



· TIJD VOOR TOEZICHT

Interdepartementaal
beleidsonderzoek
verkeerstoezicht

Ronde 1996 – Rapport nr. 2
December 1997

Tijd voor toezicht

**Interdepartementaal Beleidsonderzoek
Verkeerstoezicht**

II

Met betrekking tot het verkeer moeten verder. Er moeten nieuwe impulsen komen voor verbetering van mobiliteit en veiligheid op de wegen en bescherming van milieu. Het (terug)brenge van het fatsoen en naleving van normen in het verkeer zal een algemene positieve uitwerking hebben. Er is voorts een efficiëntere exploitatie van parkeerruimte nodig ten behoeve van een betere bereikbaarheid. Dit moet geschieden met gebruik van hedendaagse efficiënte methoden, maar wel binnen de eigen (overheids)exploitatie gecontroleerd, zonder daarbij de dure opsporingscapaciteit van politie en justitie te belasten in de mate waarin dat thans het geval is.

Een eerste en relatief eenvoudig te realiseren stap daarbij is bestuurlijke handhaving op het hoofdwegennet en voor wat het parkeren betreft.

Bestuurlijke handhaving op het hoofdwegennet door Verkeer en Waterstaat sluit goed aan bij de toenemende ordeningsdoelstellingen van het verkeersbeleid. Voorts is deze wegbeheerder bezig om in het kader van het ordeningsbeleid in toenemende mate gebruik te maken van infrastructurele voorzieningen (zoals verkeerssignalering) die zonder veel extra inspanningen eveneens kan worden ingericht voor de handhaving van verkeersordenings- en veiligheidsregels.

Het gewijzigde karakter van de norm is voorts meer dan voldoende reden om het benodigde toezicht op parkeren te zien als een puur gemeentelijke taak, zonder de onnodig geworden inbedding in de strafrechtelijke handhaving. Daarom moeten we ook de weg op voor eigen bedrijfsvoering door de gemeentelijke overheid met behulp van mechanismen en instrumenten die daarbij horen (uitbesteding, marktwerking en flexibilisering).

mr. B. Staal,
voorzitter

SAMENVATTING

Het verkeersgedrag valt te beïnvloeden door normstelling, infrastructurele voorzieningen, educatie/voorlichting en tenslotte door verkeershandhaving. Dit beleidsonderzoek richt zich op de verkeershandhaving.

Zelfs met infrastructurele voorzieningen die als vanzelf normconform gedrag in het verkeer afdwingen (een duurzaam veilig wegennet) zal verkeershandhaving als middel om verkeersgedrag te beïnvloeden niet gemist kunnen worden. Er kan gesproken worden van een handhavingstekort op het gebied van het verkeer, vanwege het hoge niveau van normoverschrijding en de relatief lage objectieve en subjectieve pakkans. Het handhavingstekort leidt tot een ongewenste discrepantie tussen de normstelling en het gedrag in het verkeer. De achterliggende oorzaken daarvan zijn dat normstelling, preventie, uitvoeringstechnische maatregelen en de handhaving geen logisch geheel vormen. Voorts is de capaciteit van politie en justitie beperkt. Er moeten constant keuzes gemaakt worden in de opsporing en vervolging, waarbij evenwicht tussen verkeerstoezicht en andere strafrechtelijke opsporingsactiviteiten noodzakelijk is. Ook indien van rijkswege het belang van intensivering van de verkeershandhaving (verder) wordt benadrukt, ontbreken centrale sturingsinstrumenten om de prioriteitsstelling bij met name de politie in de richting van meer verkeershandhaving om te buigen. Daarnaast gaan effectiviteit en efficiency van de verschillende toezichtsmethoden (grofweg onderscheiden in staandehoudingen en constateringen op kenteken) niet altijd hand in hand. Tenslotte is het vervolgetraject in de rechtsketen lang: voor eenvoudige verkeersovertredingen staan beroep bij de Hoofdofficier van Justitie en daarna hoger beroep bij de kantonrechter en cassatie bij de Hoge Raad open.

De werkgroep heeft in zijn rapport een aantal beleidsmaatregelen geformuleerd die een antwoord kunnen vormen op de hierboven geschetste knelpunten. Deze maatregelen vallen uiteen in enerzijds maatregelen die min of meer binnen de huidige wet- en regelgeving te implementeren zijn en anderzijds maatregelen die veel verder gaan. Het gaat bij die laatste maatregelen om het vergroten van mogelijkheden voor bestuurlijke handhaving van verkeersvoorschriften. Een aantal van de maatregelen binnen wet- en regelgeving die in het rapport zijn geformuleerd, zijn ook bruikbaar binnen het concept van de bestuurlijke handhaving. Voor beide trajecten geldt dat een integrale versterking van de handhaving op alle speerpunten in het beleid van Verkeer en Waterstaat de inzet van extra personele capaciteit vereist. Deze versterking van het verkeerstoezicht op een veilig en ordelijk verkeersgedrag op en langs de openbare weg geldt zowel voor het provinciaal en het gemeentelijk domein als voor het hoofdwegennet. Bij gelijktijdige intensivering van de constatering langs technische weg valt - op basis van grofmazige schattingen - daaruit een meeropbrengst te verwachten, waarmee de kosten van de inzet van extra personeel kunnen worden gedekt.

Maatregelen binnen de bestaande kaders

De werkgroep kiest er uit oogpunt van doelmatigheid voor het verkeerstoezicht daar waar mogelijk met behulp van technische middelen vorm te geven. Voor zover dit niet mogelijk is, kiest de werkgroep - met het oog op de relatieve eenvoud van staandehoudingen - voor de inzet van lager gekwalificeerd personeel. Daartoe moeten er bij de politie lagere verkeerstoezichtsfuncties komen.

De ontwikkelingen in de richting van meer centrale sturing van de regionale politiekorpsen (zoals aangegeven in de nota "Politiewet 1993: een eerste beoordeling") zijn ook voor de aandacht voor verkeerstoezicht in de regiokorpsen van belang. Zolang die sturing nog onvoldoende geregeld is, kan het werken met budgettaire prikkels een goed instrument zijn om de aantallen processen-verbaal te verhogen. De effectiviteit van het instrument "kostenvergoeding per proces-verbaal" heeft zich de afgelopen jaren bewezen. De werkgroep tekent daarbij aan dat budgettaire prikkels slechts geëigend zijn, indien er geen sprake is taakverwaarlozing. In dat geval dient de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken gebruikt te worden.

