-Gravenhage.

Federal Office of Road Safety FORS (1997). *Profile of unlicensed motorists in fatal crashes. Monograph 20*. Federal Office of Road Safety FORS, Canberra.

Griffin III, L.I. & DeLaZerda, S. (2000). *Unlicensed to kill*. AAA Foundation for Traffic Safety, Washington, D.C.

Hanna, C.L., et al. (2006). *Fatal crashes involving young unlicensed drivers in the US*. In: Journal of Safety Research, vol. 37, p. 385-393.

Harrison, W.A. (1997). *An exploratory investigation of the crash involvement of disqualified drivers and motorcyclists*. In: Journal of Safety Research, vol. 28, p. 213-219.

Intomart GfK (2010). *Effectmeting Regioplannen 2010; Een internetonderzoek in opdracht van het Landelijk Parket Team Verkeer van het Openbaar Ministerie*. Intomart GfK, Hilversum.

Ipsos MORI (2007). *Unlicensed drivers. Research study conducted for DVLA*. Ipsos MORI, London.

Ipsos MORI (2008). *Why people drive without licence. The reasons behind unlicensed driving. A qualitative research study for the DfT. Final Report*. Ipsos MORI, London.

Knox, D., et al. (2003). *Research into unlicensed driving. Final report*. Road Safety Research Report 38. Department for Transport (DfT), London.

Landelijk Parket Team Verkeer (2010). *Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen*. Openbaar Ministerie, Landelijk Parket Team Verkeer, Soesterberg.

Malenfant, J.E.L., Van Houten, R. & Jonah, B. (2002). *A study to measure the incidence of driving under suspension in the greater Moncton area*. In: Accident Analysis and Prevention, vol. 34, nr. 4, p. 439-447.

Masten, S.V. & Peck, R.C. (2004). *Problem driver remediation: A meta-analysis of the driver improvement literature*. In: Journal of Safety Research, vol. 35, p. 403-425.

McCartt, A.T., Geary, L.L. & Berning, A. (2003). *Observational study of the extent of driving while suspended for alcohol impaired driving*. In: Injury Prevention, vol. 9, nr. 2, p. 133-137.

Scopatz, R.A., et al. (2003). *Unlicensed to kill: The sequel*. Foundation for Traffic Safety, Washington.

Suggett, J. (2007). *Fatal and injury crashes among unlicensed drivers in Ontario 1996-2003* In: Proceedings of the 18th ICADTS International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety T'2007. 28 August 2007, Seattle, USA.

Voas, R.B. & DeYoung, D.J. (2002). *Vehicle action: effective policy for controlling drunk and other high-risk drivers?* In: Accident Analysis and Prevention, vol. 34, nr. 3, p. 263-270.

Watson, B. (2003). *The road safety implications of unlicensed driving. A survey of unlicensed drivers*. Australian Transport Safety Bureau ATB, Civic Square, ACT, Canberra.

Williams, R.L., Hagen, R.E. & McConnell, E.J. (1984). *A survey of suspension and revocation effects on the drinking-driving offender* In: Accident Analysis and Prevention, vol. 16, nr. 5/6, p. 339-350.

Wylie, J. (1998). *Fatal crash involvement of never-licensed drivers and motor cycle riders*. In: Transport 98, Proceedings of the 19th ARRB Conference, Session B. 7-11 December 1998, Sydney, Australia, p. 88-99.

Bijlagen A t/m L

Bijlage A	<i>Maatregelen en sancties rijbewijssysteem</i>
Bijlage B	<i>Feitcodes bij rijden zonder geldig rijbewijs</i>
Bijlage C	<i>Kennis uit de internationale literatuur</i>
Bijlage D	<i>Aantal rijbewijshouders in Nederland</i>
Bijlage E	<i>Het aantal personenautobestuurders in het verkeer</i>
Bijlage F	<i>Het totale aantal staandehoudingen in Nederland</i>
Bijlage G	<i>Staandehoudingen bij rijden zonder geldig rijbewijs</i>
Bijlage H	<i>Het aantal rijontzeggingen (OBM)</i>
Bijlage I	<i>Staandehoudingen tijdens een rijontzegging</i>
Bijlage J	<i>Enquête in opdracht van het Landelijk Parket Team Verkeer</i>
Bijlage K	<i>Bepaling van het aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs in het verkeer</i>
Bijlage L	<i>Discussiepunten rond het gevaar van rijden zonder geldig rijbewijs</i>

Bijlage A

Maatregelen en sancties rijbewijssysteem

A.1 Korte toelichting op hoofdlijnen

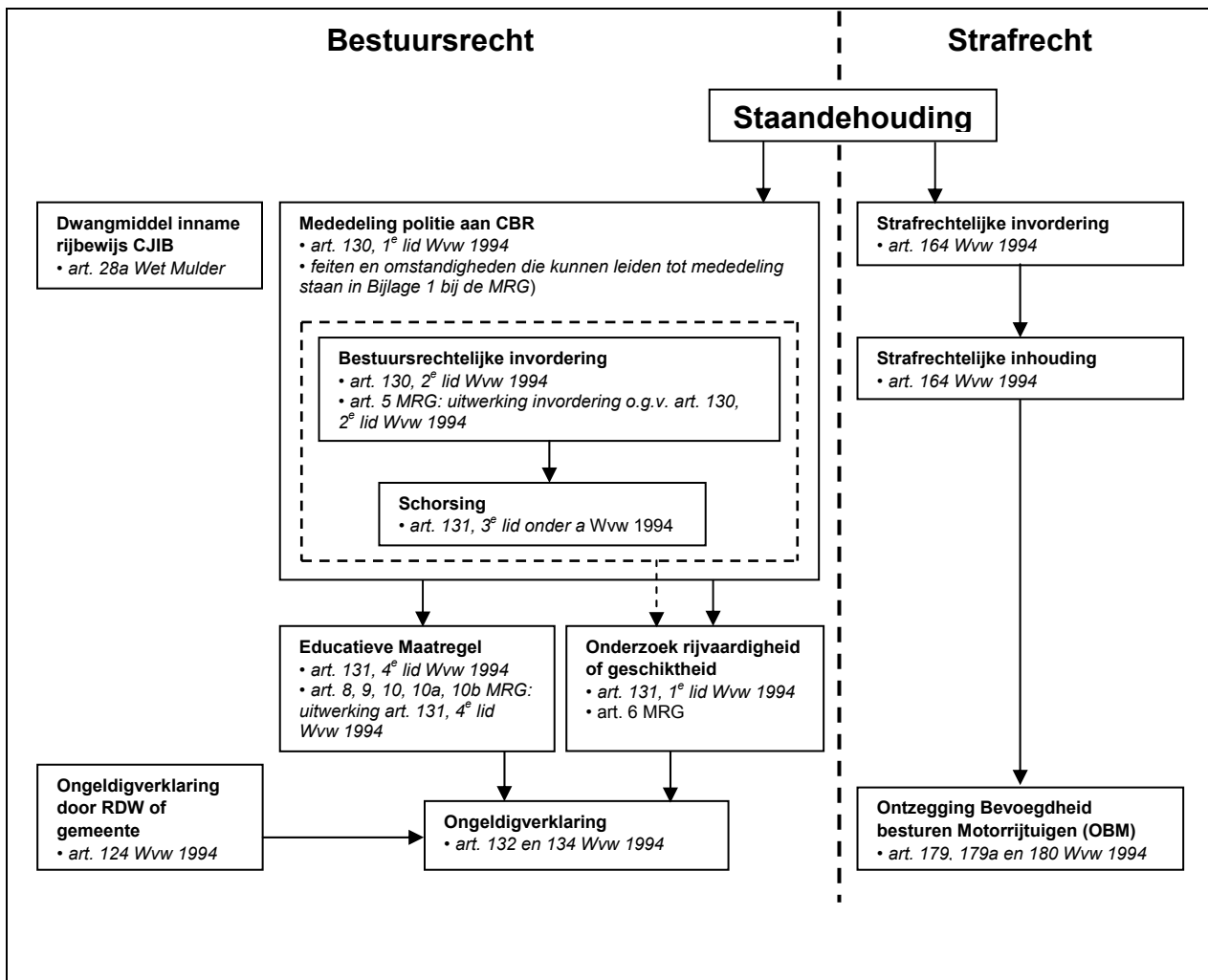
Iemand die een rijbewijs heeft, kan het recht worden ontnomen om een motorrijtuig te besturen. Dit kan via een ongeldigverklaring van het rijbewijs – volgend uit een bestuursrechtelijke procedure – of via een ontzegging van de bevoegdheid om motorrijtuigen te besturen (OBM), volgend uit een strafrechtelijke procedure. Daarnaast kan het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) het rijbewijs innemen als de betrokkene een zogeheten Mulderboete niet betaalt, ook na herhaaldelijk aanschrijven en het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder. In deze bijlage worden deze procedures nader uitgelegd.

Afbeelding A.1 toont een schematisch overzicht van de stappen die leiden tot een ongeldigverklaring van het rijbewijs of tot een OBM. Een strafrechtelijke procedure die kan leiden tot een OBM, begint veelal met een staandehouding door de politie. Het is ook mogelijk dat een snelheids-overtreding op kenteken is geconstateerd. Een bestuursrechtelijke procedure die leidt tot een ongeldigverklaring, kan het gevolg zijn van een staandehouding door de politie, maar kan ook direct geïnitieerd worden door de Dienst Wegverkeer (RDW) of een gemeente.

Gedurende de procedures zijn er drie fasen waarin de betreffende persoon geen motorrijtuig mag besturen:

- de periode waarin het rijbewijs is ingevorderd;
- de periode waarin het rijbewijs is ingehouden (strafrecht);
- de periode waarin het rijbewijs is geschorst (bestuursrecht);

Bijlage B gaat in op wat er gebeurt als deze persoon in een van deze fasen toch wordt betrapt op het besturen van een motorrijtuig.



Afbeelding A.1. Processen die leiden tot ontneming van het recht om een motorrijtuig te besturen. MRG staat voor de Regeling Maatregelen Rijvaardigheid en Geschiktheid, Wvw staat voor Wegenverkeerswet 1994.

A.1.1 In vogelvlucht: Strafrecht

De rijontzegging (OBM)

Als een bestuurder is staande gehouden voor een ernstige snelheids-overtreding of alcoholmisdrif, dan wordt het rijbewijs *strafrechtelijk* ingevorderd (Wegenverkeerswet (Wvw) 1994, artikel 164). Het rijbewijs wordt naar de Officier van Justitie (OvJ) gestuurd en deze beslist of het wordt ingehouden of niet. Als het rijbewijs wordt ingehouden, dan moet de betrokkene voorkomen en wordt in de regel een OBM opgelegd voor een bepaalde periode. Ook als het rijbewijs niet door de OvJ wordt ingehouden, kan het zijn dat de betrokkene moet voorkomen. Gedurende de periode dat de OBM (onvoorwaardelijk) is opgelegd, mag betrokkene geen motorrijtuig besturen. Vanaf 1 februari 2009 kan de OvJ ook zelf een OBM opleggen voor maximaal zes maanden – zonder tussenkomst van de rechter – in het kader van de zogenoemde Wet OM-afdoening.

Na een staandehouding van een bestuurder van een motorrijtuig moet de verbalisant het rijbewijs strafrechtelijk invorderen als er sprake is van feiten genoemd in artikel 164 lid 2 van de Wvw 1994. Het gaat hier om feiten waarbij sprake is van:

- ≥ 50 km/uur, anders dan een bromfiets;
- ≥ 30 km/uur bromfiets;
- $> 1,3\%$ bloedalcoholgehalte (BAG) ervaren bestuurder;
- $> 0,8\%$ BAG beginnende bestuurder.

De verbalisant stuurt het ingevorderde rijbewijs naar de OvJ.

De OvJ beslist binnen tien dagen na invordering of het rijbewijs wordt ingehouden of aan de betrokkene wordt teruggegeven (artikel 164 lid 6 Wvw 1994). De gronden voor inhouding door de OvJ zijn:

- ≥ 70 km/uur, anders dan een bromfiets;
- ≥ 30 km/uur bromfiets;
- $> 1,8\%$ BAG ervaren bestuurder;
- $> 0,8\%$ BAG beginnende bestuurder.

Als de OvJ beslist om het rijbewijs in te houden, dan volgt een zitting met als eis een ontzegging van de bevoegdheid om motorrijtuigen te besturen (OBM, artikel 179, 179a en 180 Wvw 1994) of een strafbeschikking in het kader van de Wet OM-afdoening. Ook als de OvJ beslist om het rijbewijs niet in te houden, kan een OBM worden opgelegd.

Een OBM wordt opgelegd voor een bepaalde periode, afhankelijk van de ernst van de overtreding en recidive. Gedurende de periode dat de OBM onvoorwaardelijk is opgelegd, mag de betrokkene geen motorrijtuig besturen.

Een OBM kan ook worden opgelegd op basis van een snelheidsovertreding die op kenteken is geconstateerd. Dit is het geval als de bestuurder geflitst is voor het overschrijden van de maximumsnelheid met 70 km/uur of meer, of als er sprake is van recidive binnen een jaar na betaling van een transactie of na onherroepelijke veroordeling voor één van de vorige gedocumenteerde snelheidsovertreding(en). Alhoewel het overgrote deel van de OBM's wordt opgelegd als gevolg van snelheidsovertredingen of alcoholdelicten, kan een OBM ook voor andere feiten worden opgelegd, bijvoorbeeld als iemand niet meewerkt aan een ademanalyse, onverzekerd rijdt of een ernstig ongeval heeft veroorzaakt.

A.1.2 In vogelvlucht: Bestuursrecht

De ongeldigverklaring van het rijbewijs

Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) kan een rijbewijs ongeldig verklaren. Daarnaast kunnen de Dienst Wegverkeer (RDW) of gemeenten ook een rijbewijs ongeldig verklaren. Beide procedures worden hieronder kort weergegeven.

Vorderingsprocedure

Als bij een staandehouding van een bestuurder van een motorrijtuig sprake is van feiten en omstandigheden zoals omschreven in Bijlage 1 bij de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid, dan moet de

verbalisant een schriftelijke mededeling uitbrengen aan het CBR (artikel 130 lid 1 Wv 1994).

Als daarbij sprake is van de feiten omschreven in artikel 5 van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid, wordt het rijbewijs bestuursrechtelijk ingevorderd. Het rijbewijs wordt gezamenlijk met de mededeling naar het CBR gestuurd.

Het CBR moet binnen vier weken na ontvangst van de mededeling (en eventueel het ingevorderde rijbewijs) een beslissing te nemen. Het CBR heeft daarbij een van de volgende drie mogelijkheden:

1. opleggen van een onderzoek (rijvaardigheid of geschiktheid);
2. opleggen van een educatieve maatregel (EMA, LEMA of EMG); als het rijbewijs is ingevorderd, wordt het aan de betrokkene teruggegeven;
3. de mededeling onvoldoende verklaren.

Ad 1. Het CBR kan op grond van de mededeling beslissen een onderzoek op te leggen naar de rijvaardigheid of de (medische) geschiktheid van de betrokkene. Als het rijbewijs is ingevorderd, wordt het rijbewijs geschorst gedurende de periode van het onderzoek. Als het rijbewijs nog niet is ingevorderd, wordt de betrokkene verplicht het rijbewijs in te leveren.

Ad 2. Als het CBR besluit een educatieve maatregel op te leggen, dan wordt het rijbewijs – als dat bestuursrechtelijk is ingevorderd – teruggegeven aan de betrokkene. De kosten van de educatieve maatregel komen ten laste van de betrokkene.

Ad 3. Het CBR kan beslissen dat de mededeling onvoldoende is. De politie wordt dan gevraagd de mededeling verder aan te vullen. Als de mededeling volgens het CBR onvoldoende blijft, dan wordt er geen educatieve maatregel of onderzoek opgelegd.

Het CBR kan vervolgens het rijbewijs van de betrokkene ongeldig verklaren (artikel 134 en 132 Wv 1994) als de betrokkene:

- niet de rijvaardigheid beschikt voor de betreffende categorie(ën) motorrijtuigen;
- niet voldoet aan de vastgestelde eisen van lichamelijke en geestelijke geschiktheid;
- niet meewerkt aan de opgelegde Educatieve Maatregel;
- niet meewerkt aan een onderzoek naar rijvaardigheid of geschiktheid.

Ongeldigverklaring door RDW of gemeente

Behalve het CBR kunnen ook de gemeente en de RDW het rijbewijs ongeldig verklaren op basis van artikel 124 uit de Wv 1994. Dit speelt bijvoorbeeld als er bij de aanvraag van een rijbewijs is gefraudeerd met persoonsgegevens.

Dwangmiddel inname rijbewijs door het CJIB

Het CJIB kan een maatregel op het rijbewijs opleggen (artikel 28a, Wet Mulder). Als iemand een Mulderboete na herhaaldelijk aanschrijven en inschakeling van een deurwaarder niet betaalt, dan kan het CJIB drie dwangmiddelen inzetten. Het eerste dwangmiddel is het rijbewijs innemen. De betrokkene moet het rijbewijs dan inleveren bij het CJIB voor een periode

van maximaal vier weken. Als de betrokkene na deze vier weken nog steeds niet heeft betaald, kan het CJIB overgaan tot buitengebruikstelling van het motorrijtuig (het tweede dwangmiddel) en daarna tot gijzeling (het derde dwangmiddel). Voor gijzeling is een machtiging van de kantonrechter noodzakelijk.

Bijlage B

Feitcodes bij rijden zonder geldig rijbewijs

Bestuurders die een motorrijtuig besturen tijdens een maatregel of sanctie op het rijbewijs, begaan een misdrijf of overtreding (artikel 9 Wegenverkeerswet (Wvw) 1994). Alle feiten worden gecodeerd met een feitcode, volgens de zogenoemde *Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen* (Landelijk Parket Team Verkeer, 2010).

De feitcode voor het rijden zonder geldig rijbewijs is afhankelijk van de precieze omstandigheden. In deze bijlage worden allereerst de voor dit onderzoek relevante feitcodes gepresenteerd en nader beschreven. Daarbij wordt aangegeven welke feitcodes horen bij elk van de drie categorieën van rijden zonder geldig rijbewijs. De laatste paragraaf in deze bijlage geeft de relevante wetteksten.

B.1 Feitcodes per categorie

Op basis van de Wvw 1994 kunnen drie categorieën van 'rijden zonder geldig rijbewijs' worden onderscheiden:

- bestuurders met een maatregel of sanctie op het rijbewijs (zie 0);
- bestuurders die geen rijbewijs bezitten of te jong zijn om een rijbewijs te bezitten;
- bestuurders die geen geldig rijbewijs bezitten (het rijbewijs heeft voortvloeiend uit de wet zijn geldigheid verloren).

Tabel B.1 geeft een overzicht van de feitcodes die volgen uit een staandhouding van iemand die behoort tot een van deze drie categorieën. Per feitcode wordt het bijbehorende wetsartikel genoemd. Sommige feitcodes zijn in de loop van de tijd toegevoegd of gewijzigd. Hier wordt verder niet op ingegaan.