De werkgroep geeft aan dat de lengte van het juridische vervolgtraject kan worden bekort. Daarbij wordt aangesloten bij de voorstellen van de commissie Haak. De belangrijkste motivatie daarvoor ligt in de opvatting dat rechtsbescherming een schaars goed is waar zorgvuldig mee moet worden omgegaan. Voor eenvoudige en massaal voorkomende verkeersovertredingen ligt het in de rede het aantal beroepsmogelijkheden te beperken. Voorts dient de snelheid van de sanctie-oplegging verder toe te nemen, omdat de effectiviteit van de sanctie daardoor zal stijgen.

Maatregelen buiten de bestaande kaders

Het belangrijkste knelpunt in het verkeersbeleid is op dit moment het gebrek aan een integrale afweging tussen normstelling, preventie, uitvoeringsmaatregelen en handhaving. De geschetste maatregelen binnen de bestaande wettelijke kaders kunnen die integrale afweging niet voldoende versterken. Daarom heeft de werkgroep een eerste uitwerking gegeven van meer bestuurlijke handhaving in het verkeer. Verkeershandhavingstaken die in aanmerking komen voor taakafplitsing in de richting van het bestuur zijn handhaving van die verkeersvoorschriften die gericht zijn op 1) de zorg voor een vlotte doorstroming in het verkeer en 2) de ordening van het verkeer met het oog op een veilig en ordelijk verkeersgedrag. De onderdelen van de politieverkeerstaak die zich meer richt op het tegengaan van moreel afkeurenswaardig gedrag, dat een vervolg krijgt in strafrechtelijk optreden, komen niet in aanmerking voor taakafplitsing naar het bestuur.

Voor de wettelijke vormgeving denkt de werkgroep aan invoering van een nieuw spoor in de Wet Mulder waarlangs uiteindelijk alle Mulder-feiten kunnen worden geconstateerd en gesanctioneerd door ambtenaren van het bestuur. Tegen een door het bestuursambtenaar opgelegde sanctie zou bezwaar moeten worden opengesteld bij het verantwoordelijke bestuursorgaan. Uiteraard is ook hier uiteindelijk beroep bij de bestuursrechter mogelijk.

Uiteraard roept een voorstel tot taakafplitsing vele vragen op van praktische, juridisch en financiële aard. Deze vragen konden in het kader van dit beleidsonderzoek niet allemaal worden beantwoord. Wel heeft de werkgroep een globaal tijdpad voor ogen als het gaat om de overheveling van handhavingsgebieden naar het bestuur.

Eerste stap: hoofdwegenet en parkeren

Voor de handhaving van de parkeervoorschriften en de regelgeving met betrekking tot veiligheid en ordening op het hoofdwegenet ziet de werkgroep goede mogelijkheden de gemeenten (parkeren) en het ministerie van Verkeer en Waterstaat (veiligheid en ordening op het hoofdwegenet) op korte termijn met de bestuurlijke handhaving van die

voorschriften te belasten. Wat het gemeentelijk parkeer- en parkeerhandhavingsbeleid betreft, gaat het om een relatief beperkte aanpassing ten opzichte van reeds ingevoerde mogelijkheid tot fiscalisering van het betaald parkeren. Bestuurlijke handhaving van de veiligheids- en ordeningsregels op het hoofdwegennet door Verkeer en Waterstaat sluit goed aan bij de toenemende ordeningsregelgeving vanuit Verkeer en Waterstaat.

Vervolg: verschillende mogelijkheden

Tussen bestuurlijke handhaving van het parkeren en het verkeersgedrag op het hoofdwegennet zit een groot middengebied, dat nog onontgonnen is. De werkgroep heeft daarbij volstaan met het beschrijven van een tweetal mogelijke trajecten, waarlangs taakafsplitting in de richting van het bestuur op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau zou kunnen worden vormgegeven. Deze groeipaden vallen uiteen in een territoriaal en een sectoraal traject. Het territoriale traject heeft betrekking op de afbakening van de gebieden die mogelijk verschillende bestuurlijke handhavingsdiensten tot hun werkterrein mogen rekenen (bijvoorbeeld een tweedeling "binnen de bebouwde kom" en "buiten de bebouwde kom"). Daarbij is tevens de vraag van belang aan welke bestuurslaag de diensten worden opgehangen (gemeentelijk, intergemeentelijk, provinciaal). Een meer sectoraal georiënteerd traject betreft een mogelijk onderscheid tussen handhavingssectoren (technische constatering versus staandhoudingen). De werkgroep is zich ervan bewust dat beide trajecten door elkaar heen kunnen lopen.

Aangezien de beheerssituatie van het onderliggend wegennet buiten de bebouwde kom niet dezelfde is als die van het provinciaal wegenbeheer, zal in overleg met VNG, IPO, en de Unie van waterschappen een nadere invulling hieraan moeten worden gegeven. De politie zal in deze variant een vangnet moeten zijn voor die feiten die een flagrante schending van de rechtsorde betekenen.

Budgettaire neutraliteit

De werkgroep is van mening dat bestuurlijke handhaving van verkeersvoorschriften budgettair neutraal kan geschieden. Dit impliceert wel dat er een belangrijke herschikking van uitgaven en ontvangsten zal moeten worden geëffectueerd. Daarbij denkt de werkgroep aan een herschikking tussen Justitie en Verkeer en Waterstaat en tussen Justitie en de lagere overheden.

Verschillende problemen die in de huidige situatie bestaan worden door "sec" bestuurlijke handhaving niet opgelost. De beleidsmaatregelen "binnen de huidige wet- en regelgeving" die de werkgroep heeft geformuleerd zijn deels ook bruikbaar in de bestuurlijke variant. Te denken valt aan bijvoorbeeld het creëren van lagere verkeerstoezichtsfuncties, het snel opleggen van sancties, het beperken van beroepsmogelijkheden en het zoveel mogelijk constateren van overtredingen langs technische weg.

Belangrijkste overwegingen voor keuze voor bestuurlijke handhaving

De werkgroep heeft zowel concrete als nog nader te bestuderen aanzetten gepresenteerd om tot bestuurlijke handhaving over te gaan. Het is van belang dat er in de besluitvorming over bestuurlijke handhaving stappen voorwaarts worden gezet. De belangrijkste overwegingen om te kiezen voor meer bestuurlijke handhaving zijn:

- Er ontstaat een veel meer directer relatie tussen het beleid op het terrein van verkeer en verkeersveiligheid en verkeersordening en de effectuering van dat beleid. Aansturing, prioriteitsstelling en financiële verantwoordelijkheid met betrekking tot de

VI

verschillende beleidsinstrumenten komen in één hand.