Categorie	Gepieegd feit: rijden tijdens...	Feitcode	Wetsartikel
1	Ontzegging van de bevoegdheid om motorrijtuigen te besturen (OBM)	G320a (met motorrijtuigen waarvoor bezit van rijbewijs niet verplicht is) G320b (met motorrijtuigen waarvoor bezit van rijbewijs vereist is).	Artikel 9, lid 1 Wvw 1994
	Ongeldigverklaring	G325	Artikel 9, lid 2 Wvw 1994
	Bestuursrechtelijke invordering (vordering tot overgifte / invordering)	G330	Artikel 9, lid 4 Wvw 1994
	Schorsing door CBR	G331	Artikel 9, lid 5 Wvw 1994
	Strafrechtelijke invordering (vordering tot overgifte / invordering)	G332	Artikel 9, lid 7 Wvw 1994

	Dwangmiddel inneming rijbewijs CJIB	K005 K006 K006a (met een motorrijtuig rijden terwijl het rijbewijs is ingenomen krachtens de Wet Mulder) K006b (met een motorrijtuig rijden terwijl het rijbewijs is gevorderd krachtens de Wet Mulder) K006aa	Artikel 9, lid 8 Wvw 1994
2	Rijden zonder rijbewijs of geldige categorie <i>Alleen bestuurders vanaf 18 jaar of 16 jaar in het geval van een bromfiets</i>	K055	Artikel 107, lid 1 Wvw 1994
	Besturen van een motorrijtuig door personen die niet de minimale leeftijd hebben om het motorrijtuig te mogen besturen	K065a (buitenlandse bestuurder) K065b (Nederlandse bestuurder) K070a (bromfiets) K070b (gehandicaptenvoertuig) K070c (landbouw-/bosbouwtrekker) K070d (motorrijtuig met beperkte snelheid)	Artikel 110 Wvw 1994 Lid 1: motorrijtuigen met een minimumleeftijd van 18 jaar Lid 2: motorrijtuigen waarvoor lagere minimumleeftijd dan 18 jaar geldt
3	Rijden zonder geldig rijbewijs	K060a K060b K060c K060e K060f	Artikel 107, lid 2 Wvw 1994 Lid 2a: rijbewijs voldoet niet aan gestelde eisen inzake inrichting, uitvoering en invulling Lid 2b: geldigheid van het rijbewijs is verlopen Lid 2c: rijbewijs is niet behoorlijk leesbaar Lid 2b: rijbewijs heeft korter dan 1 jaar zijn geldigheid verloren Lid 2b: rijbewijs heeft langer dan 1 jaar zijn geldigheid verloren

Tabel B.1. Feitcodes die volgen uit de standhouding van een bestuurder zonder geldig rijbewijs.

B.2 Relevante wetteksten

Artikel 9 Wvw 1994

1. Het is degene die weet of redelijkerwijs moet weten dat hem bij rechterlijke uitspraak of strafbeschikking de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen is ontzegd, verboden gedurende de tijd dat hem die bevoegdheid is ontzegd, op de weg een motorrijtuig te besturen of als bestuurder te doen besturen.
2. Het is degene die weet of redelijkerwijs moet weten dat een op zijn naam gesteld rijbewijs voor een of meer categorieën van motorrijtuigen dan wel voor een gedeelte van de geldigheidsduur ongeldig is verklaard, indien aan hem daarna geen ander rijbewijs voor het besturen van een motorrijtuig van de betrokken categorie of categorieën is afgegeven, verboden op de weg een motorrijtuig van die categorie of categorieën dan wel gedurende dat gedeelte van de geldigheidsduur te besturen of als bestuurder te doen besturen.
3. Het tweede lid geldt niet ten aanzien van de bestuurder van een motorrijtuig gedurende de tijd dat aan hem ter verkrijging van een rijbewijs voor de categorie of categorieën van motorrijtuigen waarop de ongeldigverklaring betrekking heeft, rijonderricht in de zin van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 wordt gegeven en gedurende de tijd dat door hem een rijproef wordt afgelegd in het kader van een onderzoek, door of vanwege de overheid ingesteld, naar zijn rijvaardigheid of geschiktheid.
4. Het is degene van wie ingevolge artikel 130, tweede lid, de overgifte van een op zijn naam gesteld rijbewijs is gevorderd, dan wel wiens rijbewijs is ingevorderd en aan wie dat bewijs niet is teruggegeven, verboden op de weg een motorrijtuig van de categorie of categorieën waarvoor dat bewijs was afgegeven, te besturen of als bestuurder te doen besturen.
5. Het is degene die weet of redelijkerwijs moet weten dat de geldigheid van een op zijn naam gesteld rijbewijs ingevolge artikel 131, derde lid, onderdeel a, voor een of meer categorieën van motorrijtuigen is geschorst, verboden gedurende de tijd dat de schorsing van kracht is, op de weg een motorrijtuig van de categorie of categorieën waarop de schorsing betrekking heeft, te besturen of als bestuurder te doen besturen.
6. Het vierde en het vijfde lid gelden niet ten aanzien van de bestuurder van een motorrijtuig gedurende de tijd dat door hem een rijproef wordt afgelegd in het kader van een ingevolge artikel 131, eerste lid, gevorderd onderzoek.
7. Het is degene van wie ingevolge artikel 164 de overgifte van een op zijn naam gesteld rijbewijs, een hem door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland afgegeven rijbewijs of een internationaal rijbewijs is gevorderd, dan wel van wie zodanig bewijs is ingevorderd en aan wie dat bewijs niet is teruggegeven, verboden op de weg een motorrijtuig van de categorie of categorieën waarvoor dat bewijs was afgegeven, te besturen of als bestuurder te doen besturen.

8. Het is degene van wie ingevolge de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften de inlevering van het rijbewijs is gevorderd, dan wel wiens rijbewijs krachtens die wet is ingenomen, verboden op de weg een motorrijtuig, voor het besturen waarvan het rijbewijs is afgegeven, te besturen of als bestuurder te doen besturen met ingang van het tijdstip, bedoeld in artikel 30, eerste lid, van die wet.
9. Voor de toepassing van het tweede, vierde, vijfde, zesde en achtste lid wordt onder rijbewijs mede verstaan een rijbewijs, afgegeven door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland.

Artikel 107 Wvw 1994

1. Aan de bestuurder van een motorrijtuig op de weg dient door de daartoe bevoegde autoriteit een rijbewijs te zijn afgegeven voor het besturen van motorrijtuigen van de categorie waartoe dat motorrijtuig behoort.
2. Het rijbewijs dient:
 - a. te voldoen aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen inzake inrichting, uitvoering en invulling,
 - b. zijn geldigheid niet te hebben verloren, en
 - c. behoorlijk leesbaar te zijn.
3. Indien de aanvrager als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens van een gemeente, wordt het in de basisadministratie opgenomen burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, op de bij ministeriële regeling vastgestelde wijze op het rijbewijs vermeld. Indien de aanvrager niet als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens van een gemeente, wordt op het rijbewijs een bij ministeriële regeling vastgestelde aanduiding vermeld.

Artikel 110 Wvw 1994

1. Motorrijtuigen mogen slechts worden bestuurd door personen die de leeftijd van achttien jaren of, voor zover het betreft motorrijtuigen, al dan niet met aanhangwagen, die zijn ingericht voor het vervoer van meer dan acht personen, de bestuurder daaronder niet begrepen, de leeftijd van eenentwintig jaren hebben bereikt.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kan een lagere minimumleeftijd dan die in het eerste lid genoemd, worden vastgesteld voor het besturen van bromfietsen, gehandicaptenvoertuigen, landbouw- of bosbouwtrekkers en motorrijtuigen met beperkte snelheid, niet zijnde stoom- en motorwalsen.
3. Het eerste lid geldt niet voor degene aan wie rijonderricht wordt gegeven in het kader van een opleiding voor beroepschauffeur, mits is voldaan aan de bij algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden.

Artikel 122 Wvw 1994

1. Behoudens artikel 123 is een rijbewijs, afgegeven aan een aanvrager die de leeftijd van
 - a. 60 jaren nog niet heeft bereikt, geldig voor de duur van tien achtereenvolgende jaren, gerekend vanaf de in het rijbewijs vermelde datum van afgifte;
 - b. 60 jaren doch nog niet die van 65 jaren heeft bereikt, geldig vanaf de in het rijbewijs vermelde datum van afgifte tot de dag waarop hij de leeftijd van 70 jaren bereikt;
 - c. 65 jaren heeft bereikt, geldig voor de duur van vijf achtereenvolgende jaren, gerekend vanaf de in het rijbewijs vermelde datum van afgifte.
2. In afwijking van het eerste lid is een rijbewijs, afgegeven aan degene die naar verwachting op grond van zijn lichamelijke of geestelijke geschiktheid voor een beperkte termijn geschikt zal zijn voor het besturen van motorrijtuigen, geldig vanaf de in het rijbewijs vermelde datum van afgifte tot de dag waarop de termijn waarvoor de houder naar verwachting geschikt zal zijn voor het besturen van motorrijtuigen, verstrijkt.

Artikel 123 Wvw 1994

1. Onverminderd de artikelen 122 en 131, derde lid, verliest een rijbewijs zijn geldigheid:
 - a. door uitreiking van een nieuw of vervangend rijbewijs;
 - b. door omwisseling tegen een rijbewijs dat aan de houder door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland is afgegeven, voor de categorie of categorieën van motorrijtuigen waarop de omwisseling betrekking heeft;
 - c. gedurende de tijd dat aan de houder de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen is ontzegd;
 - d. door het onbevoegd daarin aanbrengen van wijzigingen;
 - e. door het overlijden van de houder;
 - f. door ongeldigverklaring, voor de categorie of categorieën waarop de ongeldigverklaring betrekking heeft dan wel, indien de ongeldigverklaring betrekking heeft op een deel van de geldigheidsduur, voor dat deel van de geldigheidsduur;
 - g. door wijziging van de geslachtsnaam, de voornamen, de plaats of datum van geboorte of het geslacht van de houder of
 - h. door aangifte van vermissing van het rijbewijs.
2. Voor de toepassing van het eerste lid, aanhef, wordt onder rijbewijs mede verstaan een rijbewijs, afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschappen of in een andere Staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of Zwitserland, waarvan de houder in Nederland woonachtig is.

Bijlage C

Kennis uit de internationale literatuur

Deze bijlage geeft een overzicht van de internationale kennis over het probleem van rijden zonder geldig rijbewijs. Het presenteert bevindingen van een literatuurscan naar (internationale) studies over het onderwerp.

De bijlage is als volgt ingedeeld. Eerst gaan we kort in op de uitgevoerde literatuurscan (*Paragraaf C.1*) en geven we een toelichting op de gebruikte terminologie (*Paragraaf C.2*) en op de onderzoeksmethoden (*Paragraaf C.3*). *Paragraaf C.4* beschrijft bevindingen uit de internationale literatuur. In *Paragraaf C.5* sluiten we af met een beschouwing en conclusies.

C.1 Literatuurscan

De SWOV heeft een korte literatuurscan verricht naar studies over rijden zonder rijbewijs. De vakliteratuur werd doorzocht met de volgende trefwoorden:

- unlicensed driver;
- unlicensed driving;
- driving while disqualified;
- driving while suspended;
- licence suspension.

Er is gezocht in de database van de SWOV-bibliotheek, SCOPUS zoekstelsel voor reviewers, in de tijdschriften *Accident Analysis & Prevention* en *Journal of Safety Research* en in internationale congresbundels.

Dit leverde een totaal op van meer dan vijftig publicaties wereldwijd. De lijst van gevonden studies is zeker niet compleet, maar geeft waarschijnlijk wel een redelijk breed georiënteerd overzicht van de op dit moment beschikbare internationale kennis over het onderwerp. De vragen die zijn onderzocht in de studies zijn:

- Wat is de omvang van het probleem in termen van: a. prevalentie rijden zonder geldig rijbewijs en b. het relatieve ongevalsrisico van bestuurders zonder geldig rijbewijs?
- Wie zijn de bestuurders zonder rijbewijs en wat zijn hun motieven?
- Wat zijn mogelijke tegenmaatregelen om het probleem te verminderen?

C.2 Terminologie

In verschillende landen gelden verschillende wettelijke regels voor de afgifte, (voorlopige) intrekking, heraanvraag of verlenging van een rijbewijs. Onder de algemene noemer 'rijden zonder geldig rijbewijs' vallen dan ook verschillende delicten. Voorbeelden zijn het rijden zonder een rijbewijs te bezitten, rijden als het rijbewijs is ingetrokken, rijden op locaties of tijdstippen die buiten de restricties van een rijbewijs vallen en rijden met een type rijbewijs dat niet geldig is voor het betreffende voertuig.

In het bestudeerde onderzoek wordt het onderscheid in subtypen delicten wel kort genoemd, maar maakt de data-analyse veelal gebruik van alle

delicten die vallen onder de brede noemer 'rijden zonder geldig rijbewijs'. Daarom gebruiken we deze noemer ook hier om de resultaten van verschillende studies te beschrijven. Als de resultaten van studies specifiek betrekking hebben op subcategorieën, dan zullen we dat ook vermelden.

C.3 Toelichting op methoden van onderzoek

De relatie tussen rijden zonder geldig rijbewijs en ongevallen is in verschillende typen van onderzoek bestudeerd. De voornaamste typen zijn:

- *case-control*onderzoek, waarbij de relatie tussen een risicofactor 'rijden zonder rijbewijs' en uitkomst (bijvoorbeeld ongeval) in een zo zuivere mogelijke vorm wordt bestudeerd;
- onderzoek op bestaande nationale (administratieve) databases, waarbij de geregistreerde overtreding 'rijden zonder geldig rijbewijs' worden gerelateerd aan geregistreerde ongevallen;
- vragenlijstonderzoek, waarbij een steekproef uit de populatie antwoord geeft op vragen over ongevallen, gedrag en motieven.

Hieronder volgt een toelichting op deze drie methoden.

*Case-control*onderzoek

In vaktechnische termen uitgedrukt onderzoekt een *case-control*studie de verhouding tussen enerzijds de expositie van een bepaalde risicofactor in een onderzoeksgroep met een bepaalde uitkomst, en anderzijds een vergelijkingsgroep zonder deze uitkomst. De vergelijkingsgroep wordt geselecteerd uit dezelfde basispopulatie als waaruit de onderzoeksgroep komt, of uit een andere populatie die op hoofdlijnen vergelijkbaar is. Een voorbeeld kan dit toelichten.

Een *case-control*studie naar de rol van drugs in het verkeer kan beginnen met het in kaart brengen van alle gewonde, in een ziekenhuis opgenomen bestuurders in een bepaalde periode in een regio, of een steekproef daarvan. Dit noemen we de onderzoeksgroep. De volgende stap is om een groep bestuurders aselekt te selecteren uit eenzelfde of goed vergelijkbare populatie, bijvoorbeeld via staandehouding langs de weg of bij een tankstation (in dezelfde regio en periode). Dit noemen we de vergelijkingsgroep. Deze moet zo goed mogelijk overeenkomen met de onderzoeksgroep op kenmerken als geslacht, leeftijd, locatie en tijdstip van autorijden. Van zowel de onderzoeksgroep als de vergelijkingsgroep worden vervolgens toxicologische testen en vragenlijsten afgenomen, zodat beide groepen op zowel drugsgebruik als andere kenmerken vergeleken kunnen worden.

Het resultaat van een *case-control*studie moet worden gecorrigeerd voor versturende achtergrondvariabelen ('confounding factors'). Als de onderzoeksgroep en de vergelijkingsgroep uit verschillende populaties komen, kan het resultaat worden beïnvloed door verschillen tussen die populaties. Hiervoor kan worden gecorrigeerd door personen in beide groepen vooraf te *matchen* op de 'confounding factors'. In dat geval wordt er van tevoren op geselecteerd dat personen in beide groepen zo veel mogelijk overeenkomen. Ook kan er correctie achteraf plaatsvinden doordat in de statistische analyse zelf wordt gecorrigeerd voor eventuele verschillen.

De kracht van *case-control*onderzoek is dat de vergelijkingsgroep een representatief beeld geeft van de aanwezigheid van de risicofactor in de

populatie. Tegelijkertijd wordt er in de vergelijking tussen beide groepen statistisch gecorrigeerd voor een aantal kenmerken die de uitkomst kunnen beïnvloeden. Deze beide kenmerken zorgen ervoor dat case-control-onderzoek zo zuiver mogelijk de samenhang tussen een risicofactor en een uitkomst (bijvoorbeeld een ongeval) binnen een populatie kan bepalen.

Nationale databases

Nationale administratieve databases bieden gegevens over geregistreerde ongevallen en verkeersovertredingen. Ze zijn niet speciaal voor onderzoeksdoeleinden gemaakt, en zijn dus ook met de nodige beperkingen bruikbaar voor wetenschappelijke analyse. Opnieuw is er per definitie sprake van een zekere vertekening van de werkelijkheid. Met name als het gaat om verkeersovertredingen en lichtere categorieën verkeersongevallen, geven databases een onderschatting van de werkelijke omvang. De nationale databases bieden vaak wel een goed inzicht in de mogelijke omvang van een doelgroep van een (beoogde) maatregel.

Vragenlijstonderzoek

Bij vragenlijstonderzoek is altijd sprake van een zekere vertekening van de werkelijkheid. Bij zelfrapportage kunnen de antwoorden op vragen worden gekleurd door herinneringsfouten, de neiging om sociaal wenselijke antwoorden te geven of persoonlijke referentiekaders. De vaak lage respons bij vragenlijstonderzoek (20-30%) roept ook vragen op over de representativiteit van gegevens. Hier moet bij de interpretatie van de resultaten van een vragenlijstonderzoek rekening mee worden gehouden.

C.4 Bevindingen

Deze paragraaf presenteert de bevindingen van de literatuurstudie per land. Er is met name gekeken naar onderzoek waarin schattingen werden gegeven van de omvang en ongevalsbetrokkenheid van bestuurders zonder rijbewijs. De literatuurlijst bij dit rapport geeft een overzicht van alle studies die direct of indirect iets melden over rijden zonder rijbewijs. Een meer algemene beschouwing volgt in *Paragraaf C.5*.

C.4.1 Reviews

Overzichtsartikel

Een in 2007 verschenen review van de internationale literatuur, noemt per land de volgende kernresultaten (Voas & DeYoung, 2002).

VS

Bij 20% van de dodelijke ongevallen is een bestuurder zonder geldig rijbewijs of met een onduidelijke rijbewijsstatus betrokken.

Australië:

5% van de bestuurders en 19% van de motorrijders die betrokken zijn bij dodelijke ongevallen in 1992-1994, reed zonder geldig rijbewijs.

Canada

1,5% van de bestuurders gecontroleerd in het verkeer in het Monctongebied, reed zonder geldig rijbewijs, terwijl in dat gebied van 2,7% van de bestuurders officieel het rijbewijs was ingetrokken.

Groot-Brittannië

Er zijn ongeveer 1 miljoen bestuurders zonder geldig rijbewijs op de Britse wegen. Bestuurders zonder geldig rijbewijs leggen naar schatting minder dan 1% van alle gereden uren af, maar hebben wel een tot 9 keer zo grote kans om bij een ongeval betrokken te zijn als bestuurders met geldig rijbewijs. Bij 3% van de letselongevallen en 3,5% van alle letsels bij ongevallen was een bestuurder betrokken die vervolgens vervolgd werd voor het rijden zonder rijbewijs; in 2000 waren er 7.000 ongevallen en 11.000 gewonden met bestuurders zonder rijbewijs. De uitkomsten van één politiedistrict betreffende de samenhang tussen rijden zonder rijbewijs en rijden onder invloed, waren als volgt: 17% van de bestuurders zonder rijbewijs, betrokken bij een ongeval, bleek onder invloed van alcohol te zijn. Voor de totale ongevalsbetrokken bestuurderspopulatie is dat 3%.

Frankrijk

Van bestuurders die waren betrokken bij dodelijke ongevallen, reed 3,2% zonder geldig rijbewijs; 75% van de Franse bestuurders zonder rijbewijs had nog nooit een rijbewijs gehad.

Noorwegen

30-40% van de gearresteerde dronken/onder invloed bestuurders rijdt zonder rijbewijs.

Meta-analyse effectiviteit rijbewijsintrekking

Rijden zonder geldig rijbewijs ondermijnt de potentiële effectiviteit van rijbewijsintrekking. De vraag is of die maatregel dan nog wel effectief is. Een meta-analyse van 35 studies naar interventies gericht op probleembestuurders, laat zien dat rijbewijsintrekking een effectieve strafmaatregel is (Masten & Peck, 2004). Vergeleken met andere interventieprogramma's gingen de verschillende vormen van rijbewijsintrekking samen met de grootste reducties in ongevallen. De maatregel ging ook samen met de grootste reducties in overtredingen ten tijde van het interventieprogramma. Hoewel rijbewijsintrekking vaak wordt overtreden, lijkt er toch een veiligheidseffect te worden bereikt doordat probleembestuurders minder rijden of voorzichtiger rijden volgens de regels van de wet.

C.4.2 Nederland

Recidive bij bestuurders zonder rijbewijs

In Nederland werd in het begin van de jaren tachtig een gedetailleerde studie opgezet naar rijden zonder rijbewijs (Essers & Berghuis, 1984). Het doel van dat onderzoek was om de frequentie van rijden zonder rijbewijs en de kenmerken van de delinquenten in beeld te brengen, in het kader van artikel 9.1.3. van de oude Wegenverkeerswet (Wvw). Artikel 9.1.3. van de Wvw 1994 ziet toe op de rijbewijsplicht, die nu omschreven staat in artikel 107 lid 1 + lid 2. De studie is in het kader van dit rapport niet zo relevant, omdat die alleen gaat over personen (ouder dan 18 jaar) die überhaupt geen rijbewijs hebben of van wie het rijbewijs is verlopen. De studie gaat niet over rijontzegging (OBM) of ongeldigverklaring.

In de studie is een steekproef geanalyseerd van bijna 1.500 schuldigverklaringen over rijden zonder geldig rijbewijs bij 15 kantons uit 5 ressorten². In deze studie bleven de volgende delicten buiten beschouwing:

- jonger dan 18 jaar;
- omgebouwde bromfietsen;
- minder dan 1 jaar lang verlopen rijbewijs;
- rijden op een motor buiten het toegestane oefengebied.

Voor heel Nederland werden per jaar circa 15.000 zaken afgedaan rond artikel 9.1.3 van de Wvw. Rijden zonder rijbewijs betreft vooral het rijden in een auto (87%) en soms op een motor (12%). In de Nederlandse gevangenissen werden naar schatting 40 tot 50 plaatsen bezet als gevolg van rijden zonder rijbewijs.

De overtreders waren veelal Nederlanders (90%), mannen (92%), jonger dan 30 jaar (78%), vaak zonder beroep en met een uitkering (43%). Bij 344 van de 872 overtreders (39%) was het de eerste keer dat ze in aanraking kwamen met justitie voor rijden zonder rijbewijs. Bij 166 (19%) personen werd eerder een feit op hetzelfde artikel 9.1.3. ingeschreven, bij 122 (14%) twee keer eerder, bij 155 (18%) 3-5 keer eerder, bij 59 (7%) 6-10 keer eerder en bij 26 (3%) meer dan 10 keer eerder.

Een groep van (155+59+26 =) 240 (28%) personen had dus al drie keer of vaker gerecidiveerd. Naar schatting was er elk halfjaar sprake van de volgende groep verdachten:

- 3.100 personen die nooit of slechts één keer eerder waren veroordeeld voor rijden zonder rijbewijs;
- 800 personen die minstens twee keer eerder waren veroordeeld voor rijden zonder rijbewijs, maar niet voor andere delicten;
- ruim 500 personen die meerdere keren waren veroordeeld voor zowel rijden zonder rijbewijs als voor andere delicten.

Een schatting van de werkelijke omvang van deze groepen is moeilijk te maken. In elk geval was de schatting van recidivisten hoger dan 1.300; 36% was al twee keer eerder of vaker veroordeeld voor rijden zonder rijbewijs.

De meeste bestuurders die meerdere keren met justitie in aanraking kwamen vanwege rijden zonder rijbewijs (65%), waren eerder ook al veroordeeld voor meerdere andere delicten.

De groep die vaker was veroordeeld voor rijden zonder rijbewijs (minimaal 1.300 per halfjaar), bestond enerzijds uit een meerderheid die vrijwel uitsluitend vanwege dit delict in aanraking kwam met justitie, en anderzijds uit een minderheid die ook andere regels had overtreden.

Nederlandse statistieken justitiecontacten rijden zonder geldig rijbewijs
Onderzoek in het kader van de zogeheten WODC-Recidivemonitor vindt plaats op basis van de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). Dit is een geanonimiseerde versie van het officiële

² Nederland is voor wat de rechtspraak betreft verdeeld in vijf ressorten. Die ressorten zijn op hun beurt onderverdeeld in negentien arrondissementen. Elk arrondissement heeft een eigen rechtbank, een arrondissementsparket en meerdere sectoren kanton (voor 2002 kantongerechten genoemd).

Justitiële Documentatie Systeem (JDS) en is speciaal voor de recidive-monitor ontwikkeld. De OBJD bevat informatie over de justitiecontacten van alle personen die in Nederland zijn vervolgd.

In een studie naar recidive bij verkeersdelinquenten (Blom & Wartna, 2004) wordt vermeld dat in de jaren 1997-2001 er jaarlijks circa 19.000 strafzaken werden behandeld die in verband stonden met artikel 107 en artikel 110 van de Wvw 1994 (zie *Tabel B.1* in *Bijlage B*). De uitzondering was het jaar 2000, waarin er circa 12.000 strafzaken werden behandeld.

Samenvattend

In begin jaren tachtig waren er jaarlijks circa 15.000 strafzaken inzake het rijden zonder geldig rijbewijs. Dat is exclusief de zaken rond bestuurders die te jong waren om een motorrijtuig te besturen en zaken rond OBM en ongeldigverklaring.

Eind jaren negentig waren er circa 19.000 strafzaken met betrekking tot te jonge bestuurders (artikel 107) en tot rijden zonder een geldig rijbewijs (artikel 110). Ook dit aantal is exclusief de zaken rond OBM en ongeldigverklaring.

Net als in andere landen zijn er in Nederland subgroepen overtreeders die al meerdere keren zijn gepakt en veroordeeld voor rijden zonder rijbewijs of die daarnaast ook voor andere delicten zijn veroordeeld.

C.4.3 *Duitsland*

De resultaten uit landen zoals Verenigde Staten, Australië en Nieuw-Zeeland (zie de volgende subparagrafen) zijn lastig te generaliseren naar Nederland, onder meer vanwege de grote verschillen in cultuur en verkeerssysteem. Deze verschillen zijn minder groot in een buurland zoals Duitsland. Dat maakt het aanlokkelijk om enige moeite te doen om Duitse gegevens te verkrijgen.

De literatuurstudie leverde geen aanwijzingen op voor een Duits onderzoeksrapport over rijden zonder geldig rijbewijs. Daarom is er bij de Duitse politie informatie opgevraagd over maatregelen tegen rijden zonder rijbewijs in Duitsland. De *Beratungsstelle für Verkehrssicherheit* van de politie van Noordrijn-Westfalen heeft vervolgens verwezen naar een aantal websites met statistieken over het onderwerp: www.kba.de, www.destatis.de en www.eds-destatis.de.

Duitsland heeft in 2008 een bevolking van 82 miljoen mensen met 54 miljoen rijbewijshouders, van wie naar schatting 46 miljoen automobilisten. Duitsland heeft een puntensysteem voor verkeersovertredingen, waarbij bestuurders van voertuigen punten voor een overtreding krijgen toegekend mits ze ook daadwerkelijk als bestuurder zijn geïdentificeerd. De Duitse snelheids- en roodlichtcamera's nemen foto's van de voorkant van een voertuig met een sterk flitslicht waardoor ook het gezicht van de bestuurder (goed) gefotografeerd wordt.

Rijbewijsmaatregelen in Duitsland

Tabel C.1 geeft een overzicht van de verschillende categorieën rijbewijsmaatregelen in Duitsland en de aantallen rijbewijshouders aan wie de maatregelen zijn opgelegd. De twee belangrijkste rijbewijsmaatregelen zijn

het 'Fahrverbot', waarbij de bestuurder het rijbewijs bij de ambtelijke autoriteiten moet inleveren (vergelijkbaar het Nederlandse OBM). Na een periode van één tot drie maanden ontvangt de bestuurder het rijbewijs weer terug en mag hij weer rijden. Bij de 'Entziehung der Fahrerlaubnis' (in Nederland de ongeldigverklaring) moet de bestuurder altijd een nieuw rijbewijs aanvragen, al dan niet in combinatie met een medisch-psychologisch onderzoek naar de rijgeschiktheid. Duitse bestuurders bij wie het rijbewijs voor de eerste keer ongeldig wordt verklaard, mogen pas na zes maanden na het gerechtelijk oordeel een heraanvraag indienen (bron: www.strafzettel.de).

De vermelde percentages in *Tabel C.1* zijn niet gecorrigeerd voor dubbeltellingen. Ze geven dus een overschatting van het percentage rijbewijs-houders dat in 2008 met een rijbewijsmaatregel te maken kreeg. Naar alle waarschijnlijkheid is de overschatting niet erg groot. In *Tabel 4.2* in *Paragraaf 4.1.2.1* is te zien dat in Nederland tussen 2003 en 2008 elk jaar circa 80% van het totale aantal staandehoudingen tijdens een rijontzegging, bestaat uit unieke personen. Met andere woorden: Nederlandse gegevens wijzen uit dat na correctie voor dubbeltellingen bij een specifieke categorie van staandehoudingen, iets meer dan 80% van de feiten unieke personen betreft. Als deze gegevens ook globaal indicatief zouden zijn voor over-tredingen in het algemeen en voor Duitsland, dan zouden de percentages in *Tabel C.1* moeten worden gereduceerd met ergens tussen de 15% en 25%.

Rekening houdend met een mogelijke overschatting, wijzen de gegevens in *Tabel C.1* uit dat waarschijnlijk iets meer dan 1% van de Duitse rijbewijs-houders (dus ongeveer 1 op de 100) in één jaar tijd te maken krijgt met een rijbewijsmaatregel. Het overgrote deel daarvan betreft een tijdelijk rijverbod van 1 tot maximaal 3 maanden.

Duitse term	Beschrijving	Aantallen zaken 2008* (% op totaal rijbewijshouders**)
Hoofdmaatregelen:		
Entziehung (der Fahrerlaubnis)	Intrekking rijbevoegdheid	129.000 (0,24%)
Fahrverbot	Onvoorwaardelijk rijverbod van maximaal 3 maanden	485.000 (0,90%)
Versagung	Ontzegging rijbevoegdheid bij (nieuwe) aanvraag	18.000 (0,03%)
Overig:		
Isolierte Sperren	Schorsing periode heraanvraag; binnen de schorsingsperiode mag geen heraanvraag van rijbevoegdheid gedaan worden.	29.000 (0,05%)
Verzichte	Tijdens lopende procedure tot intrekking van rijbevoegdheid vrijwillig akkoord met ontzegging rijbevoegdheid om gerechtelijk besluit in deze te vermijden.	25.000 (0,05%)
Aberkennungen	Ontzegging rijbevoegdheid op Duits grondterrein aan bestuurders met buitenlands rijbewijs.	8.000 (0,01%)
	Totaal	694.000 (1,3%)
* Aantallen afgerond op duizendtallen		
** Bij percentages is geen rekening gehouden met dubbeltellingen, d.w.z. bestuurders met meerdere rijbewijsmaatregelen binnen één jaar. Als er gecorrigeerd zou kunnen worden voor dubbeltellingen, dan zouden de genoemde percentages – waarschijnlijk in bescheiden mate – lager uitvallen.		
Definities Duitse rijbewijsmaatregelen		
Aberkennung (der Fahrerlaubnis) = Deutsche Behörden/Gerichte können im Ausland erteilte Fahrerlaubnisse nicht entziehen, aber das Recht aberkennen, von einer Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen.		
Entziehung (der Fahrerlaubnis) = Fahrerlaubnisbehörden und Gerichte entziehen Fahrerlaubnisse, sofern jemand ungeeignet oder nicht befähigt ist, ein Kraftfahrzeug zu führen.		
Fahrverbot = Ein- bis dreimonatiges Verbot, ein Kraftfahrzeug im Straßenverkehr zu führen.		
Verzichte = Verzicht während eines Entziehungsverfahrens Freiwilliger Verzicht auf die Fahrerlaubnis - in der Regel, um eine gerichtliche Entziehung zu vermeiden.		
Isolierte Sperre = Gegen Verkehrsteilnehmer, die nicht im Besitz einer Fahrerlaubnis sind, können isolierte Sperren verhängt werden. Innerhalb dieser Sperrzeit können sie keine Fahrerlaubnis beantragen.		
Versagung = Die Erteilung einer Fahrerlaubnis wird versagt beziehungsweise abgelehnt, wenn der Antragsteller körperliche, geistige Mängel oder charakterliche Mängel wie Neigung zur Trunk- und Rauschgiftsucht aufweist oder die Prüfungen zur Erlangung einer Fahrerlaubnis nicht besteht.		
Bron: Data: http://www.kba.de/clin_016/nn_125352/DE/Statistik/Kraftfahrer/Fahrerlaubnisse/Fahrerlaubnismassnahmen/fe_m_z_1.html		
Bron Definities: http://www.kba.de/clin_016/nn_124388/DE/Service/Glossar/glossar_pdf.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/glossar_pdf.pdf		

Tabel C.1. *Categorieën rijbewijsmaatregelen in Duitsland (Bron: www.kba.de).*

Tabel C.2 laat zien op welke gronden de twee belangrijkste rijbewijsmaatregelen, een rijverbod en intrekking van de rijbevoegdheid, genomen kunnen worden. We zien in de tabel dat Duitse sancties zwaarder zijn dan Nederlandse. Het rijden onder invloed van alcohol met een promillage van 0,5‰ of meer, of het overschrijden van de snelheidslimiet binnen de bebouwde kom met 30 km/uur of meer, leidt in Duitsland tot een rijverbod van 1 tot maximaal 3 maanden.

Reden voor maatregel	Sanctie	
	Rijverbod 1-3 maanden	Intrekking rijbevoegdheid
Alcohol/drugs	Bij overtreding rijden onder invloed > 0,5‰ t/m 3 maanden rijverbod	Bij overtreding rijden onder invloed > 1,1‰ intrekking rijbevoegdheid
	Totaal: 91.000	Totaal: 79.000
Doorrijden na ongeval	12.000	11.000
Rijden zonder rijbevoegdheid	11.000	700
Snelheidsovertreding	Bibeko overtreding limiet > 30 1 maand rijverbod Bubeko overtreding limiet > 40 1 maand rijverbod	Met verzwarende omstandigheden – veelal ongeval
	Bibeko overtreding limiet > 50 2 maand rijverbod Bubeko overtreding limiet > 60 2 maand rijverbod	
	Bibeko overtreding limiet > 60 3 maand rijverbod Bubeko overtreding limiet > 70 3 maand rijverbod	
	Totaal: 291.000	
Voorrang overtreding	53.000	Met verzwarende omstandigheden – veelal ongeval
		280
Onvoldoende afstand houden	-	18.000
* alle sancties ook altijd met strafpunten		

Tabel C.2. Reden voor rijverbod of intrekking rijbevoegdheid bij Duitse rijbewijshouders (Bron: <http://www.anwaltseiten24.de>).

Op basis van deze informatie kunnen we concluderen dat de waarschijnlijkheid van een rijbewijssanctie of -maatregel in Duitsland vele malen groter is dan in Nederland. Hiervoor zijn drie redenen.

1. In Duitsland geldt een puntensysteem voor rijbewijshouders, waardoor punten voor afzonderlijke overtredingen bij elkaar optellen. In Nederland is er geen algemeen puntensysteem voor (alle) rijbewijshouders.
2. In Duitsland worden punten en rijbewijsmaatregelen ook opgelegd voor alle met camera's geconstateerde overtredingen, waarbij een wettelijke voorwaarde is dat de identiteit van de bestuurder aangetoond kan worden. In Nederland worden de via geautomatiseerd toezicht geconstateerde overtredingen voor het grootste deel (meer dan 95%) afgedaan via de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (de Wet Mulder) waarbij een rijbewijsmaatregel is uitgesloten³.

³ Een klein deel van de snelheidsovertredingen (<5%), snelheid > 30 km/u binnen de bebouwde kom en > 40 km/u buiten de bebouwde kom, wordt via het OM afgedaan en niet via de Wet Mulder. Een strafrechtelijke sanctie als een OBM kan ook via een snelheidsovertreding op kenteken worden opgelegd als iemand geflitst wordt met een hogere snelheidsoverschrijding dan 70 km/u, of als de overtreding op kenteken valt onder een recidiveregeling.

- In Duitsland gelden hogere strafmaten, insluitend een rijverbod van 1 tot maximaal 3 maanden, voor specifieke overtredingen (snelheid, alcohol) dan in Nederland.

Deze factoren zorgen ervoor dat het aandeel rijbewijshouders in Duitsland die in één jaar een rijbewijsmaatregel krijgt opgelegd, groter moet zijn dan in Nederland.

Tabel C.3 geeft een globale vergelijking van enkele cijfers in Nederland en Duitsland.

	Nederland	Duitsland
Aantal rijbewijshouders	10 miljoen (zie <i>Bijlage D</i>)	54 miljoen
Aantal en percentage zaken met tijdelijk rijverbod/rijontzegging (inclusief dubbeltellingen)	Ca. 40.000 (zie <i>Bijlage G</i>) 0,4%	485.000 0,90%
Aantal en percentage zaken met ongeldigverklaring rijbewijs (inclusief dubbeltellingen)	Onbekend	129.000 0,24%

Tabel C.3. *Vergelijking van Nederland en Duitsland ten aanzien van rijbewijsmaatregelen.*

C.4.4 Groot-Brittannië

In opdracht van het Engelse Department for Transport verscheen in 2003 een algemene evaluatie over rijden zonder geldig rijbewijs (Knox et al., 2003). Het doel van de evaluatie was om de omvang van rijden zonder rijbewijs vast te stellen, de betrokkenheid van bestuurders zonder rijbewijs bij ongevallen en om de kenmerken en motivatie van bestuurders zonder rijbewijs en mogelijke tegenmaatregelen te beschrijven.