- Politie en OM krijgen de gelegenheid zich beter op de eigenlijke taken te concentreren.
- Er zal een belangrijke toename optreden van de omvang van de opsporing, waarbij de zwaar belaste strafrechtelijke rechtsketen wordt ontzien. Voor zover de Zittende Magistratuur vervolgens weer extra belast dreigt te worden door de instroom van beroepszaken vanuit het bestuur, dienen adequate maatregelen te worden getroffen teneinde deze instroom te beteugelen.

-o-

SAMENVATTING BEVINDINGEN IN EEN SCHEMA

figuur 1 : Knelpunten en varianten interdepartementaal beleidsonderzoek
"Verkeerstoezicht"

Knelpunten	Variant 1: verbeteringsvoorstellen (min of meer) binnen de bestaande kaders	Variant 2: bestuurlijke handhaving
Capaciteit politie en rechterlijke macht is beperkt	<ul style="list-style-type: none"> . Vergroting capaciteit voor opsporing (OM en ZM); . Afbakening politiecapaciteit voor verkeer (specialist); . Inzet goedkoper personeel voor verkeerstoezicht. 	<ul style="list-style-type: none"> . Vergroting opsporingscapaciteit, met name door bestuurlijke handhavingsdiensten, die alleen de verkeerstaak hebben; . Overdracht deel van verkeerstaak van OM naar bestuur (bezwaar wordt in eerste instantie bij bestuur ingediend); . Meer capaciteit ZM en afspraken over omvang en kwaliteit input vanuit bestuur.
Effectiviteit/efficiency liggen niet altijd in elkaars verlengde	<ul style="list-style-type: none"> . Zoveel als mogelijk technische controle; . Controles richten op plekken met evidente gevaarzetting; . Preventie door zichtbare controle; . Meer gebruik van verkeerstoezichtsfuncties onder het niveau van politicsurveillant; 	<ul style="list-style-type: none"> . Voorstellen in linker kolom gelden ook hier:
Sturingsmogelijkheden zijn beperkt	<ul style="list-style-type: none"> . Ondersteuning in gang gezette maatregelen n.a.v. nota "Evaluatie Politiewet 1993: een eerste beoordeling; . Indien noodzakelijk (onderzoek loopt) heroprichting aparte verkeersenheden binnen regiokorpsen, bekostiging via bijzondere bijdrage; . Voor voorgaande maatregel noodzakelijke voorwaarde: definitie politieverkeerstaak; . Financiële prikkels waar nodig; 	<ul style="list-style-type: none"> . Randvoorwaarden voor overdracht: afspraken met bestuur over instroom bij ZM en kaderstelling vanuit het Rijk; . Sturingsmogelijkheden zijn gewaarborgd voor het aan het bestuur overgedragen deel van de politieverkeerstaak, in verband met directe relatie bestuur en handhaving;
Er is geen sprake van integraal verkeersbeleid	<p>Dit probleem blijft bestaan.</p> <p>Verantwoordelijkheden voor normstelling, educatie/preventie, uitvoering en handhaving liggen in vele handen.</p>	<p>Er ontstaat een directe relatie tussen het beleid op het terrein van verkeer en verkeersveiligheid/-ordering/milieu en de effectuering van dat beleid;</p>
Er is sprake van een gemengd regime van handhaving van het gemeentelijk parkeerbeleid		<ul style="list-style-type: none"> . Duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling; . Integraal handhavingsbeleid mogelijk; . Verbetering en verdere toename van het handhavingsniveau;
Het vervolgtraject (executie en bezwaar/beroep is	<ul style="list-style-type: none"> . Versnelling oplegging van een sanctie; . Beperking beroepsmogelijkheden, teneinde verdere overbelasting van met name ZM te voorkomen; . Introductie (financiële) drempels voor beroep; 	<ul style="list-style-type: none"> . OM als poortwachter naar ZM valt weg, aanvullende afspraken zijn nodig (kwaliteit instroom, omvang instroom); . Ook hier kunnen (financiële) drempels voor beroep ingebouwd worden.

figuur 2: Overige aandachtspunten bij de varianten interdepartementaal beleidsonderzoek "Verkeerstoezicht"

Overige aandachtspunten	Variant 1: verbeteringsvoorstellen (min of meer) binnen de huidige wettelijke kaders	Variant 2: bestuurlijke handhaving
Kosten en baten varianten	<ul style="list-style-type: none"> · Hierover zijn geen onbetwistbare uitspraken te doen. De informatie die daarvoor noodzakelijk is onvolledig · Toename inspanningen politie en beperking beroepsmogelijkheden leidt naar verwachting in ieder geval tot budgettair neutrale implementatie van de voorstellen; · Meer normconform gedrag leidt ceteris paribus tot minder ongevals-slachtoffers, meer verkeersordening en minder uitstoot van schadelijke stoffen en derhalve tot minder maatschappelijke kosten van verkeersonveiligheid. 	<ul style="list-style-type: none"> · Hierover zijn geen onbetwistbare uitspraken te doen. De informatie daarvoor ontbreekt; · Wel zal implementatie van meer bestuurlijke handhaving naar verwachting leiden tot een onvangrijke toename van het handhavingsniveau. Onder voorwaarde van een evenwichtige verdeling van financiële lasten en baten tussen rijk en de wegbeheerders hoeft e.e.a. niet te leiden tot een belasting van de rijksbegroting; · Implementatie van meer bestuurlijke handhaving leidt naar verwachting tot meer normconform gedrag, meer veiligheid en ordening in het verkeer, minder uitstoot schadelijke broeikasgassen en dus tot een afname van de maatschappelijke kosten van verkeersgedrag; · Implementatie leidt tot herschikking van ontvangsten en uitgaven uit hoofde van de verkeershandoening;
Tijdpad	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> · Eerste stap: bestuurlijke handhaving op het hoofdwegenet en in de gemeenten voor wat het parkeren betreft. · Vervolg: onderliggende wegenet kent een complexe beheersstructuur. Nadere invulling door betrokken departementen in samenwerking met VNG, IPO en Unie van Waterschappen.
Beleid met betrekking tot de verlening van opsporingsbevoegdheid en het toezicht op de bijzondere opsporingsambtenaren	<ul style="list-style-type: none"> · Er dient een eenduidig landelijk beleid te worden vastgesteld met betrekking tot de aanwijzing van buitengewone opsporingsambtenaren door de gemeenten en het op deze ambtenaren uit te oefenen toezicht. 	n.v.t.
Stand van zaken m.b.t. kennis over verkeer en handhaving	<ul style="list-style-type: none"> · Vergroting kennis omtrent invloed van handhavingsinspanningen op verkeersveiligheid, - ordening, objectieve en subjectieve pakkans. Reeds opgestarte evaluaties van projecten verkeershandoening en gebiedsprojecten zullen hier aan bijdragen; 	Zie tekst in vorige kolom.

LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BiZa	Binnenlandse Zaken
BPZ	Basispolitiezorg
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CO2	Kooldioxide
CTW	Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten
GVP	Gerichte verkeershandhavingsprojecten
HOvJ	Hoofdofficier van Justitie
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IPO	Interprovinciaal overleg
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
MPV	Meerjarenplan Verkeersveiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PG	Procureur-Generaal
PV	Proces-verbaal
PVH	Project verkeershandhaving
ROV	Regionaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid
RVV 1990	Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
SWAB	Samen Werken Aan Bereikbaarheid
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
V&W	Verkeer en Waterstaat
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
WWV '94	Wegenverkeerswet 1994
ZM	Zittende Magistratuur

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	I
SAMENVATTING	III
SAMENVATTING BEVINDINGEN IN EEN SCHEMA	VI
LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN	VIII

DEEL A. ANALYSE EN VARIANTEN

1	OPDRACHT	1
1.1	Taakopdracht en probleemstelling	1
1.1.1	Taakopdracht	1
1.1.2	Vertaling taakopdracht in probleemstelling	1
1.2	Begripsbepaling	1
1.3	Reikwijdte van dit rapport	2
1.4	Vergelijking taakopdracht en reikwijdte van het rapport	2
2	HET HANDHAVINGSTEKORT	4
2.1	Discrepantie tussen normstelling en gedrag	4
2.2	Oorzaken handhavingstekort	8
2.2.1	Normstelling, preventie, uitvoeringstechnische maatregelen en de handhaving vormen geen logisch geheel	8
2.2.2	De capaciteit van politie en justitie is beperkt	9
2.2.3	Het beïnvloedingsinstrumentarium van het rijk ten opzichte van de regionale politiekorpsen is onvoldoende	10
2.2.4	Effectiviteit en efficiency van verkeerstoezicht gaan niet altijd hand in hand	10
2.2.5	Het vervolgtraject (executie en bezwaar/beroep) is lang	12
2.2.6	Er ontbreekt een integrale verkeersafweging	13
2.3	Conclusie	13
3	VARIANTEN	15
3.1	Algemene overwegingen	15
3.1.1	Noodzaak versterking verkeershandhaving	15
3.1.2	Randvoorwaarden bij voorstellen tot versterking van de verkeershandhaving	16
3.2	Variant 1: verbeteringen binnen het huidig stelsel	17
3.2.1	De effectiviteit en efficiency van het verkeerstoezicht	17
3.2.2	De wijze van organiseren en de aansturing	19
3.2.3	Budgettaire prikkels en verantwoordelijkheden	20
3.2.4	Procedurele en executiemodaliteiten	21
3.3	Variant 2: bestuurlijke handhaving van verkeersregels	22
3.3.1	Het beleid tendeeft naar een toenemende vraag naar verkeershandhaving	22
3.3.2	Een nieuwe invalshoek: verdergaande taakafsplitting naar het bestuur	23

3.3.3	Afbakening van verkeerstaken die voor afsplitsing naar het bestuur in aanmerking komen	24
3.3.4	Voordelen taakafplitsing naar het bestuur	25
3.3.5	Vormgeving taakafplitsing naar het bestuur	26
3.4	Budgettaire dimensie van de varianten	28
3.4.1	De budgettaire uitgangspositie	28
3.4.2	Plausibiliteit huidige ontvangstenraming boeten en transacties	28
3.4.3	Indicatieve budgettaire effecten beleidsintensivering verkeerstoezicht	29
3.4.4	Intensivering van het verkeerstoezicht kan budgettair neutraal geschieden	31
3.5	Van globale schets naar uitwerking	31

DEEL B. BESCHRIJVING VAN HET ONDERZOEKSTERREIN

4	VERKEERSHANDHAVING EN DE DOELSTELLINGEN VAN HET VERKEERSVEILIGHEIDSBELEID, HET VERKEERSORDENINGSBELEID EN HET MILIEUBELEID	34
4.1	Verkeersveiligheidsbeleid	34
4.2	Samen werken aan bereikbaarheid	35
4.3	Parkeerbeleid	35
4.4	Milieubeleid	36
4.5	Rol verkeershandhaving	36
4.6	Invloed verkeershandhaving op de verkeersveiligheid, verkeersordening en het milieu	37
4.6.1	Verkeersveiligheid	37
4.6.2	Verkeersordening ("Samen werken aan bereikbaarheid" en het parkeerbeleid)	38
4.6.3	Milieu	38
4.7	Conclusie	38
5	INSTRUMENTARIUM MET BETREKKING TOT VERKEERSHANDHAVING	39
5.1	Verkeer en Waterstaat (V&W) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)	39
5.2	Justitie/Openbaar Ministerie (OM) ten aanzien van prioriteiten in de opsporing..	40
5.3	Binnenlandse Zaken ten aanzien van de prioriteitsstelling van regionale politiekorpsen	41
5.3.1	Toepassing analyse in IBO-rapport "De sterke arm gestuurd" op verkeershandhaving	41
5.3.2	Beleidsmatige ontwikkelingen omtrent het centrale instrumentarium voor beïnvloeding van de prioriteitsstelling in de regiokorpsen	43
5.3.3	Conclusie	43
5.4	Gemeenten	43
5.4.1	Verkeersveiligheid en -ordening	43
5.4.2	Parkeren	44
5.5	Conclusie ten aanzien van het instrumentarium	44

6	VERKEERSHANDHAVING: DE STAND VAN ZAKEN	46
6.1	Budgettair ijkpunt	46
6.2	Beschrijving ontwikkeling van de verkeershandhaving	46
6.2.1	Handhavingsbeleid	46
6.2.2	Verkeersprojecten en kostenvergoedingen	47

DEEL A.

ANALYSE EN

VARIANTEN

1 OPDRACHT

Dit rapport bevat de bevindingen van het interdepartementale beleidsonderzoek "verkeerstoezicht". Dit beleidsonderzoek is gericht op het handhavingstekort waar het de gedragingen in het verkeer betreft. Dit handhavingstekort bemoeilijkt de realisatie van de doelstellingen ten aanzien van een veilige en geordende verkeersafwikkeling en het milieu.

Bovendien, dit was de aanleiding voor dit interdepartementaal beleidsonderzoek, is de realisatie van boeten-opbrengsten op de Justitie-begroting van jaar op jaar lager dan geraamd.

In dit deel van het rapport (deel A) ligt de nadruk op de analyse van het probleem en op varianten die het probleem kunnen oplossen. Deel B is meer beschrijvend van aard en bevat een opsomming van de beleidsdoelstellingen ten aanzien van de verkeersveiligheid, de verkeersordening en het milieu. Deel B bevat tevens informatie over de verschillende actoren in het veld van de verkeershandhaving, het beïnvloedingsinstrumentarium en de huidige typen verkeershandavingsprojecten.

1.1 Taakopdracht en probleemstelling

1.1.1 Taakopdracht

In de taakopdracht zoals die door de MR is vastgesteld zijn vier clusters van uit te werken aandachtspunten te onderscheiden:

- een beschrijving van het bestaand verkeersveiligheidsbeleid;
- een beschrijving van het bestaand justitiële en politieke verkeerstoezicht;
- de ontwikkeling van voorstellen ter vergroting van efficiency en effectiviteit van het verkeerstoezicht (beleidsvarianten). Teneinde de effectiviteit van beleid en uitvoering (bij benadering) te kunnen meten, dient een set met heldere indicatoren samengesteld te worden;
- overzicht budgettaire gevolgen van de voorgestelde wijzigingen in het verkeerstoezicht.

1.1.2 Vertaling taakopdracht in probleemstelling

Bij de uitwerking van de taakopdracht is naast het verkeersveiligheidsbeleid ook het verkeersordeningsbeleid en het milieubeleid met betrekking tot het rijdend en parkerend verkeer betrokken. De werkgroep heeft dit gedaan omdat een eenzijdige gerichtheid op veiligheid geen recht zou doen aan een tweetal belangrijke componenten van de vraag naar verkeershandhaving.

De probleemstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is dan ook de volgende:

"Hoe kan het verkeerstoezicht doelmatiger en effectiever worden ingericht ten behoeve van de vergroting van de verkeersveiligheid, de verbetering van de verkeersordening (waaronder het parkeren) en de realisering van de doelstellingen van het milieubeleid? Welke rol kunnen 1) de wijze van organiseren, 2) de aansturing, 3) financiële prikkels en budgettaire verantwoordelijkheden en 4) straf- en executiemodaliteiten hierbij spelen?"

1.2 Begripsbepaling

Voor de helderheid van de discussie is het van belang een aantal begrippen te

onderscheiden, zoals (verkeers)handhaving, verkeerstoezicht en de politieverkeerstaak. De werkgroep gaat in dit rapport uit van de volgende omschrijvingen.

De totale handhaving op het terrein van het verkeer - de verkeershandhaving in ruime zin - begint met de vaststelling van de voor de verkeersdeelnemers geldende normen. Daarnaast omvat ze zowel allerlei preventie activiteiten (zoals voorlichting en uitvoeringstechnische maatregelen met betrekking tot voertuig en infrastructuur) als de repressieve handhaving (de handhaving in enge zin). Bij de repressieve handhaving gaat het om de activiteiten gericht op constatering en sanctionering van overtredingen (in het vervolg voor het gemak veelal aangeduid als "de handhaving"). Onderdeel van de repressieve handhaving is het verkeerstoezicht, waaronder de werkgroep verstaat de controle op de naleving door de burger van verkeersregels en de vaststelling van eventuele overtredingen. Parallel aan de verschillende te onderscheiden handhavingsactiviteiten op het terrein van het verkeer is de verkeerstaak van de politie veelomvattend. Die taak omvat meer dan het controleren op regelovertredend verkeersgedrag. Het gaat om de algemene aandacht die de politie aan het verkeer besteedt. Onder de politieverkeerstaak vallen naast controlerende dan ook registrerende, adviserende, educatieve en voorlichtingsactiviteiten alsmede de afhandeling van verkeersongevallen.

1.3 Reikwijdte van dit rapport

In dit rapport staat de (repressieve) verkeershandhaving centraal. Daarbij ligt de nadruk op het verkeerstoezicht. Toezicht dient, bij constatering van een overtreding, een vervolg te krijgen in een reactie van de overheid in de vorm van het opmaken van een proces-verbaal, het aanbieden van een transactie, het opleggen van een strafrechtelijke of Mulder-sanctie of op zijn minst een waarschuwing. Dit is van belang om normbevestiging te bewerkstelligen. De werkgroep heeft ook aan dit vervolg van het toezicht (inclusief de gevolgen voor de rechterlijke macht en de executie) aandacht besteed, omdat de vorm waarin het toezicht wordt uitgeoefend bepalend is voor de vormgeving van en de benodigde capaciteit in de rest van de keten.

De werkgroep beperkt zich - gelet op haar opdracht - derhalve tot de laatste schakel in een keten die begint bij de formulering van beleidsdoelstellingen en eindigt in het handhavingssluitstuk. Andere schakels in die keten, zoals normstelling, educatie, technische voorzieningen aan voertuigen, infrastructuur en overige vormen van uitvoering (zoals de aanwijzing van woonerven, de keuze van toelaatbare snelheden op onderscheiden wegvakken, de rangorde in wegen en het instellen van verkeerslichten) zijn tenminste even belangrijke instrumenten om tot effectuering van beleidsdoelstellingen te komen dan het handhavingssluitstuk. Het al dan niet inzetten van die andere instrumenten heeft rechtstreekse consequenties voor het gedrag van weggebruikers, de realisatie van de beleidsdoelstellingen en het verhogen of verlagen van de druk op de repressieve handhavingsketen van politie en Justitie. De werkgroep heeft de stand van zaken op die andere terreinen dus als een - in het kader van het IBO niet te beïnvloeden - gegeven beschouwd.

1.4 Vergelijking taakopdracht en reikwijdte van het rapport

De werkgroep heeft niet alle elementen uit de taakopdracht kunnen uitvoeren. Het

beleidsveld bleek complex te zijn, met vele centrale, decentrale en gedeconteerde actoren. Informatie moest derhalve uit veel verschillende gremia worden betrokken en bleek in lang niet alle gevallen ook daadwerkelijk beschikbaar.