In 1999 was er in Groot-Brittannië de nodige zorg over rijden zonder rijbewijs. De aanleiding hiervoor was drieledig.

- Er waren veranderingen in het rijexamen, waardoor het moeilijker werd om een rijbewijs te behalen.
- Jonge bestuurders bleken minder dan verwacht een nieuwe aanvraag in te dienen voor een voorlopig rijbewijs en een nieuwe rijtest na intrekking.
- Er was ook zorg over het aantal bestuurders met een ingetrokken rijbewijs.

De evaluatie omvatte een ongevalanalyse, een literatuurstudie, een vragenlijstsonderzoek bij potentiële en werkelijke bestuurders zonder rijbewijs, interviews en focusgroepdiscussies met potentiële en werkelijke bestuurders zonder rijbewijs en een workshop over mogelijke tegenmaatregelen.

Hieronder noemen we de belangrijkste resultaten van de evaluatie.

- In een vragenlijstsonderzoek onder meer dan 1.000 bestuurders met een rijontzegging ('disqualified drivers'), gaf 12% van de bestuurders met een rijontzegging vanwege rijden onder invloed of vanwege één forse overtreding, toe weleens auto te rijden. Van de groep bestuurders die

vanwege meerdere kleinere overtredingen een rijontzegging hadden, gaf 40% toe weleens auto te rijden.

- Uit een interviewstudie onder 99 bestuurders met een rijontzegging, bleek dat 42% toch weleens had autogereden. Naar eigen zeggen reed 10% van de bestuurders met een rijontzegging vanwege rijden onder invloed, toch weleens auto. Datzelfde gold voor 28% van de bestuurders met een rijontzegging op basis van één overtreding, en voor 55% van de bestuurders met een rijontzegging op basis van meerdere kleinere overtredingen.
- Bij ongeveer 1,7% van alle ongevallen was een bestuurder betrokken die na het ongeval schuldig werd bevonden aan een overtreding inzake het rijbewijs.
- Het relatieve ongevalsrisico van bestuurders zonder rijbewijs werd ingeschat als tussen 2,7 en 9 keer hoger dan het risico voor alle bestuurders.
- Bestuurders zonder geldig rijbewijs bleken af te wijken van de algemene populatie op de volgende kenmerken: vaker jong en man; sterk overtuigd van de eigen rijvaardigheid; meer geneigd om te rijden zonder verzekering en te rijden onder invloed; geneigd om in te stemmen met uitspraken die een agressieve rijstijl steunen; minder vaak het theorie-examen gehaald.
- De redenen voor rijden zonder rijbewijs waren uiteenlopend: noodzaak, gemak, onvoldoende geld voor lessen/examen, behoefte om te rijden (leefstijl en zelfbeeld) en gebrek aan alternatief vervoer.

De evaluatie sloot af met een overzicht van mogelijke tegenmaatregelen. Daarin werden onder andere genoemd:

- politietoezicht, inclusief nieuwe technologie;
- check op mazen in de wet en procedures wat betreft uitgifte, controle en intrekking rijbewijs;
- betere strafmaatregelen;
- betere controle op rijbewijsbezit door werknemers;
- meldnummer voor rijden zonder rijbewijs;
- financiële ondersteuning voor een deel van de mensen die het rijbewijs wil halen;
- betere communicatie over rijbewijsintrekking.

Hieronder gaan we in op twee specifieke studies binnen het kader van deze algemene evaluatie.

Interviewstudie groepen en motieven rijden zonder rijbewijs

Een kwalitatieve studie (Ipsos MORI, 2008) onderzocht beweegredenen van bestuurders zonder geldig rijbewijs. In het kader van de studie werden dertig diepte-interviews gehouden met bestuurders die zonder geldig rijbewijs rijden, waarvan tien in London, tien in Manchester en tien in Newcastle; het ging daarbij steeds om zeven interviews met automobilisten en drie met motorrijders. De interviews werden aangevuld met groepsinterviews met automobilisten en met motorrijders in elk van de drie steden.

Uit de studie kwam een typologie van drie groepen bestuurders zonder rijbewijs naar voren:

- jongeren die wel een rijbewijs willen halen, maar voorlopig ook nog wel zonder rijbewijs rijden;

- jongeren in ‘achterstandswijken’ voor wie rijden zonder rijbewijs bijna de norm is, voor wie straffen onbelangrijk zijn en voor wie er ook geen sociale druk is om het rijbewijs te halen;
- bestuurders met een herroepen rijbewijs die uit noodzaak toch blijven rijden, maar die vaak wel opnieuw het rijbewijs willen halen.

Leren om auto te rijden start voor sommige bestuurders zonder rijbewijs al zeer jong (12-13 jaar). Een aantal bestuurders zonder rijbewijs start wel met rijlessen maar haakt af, mede vanwege de kosten en het gevoel dat ze onnodig veel rijlessen moeten betalen.

Als bestuurders zonder rijbewijs meer vertrouwen krijgen in de eigen rijvaardigheid, vermindert dat in hun eigen ogen de waarde van het rijbewijs. Alle bestuurders zonder rijbewijs waren ervan overtuigd dat ze in bekwaamheid niet onderdeden voor bestuurders met een rijbewijs. Voor jongeren in achterstandswijken is rijden zonder rijbewijs een alledaagse activiteit, eerder een culturele norm dan uitzondering. Veel bestuurders zonder rijbewijs beweren dat hun ouders ervan afweten en het niet erg vinden.

Veel bestuurders zonder rijbewijs vermoeden wel dat ze eens in de toekomst gepakt zullen worden, met name ook door toepassing van betere technologie. Op een dag-tot-dagbasis maken ze zich hier niet veel zorgen over of nemen ze een meer fatalistische houding aan.

Bestuurders zonder rijbewijs willen liever niet nadenken over een ongeval. Voor veel van hen is de auto een voorlopige, goedkope aankoop voor enkele maanden. Dreiging met inbeslagname is daarom niet bijzonder effectief.

Veel bestuurders zonder rijbewijs hebben slechts een vage kennis van de mogelijke straf voor rijden zonder rijbewijs. Alle bestuurders zonder rijbewijs zien rijden onder invloed als een veel ernstiger overtreding dan rijden zonder rijbewijs, en keuren deze overtreding af. De meeste bestuurders zonder rijbewijs willen in de toekomst wel een geldig rijbewijs halen, maar vaak stellen ze het uit vanwege vereiste tijd, kosten of inspanning

Discourse-analyse motivatie rijden zonder rijbewijs

In een studie (Ipsos MORI, 2007) werd discourse-analyse gebruikt om een beter beeld te krijgen van interpretaties van de leefomstandigheden, achterliggende aannamen en overtuigingen van Britse bestuurders zonder rijbewijs. De methode maakt gebruik van de analyse van gesprekken waarin bestuurders zonder geldig rijbewijs spreken over rijden zonder rijbewijs. Daaruit kwam het volgende beeld naar voren.

- Bestuurders zonder rijbewijs zijn ervan overtuigd dat ze competente bestuurders zijn en betwijfelen of ze onveilig rijden dan bestuurders met rijbewijs. Ze construeren een parallel systeem van wat ‘normaal’ en acceptabel is, en rechtvaardigen hun gedrag binnen dat systeem. Daarbij is het onderscheid tussen wettelijke regels en de ongeschreven wetten van de straat gemeengoed. Vanuit dat perspectief zien ze het rijden zonder rijbewijs ook niet als echt misdrijf.
- Het gaat jonge rijders zonder rijbewijs er niet zozeer om te rebelleren tegen het systeem of een autoriteit; wel willen ze graag het systeem ontwijken of te slim af zijn.

- Velen zien de straf voor rijden zonder rijbewijs als iets wat ze met weinig moeite kunnen voldoen (bijvoorbeeld een geldboete betalen in termijnen).
- Ze zien het rijbewijs vaak als een bureaucratische formaliteit en vinden het belangrijker dat je weet hoe je moet rijden. Ze zijn dus niet tegen het rijbewijs, maar zien de 'bewijswaarde' of de praktische waarde ervan niet zo.

C.4.5 Canada

Een studie in de Canadese provincie New Brunswick (Malenfant et al., 2002) gebruikte een 'road side survey' om het aantal bestuurders zonder geldig rijbewijs te schatten. Het bleek dat 1,5% van bestuurders die gecontroleerd werden bij checkpoints reden met ingetrokken rijbewijs. Ten tijde van studie was van 2,7% van alle bestuurders in gebied het rijbewijs ingetrokken. De relatieve expositie van bestuurders was dus 57% van het totaal wat verwacht mocht worden als alle bestuurders met ingetrokken rijbewijs bleven rijden. Dit is een aanwijzing dat bestuurders met ingetrokken rijbewijs feitelijk minder rijden. Het percentage bestuurders met ingetrokken rijbewijs was hoger in nachtelijke uren. Opvallend was dat 91% van de bestuurders met ingetrokken rijbewijs toch een 'driving permit' kon laten zien.

Relatief risico

Ongevallenanalyse van bestuurders met en zonder geldig rijbewijs in de Canadese provincie New Brunswick (Malenfant, Van Houten & Jonah, 2002) wees uit dat de bestuurders met een ingetrokken rijbewijs vier keer meer ware betrokken bij geregistreerde ongevallen dan de gemiddelde bestuurder met een rijbewijs.

In een studie in de Canadese provincie Ontario (Suggett, 2007) werden dodelijke en letselgevallen geanalyseerd om het relatieve risico van bestuurders zonder geldig rijbewijs vast te stellen. In de periode 1996-2003 waren er in Ontario elk jaar ongeveer 2000 dodelijke en letselgevallen waarbij een bestuurder zonder rijbewijs betrokken was. Uitgaande van de betrokkenheid van een bestuurder zonder rijbewijs bij dodelijke of letsel-ongevallen, werd afgeleid dat in ieder geval iets meer dan 2% van de bestuurders zonder geldig rijbewijs reed.

Verdere belangrijke bevindingen waren:

- Ongevallen waarbij een bestuurder zonder geldig rijbewijs betrokken is, hadden een 2,3 keer grotere kans om af te lopen met dodelijk letsel vergeleken met provinciale data uit dezelfde periode.
- Bij bestuurders zonder geldig rijbewijs was er een 6,8 keer grotere kans dat zij doorrijden na een ongeval.
- Bestuurders zonder geldig rijbewijs hadden een 1,5 keer grotere waarschijnlijkheid dat zij schuldig worden bevonden aan een verkeersovertreding bij een ongeval vergeleken met provinciale data.
- Bestuurders zonder geldig rijbewijs hadden een 5,2 keer grotere waarschijnlijkheid dat na het ongeval alcohol- of druggebruik bij hen werd geconstateerd.

C.4.6 Verenigde Staten

Jonge bestuurders

Een studie in de VS (Hanna et al., 2006) onderzocht de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is de betrokkenheid van jonge bestuurders zonder rijbewijs bij dodelijke ongevallen?
- Hoe is de verdeling van deze ongevallen over leeftijd en sekse?
- Welke kenmerken hebben deze ongevallen?
- Hoe zijn ze verdeeld over de regio?

Een eerdere, zeven jaar durende studie in de VS van alle bestuurders zonder rijbewijs jonger dan 20 jaar, rapporteerde bijna 5.000 dodelijk ongevallen (maar liefst 12% van alle dodelijke ongevallen in VS; Scopatz et al., 2003).

Relatief risico bij verschillende doelgroepen zonder rijbewijs

In Californië waren er eind jaren negentig naar schatting 5,5% of bijna 2 miljoen bestuurders met een ingetrokken rijbewijs (*suspended of revoked*). Een studie in Californië (DeYoung & Gebers, 2004) onderzocht kenmerken en verkeersrisico van bestuurders bij wie om uiteenlopende redenen het rijbewijs was ingetrokken.

Redenen voor rijbewijsintrekking in Californië kunnen zijn:

- rijden onder invloed;
- ziekte (mentaal/fysiek);
- gebrek aan vaardigheid;
- puntenovertreders;
- ernstige overtreeders;
- in gebreke blijven jegens gerechtshofverplichting;
- in gebreke zijn vanwege financiële verantwoordelijkheid/verzekerd zijn;
- in gebreke blijven betalen alimentatie.

De studie was gebaseerd op een analyse van het ongevallendatabestand van het Department of Motor Vehicles. Er werden vergelijkende risico's (op dodelijke/ernstige ongevallen) bepaald voor de verschillende subgroepen overtreeders van rijden zonder geldig rijbewijs. *Tabel C.4* geeft de bevindingen van deze studie weer.

Rijden zonder geldig rijbewijs wegens	Relatief risico op betrokkenheid bij dodelijk/ernstig ongeval	Relatief risico begaan verkeersovertreding
Rijden onder invloed	2,8 x	4,4 x
Ziekte	3,3 x	1,2 x
Gebrek aan vaardigheid	4,7 x	1,4 x
Puntenovertreders	8,2 x	14,0 x
Ernstige overtreeders	9,5 x	6,3 x
In gebreke blijven gerechtshof	2,4 x	6,8 x
In gebreke blijven financiële verantwoordelijkheid/verzekerd zijn Groep 1*	7,5 x	3,9 x
In gebreke blijven financiële verantwoordelijkheid/verzekerd zijn Groep 2**	3,9 x	6,4 x
In gebreke blijven alimentatie	1,7 x	3,2 x
Algemene referentie: bestuurders met rijbewijs	1	1
Bestuurders met rijbewijs < 25 jaar	1,4 x	2,0 x
<p>* Bij groep 1 werd het rijbewijs ingetrokken omdat ze na een ongeval niet konden aantonen dat ze een autoverzekering hadden.</p> <p>** Bij groep 2 werd het rijbewijs niet ingetrokken vanwege een ongeval; ook bij deze groep waren er problemen met verzekeringen; groep 2 was in verleden wel verzekerd, maar hadden de verzekering niet tijdig verlengd.</p>		

Tabel C.4. *Relatieve ongevals- en overtredingsrisico's voor verschillende subgroepen overtreeders zonder geldig rijbewijs (DeYoung & Gebers, 2004).*

We zien in *Tabel C.4* dat alle subgroepen van bestuurders zonder geldig rijbewijs een hogere relatieve ongevalsbetrokkenheid hebben dan bestuurders met rijbewijs, met name de ernstige overtreeders (meer dan 9 keer zo groot) en de overtreeders met meerdere punten/overtredingen (meer dan 8 keer zo groot). Verder blijkt dat ook in termen van verkeersgedrag alle subgroepen van bestuurders zonder geldig rijbewijs een hogere betrokkenheid hebben bij het begaan van verkeersovertredingen.

De onderzoekers trekken de volgende conclusies:

- Bestuurders met een ingetrokken rijbewijs vormen een heterogene groep, zowel in demografisch opzicht als in rijstijl.
- Sommige bestuurders met een ingetrokken rijbewijs, bijvoorbeeld degenen die alimentatie niet betalen, tonen verkeersrisico's die niet veel hoger zijn dan die van bestuurders met een geldig rijbewijs.
- Alle groepen bestuurders met een ingetrokken rijbewijs hebben meer ongevallen en overtredingen dan de groep gemiddelde bestuurders met rijbewijs.

De onderzoekers pleiten voor betere straffen op maat voor de verschillende groepen overtreeders, bijvoorbeeld de inbeslagname van het voertuig van bestuurders die in gebreke blijven bij hun financiële verantwoordelijkheid.

Daarnaast pleiten de onderzoekers voor een heroverweging van de vraag of intrekking van het rijbewijs ook de meest adequate maatregel is voor degenen die alimentatie niet betalen.

Zelfrapportage rijden zonder rijbewijs

Een vragenlijststudie in Californië ging na hoeveel bestuurders met ingetrokken rijbewijs toch weleens rijden (Williams, Hagen & McConnell, 1984). Van de 2.500 verstuurde vragenlijsten werden er 1.160 beantwoord (46% respons – 4% niet bruikbaar). Van de bestuurders met een ingetrokken rijbewijs gaf toe 65% toe weleens een voertuig te besturen terwijl het rijbewijs was ingetrokken. De meeste respondenten gaven wel aan iets minder te rijden en ook voorzichtiger te rijden.

Schatting en nuancering van prevalentie rijden zonder geldig rijbewijs

Een Amerikaanse studie gebruikte een de zogenoemde quasi-induced exposure methode om de expositie van bestuurders zonder rijbewijs te schatten (zie *Paragraaf 3.3*) (DeYoung, Peck & Helander, 1997). Op verkeersveiligheidsterrein kan blootstelling (aan gevaar) van een subgroep op verschillende manieren worden geoperationaliseerd. Voorbeelden zijn het aandeel van de subgroep in de totale bestuurderspopulatie, de jaarlijks afgelegde afstand van de subgroep en het type wegen en de tijdstippen waarop de subgroep rijdt. Bij bestuurders zonder rijbewijs is een geschikte expositiemaat niet gemakkelijk beschikbaar. Omdat zij anoniem willen blijven, bestaan er geen officiële statistieken over het aandeel of de vervoersprestatie van deze groep in de totale populatie van bestuurders. Die situatie vormt een probleem als we de betrokkenheid van deze groep bestuurders bij ongevallen willen afzetten tegen hun expositie. Een mogelijke oplossing van dit probleem wordt geleverd door de quasi-induced exposure methode. Omdat deze mogelijk ook voor nader Nederlands onderzoek van belang is, lichten we de methode hier wat uitvoeriger toe.

Het idee van de methode is dat bestuurders die geen schuld dragen voor een ongeval, een goede willekeurige steekproef van de te onderzoeken populatie weerspiegelen. De quasi-induced exposure methode houdt in dat het aandeel bestuurders dat mét een geldig rijbewijs aan het verkeer deelneemt, overeenkomt met het aandeel niet-schuldige bestuurders die bij een ongeval betrokken zijn. Hetzelfde geldt voor het aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs of met een ingetrokken rijbewijs. Om het bijbehorende risico te berekenen, wordt vervolgens het aandeel bestuurders met een geldig rijbewijs, een ingetrokken rijbewijs of zonder rijbewijs gedeeld door overeenkomende aandelen onschuldige bestuurders met een rijbewijs, met een ingetrokken rijbewijs en zonder rijbewijs. *Tabel C.5* verduidelijkt deze berekening. In de tabel worden werkelijke gegevens van het onderzoek van DeYoung, Peck & Helander (1997) vermeld.

De analyse maakte gebruik van FORS-data over dodelijke ongevallen met twee voertuigen in de periode 1987-1992. Daarbij werden alleen ongevallen geselecteerd waarbij één bestuurder als schuldig werd aangemerkt. Voordat de gegevens door de onderzoekers werden samengevoegd tot het overzicht in *Tabel C.5* werd eerst gecheckt op een aantal veronderstellingen.

In *Tabel C.5* zien we de geschatte prevalentie van bestuurders met een ingetrokken rijbewijs (8,8%) en zonder rijbewijs (3,3%) op de weg op tijdstippen en locaties waarop dodelijke ongevallen plaatsvinden. De

resultaten in de tabel laten verder de betrokkenheid zien van bestuurders met een ingetrokken rijbewijs (3,7 op 1) en bestuurders zonder rijbewijs (4,9 op 1) bij dodelijke ongevallen in Californië.

		Rijbewijsstatus van bestuurder die geen schuld draagt			Aantal (% op totaal)
		Geldig rijbewijs	Ingetrokken	Geen rijbewijs	
Rijbewijsstatus van bestuurder die schuld draagt	Geldig rijbewijs	605	47	22	674 (% ¹ = 64,6%)
	Ingetrokken rijbewijs	209	30	7	246 (% ² = 23,6%)
	Geen rijbewijs	103	15	5	123 (% ³ = 11,8%)
Geschatte prevalentie	Aantal (% van totaal)	917 (% ^a = 87,9%)	92 (% ^b = 8,8%)	34 (% ^c = 3,3%)	Totaal aantal: 1.043
Geïnduceerde expositieschatting Relatieve betrokkenheid = Proportie schuldig/proportie onschuldig		% ¹ / % ^a = 0,73	% ² / % ^b = 2,68	% ³ / % ^c = 3,58	
Ratio overbetrokkenheid = relatief risico schatting met correctie voor expositie			2,68/0,73 = 3,7 : 1	3,58/0,73 = 4,9 : 1	

Tabel C.5. *Onderverdeling dodelijke tweevoertuigongevallen in Californië naar wel/geen schuld bestuurder en naar rijbewijsbezit van schuldige/ onschuldige bestuurder. Gegevens benodigd voor geïnduceerde-expositie schatting van betrokkenheid bestuurders met ingetrokken rijbewijs of zonder rijbewijs bij ongevallen (DeYoung, Peck & Helander, 1997).*

De onderzoekers wijzen erop dat de quasi-induced exposure schatting andere schattingen oplevert dan de standaardschatting (gebaseerd op overheidsstatistieken). De populatieschatting van bestuurders met ingetrokken rijbewijs is 5,5% (gebaseerd op overheidsstatistieken). De quasi-induced exposure methode levert een schatting van prevalentie van 8,8%.

De onderzoekers wijzen met nadruk op de speciale theoretische betekenis van de quasi-induced exposure methode: het is een benadering van de prevalentie van rijders zonder (geldig) rijbewijs op de weg gedurende tijdstippen en bij locaties waarop dodelijke ongevallen gebeuren. Dit is een abstract concept dat geen antwoord geeft op de vraag hoeveel rijders zonder geldig rijbewijs er zijn. De onderzoekers wijzen erop dat de quasi-induced exposure methode ook niet geschikt is om het totale aantal bestuurders zonder geldig rijbewijs te schatten.

Achtergrondfactoren: anonimiteit, economische achterstand, handhaving en straf

Een andere studie vergeleek het feitelijk rijden zonder rijbewijs in twee verschillende gebieden: Wisconsin en New Jersey (McCartt, Geary & Berning, 2003). De studie werd uitgevoerd in City of Milwaukee (Wisconsin) en Bergen County (New Jersey). 'First time' alcoholovertreders werden steekproefsgewijs geschaduwd door werknemers van detectivebureau Pinkerton (observatiestudie). Feitelijke observaties in beide staten werden aangevuld door focusgroeponderzoek. Van de bestuurders zonder geldig rijbewijs in Milwaukee die zich verplaatsten, reed 88% minimaal één keer in een auto versus 'slechts' 36% in Bergen County (significant verschil).

Mede op basis van interviews noemen de onderzoekers volgende mogelijke verklaringen voor verschil in overtredingsgedrag tussen beide gebieden: overtreders in Milwaukee waren minder welgesteld, woonden in een meer anonieme omgeving en hadden op voorhand al een meer problematische overtredingsgeschiedenis. In Milwaukee waren er ook minder strenge handhaving en straf voor rijden zonder geldig rijbewijs.

C.4.7 *Australië*

Ongevallenanalyse

Een studie analyseerde dodelijke ongevallen in Australië in de jaren 1992 en 1994 om na te gaan wat de betrokkenheid en wettelijke aansprakelijkheid was van bestuurders die geen rijbewijs hadden (Wylie, 1998). Daarbij bleek het volgende.

- Bij alle dodelijke ongevallen in 1992 en 1994 was sprake van 3% van automobilisten en 16% motorrijders die nooit een rijbewijs hadden gehad en ook niet in bezit waren van een 'learner permit'.
- De nooit-rijbewijshouders hadden meer overtredingen begaan bij de ongevallen dan de rijbewijshouders.
- Vergeleken met rijbewijsautomobilisten waren nooit-rijbewijsautomobilisten tien keer meer waarschijnlijk deels of geheel verantwoordelijk voor het ontstaan van het ongeval.
- Bij de motorrijders waren de nooit-rijbewijshouders vier keer meer waarschijnlijk schuldig aan het ongeval.
- Jongeren, studenten en werklozen waren het meest betrokken als nooit-rijbewijshouders bij dodelijke ongevallen.

Case-controlstudie

Hoewel verschillende studies wijzen op 'overbetrokkenheid' bij ongevallen van bestuurders zonder rijbewijs, is het bewijs in feite niet compleet omdat gegevens over de prevalentie van rijden zonder rijbewijs in de algemene populatie ontbreken. Een eerdere Australische studie (Harrison, 1997), gebruikte bijvoorbeeld als controlegroep bestuurders bij een ongeval en geen populatiegebaseerde controles. De enige positieve uitzondering is een studie van DeYoung, Peck & Helander (1997), waarin een de quasi-induced exposure methode werd gebruikt om expositie in te schatten. Daarin kan echter ook de nodige vertekening (bias) optreden.

Een case-controlstudie in Auckland (Blows et al., 2005) werd opgezet om een zuiverder beeld te krijgen van de samenhang tussen bestuurders zonder geldig rijbewijs en de ongevalsrisico's. Daarnaast wilden Blows et al. de prevalentie onderzoeken van rijden zonder geldig rijbewijs bij zowel

bestuurders die waren betrokken bij een ernstig ongeval (cases) als bij algemene bestuurders in het verkeer (controlegroep). De cases werden geselecteerd via gegevens over ziekenhuisopnamen van inzittenden van een voertuig na een ongeval. Voor de controlecases waren 588 voertuigen geselecteerd uit de algemene populatie bestuurders in Auckland met gebruik van een 'random cluster sampling'-methode.

Bij de cases (bestuurders betrokken bij een ernstig ongeval) vond de studie een prevalentie van 12% rijden zonder geldig rijbewijs. Deze schatting komt nauw overeen met eerdere schattingen uit Nieuw-Zeeland en de VS. Ongevallenstatistieken in Nieuw-Zeeland wezen uit dat in 1998 bij 11% van de dodelijke ongevallen een bestuurder zonder geldig rijbewijs betrokken was. Griffin & DeLaZerda (2000) kwamen tot eenzelfde schatting voor de VS (11%). Harrison (1997) vond dat bij dodelijke ongevallen in Victoria 2% van de betrokken bestuurders een ingetrokken (disqualified) rijbewijs had. Van de controlegroep die representatief kan worden geacht voor de bestuurderspopulatie in Auckland, beweerde 1% zonder geldig rijbewijs te rijden. Dat is een aanzienlijk lagere schatting dan die van DeYoung, Peck & Helander (1997) voor Californië (9%).

Bestuurders zonder rijbewijs hadden een 11 keer hoger risico om betrokken te raken bij een ernstig letsel ongeval dan bestuurders met een geldig rijbewijs. Dat percentage kwam naar voren na correctie voor leeftijd en sekse. Na verdere correctie voor opleidingsniveau, etnische achtergrond, expositie, tijdstip van de dag, slaperigheid, aanwezigheid passagier, gordelgebruik, alcoholgebruik, rijnsnelheid en voertuigleeftijd was er nog steeds een positieve samenhang, maar niet meer significant (OR 3.9 → risico 4 keer groter).

Het rijden zonder rijbewijs leidt niet direct tot een verhoogd risico, maar doet dat via specifieke mechanismen, bijvoorbeeld via risicoverhogend gedrag. Slaperigheid en bloedalcoholniveau verklaarden een groot deel van de voor sekse en leeftijd gecorrigeerde samenhang tussen rijden zonder rijbewijs en risico. Opleidingsniveau, etnische achtergrond en expositie aan verkeer waren ook belangrijke variabelen die bijdragen aan de samenhang tussen rijden zonder rijbewijs en letsel bij ongeval ('car crash injury').

Zelfrapportage motieven voor blijven rijden zonder rijbewijs

Een studie in Queensland beoogde een beter begrip te ontwikkelen van de factoren die ertoe bijdragen dat bestuurders zonder rijbewijs gaan rijden en ook blijven rijden (Watson, 2003). 309 overtreders van rijden zonder rijbewijs werden *face to face* geïnterviewd (respons 62%) en ontvingen voor hun medewerking aan het onderzoek een beloning van 25 dollar.

De belangrijkste uitkomsten waren:

- 36% wist niet van of was onzeker over de intrekking van het rijbewijs op het moment dat ze reden.
- 49% was nog in bezit van een rijbewijs terwijl ze reden in periode van intrekking.
- Bijna een kwart reed weleens onder invloed tijdens de periode van rijbewijsintrekking.
- Bijna een derde bleef doorrijden zonder rijbewijs na detectie door de politie.

- De waargenomen detectiekans voor rijden zonder rijbewijs was lager dan voor rijden onder invloed en snelheid.
- Een derde van de overtreders gaf aan weleens te zijn gestopt door de politie zonder dat het rijbewijs werd gecontroleerd.
- De beste voorspeller van de frequentie van rijden zonder rijbewijs en het blijven rijden zonder rijbewijs na detectie door de politie, was de behoefte om naar het werk te gaan.

Jonge bestuurders

Een studie in Australië over een periode van drie jaar rapporteerde dat 11- tot 24-jarige rijders zonder rijbewijs betrokken waren bij 12% van alle dodelijke ongevallen (Federal Office of Road Safety FORS, 1997).

De FORS-studie richtte zich op bestuurders jonger dan 19 jaar zonder geldig rijbewijs. Een cross-sectionele analyse van het FORS-ongevallen-databestand 1998-2002, leverde de volgende resultaten.

- Bij meer dan 1 op elke 10 dodelijke ongevallen met jonge bestuurders (jonger dan 19 jaar) was een jonge bestuurder zonder rijbewijs betrokken (10,8%).
- Bijna 2 op de 3 (63,1%) ongevallen met een jonge bestuurder zonder rijbewijs, betrof een enkelvoudig ongeval (*single vehicle crash*).
- Bij meer dan de helft van de dodelijke ongevallen (53,9%) droeg de jonge bestuurder zonder rijbewijs geen gordel.
- Het voertuig dat bestuurd werd door de jonge bestuurders zonder rijbewijs, was vaak niet geregistreerd op diens naam (74,6%) en was in een aantal gevallen gestolen (6,3%).
- Meer dan de helft van de ongevallen (53,4%) met jonge bestuurders zonder rijbewijs, gebeurde op vrijdag tot zondag en 3 op de 5 ongevallen (58,8%) tussen 18.00 en 06.00 uur.

De man-vrouwverhouding bij dodelijke ongevallen met jonge bestuurders zonder rijbewijs, was 3:1.

C.4.8 *Nieuw-Zeeland*

Een artikel over behandelmethoden beschrijft de achtergronden van de problematiek van rijden zonder rijbewijs in Nieuw-Zeeland (Bakker et al., 1997).

In 1992 werden in Nieuw-Zeeland 9.000 bestuurders veroordeeld voor het rijden zonder geldig rijbewijs. Bij 90% daarvan was het rijbewijs al eens eerder ingetrokken vanwege rijden onder invloed. (Ter vergelijking: in 1996 had Nieuw-Zeeland had 3,6 miljoen inwoners.)

Voor sommige recidivisten is er een sterke drang tot autorijden. Het probleem is dus niet altijd verbonden met alcoholgebruik. Van de 311 bestuurders zonder geldig rijbewijs in de gevangenis, had 54% ten minste zes eerdere veroordelingen voor rijden zonder geldig rijbewijs.

Het artikel beschrijft ook een behandelprogramma voor probleemgroepen van bestuurders zonder rijbewijs. Het programma richt zich met name op cognitieve en sociale vaardigheden om beter weerstand te bieden tegen de verleiding om auto te rijden. Het programma bestaat uit vijf modules:

- cognitief herstructureren (van verkeerde denkbeelden);

- betere sociale vaardigheden;
- beter omgaan met boosheid;
- probleem oplossen;
- terugvalpreventie.

C.5 Conclusies

Studies in verschillende landen wijzen uit dat bestuurders zonder geldig rijbewijs vaker bij (ernstige) ongevallen zijn betrokken dan bestuurders met een rijbewijs. Onderzoek uit de VS en Groot-Brittannië wijst op een 2,7 tot 9 keer hoger relatief risico. Ook in de schaarse studies waarin gecorrigeerd wordt voor expositie aan verkeer en verkeersomstandigheden of voor verschillen in populaties, blijkt dat bestuurders zonder rijbewijs vaker bij ongevallen zijn betrokken.

Uit onderzoek in de VS blijkt dat het grotere relatieve risico geldt voor alle verschillende subgroepen rijders zonder geldig rijbewijs, maar dat er tussen die subgroepen wel grote onderlinge verschillen bestaan.

Behalve de grotere ongevalsbetrokkenheid wijzen studies ook uit dat bestuurders zonder rijbewijs een grotere kans hebben om dodelijk of ernstig letsel te veroorzaken, bij een ongeval vaker als schuldige partij worden aangemerkt en met een grotere waarschijnlijkheid doorrijden.

Studies in de VS en Australië wijzen uit dat er sprake is van een tamelijk omvangrijk en hardnekkig probleem. Het is niet ongebruikelijk dat uit observatie- of vragenlijststudies blijkt dat ruimschoots meer dan de helft van bestuurders met een ingetrokken rijbewijs toch weleens rijdt. Een opvallende statistiek in de VS geeft bijvoorbeeld aan dat bij 20% van de dodelijke ongevallen een bestuurder zonder geldig rijbewijs of met een onduidelijke rijbewijsstatus betrokken is.

Uiteraard zijn de bevindingen uit het buitenland niet één op één overdraagbaar op de Nederlandse situatie vanwege verschillen in verkeerssysteem, maar ook door sociaal-culturele en economische verschillen. Een opvallend verschil is bijvoorbeeld dat in de VS het rijbewijs ook kan worden ingetrokken vanwege economische delicten die losstaan van feitelijk verkeersgedrag (bijvoorbeeld als iemand niet op tijd alimentatie heeft betaald).

Er zijn omstandigheden die aanleiding geven te veronderstellen dat de omvang van het probleem in Nederland kleiner is dan in de VS of in Australië. Nederland scoort vermoedelijk wat lager op factoren die kunnen bijdragen aan de omvang van het probleem. In Nederland is er bijvoorbeeld een minder grote autoafhankelijkheid, een minder grote anonimiteit en een hoger niveau van verkeerstoezicht.

In Groot-Brittannië is bij 1,7% van alle ongevallen een bestuurder zonder geldig rijbewijs betrokken. Een conservatieve schatting is dat het relatieve ongevalsrisico van de Britse bestuurder zonder rijbewijs 2,7 keer hoger ligt dan dat van alle Britse bestuurders. Een aandachtspunt is dat er in Groot-Brittannië een subcultuur bestaat waarin het rijden zonder rijbewijs als normaal en acceptabel wordt beschouwd, ook door familieleden van

bestuurders zonder rijbewijs. De SWOV heeft geen aanwijzingen dat dergelijke houdingen ook in Nederland voorkomen.

We hebben gezien dat door een aantal factoren in Duitsland relatief vaker rijbewijsmaatregelen worden genomen dan in Nederland. Dit vloeit voort uit de toepassing van een algemeen verkeerspuntenstelsel, de identificatie met cameratoezicht van de identiteit van individuele overtreedende bestuurders en de hogere strafmaten voor specifieke verkeersovertredingen in Duitsland.

De populatie die rijdt zonder rijbewijs is in verkeersgedrag en houding afwijkend van de algemene populatie bestuurders. Het rijden zonder rijbewijs zelf is niet de oorzakelijke gedragsfactor waardoor het gevaar tot stand komt. Het is niet zo dat bestuurders speciaal onveilig gaan rijden omdat hun rijbewijs is ingetrokken. Bestuurders zonder geldig rijbewijs redeneren vaak vóór de intrekking al onveilig en blijven dat ook na de intrekking van het rijbewijs doen. Een deel van deze groep bestuurders probeert wellicht wel minder of voorzichtiger te rijden.

In feite is 'rijden zonder geldig rijbewijs' een paraplu-begrip waarachter zich verschillende problemen – of liever gezegd: problematische gedragsmechanismen – schuil houden. In verschillende studies is gewezen op de soms sterke verknoping tussen rijden zonder rijbewijs en andere probleemvelden zoals rijden onder invloed, crimineel gedragspatroon of een subcultuur waarin rijden zonder rijbewijs als normaal en acceptabel wordt beschouwd. Een deel van de veroordeelde bestuurders zonder geldig rijbewijs bestaat uit recidivisten die al meerdere keren met justitie in aanraking zijn gekomen, hetzij voor rijden zonder rijbewijs, hetzij voor andere delicten..

Bijlage D

Aantal rijbewijshouders in Nederland

De Dienst Wegverkeer (RDW) beheert het Centraal Rijbewijzen- en Bromfietscertificatenregister (CRB). Hierin wordt bijgehouden welke Nederlandse ingezetenen een rijbewijs hebben. Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) neemt alle rijexamens af en rapporteert daarover.

Als mensen emigreren, immigreren of overlijden, dan wordt dat pas later bij de RDW bekend, soms pas op het moment dat het rijbewijs verlengd moet worden. Gegevens over het aantal rijbewijshouders zijn daarom alleen beschikbaar uit de steekproef van het Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG, 1985-2003) en het Mobiliteitsonderzoek Nederland (MON, vanaf 2004). *Tabel D.1* geeft het aantal houders van een rijbewijs voor het besturen van een personenauto in Nederland voor de jaren 2003 tot en met 2008, zoals die geschat zijn uit deze gegevens.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Houders van rijbewijs B	9.944.000	10.006.000	9.973.000	10.090.000	10.148.000	10.322.000

Tabel D.1. *Aantal rijbewijshouders van rijbewijs B (bron: CBS-OVG, DVS-MON).*

Bijlage E

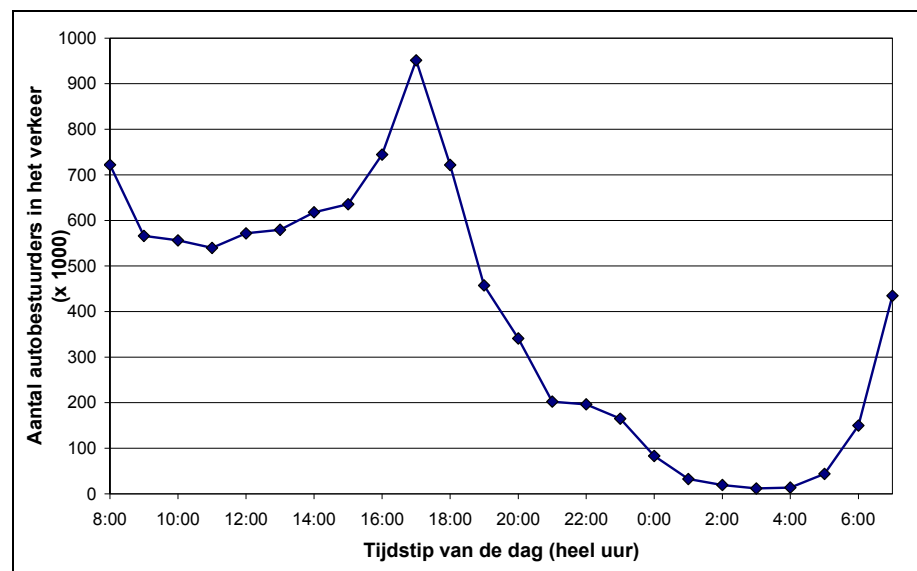
Het aantal personenautobestuurders in het verkeer

Van de mensen die op een willekeurige dag een enquête invullen voor het Mobiliteitsonderzoek Nederland (MON), geven gemiddeld circa 5,3 miljoen mensen aan dat ze op die dag voor minimaal één rit een auto hebben gebruikt (zie *Tabel E.1*). Dit is circa 52% van alle mensen met een rijbewijs (zie *Bijlage D*). Dit percentage omvat ook personen zonder eigen auto, die bijvoorbeeld een leaseauto of een huurauto gebruikten of rijles hadden gehad.