De ambitie om tot een heldere set met indicatoren te kunnen komen teneinde de effectiviteit en efficiency van het verkeerstoezicht te kunnen meten is daarom ook niet gerealiseerd. Voorts heeft de werkgroep de hoogte van de strafmaat niet gezien. Tenslotte heeft de werkgroep om genoemde redenen geen gedetailleerd overzicht kunnen geven van de budgettaire consequenties van haar voorstellen.

2 HET HANDHAVINGSTEKORT

Er is geen rechtsgebied in Nederland waarmee burgers zo vaak worden geconfronteerd als het

verkeersrecht. Grote delen van het verkeersrecht worden als vanzelfsprekend nageleefd. Een voorbeeld daarvan is de regel om rechts te rijden. Wie deze norm overtreedt loopt zelf direct grote risico's en wordt in elk geval door mede-weggebruikers op dit gedrag aangesproken. Naleving van andere verkeersregels, zoals de regels met betrekking tot de maximumsnelheden, blijkt echter veel minder vanzelfsprekend te zijn. Iedere weggebruiker komt regelmatig in de verleiding deze regels te overtreden (en doet dat ook geregeld, zie onder meer de evaluatienota "rijsnelheden", december 1996). Bij dergelijke regels is er ruimte voor een afweging van de voordelen (tijdwinst) tegen de nadelen (het risico van ongevallen dan wel geverbaliseerd te worden). Deze afwegingen verschillen overigens naar tijd ('s nachts te hard rijden wordt als een mindere inbreuk op de regelgeving ervaren dan overdag) en plaats (snelheidsovertredingen op de snelweg worden als minder ernstig beschouwd dan dito overtredingen binnen de bebouwde kom). Voorts wordt de weggebruiker ook geconfronteerd met de gevolgen van het overtreden van de regels. Elke weggebruiker neemt gevaarlijke situaties waar die (mede) het gevolg zijn van (het eigen) regelovertrekend verkeersgedrag en ergert zich aan dit gedrag van anderen.

Dit beeld wordt nog verder gecompliceerd doordat in de loop van de tijd de doelstellingen van het verkeersbeleid zijn verbreed. Naast het oorspronkelijke doel, een veilige afwikkeling van het verkeer, liggen er aan diverse regels andere doelstellingen ten grondslag: milieudoelstellingen (maximum-snelheid met het oog op reductie van de CO₂-uitstoot), verkeersorderingsdoelstellingen (parkeerverboden, eenrichtingsverkeer etc.) en mobiliteits- en bereikbaarheidsdoelstellingen (doelgroepstroken, toeritdosering etc.). De regel dichtheid neemt toe, waarbij het verband tussen regelgeving en veiligheid respectievelijk ordening in de praktijk voor de burger niet altijd duidelijk of acceptabel is.

2.1 Discrepantie tussen normstelling en gedrag

Er is sprake van een groot verschil tussen de normstelling in het verkeer en het feitelijk verkeersgedrag. De naleving van het verkeersrecht staat onder druk. Politie en justitie kunnen, ondanks forse inspanningen, de naleving onvoldoende afdwingen. Er is sprake van een handhavingstekort. Zowel de objectieve pakkans als de subjectieve pakkans¹ zijn laag. Zie ter illustratie de tabellen op de volgende pagina van dit rapport. Daarbij gaat het in de eerste twee tabellen om de snelheidsovertredingen op de verkeersaders binnen de bebouwde kom en op het hoofdwegennet. De derde tabel bevat informatie over de niet naleving van de gordeldraagplicht. In tabel 4 geven we een overzicht van de mate waarin automobilisten bij controles bleken de alcohollimiet te hebben overschreden.

Noot 1 ofwel de feitelijke respectievelijk de gepercipieerde kans om "betrap" te worden op verkeersovertredingen

tabel 1: Indicatie van de gereden snelheid op vier typen verkeersaders binnen de bebouwde kom, op basis van metingen in zes middelgrote steden. V-gem = de gemiddeld gereden snelheid, V-90 = snelheid die door 10% van de automobilisten wordt overschreden; Gegeven het feit dat de gereden snelheden over de automobilisten normaal verdeeld is, is de gemiddelde snelheid gelijk aan V-50 (= de snelheid die door 50% van de automobilisten wordt overschreden).

Wegcategorie	Voertuig	V-gem.	V-90	% Overschrijdingen
2*2 rijstroken, gesloten voor (bromfietzers, limiet 70 km/h ²	Personenauto	71	-	50,0
	Vrachtauto	70	-	46,1
2*2 rijstroken, gesloten voor (brom)fietzers, limiet 50 km/h	Personenauto	58	74	72,5
	Vrachtauto	52	64	59,5
1*2 rijstroken, gesloten voor (bromfietzers, limiet 50 km/h	Personenauto	55	69	63,7
	Vrachtauto	50	63	52,1
1*2 rijstroken, zonder gesloten-verklaring, limiet 50 km/h	Personenauto	45	56	27,1
	Vrachtauto	43	54	19,8

Bron: Evaluatienota rijnsnelhedenbeleid 1996, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 1996.

De evaluatienota rijnsnelhedenbeleid spreekt voor wat de verkeersaders binnen de bebouwde kom betreft van een massale overschrijding van de maximumsnelheden. Het aantal overtredingen (het percentage verkeersdeelnemers dat te hard rijdt) is dermate hoog "dat gesproken kan worden van een nalevingsprobleem van de eerste orde"³

Noot 2 Gemeten in drie gemeenten

Noot 3 Evaluatienota rijnsnelhedenbeleid 1996, ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 1996, pagina 10.

tabel 2: Gemiddelde snelheden en percentage overschrijders van de limiet op autosnelwegen in de periode 1994-1996.

Jaar	Personenauto's				Vrachtauto's (wett. limiet = 80 km/h)							
	limiet 100		limiet 120		Ongeleed				Geleed			
					limiet 100		limiet 120		limiet 100		limiet 120	
	V-gem.	%> 100 km/h	V-gem.	%> 120 km/h	V-gem.	%> 80 km/h.	V-gem.	%> 80 km/h	V-gem.	%> 80 km/h	V-gem.	%> 80 km/h
1994	101	54	114	35	86	68	91	82	83	63	86	83
1995	101	53	114	35	86	69	81	81	82	61	85	83
1996 ⁴	100	50	114	34	86	67	82	82	82	60	85	85

Bron: Evaluatienota rijnsnelhedenbeleid 1996, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 1996.

Zoals uit tabel 2 blijkt worden de snelheden op het hoofdwegennet in aanzienlijke mate overschreden. Weliswaar is de snelheid de afgelopen jaren iets gedaald, maar ook hier kan worden gesproken van een groot nalevingsprobleem.

Tabel 3 Percentage gebruikers van autogordels door bestuurders in Nederland naar jaar en naar bebouwing

Jaar	Percentage gordeldragende bestuurders binnen de bebouwde kom	Percentage gordeldragende bestuurders buiten de bebouwde kom
1986	49	67
1988	63	77
1990	59	78
1992	66	79
1995	64	77

Bron: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid

Tabel 3 laat zien dat de gordeldraagplicht door velen niet wordt nageleefd. Ook blijkt dat de normnaleving de in 1995 is afgenomen ten opzichte van 1992.

Noot 4 Gegevens tot en met juni 1996.

Tabel 4 Percentage automobilisten met een alcoholpromillage van meer dan 0,5 tijdens weekendnachten naar jaar

Jaartal	1973	1974	1975	1983	1987	1988	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Percentage automobilisten met een alcoholpromillage van meer dan 0,5 tijdens weekendnachten per jaar	15,0	1,5	11,5	12,0	8,0	6,0	3,9	4,0	4,2	4,9	4,4	4,4

Bron: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid

Uit de tabel blijkt dat het percentage automobilisten sinds 1991 toeneemt. Weliswaar is dit percentage in 1995 ten opzichte van 1994 gedaald, maar de trend vanaf 1991 wijst op een stijging. Opvallend is de decimering van het percentage automobilisten in 1974 ten opzichte van 1973. Dit houdt verband met de invoering van de alcoholwetgeving met betrekking tot het verkeer. Blijkbaar was de subjectieve pakkans in dat jaar hoog. Een jaar later was het percentage alweer gestegen tot 11,5.

Er is sprake van een handhavingstekort

Het wegennet in ons land biedt alle mogelijkheden om de verkeersregels met betrekking tot bijvoorbeeld snelheid te overtreden (er is dus nog geen sprake van een duurzaam veilig wegennet). Voor het verhogen van de naleving van de verkeersvoorschriften zal er dus vooralsnog een grote nadruk liggen op de repressieve verkeershandhaving. In de evaluatienota rijnsnelhedenbeleid wordt het belang van een aanzienlijk hoger niveau van de handavingsinspanningen dan ook benadrukt. Uit onderzoek blijkt dat verkeershandhaving - mits onder bepaalde voorwaarden - een effectief middel kan zijn de naleving van verkeersvoorschriften te bevorderen⁵. Hetzelfde geldt voor de gedragingen in het verkeer die alleen te controleren zijn door middel van staandehoudingen (autogordels, alcohol in het verkeer).

Het uit de bovenstaande tabellen blijkende hoge niveau van niet-naleving van verkeersregels kan dus op korte termijn alleen door meer handhaving worden verlaagd. Vanuit dit perspectief gezien, is er dus sprake van een handhavingstekort in het verkeer. Vermindering van dit handhavingstekort is noodzakelijk om de doelstellingen van het verkeersveiligheidsbeleid, waaronder het snelhedenbeleid, het verkeersordeningsbeleid en het milieubeleid dichterbij te brengen.

Het geconstateerde handhavingstekort heeft een tweetal belangrijke en ongewenste gevolgen:

- Het niet naleven van de verkeersregels bemoeilijkt de realisatie van de beleidsdoelstellingen met betrekking tot de verkeersveiligheid, de verkeersordering en het milieu.
- Door de grote omvang van het wagenpark en door de toegenomen mobiliteit in

Noot 5 Goldenbeld. Ch., Politictoezicht in verkeer: garantie voor meer veiligheid?, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, januari 1997.

combinatie met de zichtbaarheid van verkeersovertredingen voor alle weggebruikers, leidt gebrek aan verkeershandhaving tot afkalving van de geloofwaardigheid van het overheidsoptreden onder een groot deel van de bevolking. Mogelijk bevordert de zichtbaarheid van normerosie een neerwaartse spiraal in de normnaleving binnen het verkeersterrein of zelfs daarbuiten.

2.2 Oorzaken handhavingstekort

In deze paragraaf komen de oorzaken van het handhavingstekort aan de orde. De verschillende subparagrafen geven de kern van de oorzaken weer. Deze worden vervolgens verder toegelicht.

2.2.1 Normstelling, preventie, uitvoeringstechnische maatregelen en de handhaving vormen geen logisch geheel

Het feitelijk nalevingsgedrag van verkeersregels hangt samen met een aantal factoren. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar normstelling, preventieve activiteiten (educatie/voorlichting), uitvoeringstechnische maatregelen (zoals infrastructurele voorzieningen en voertuigtechniek) en handhaving. Deze vier onderling afhankelijke onderdelen worden hierna nader beschouwd.

Normstelling

De gedragsvoorschriften in het verkeer hangen met diverse (beleids)doelstellingen samen en hebben ook verschillende ethische ladingen. Het aan artikel 6 van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW '94) ten grondslag liggende verbod om dood of zwaar lichamelijk letsel in het verkeer te veroorzaken en het verbod van alcoholmisbruik in het verkeer (dat pas na vele jaren educatieve inspanningen zijn huidige morele lading heeft verworven), zijn van wezenlijk andere orde dan de meeste gedragsvoorschriften van het RVV 1990. Deze RVV-voorschriften beogen immers gevaarlijke situaties te voorkomen en ordening in de verkeersstromen aan te brengen. Bij veel van de laatstbedoelde voorschriften kan de weggebruiker om uiteenlopende redenen in de verleiding komen zich niet aan de regels te houden. Het nalevingsgedrag is bovendien mede afhankelijk van de feitelijke situatie ter plekke, die al dan niet tot naleving stimuleert.

Naast de verkeersveiligheid zijn het milieu en de verkeersordering belangrijke bronnen van normstelling geworden. Voor een deel dienen verkeersregels meerdere doelstellingen. Zo leveren maximum snelheidsregels een bijdrage aan zowel de verkeersveiligheid, aan het milieu en aan de verkeersordering.

Educatie/voorlichting

Het is van belang dat de weggebruiker op de hoogte is van de geldende verkeersregels op de verschillende wegvakken. Voorts dient de weggebruiker de achtergronden van de normstelling te kennen. Educatie en voorlichting kunnen daarbij een belangrijke rol vervullen. Kennis is echter niet hetzelfde als overtuiging. De gordeldraagplicht zal mogelijk aan overtuiging kunnen winnen indien de polisvoorwaarden van de auto- en/of ziektekostenverzekering de norm onderschrijven.