Aantal personen	2004	2005	2006	2007	2008
... met minimaal 1 rit als autobestuurder	5.315.975	5.186.132	5.219.262	5.330.191	5.364.749

Tabel E.1. *Het aantal personen dat voor een willekeurige dag aangeeft een auto te hebben gebruikt (bron: MON).*

Deze mensen rijden uiteraard niet de hele dag rond. Overdag wordt er meer gereden dan 's avonds en 's nachts. *Afbeelding E.1* laat het voor Nederland als geheel geschatte aantal personenautobestuurders zien op elk heel uur van de dag. Daarbij moet worden vermeld dat de geënquêteerden vaak de neiging hebben om hun ritten op het hele uur te laten beginnen. Dit heeft geen invloed op de eindconclusie. De geschatte aantallen zijn gemiddelden over de jaren 2005 tot en met 2008 en omvatten alle dagen van de week. De jaren vertonen maar kleine verschillen.



Afbeelding E.1. *Het aantal personenautobestuurders in het verkeer, gemiddeld over de jaren 2005 t/m 2008 en over alle dagen van de week (bron: MON).*

De figuur laat zien dat er, zoals verwacht kan worden, een sterk verloop is over de dag. Overdag tussen 08.00 en 19.00 uur zijn er meer bestuurders in

het verkeer (gemiddeld ongeveer 650.000) dan 's avonds en 's nachts (gemiddeld ongeveer 150.000). De nachtelijke aantallen zijn waarschijnlijk een onderschatting.

Bijlage F

Het totale aantal staandehoudingen in Nederland

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) leverde voor dit onderzoek de gegevens over het totale aantal staandehoudingen in Nederland in de jaren 2003 tot en met 2008 voor alle mogelijke feiten. Omdat dit rapport gaat over bestuurders van motorrijtuigen, hebben de staandehoudingen alleen betrekking op deze groep. Zo zijn brom-/snorfietsers, fietsers en voetgangers buiten beschouwing gelaten.

In de CJIB-gegevens wordt onderscheid gemaakt tussen staandehoudingen voor zogeheten Mulderfeiten en staandehoudingen voor straffeiten. Personen kunnen in een gegeven jaar meer dan één keer zijn staande gehouden voor Mulder- of straffeiten. Daarom is niet alleen gekeken naar het aantal zaken, maar ook naar het aantal unieke personen dat is staande gehouden in elk van de onderzochte jaren.

F.1 Het aantal zaken per jaar

De aantallen staandehoudingen voor Mulderfeiten zijn niet betrouwbaar vóór 2005. De aantallen voor straffeiten wel. De aantallen staandehoudingen voor Mulderfeiten voor de jaren 2003 en 2004 zijn daarom bepaald door extrapolatie van een lineaire trendlijn die door de aantallen van de jaren 2005 tot en met 2008 is gefit.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mulderfeiten	2.025.000*	1.855.118*	1.635.584	1.532.186	1.460.754	1.093.119
Straffeiten	277.655	212.441	199.459	207.254	202.262	161.503
Totaal	2.302.655*	2.067.559*	1.835.043	1.739.440	1.663.016	1.254.622

Tabel F.1. *Het aantal staandehoudingen in Nederland in de jaren 2003 t/m 2008 voor Mulderfeiten en straffeiten. *Bepaald door extrapolatie van lineaire trendlijn door het aantal Mulderfeiten in jaren 2005 t/m 2008 (bron: CJIB).*

Tabel F.1 toont het aantal staandehoudingen voor Mulderfeiten en voor straffeiten in de jaren 2003 tot en met 2008. Het valt op dat het aantal staandehoudingen voor zowel Mulder- als straffeiten in die jaren gestaag is afgenomen, met een extra sterke daling in 2008. Van het CJIB werd ook het aantal staandehoudingen voor de eerste tien maanden van 2009 ontvangen. Deze suggereren dat het aantal staandehoudingen in 2009 weer is gestegen en ongeveer zal uitkomen op het niveau van 2007.

F.2 Het aantal unieke personen per jaar

Voor Mulderfeiten mogen de persoonsgegevens maar twee jaar bewaard blijven. Daarna worden deze vernietigd. Het gevolg is dat het CJIB alleen vanaf 2008 betrouwbare gegevens heeft over het unieke aantal personen

dat is staande gehouden voor Mulderfeiten. De gegevens over straffeiten kennen dit probleem niet, omdat deze langer worden bewaard.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mulderfeiten	1.635.979*	1.498.733*	1.321.374*	1.237.839*	1.180.130*	883.121
Straffeiten	245.029	184.034	173.807	183.323	178.665	142.758
Som	1.881.008*	1.682.767*	1.495.181*	1.421.162*	1.358.795*	1.025.879
Beide	1.845.329**	1.650.848**	1.466.820**	1.394.205**	1.333.021**	1.006.420

Tabel F.2. Aantal **unieke** personen dat is staande gehouden voor Mulderfeiten, voor straffeiten en voor beide. *Bepaald door verhouding Mulderfeiten/Straffeiten uit 2008 toe te passen. **Bepaald door verhouding Beide/Som uit 2008 toe te passen. Bron: CJIB.

Tabel F.2 geeft het aantal unieke personen dat in de jaren 2003 tot en met 2008 is staande gehouden voor Mulderfeiten, voor straffeiten of voor beide. Het aantal unieke personen dat is staande gehouden voor Mulderfeiten in de jaren vóór 2008, is bepaald door aan te nemen dat de verhouding van het aantal personen dat is staande gehouden voor Mulderfeiten en het aantal personen dat is staande gehouden voor straffeiten, in 2008 hetzelfde was in de eerdere jaren.

Er zijn ook personen die in een jaar zowel voor Mulderfeiten als voor straffeiten zijn staande gehouden. In 2008 was dat 1,9% van de som van het aantal unieke personen dat was staande gehouden voor Mulder- of straffeiten ('Som' in Tabel F.2). Door bovenstaand percentage toe te passen op de andere jaren, is het aantal unieke personen bepaald dat voor één of beide typen feiten is staande gehouden in elk van de jaren 2003 tot en met 2008 ('Beide' in Tabel F.2).

Een vergelijking van Tabel F.1 en Tabel F.2 laat zien dat ongeveer 20% van alle staandehoudingen personen betreft die meer dan één keer zijn staande gehouden.

Bijlage G

Standehoudingen bij rijden zonder geldig rijbewijs

Het Parket-Generaal (PaG) en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) hebben gegevens geleverd over het aantal standehoudingen voor rijden zonder geldig rijbewijs in de jaren 2003-2008, per politieregio. *Tabel G.1* geeft deze aantallen, opgeteld voor alle politieregio's. Het gaat hier overigens niet om unieke personen. Dat wil zeggen, dezelfde personen kunnen meerdere keren aan de aantallen bijdragen. Een beschrijving van de feitcodes staat in *Paragraaf B.1* in *Bijlage B*.

Feitcode	2003	2004	2005	2006	2007	2008
G320A	101	82	101	95	73	63
G320B	1.359	1.540	1.437	1.474	1.448	1.261
G325	1.295	1.483	1.787	2.021	2.150	2.061
G330	128	116	107	93	78	87
G331	0	0	0	16	23	16
G332	109	79	82	64	53	43
K005	429	236	0	0	0	0
K006	0	7	23	81	67	65
K006A	0	0	42	187	136	166
K006B	0	0	27	202	231	213
K006AA	0	0	0	2	4	2
K055	24.268	23.865	20.572	19.627	35.668	29.959
K060A	750	1.026	1.454	1.905	1.856	1.153
K060B	1.711	1.567	1.534	92	0	0
K060C	198	190	213	345	373	275
K060E	0	0	0	858	946	930
K060F	0	0	0	544	713	590
k065	167	244	216	135	105	30
K065A	0	0	0	0	0	10
K065B	0	0	0	0	0	279
K070A	4.999	4.157	3.798	2.992	3.224	2.483
K070B	0	7	6	4	7	4
K070C	19	19	24	15	30	16
K070D	14	14	8	19	10	9
Totaal	35.547	34.632	31.431	30.771	47.195	39.715

Tabel G.1. Aantal standehoudingen in de jaren 2003 t/m 2008 voor het rijden zonder geldig rijbewijs, naar feitcode (bron: PaG en CJIB).

Tabel G.1 geeft het aantal standehoudingen per feitcode gerelateerd aan rijden zonder geldig rijbewijs. Opvallend is de gestage daling van 2003 tot

2006 en dan de plotselinge stijging in 2007 en 2008. Deze komt bijna geheel op conto van de stijging van K055-feiten (rijden zonder rijbewijs of geldige categorie), die het gevolg is van de invoering van het bromfietsrijbewijs op 1 oktober 2006.

G.1 Het aandeel staandehoudingen voor rijden zonder geldig rijbewijs

De plotselinge stijging in het aantal staandehoudingen in 2007 en 2008 voor rijden zonder geldig rijbewijs, staat in contrast met het totale aantal staandehoudingen van bestuurders van een motorrijtuig (zie *Bijlage F, Tabel F.1*). Door het totaal te vergelijken met het totale aantal staandehoudingen voor rijden zonder geldig rijbewijs uit *Tabel G.1*, kan worden bepaald was het aandeel is van bestuurders zonder geldig rijbewijs binnen de totale groep staande gehouden bestuurders. Dit wordt gedaan in *Tabel G.2*. Ook hier gaat het niet om unieke personen.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alle staandehoudingen voor rijden zonder geldig rijbewijs	35.547	34.632	31.431	30.771	47.195	39.715
Totaal aantal staandehoudingen bestuurders motorrijtuigen (volgens CJIB)	2.302.655*	2.067.559*	1.835.043	1.739.440	1.663.016	1.254.622
Aandeel	1,5%	1,7%	1,7%	1,8%	2,8%	3,2%

Tabel G.2. *Het aantal staandehoudingen in Nederland in de jaren 2003 t/m 2008 voor Mulderfeiten en straffeiten. *Bepaald door extrapolatie van lineaire trendlijn door het aantal Mulderfeiten in jaren 2005 t/m 2008. Bron: CJIB.*

Het verschil in ontwikkeling van de twee tijdreeksen vertaalt zich in een plotselinge stijging van het aandeel staandehoudingen voor rijden zonder geldig rijbewijs na 2006.

Bijlage H

Het aantal rijontzeggingen (OBM)

Een Ontzegging van de Bevoegdheid tot het besturen van Motorrijtuigen (OBM of 'rijontzegging') is een tijdelijk verbod om een motorrijtuig te besturen (zie *Paragraaf A.1.1*). Naast een onvoorwaardelijke periode heeft de rijontzegging in veel gevallen ook een voorwaardelijke periode. Vaak valt de voorwaardelijke periode samen met de periode tussen de inname van het rijbewijs en de uitspraak van de rechter.

H.1 Jaarlijks aantal bestuurders dat een rijontzegging krijgt opgelegd en de redenen voor de oplegging

In de jaren 2003-2008 werden er jaarlijks iets meer dan 30.000 rijontzeggingen opgelegd, waarvan ongeveer de helft onvoorwaardelijk of deels onvoorwaardelijk. *Tabel H.1* toont de exacte aantallen voor die jaren. De aantallen volgen uit een bestand dat het Parket-Generaal (PaG) voor dit onderzoek heeft aangeleverd.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal voorwaardelijke OBM's	13.910	15.070	15.165	16.692	17.082	15.975
Aantal (deels) onvoorwaardelijke OBM's	16.558	16.109	16.682	17.028	16.677	15.842
Totaal aantal OBM's	30.468	31.179	31.847	33.720	33.759	31.817

Tabel H.1. *Het jaarlijks aantal personen dat een voorwaardelijke of (deels) onvoorwaardelijke rijontzegging kreeg opgelegd (bron: PaG).*

Het Landelijk Parket Team Verkeer (voorheen het BVOM) heeft geprobeerd om de reden of redenen te onderzoeken om de rijontzeggingen op te leggen. In 25% van de gevallen is er sprake van meerdere feiten. Ongeveer 40% van de eerst genoteerde feiten voor de OBM in de jaren 2006 tot en met 2008, betreft rijden onder invloed.

H.2 Het aantal personen op elk moment in de tijd dat een rijontzegging heeft

Om een schatting te kunnen maken van het aantal personen dat een motorrijtuig bestuurt tijdens een rijontzegging, is het nodig om te weten hoeveel personen op elk moment in de tijd een onvoorwaardelijke rijontzegging hebben. In deze paragraaf wordt uitgelegd hoe dit aantal is bepaald voor de jaren 2004 tot en met 2008.

Het PaG heeft voor dit onderzoek een bestand aangeleverd met de volgende gegevens over elk van de in 2003 tot en met 2008 opgelegde rijontzeggingen:

- datum vrijgeven executie (= ingangsdatum);
- het totale aantal opgelegde dagen OBM;
- het aantal dagen wat daarvan voorwaardelijk is.

De 'datum vrijgeven executie' is altijd de eerste dag van het onvoorwaardelijke deel van de rijontzegging. Het PaG-bestand is volledig.

Uit deze gegevens kan worden afgeleid voor hoeveel 'mensdagen' in elk van de jaren 2003 tot en met 2008 een onvoorwaardelijke rijontzegging is opgelegd. Door dit aantal voor elk van de jaren te delen door het aantal dagen van het jaar, kan uitgerekend worden hoeveel mensen in het betreffende jaar gemiddeld op elke dag een onvoorwaardelijke rijontzegging hadden.

Uit het PaG-bestand is allereerst afgeleid hoeveel mensdagen onvoorwaardelijke rijontzegging is opgelegd in het jaar van executie en in de erop volgende jaren. Dat is berekend op basis van de datum van executie en het aantal opgelegde dagen per persoon in de jaren 2003-2008. Een opgelegd aantal dagen kan tot leiden een rijontzegging in een volgend jaar als dit aantal groter is dan het aantal dagen dat resteert in het executiejaar.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Onvoorwaardelijke OBM-mensdagen	1.920.561	3.196.087	3.205.644	3.355.436	3.267.528	2.730.056
Onvoorwaardelijke OBM-mensjaren	5.262	8.732	8.783	9.193	8.952	7.459

Tabel H.2. Aantallen onvoorwaardelijke OBM-mensdagen en -mensjaren op basis van gegevens uit de jaren 2003 t/m 2008.

Tabel H.2 geeft het aantal mensdagen en mensjaren onvoorwaardelijke rijontzegging dat rechtstreeks volgt uit de opgelegde rijontzeggingen in de jaren 2003-2008. De rijontzeggingen die doorlopen uit jaren vóór 2003, worden hierin niet gerepresenteerd. Daarom geeft deze tabel nog niet het werkelijke aantal rijontzeggingdagen en -jaren weer.

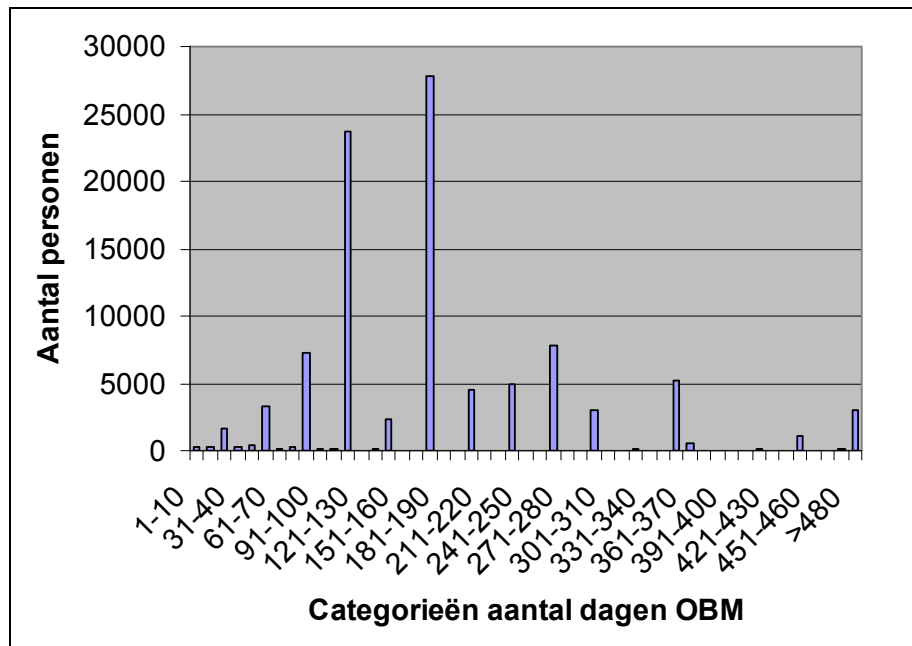
Gegevens over rijontzeggingen in eerdere jaren waren niet direct voorhanden. Op basis van de gegevens uit de jaren 2003 tot en met 2008 is daarom een schatting gemaakt van de mate waarin opgelegde rijontzeggingen in opvolgende jaren doorlopen. Daartoe zijn de executiedata van de rijontzeggingen volgend uit zaken uit de jaren 2003-2008, allemaal naar hetzelfde jaar ('Jaar 1') gezet. Maand en dag van de maand werden daarbij niet gewijzigd. Rijontzeggingen met een executiedatum uit 2009 die het gevolg waren van zaken uit 2008, zijn hierin meegenomen. Dit resulteerde in een fictief jaar waarin alle rijontzeggingen van zes opeenvolgende jaren waren samengevoegd, in de veronderstelling dat dit ook een goede representatie geeft van de verdeling van de rijontzeggingen in een willekeurig jaar vóór 2003. De totale lijst betrof zaken uit een periode van zes jaar. Om een gemiddelde voor één jaar te krijgen, werd het aantal rijontzeggingdagen daarom door zes gedeeld. Tabel H.3 geeft het resultaat van deze analyse.

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 6	Jaar 7	Jaar 8	Jaar 9	Jaar 10
Onvoorwaardelijke OBM-mensdagen	2.102.618	1.017.329	75.152	22.159	10.804	5.089	1.332	1.156	1.156	1.156
Onvoorwaardelijke OBM-mensjaren	5.761	2.787	206	61	30	14	4	3	3	3

Tabel H.3. *Schatting van de aantallen onvoorwaardelijke OBM-mensdagen en -jaren die het gevolg zijn van rijontzeggingen in het fictieve 'Jaar 1'.*

In Tabel H.3 valt op dat er uit het jaar waarin een rijontzegging werd opgelegd een behoorlijk groot aantal rijontzeggingdagen is te verwachten in het tweede jaar, maar dat de doorloop in de daarop volgende jaren bijna verwaarloosbaar klein is. Dit is het gevolg van het feit dat het overgrote merendeel van de rijontzeggingen een periode van hooguit twee jaar betreft.

Naast de duizenden personen met rijontzeggingen tot hooguit twee jaar, waren er in de jaren 2003-2008 19 personen met een extreem groot aantal jaren rijontzegging – meestal 10 jaar en in een enkel geval zelfs 35 jaar.



Afbeelding H.1. *Histogram: het aantal personen dat in de jaren 2003 t/m 2008 een rijontzegging kreeg, per categorie van het aantal opgelegde, onvoorwaardelijke dagen. Categorieën lopen met stapjes van tien dagen.*

Afbeelding H.1 toont in categorieën van tien dagen het aantal personen dat in de jaren 2003-2008 een onvoorwaardelijke rijontzegging kreeg opgelegd ter lengte van het aantal dagen binnen de categorie. Het histogram laat zien dat er 'voorkeurslengten' van de rijontzegging zijn; de twee meest voorkomende onvoorwaardelijke rijontzeggingen zijn die van 120 en 180 dagen.

De mate van doorstroom naar volgende jaren heeft gevolgen voor het samenstellen van de gegevens uit Tabel H.2 en Tabel H.3.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Onvoorwaardelijke OBM-mensdagen	3.055.892	3.314.090	3.248.495	3.376.128	3.277.416	2.734.856
Onvoorwaardelijke OBM-mensjaren	8.372	9.080	8.900	9.250	8.979	7.493

Tabel H.4. *Schatting van de aantallen onvoorwaardelijke OBM-mensdagen en -mensjaren in de jaren 2003 t/m 2008, rekening houdend met doorloop uit negen voorgaande jaren.*

Door de twee tabellen te combineren, is een schatting verkregen van het aantal OBM-mensjaren in de jaren 2003-2008. Daarbij wordt rekening gehouden met de doorloop uit negen jaren voorafgaand aan 2003. Bij de aantallen uit *Tabel H.2* zijn de aantallen rijontzeggingsdagen opgeteld die voortkomen uit elk van de jaren 1994 tot en met 2002. *Tabel H.4* toont de resultaten. Uit de tabel blijkt dat het aantal mensdagen en mensjaren rijontzegging in 2003, na correctie voor doorloop uit eerdere jaren, vergelijkbaar zijn met die van de latere jaren. Opvallend is verder de sterke daling in 2008 ten opzichte van eerdere jaren.

H.3 Het aantal personen dat in een jaar een rijontzegging heeft

In de vorige paragraaf is het gemiddeld aantal personen bepaald dat op elk moment in een jaar een onvoorwaardelijke rijontzegging heeft. Dat is wat anders dan het aantal personen dat in een gegeven jaar een rijontzegging had. Een voorbeeld kan dat verduidelijken. Stel dat in een bepaald jaar twee personen allebei een halfjaar rijontzegging krijgen, dan is het gemiddeld aantal personen dat in dat jaar op elk willekeurig moment een rijontzegging had, gelijk aan 1, terwijl het aantal personen dat in dat jaar een rijontzegging had, gelijk is aan 2.

In deze paragraaf wordt het aantal personen bepaald dat in elk van de jaren 2003 tot en met 2008 een onvoorwaardelijke rijontzegging had. Net als in de vorige paragraaf wordt daarbij rekening gehouden met de doorstroom uit eerdere jaren.

Uit het bestand dat het PaG voor dit onderzoek heeft geleverd, werd allereerst bepaald hoeveel personen een onvoorwaardelijke rijontzegging kregen in elk van de jaren 2003 tot en met 2008, en in welke mate de rijontzegging van deze personen doorliep in volgende jaren. Als iemand ook in een nieuw jaar nog een onvoorwaardelijke rijontzegging had uit een vorig jaar, dan werd deze persoon in dat nieuwe jaar opnieuw meegeteld.

Vervolgens werd, analoog aan de bepaling van de doorstroom van het aantal rijontzeggingsdagen in volgende jaren, de doorstroming bepaald van het aantal mensen met een onvoorwaardelijke rijontzegging naar volgende jaren. Als de rijontzegging van een persoon over de jaargrens of zelfs over meerdere jaargrenzen heen loopt, dan wordt die persoon meegeteld in die volgende jaren.

Personen met onvoorwaardelijke rijntzegging	2003	2004	2005	2006	2007	2008
...alleen als gevolg van rijntzeggingen uit jaren 2003 t/m 2008	14.993	24.622	25.379	26.074	25.670	23.021
...ook rekening houdend met doorstroom uit jaren vóór 2003	23.791	25.211	25.545	26.152	25.712	23.039

Tabel H.5. Aantal personen per jaar met een willekeurig aantal dagen onvoorwaardelijke rijntzegging in dat jaar, op basis van gegevens uit de jaren 2003 t/m 2008.

Tabel H.5 toont het aantal personen in elk van de jaren 2003 tot en met 2008 dat een willekeurig aantal dagen onvoorwaardelijke rijntzegging had in dat jaar, zowel door niet als wel rekening te houden met een vermoede doorstroom uit de jaren voor 2003. Om de doorstroom uit eerdere jaren te bepalen, werd aangenomen dat de gegevens uit de jaren 2003-2008 ook representatief zijn voor de jaren vóór 2003.

Net als voor de aantallen onvoorwaardelijke mensjaren rijntzegging (Tabel H.4), valt in Tabel H.5 op dat het aantal personen met een onvoorwaardelijke rijntzegging in 2008, behoorlijk veel lager was dan in de vier jaren ervoor.

H.4 Onzekerheden

De rijntzeggingen waarover in deze bijlage wordt gesproken, betreffen alle soorten rijbewijzen. In dit rapport wordt aangenomen dat het overgrote deel hiervan bestuurders van personenauto's betreft. Dit is echter niet gecheckt.

In deze bijlage is een schatting gemaakt van de doorloop van rijntzeggingen in jaren volgend op het executiejaar. Een preciezere schatting – of wellicht zelfs een exact aantal – kan worden bepaald met gegevens over de rijntzeggingen uit de jaren 1994-2002.

Tabel H.5 representeert per jaar wellicht geen aantallen unieke personen. Met andere woorden, het kan zijn dat iemand van wie de rijntzegging in een bepaald jaar afliep, in datzelfde jaar wéér een rijntzegging kreeg opgelegd. In dat geval wordt deze persoon in dat jaar dubbel geteld. Over de mate waarin dit voorkomt, was voor dit rapport geen informatie voorhanden.

Het is mogelijk dat een deel van de personen die een rijntzegging opgelegd krijgen, overlijdt, emigreert of op een andere manier verdwijnt uit de lijst met personen die tijdens een rijntzegging mogelijk toch aan het verkeer zullen deelnemen. Elk van dit soort mutaties verlaagt de aantallen in Tabel H.5. In dit rapport wordt aangenomen dat dit aantal verwaarloosbaar is.

Iemand die tijdens een rijontzegging als bestuurder van een motorrijtuig aan het verkeer deelneemt, pleegt een misdrijf. Als zo'n bestuurder wordt staande gehouden, zal deze bij het Parket-Generaal (PaG) worden geregistreerd met feitcode G320a of G320b. Feitcode G320a betreft het 'rijden tijdens rijontzegging met een motorrijtuig waarvan het bezit van een rijbewijs niet is vereist', G320b het 'rijden tijdens rijontzegging met een motorrijtuig waarvoor een rijbewijs is vereist' (Landelijk Parket Team Verkeer, 2010). Zie ook *Bijlage B*.

Een belangrijk deel van de staandehoudingen komt voort uit een reactie van de politie op opvallend rijgedrag. Daarmee is de populatie staande gehouden bestuurders niet representatief voor de totale bestuurderspopulatie. In deze bijlage wordt allereerst een analyse gemaakt van het totaal aan staandehoudingen in de jaren 2003-2008. Daarnaast wordt het aandeel staandehoudingen van bestuurders met een rijontzegging getoond.

Als alle passerende bestuurders zouden worden onderzocht, zou een beter beeld ontstaan van de totale bestuurderspopulatie. Het is dan wel van belang om op representatieve locaties en momenten te controleren. In het tweede deel van deze bijlage wordt het aandeel bestuurders met een rijontzegging besproken die zijn staande gehouden tijdens KLPD-acties op specifieke locaties en op momenten van de dag.

I.1 Aantallen staandehoudingen met en zonder rijontzegging

Het PaG heeft voor dit onderzoek een bestand geleverd met de aantallen staandehoudingen per (relevante) feitcode, uitgesplitst naar politieregio. Het totale aantal staandehoudingen met feitcodes G320a en G320b in alle politieregio's is in *Tabel I.1* afgezet tegen het totale aantal staandehoudingen van bestuurders van motorrijtuigen. De gegevens over het totale aantal staandehoudingen per jaar is afkomstig van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) (*Bijlage F*).

Zaken	2003	2004	2005	2006	2007	2008
G320a en G320b (volgens PaG)	1.460	1.622	1.538	1.569	1.521	1.324
Staandehoudingen totaal (volgens CJIB)	2.302.655	2.067.559	1.835.043	1.739.440	1.663.016	1.254.622
Aandeel	0,063%	0,078%	0,084%	0,090%	0,091%	0,106%

Tabel I.1. *Het aantal staandehoudingen met feitcodes G320a en G320b voor alle politieregio's, afgezet tegen het totale aantal staandehoudingen van bestuurders van motorrijtuigen.*

De staandehoudingen zoals weergegeven in *Tabel I.1* betreffen ook personen die in hetzelfde jaar meerdere malen voor hetzelfde feit zijn staande gehouden. *Tabel I.2* toont het aantal unieke personen dat voor feiten G320a of G320b is staande gehouden, afgezet tegen het totale aantal

unieke personen dat is staande gehouden tijdens het besturen van een motorrijtuig.

Unieke personen	2003	2004	2005	2006	2007	2008
G320a en G320b (volgens PaG)	1.187	1.278	1.243	1.242	1.245	1.079
Staanhoudingen totaal (volgens CJIB)	1.845.329	1.650.848	1.466.820	1.394.205	1.333.021	1.006.420
Aandeel	0,064%	0,077%	0,085%	0,089%	0,093%	0,107%

Tabel I.2. *Het aantal unieke personen dat is staande gehouden voor feitcodes G320a en G320b voor alle politieregio's, afgezet tegen het totale aantal unieke personen dat is staande gehouden tijdens het besturen van een motorrijtuig.*

Uit een vergelijking van *Tabel I.1* en *Tabel I.2* volgt dat per jaar ongeveer 20% van de staanhoudingen voor de feiten G320a of G320b, personen betreft die hiervoor meerdere keren zijn staande gehouden. Omdat ook ongeveer 20% van het totale aantal staanhoudingen personen betreft die meer dan één keer zijn staande gehouden, zijn de aandelen in de twee tabellen vrijwel gelijk.

I.2 Staandhoudingen met en zonder rijontzegging tijdens de acties Ochtendglor

Het KLPD heeft voor dit onderzoek een bestand geleverd met informatie uit de acties Ochtendglor. Tijdens die acties worden sinds 2004 op (voornamelijk) de rijksweg A1 (tussen Markelo en Apeldoorn) circa tien keer per jaar laat in de avond en vroeg in de ochtend motorrijtuigen en inzittenden gecontroleerd op uiteenlopende zaken, waaronder het bezit van een (geldig) rijbewijs.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Aantal gecontroleerde personenauto's	6.929	7.115	7.100	8.642	11.410	4.025	45.221
OBM / Ingevorderd rijbewijs	6 (0,09%)	5 (0,07%)	4 (0,06%)	2 (0,02%)	10 (0,09%)	0 (0,00%)	27 (0,06%)
Rijden zonder geldig rijbewijs	21 (0,30%)	31 (0,44%)	24 (0,34%)	16 (0,19%)	21 (0,18%)	10 (0,25%)	123 (0,27%)
Rijbewijs niet tijdig vernieuwd	18 (0,26%)	1 (0,01%)	2 (0,03%)	5 (0,06%)	3 (0,03%)	0 (0,00%)	29 (0,06%)
Vals rijbewijs	4 (0,06%)	1 (0,01%)	5 (0,07%)	2 (0,02%)	0 (0,00%)	2 (0,05%)	14 (0,03%)

Tabel I.3. *Het aantal aangetroffen bestuurders van personenauto's zonder geldig rijbewijs en het aandeel daarvan van het totale aantal onderzochte bestuurders.*

Tabel I.3 toont de aantallen personenautobestuurders die werden aangetroffen zonder geldig rijbewijs. Het ging daarbij om verschillende manieren van rijden zonder geldig rijbewijs:

- OBM / ingevorderd rijbewijs;
- rijden zonder geldig rijbewijs;
- rijbewijs niet tijdig vernieuwd;
- vals rijbewijs.

De tabel toont tevens het aandeel van elk van deze aantallen van het totaal aantal gecontroleerde personenauto's.

De in de tabel genoemde categorie 'Rijden zonder geldig rijbewijs' omvat de situaties waarin de bestuurder nooit een rijbewijs bleek te hebben gehad, het rijbewijs ongeldig verklaard bleek te zijn of waarin het rijbewijs niet geldig was voor het betreffende voertuig.

De derde rij van de tabel toont het aantal en aandeel bestuurders met een rijontzegging of ingevorderd rijbewijs. In de jaren 2004-2009 bleken 27 van de 45.221 gecontroleerde personenautobestuurders een OBM of een ingevorderd rijbewijs te hebben (0,06%).

Het KLPD-bestand maakt geen onderscheid naar bestuurders met een rijontzegging of een ingevorderd rijbewijs. Door gebruik te maken van het aantal staandehoudingen voor deze twee feiten (zie *Bijlage G*) is het mogelijk om een inschatting te maken van de verhouding tussen het aantal keren dat deze vormen voorkomen. Daarbij moet dan wel worden aangenomen dat de verhouding die zichtbaar is in de staandehoudingen, de verhouding in het verkeer als geheel representeren. Op basis van die verhouding kunnen de aandelen van beide vormen in de acties Ochtendgloren worden onderscheiden.

Aantal staandehoudingen	2003	2004	2005	2006	2007	2008
G320a en G320b	1.460	1.622	1.538	1.569	1.521	1.324
G330 en G332	237	195	189	157	131	130
Verhouding	6,2	8,3	8,1	10,0	11,6	10,2

Tabel I.4. *Verhouding van het aantal staandehoudingen bij een rijontzegging en bij een invordering. Bron: PaG en CJIB.*

Tabel I.4 geeft de verhouding van het aantal staandehoudingen tijdens rijden met een rijontzegging (feitcodes G320a en G320b) en tijdens rijden terwijl het rijbewijs bestuursrechtelijk of strafrechtelijk is ingevorderd (feitcodes G330, respectievelijk G332) voor de jaren 2003-2008. Tabel I.5 geeft de op deze manier teruggerekende aandelen bestuurders die tijdens de acties Ochtendgloren een rijontzegging dan wel een ingevorderd rijbewijs bleken te hebben.

	2004	2005	2006	2007	2008
Aandeel gecontroleerde bestuurders met rijontzegging	0,08%	0,06%	0,05%	0,02%	0,08%
Aandeel gecontroleerde bestuurders met invordering	0,009%	0,008%	0,005%	0,002%	0,008%

Tabel I.5. *Het berekende aandeel tijdens Ochtendgloren gecontroleerde bestuurders dat een rijontzegging bleek te hebben of waarvan het rijbewijs ingevorderd bleek te zijn.*

Het aantal aangetroffen bestuurders met deze feiten in de jaren 2004-2008, is dusdanig klein – tussen 2 en 10 (zie *Tabel I.3*) – dat de aandelen in *Tabel*

1.5 gevoelig zijn voor kleine veranderingen in het aantal aangetroffen overtreders. Uit de fluctuaties in de hoogte van de aandelen over de jaren kunnen daarom niet veel conclusies worden verbonden. Wat wel opvalt, is dat – in het licht van de veranderingen over de jaren in zowel de gevonden aantallen als de verhouding in het aantal staandehoudingen – met name het aandeel gecontroleerde bestuurders dat een rijontzegging bleek te hebben, met circa 0,06 redelijk constant is gebleven.

Ten slotte kan uit de acties Ochtendgloren nog een schatting worden gemaakt van het aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs, ongeacht de vorm. Daarvoor moeten in *Tabel 1.3* de aantallen bestuurders uit de volgende rijen bij elkaar worden opgeteld en vergeleken met het totale aantal gecontroleerde bestuurders:

- OBM / ingevorderd rijbewijs;
- rijden zonder geldig rijbewijs;
- rijbewijs niet tijdig vernieuwd;
- vals rijbewijs.

Tabel 1.6 geeft de schatting van dit percentage.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Aantal gecontroleerde bestuurders zonder geldig rijbewijs	49	38	35	25	34	12	193
Totaal aantal gecontroleerde bestuurders	6.929	7.115	7.100	8.642	11.410	4.025	45.221
Aandeel gecontroleerde bestuurders zonder geldig rijbewijs	0,71%	0,53%	0,49%	0,29%	0,30%	0,30%	0,43%

Tabel 1.6. Het aandeel tijdens Ochtendgloren gecontroleerde bestuurders dat geen geldig rijbewijs bleek te hebben.

Enquête in opdracht van het Landelijk Parket Team Verkeer

In opdracht van het Landelijk Parket Team Verkeer heeft bureau Intomart GfK begin 2010 een enquête uitgevoerd in het kader van het onderzoek *Effectmeting regioplannen 2010*. Dit zogeheten perceptieonderzoek wordt jaarlijks uitgevoerd. Voor het in dit rapport beschreven onderzoek is in de enquête eenmalig een aantal vragen toegevoegd over rijden tijdens een periode waarin het rijbewijs was 'ingenomen' door politie, justitie (OM) en/of het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Met opzet is hierbij de soort 'inname' niet uitgesplitst, om het aantal vragen te beperken en om niet onnodig verwarring te scheppen bij de geënquêteerden.

De enquête is grotendeels uitgevoerd via internet (internetpanel) en voor een klein deel telefonisch. In totaal hebben 11.501 personen aan de enquête meegewerkt: 10.280 via internet en 1.221 telefonisch. Daarvan waren er 10.124 automobilist of motorrijder. Per politieregio (en landelijk) is een zogeheten gestratificeerde steekproef getrokken en gequoteerd geënquêteerd, op basis van leeftijd, geslacht, opleiding en mate van internetgebruik. Voor een aantal groepen (zoals ouderen, beginnende bestuurders) is sprake van *oversampling*, zodat zij in voldoende mate betrokken zijn in het onderzoek.

De uiteindelijke resultaten zijn gewogen naar leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. Hiermee vormt de responsgroep een representatieve afspiegeling van de totale groep rijbewijsbezitters. Voor een uitgebreidere beschrijving van de methode verwijzen we naar (Intomart GfK, 2010).

Tabel J.1 geeft de resultaten van de enquête wat betreft de vragen over het rijden zonder geldig rijbewijs. Van de 10.124 geënquêteerde automobilisten en motorrijders geven er 132 (= 1,3%) aan dat het rijbewijs weleens is ingenomen. Van die 132 antwoorden er 16 (= 12%) in die periode weleens een motorrijtuig bestuurd te hebben. Vrijwel al deze personen geven aan dat ze het rijgedrag dan wel hebben; 5 van hen zeggen voorzichtiger te hebben gereden. Bij de vraag *Heeft u uw rijgedrag toen aangepast?* heeft één persoon meer dan één optie aangevinkt.

Om representatief te zijn voor alle automobilisten in Nederland, zijn de resultaten voor de online geënquêteerde automobilisten gewogen naar regio, leeftijd en geslacht. Dat verandert de bovenstaande conclusies niet. Voor de duidelijkheid zijn in deze bijlage de ongewogen gegevens getoond.

		Motorrijder	Beginnend bestuurder	Ouderen	Automobilist		Totaal
					Online	Telefonisch	
	Totaal	1.421	1.227	1.269	4.983	1.224	10.124
Is uw rijbewijs weleens ingenomen door politie, justitie (OM) en/of het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen?	Ja	28	5	20	57	22	132
	Nee	1.393	1.220	1.247	4.921	1.203	9.984
	Wil niet zeggen /weet niet	0	2	2	5	0	9
Hebt u in die periode weleens een motorrijtuig bestuurd? (indien uw rijbewijs vaker is ingenomen, wilt u dan de vragen beantwoorden voor de laatste keer dat dit gebeurd is?)	Ja	3	1	4	5	3	16
	Nee	24	4	16	50	19	113
	Wil niet zeggen /weet niet	1	0	0	2	0	3
Hebt u uw rijgedrag toen aangepast?	Ja, ik reed voorzichtiger	2	0	1	1	2	6
	Ja, op bepaalde tijdstippen reed ik niet	0	1	2	3	0	6
	Ja, anders	0	0	1	1	1	3
	Nee	1	0	0	1	0	2
	Wil niet zeggen /weet niet	0	0	0	0	0	0
Hoe lang heeft het geduurd voordat u uw rijbewijs weer terugkreeg en weer een motorrijtuig mocht besturen? Aantal maanden:	0	10	2	3	13	2	30
	1	6	0	5	8	4	23
	2	1	0	0	3	1	5
	3	3	1	2	6	2	14
	4	1	1	1	1	0	4
	6	3	0	4	14	3	24
	7	0	0	0	1	0	1
	8	0	0	0	1	0	1
	9	0	0	1	2	0	3
	10	1	0	0	0	0	1
	12	2	0	2	4	0	8
	14	0	0	0	1	0	1
	20	0	0	2	1	0	3
	Weet niet	1	1	0	2	6	10

Tabel J.1. Resultaten uit de enquête (bron: Intomart GfK).

Bepaling van het aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs in het verkeer

In deze bijlage wordt een inschatting gemaakt van het aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs in de volgende twee gevallen:

- rijden met een rijontzegging;
- rijden zonder geldig rijbewijs zonder specificatie (zie *Paragraaf 2.1*).

Aandeel vs. aantal

Kennis over het aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs kan niet zonder meer leiden tot een schatting van het *aantal* bestuurders dat (weleens) zonder geldig rijbewijs rijdt. Dit aantal hangt onder meer af van een eventueel verschil in de mobiliteit van bestuurders met of zonder geldig rijbewijs (de afgelegde afstand, routes en tijdstippen).

Om het aantal en aandeel bestuurders met een rijontzegging in te schatten, zou een representatieve steekproef onder de bestuurders gedaan moeten worden. Hoe zo'n steekproef eruit zou moeten zien, is niet eenvoudig te zeggen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat bestuurders zonder geldig rijbewijs niet op dezelfde tijdstippen en dezelfde locaties op de weg rijden als bestuurders met een geldig rijbewijs, bijvoorbeeld om pakkansen te minimaliseren. Het is dus niet voldoende om alleen op één bepaald wegtype of in één bepaalde tijdspanne bestuurders te controleren. Zo'n selecte steekproef zou dan gemakkelijk een over- of onderschatting van het gezochte antwoord kunnen geven.

Naast een goede steekproef is het nodig om een beeld te hebben van de mate waarin het aantal kilometers dat door bestuurders zonder geldig rijbewijs wordt afgelegd, afwijkt van dat van de gemiddelde bestuurder. Als een bestuurder zonder geldig rijbewijs bijvoorbeeld tweemaal zoveel kilometers aflegt als de gemiddelde bestuurder, dan zal deze immers ook grofweg tweemaal zo vaak in de steekproef terugkomen.

De beschikbare gegevens uit ongevalstatistieken, staandehoudingen politiecontroles en een zelfrapportageonderzoek geven houvast. Deze worden hieronder gebruikt om de bovengenoemde percentages in te schatten.

Gegevens over staandehoudingen

Het Parket-Generaal (PaG) en het Korps landelijke politiediensten (KLPD) hebben voor dit onderzoek gegevens geleverd over een reeks van jaren van alle staandehoudingen in Nederland voor rijden tijdens een OBM (PaG) en tijdens de acties Ochtendglorie (KLPD). Op basis van die gegevens kan een schatting worden gemaakt van het aandeel bestuurders op een willekeurig moment dat rijdt tijdens een rijontzegging.

De gegevens van het PaG gaan over alle staandehoudingen in Nederland van bestuurders die rijden tijdens een rijontzegging in de jaren 2003-2008 (zie *Bijlage I* voor details). Door deze te vergelijken met het totale aantal staandehoudingen voor alle verkeersovertreden en delicten (bron:

Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)⁴), krijgen we een beeld van het aandeel staandhoudingen dat gerelateerd is aan rijden tijdens een rijontzegging. *Tabel K.1* toont al deze gegevens.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal staandhoudingen tijdens rijontzegging (bron: PaG)	1.460	1.622	1.538	1.569	1.521	1.324
Staanhoudingen totaal (bron: CJIB)	2.302.655	2.067.559	1.835.043	1.739.440	1.663.016	1.254.622
Aandeel	0,06%	0,08%	0,08%	0,09%	0,09%	0,10%

Tabel K.1. Het aantal staandhoudingen tijdens een rijontzegging als aandeel van het totaal aantal staandhoudingen (bron: PaG en CJIB).

Uit de tabel volgt dat iets minder dan 0,1% van alle staandhoudingen in Nederland bestuurders tijdens een rijontzegging betreft. Als de staandhoudingen een aselechte steekproef zouden vormen, zou dit betekenen dat gemiddeld op elk willekeurig moment ongeveer 0,1% van alle bestuurders een rijontzegging heeft. Personen die staande gehouden worden, wijken echter per definitie af van het gemiddelde; ze vertonen in ieder geval duidelijk afwijkend gedrag. Zoals in *Bijlage C* wordt beschreven, laten verschillende buitenlandse onderzoeken zien dat automobilisten die rijden zonder geldig rijbewijs (alle vormen, ongespecificeerd), relatief vaker betrokken zijn bij ongevallen dan een gemiddelde groep bestuurders. Het gaat dan om 3 tot 9 keer zo hoge ongevalbetrokkenheid. Dit wijst erop dat bepaald risicogedrag (zoals snelheid, alcohol, drugs en gevaarlijk inhalen) vaker optreedt bij bestuurders zonder geldig rijbewijs.

In welke mate zijn staande gehouden bestuurders representatief voor de totale bestuurderspopulatie? Die vraag kunnen we onderzoeken door het aandeel staandhoudingen wegens rijden zonder rijbewijs – ongeacht de vorm – te vergelijken met het aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs dat uit de ongevallenstatistiek volgt. Het gegevensbestand van het PaG levert daarbij de informatie voor het eerstgenoemde aandeel, althans waar het de zogenoemde G-feiten aangaat (zie voor details *Bijlage G*), de informatie over de overige feiten komt van het CJIB. De ongevalsgerelateerde gegevens worden behandeld in *Paragraaf 4.2*.

Tabel K.2 toont het aantal en aandeel staandhoudingen voor willekeurig welke vorm van rijden zonder geldig rijbewijs in de jaren 2003-2008. Tot en met 2006 is het aandeel ongeveer 1,7%, daarna stijgt het naar ongeveer 3%.

⁴ Dit betreft staandhoudingen door alle opsporingsinstanties op alle mogelijke overtredingen en misdrijven. Het gaat hier om staandhoudingen van motorrijtuigen, exclusief brom-/snorfietsers en fietsers. Het daadwerkelijke aantal is waarschijnlijk iets hoger, omdat ernstige misdrijven (zoals zware alcoholzaken of rijden tijdens een OBM) of recidivezaken niet (altijd) via het CJIB lopen, maar direct door de opsporingsinstantie bij het OM worden aangeleverd.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal staandhoudingen gerelateerd aan rijden zonder geldig rijbewijs (Bron: PaG en CJIB)	35.547	34.632	31.431	30.771	47.195	39.715
Totaal aantal staandhoudingen van bestuurders van motorrijtuigen (Bron: CJIB)	2.302.655	2.067.559	1.835.043	1.739.440	1.663.016	1.254.622
Aandeel	1.5%	1.7%	1.7%	1.8%	2.8%	3.2%

Tabel K.2. *Het aantal staandhoudingen voor het rijden zonder rijbewijs als aandeel van het totaal aantal staandhoudingen (bron: PaG en CJIB).*

Sinds 2004 houdt het KLPD regelmatig controles in het kader van de acties Ochtendgluren. Tijdens die acties worden sinds 2004 op (voornamelijk) de rijksweg A1 (tussen Markelo en Apeldoorn) op tijdstippen laat in de avond en vroeg in de ochtend motorrijtuigen en inzittenden gecontroleerd op uiteenlopende zaken, waaronder het bezit van een (geldig) rijbewijs (zie *Paragraaf 3.2* en *Bijlage I*). *Tabel K.3* geeft het aantal bestuurders van een personenauto dat werd aangetroffen met een rijontzegging of een ingevorderd rijbewijs, in vergelijking met het totaal aantal gecontroleerde bestuurders van personenauto's. De aantallen en aandelen van andere typen overtredingen zijn te vinden in *Tabel I.3* in *Bijlage I*.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Aantal gecontroleerde bestuurders dat rijontzegging of invordering bleek te hebben	6	5	4	2	10	0	27
Aantal gecontroleerde personenauto's	6.929	7.115	7.100	8.642	11.410	4.025	4.5221
Aandeel (%)	0,09%	0,07%	0,06%	0,02%	0,09%	0,00%	0,06%

Tabel K.3. *Het aantal aangetroffen bestuurders van personenauto's met een rijontzegging of waarvan het rijbewijs was ingevorderd en het aandeel daarvan van het totaal aantal onderzochte bestuurders. Bron: KLPD, acties Ochtendgluren.*

Uit de gegevens van het PaG kan een schatting worden gemaakt van de verhouding van het aantal personen met een rijontzegging of een invordering in het verkeer (zie *Tabel I.4* in *Bijlage I*). Deze verhoudingswaarden kunnen gebruikt worden om de KLPD-gegevens (*Paragraaf I.2*) uit te splitsen naar rijontzegging en invordering van het rijbewijs.

	2004	2005	2006	2007	2008
Aandeel gecontroleerde bestuurders met een rijontzegging	0,08%	0,06%	0,05%	0,02%	0,07%
Aandeel gecontroleerde bestuurders met strafrechtelijke invordering	0,009%	0,009%	0,010%	0,004%	0,018%

Tabel K.4. *Het aandeel bij de acties Ochtendgluren gecontroleerde bestuurders met een rijontzegging of met een invordering, als aandeel van het totaal aantal gecontroleerde bestuurders.*

Tabel K.4 geeft het resultaat van de toepassing van deze methode. Het aantal aangetroffen bestuurders met deze feiten in de jaren 2004-2008, zijn dusdanig klein – tussen 2 en 10 (zie *Tabel I.3*) – dat de aandelen in *Tabel K.4* gevoelig zijn voor kleine veranderingen in het aantal aangetroffen overtreeders. Uit de fluctuaties in de hoogte van de aandelen over de jaren kunnen daarom niet veel conclusies worden verbonden. Wat wel opvalt, is dat – in het licht van de veranderingen over de jaren in zowel de gevonden aantallen als de verhouding in het aantal staandehoudingen – met name het aandeel gecontroleerde bestuurders dat een rijontzegging bleek te hebben, met circa 0,06% redelijk constant is gebleven.

Het gevonden aandeel bestuurders zonder geldig rijbewijs is iets lager dan de aandelen die volgden uit de gegevens over staandehoudingen in het PaG-bestand (iets minder dan 0,1%). Mogelijk is ook dit een aanwijzing dat mensen die rijden tijdens een rijontzegging, zich zodanig gedragen dat ze onevenredig vaak worden staande gehouden.

Discussiepunten rond het gevaar van rijden zonder geldig rijbewijs

Bij het onderzoek naar het gevaar van rijden zonder geldig rijbewijs zijn diverse aannamen gedaan. In deze bijlage wordt het effect van deze aannamen onderzocht en wordt aangegeven welke onzekerheden in een eventueel vervolgonderzoek kunnen worden onderzocht.

L.1 Eerste en tweede botsers

Om het gevaar van rijden zonder geldig rijbewijs te bepalen wordt in dit rapport gebruikgemaakt van de begrippen eerste en tweede botser. De eerste botser is degene die door de politie als veroorzaker wordt aangemerkt, de tweede botser is de niet-schuldige betrokkene. Zonder verder onderzoek is niet zeker of deze aanduiding van de rol van betrokkenen in het ongeval altijd juist is. Kan het zijn dat de politie een bestuurder eerder als veroorzaker bestempelt wanneer deze geen geldig rijbewijs blijkt te hebben? Als dat zo is, is de in dit rapport gevonden, relatieve ongevalsbetrokkenheid van bestuurders zonder geldig rijbewijs mogelijk een overschatting. Nader onderzoek kan hier meer informatie over verschaffen.

L.2 De registratie van rijbewijsbezit in BRON

Zonder verder onderzoek is niet duidelijk wat 'geen geldig rijbewijs' volgens BRON precies inhoudt. Met andere woorden, het is niet duidelijk wanneer in BRON een X wordt gecodeerd in het veld 'Rijbewijscategorie'. In dit rapport gaan we ervan uit dat dit alle vormen omvat van het niet hebben van een geldig rijbewijs, zoals genoemd in *Paragraaf 2.1*.

Verder rijst de vraag in welke mate het al dan niet hebben van een geldig rijbewijs in het geval van een ongeval door de politie goed wordt geregistreerd. Komt de informatie over rijbewijscategorieën bijvoorbeeld uit een gekoppeld bestand (rijbewijsregister, op basis van het rijbewijsnummer of burgerservicenummer), of wordt dit afgelezen van het rijbewijs zelf?

Ten slotte is het de vraag in welke mate de politie een controle uitvoert op het al dan niet hebben van een geldig rijbewijs nadat het registratieformulier al is ingevuld en in welke mate een eventuele nadere constatering op het registratieformulier meegenomen wordt.

Het is aan te bevelen de precieze betekenis van de registratie van het al dan niet hebben van een geldig rijbewijs in BRON nader te onderzoeken.

L.3 De invloed van keuzes rond het gebruik van de registratie van rijbewijsbezit in BRON

Bij de analyse van ongevalsbetrokkenheid en relatief risico zijn de bestuurders niet meegenomen van wie zowel het veld 'Rijbewijs geldig' als het veld 'Rijbewijscategorie' in BRON leeg werden gelaten. Het is niet waarschijnlijk dat dit allemaal bestuurders zijn die geen geldig rijbewijs hadden. Om te onderzoeken welke invloed de weglating van deze categorie

heeft op de conclusies, werden de twee uitersten bekeken: enerzijds vanuit de aanname dat bestuurders bij wie beide velden leeg zijn gelaten allemaal wel een geldig rijbewijs hadden, en anderzijds dat deze allemaal geen geldig rijbewijs hadden.

Alleen het tweede geval had invloed op de ongevalsbetrokkenheid van bestuurders zonder geldig rijbewijs, omdat de eerst nog relatief kleine groep bestuurders zonder geldig rijbewijs nu veel groter wordt. In dit geval maken bestuurders zonder geldig rijbewijs 4,8% uit van de groep eerste botsers en 2,3% van de groep tweede botsers. Ook wordt het relatieve risico van bestuurders zonder geldig rijbewijs er niet veel minder van; na de correctie zou de (herziene) conclusie zijn dat bestuurders zonder geldig rijbewijs 2,1 keer zo onveilig zijn als bestuurders met een geldig rijbewijs. Het weglaten van bestuurders van wie zowel het veld 'Rijbewijs geldig' als het veld 'Rijbewijscategorie' in BRON leeg werden gelaten, heeft dus weinig invloed op de uiteindelijke conclusie.

L.4 Doorrijders

Bestuurders die na het ongeval zijn doorgereden en van wie in BRON zowel leeftijd als sekse onbekend was, zijn weggelaten uit de bestudeerde ongevallen. Het is echter waarschijnlijk dat die groep verhoudingsgewijs meer bestuurders zonder geldig rijbewijs bevat, omdat die er meer baat hebben om hun identiteit te verbergen. Om het vermoeden van een eventuele oververtegenwoordiging te onderbouwen, is gekeken naar de groep doorrijders van wie leeftijd en sekse wel bekend was in BRON. Dit betreft blijkbaar bestuurders die weliswaar na het ongeval zijn doorgereden, maar die achteraf nog konden worden getraceerd (op basis van het kenteken) of zich alsnog hebben gemeld.

Als de bestuurders die na het ongeval zijn doorgereden apart worden beschouwd, dan blijkt dat van zowel de eerste als tweede botsers bijna 12% geen geldig rijbewijs had volgens de bovenstaande definitie. Het relatieve risico van eerste en tweede botsers is daarom bij doorrijders ongeveer 1.

Een aparte beschouwing van de niet-doorrijders leert dat de relatieve ongevalsbetrokkenheid van eerste botsers iets lager is (1,1%) dan wanneer doorrijders wel worden meegenomen (1,3%), terwijl die van de tweede botsers gelijk is (0,6%). Het relatieve risico van eerste en tweede botsers is daarom ook iets lager (2,1% en 2,5%).

Bij tweede botsers is de ongevalsbetrokkenheid van doorrijders zonder geldig rijbewijs veel groter dan die van niet-doorrijders zonder geldig rijbewijs. Daarom is het logischer om de groep tweede botsers die niet doorrijden en geen geldig rijbewijs hebben, te beschouwen als aselechte steekproef uit de totale bestuurderspopulatie. Omdat de ongevals-betrokkenheid in die groep echter hetzelfde is als wanneer de doorrijders wel worden meegenomen (0,6%), maakt dit voor de eindconclusie niets uit.