Uitvoeringstechnische maatregelen

Uitvoeringsmaatregelen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de naleving van verkeersregels. Zo zou de genoemde gordeldraagplicht ook veel beter worden nageleefd,

indien de automotoren pas zouden kunnen worden gestart nadat de autogordels zijn omgedaan (de zogenaamde startonderbreking).

Een goed voorbeeld waar uitvoeringsmaatregelen cruciaal zijn voor het succes van de normstelling vormt de instelling van gebieden met een maximum snelheid van 30 kilometer per uur. Indien er wordt volstaan met het plaatsen van een bord, zal de naleving zeer beperkt zijn. Naarmate er meer aanvullende verkeerstechnische maatregelen worden getroffen, zal de naleving toenemen. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de maximumsnelheden van 50 kilometer per uur op vierbaanswegen binnen de bebouwde kom of het in werking houden van verkeerslichten in de nachtelijke uren op een voorrangsweg.

In het algemeen kan gesteld worden dat uitvoeringstechnische maatregelen zoals infrastructuur en voertuigtechniek de naleving van de normstelling meer zouden kunnen afdwingen dan thans het geval is.

Handhaving

Naarmate de normstelling, de educatie en voorlichting over die normstelling en de uitvoeringsmaatregelen meer bijdragen aan de naleving van de normstelling, zal de behoefte aan verkeershandhaving afnemen. De verkeershandhaving vormt in deze benadering het sluitstuk in het effectueren van de naleving van de normstelling. Op dit moment is er geen sprake van een dalende behoefte aan verkeershandhaving: het handhavingsniveau in het verkeer is niet geloofwaardig. Het verkeersgedrag ontwikkelt zich - een enkele uitzondering (zoals op de A2) daargelaten - niet in positieve zin, hetgeen bij gebrek aan inzet van andere instrumenten tot een onverminderd grote behoefte aan handhavingscapaciteit leidt.

2.2.2 De capaciteit van politie en justitie is beperkt

Van oudsher is handhaving van het verkeersrecht een aandachtsgebied van politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur geweest. Geconstateerd moet worden dat, ondanks een forse toename van het aantal verkeerszaken binnen de rechtshandhaving, de handhavingsinspanningen geen gelijke tred hebben kunnen houden met de toenemende verkeersintensiteit en de toenemende normstelling. Recente voorbeelden van toenemende normstelling zijn de verkeerssignaleringsmaatregelen op het hoofdwegenet, toeritdoseringsmaatregelen, doelgroepstroken, de instelling van woonerven, de toenemende diversiteit van maximumsnelheden (30/50/70/80/100/120 kilometer per uur) en het voornemen tot een verbod op radardetectoren.

Zoals hierboven gezegd tekent de werkgroep daarbij aan dat bij de normstelling vaak onvoldoende aandacht is geschonken aan mogelijkheden om door middel van uitvoeringsmaatregelen de naleving te bevorderen. In de jaren vijftig en zestig was daarvoor ook minder aanleiding, omdat de capaciteit van de politie en de rechterlijke macht voldoende was om de naleving door middel van handhaving op een aanvaardbaar peil te houden.

In de afgelopen paar decennia is dit beeld evenwel gewijzigd. Enerzijds was de groei in aantal opgemaakte processen-verbaal zodanig dat daardoor de strafrechtelijke keten

dreigde dicht te slibben. Anderzijds hebben ontwikkelingen binnen de politie bijgedragen aan het huidige beeld van onvoldoende handhaving. Door afschaffing van de afdelingen verkeerstoezicht bij de politie, mede als gevolg van de opkomst van de basispolitiezorg, is namelijk een deel van de capaciteit en de specialistische deskundigheid weggevallen.⁶ Voorts heeft de invoering van de wet Mulder vanaf 1990 in de strafrechtketen de laatste jaren de nodige verlichting gegeven. Het aantal verkeersfeiten waar de Zittende Magistratuur mee te maken krijgt is fors afgenomen. De bewerkelijkheid van deze feiten is echter zodanig dat er van winst in termen van een daling van de werkdruk bij de ZM geen sprake is. Dit laat onverlet dat de geloofwaardigheid van de tenuitvoerlegging van sancties en daarmee de betalingsbereidheid is toegenomen. Daar staat tegenover dat uit onderzoek blijkt dat de subjectieve pakkans de laatste jaren niet is toegenomen ondanks een vergroting van de objectieve pakkans⁷.

2.2.3 Het beïnvloedingsinstrumentarium van het rijk ten opzichte van de regionale politiekorpsen is onvoldoende

In de huidige praktijk zijn de landelijke beleidsprioriteiten op het gebied van de taakuitvoering en het beheer van de regionale politiekorpsen niet altijd op een afdoende wijze terug te vinden in het regionale en lokale beleid. Dit probleem is onder meer gesignaleerd in het rapport "De sterke arm gestuurd" van de interdepartementale werkgroep "financiële vernieuwing politie" (oktober 1995) en de "Nota Politiewet 1993: een eerste beoordeling" van de ministers van BiZa en Justitie (januari 1997). Voor de verkeershandhaving betekent dit dat de aandacht die op rijksniveau voor verkeershandhaving wordt gevraagd, niet tot dito beleid van en uitvoering door de regionale politiekorpsen hoeft te leiden. De politiecapaciteit is immers beperkt en landelijke prioriteiten als aandacht voor verkeershandhaving moeten worden afgewogen tegen andere landelijke en regionale prioriteiten. De integrale afweging in de rechtshandhaving geschiedt derhalve op decentraal niveau. Het capaciteitsprobleem bij de politie leidt samen met het gebrek aan centrale sturingsinstrumenten veelal tot beperkte en vaak onvoldoende aandacht voor het verkeer in de politieregio's.

2.2.4 Effectiviteit en efficiency van verkeerstoezicht gaan niet altijd hand in hand

Effectiviteit en efficiency van verschillende vormen van verkeershandhaving

Discussies over effectiviteit en efficiency van verkeershandhaving worden vaak belast met de wetenschap dat staandehouding over het algemeen veel effectiever is dan technische constatering. Daarbij doet zich echter het probleem voor dat staandehoudingen qua menskracht veel kostbaarder zijn dan technische constatering en dus minder vaak geschieden. Daarentegen leidt verbalisering bij staandehouding minder vaak tot een beroep op de officier van justitie dan bij technische constatering. Dit laat onverlet dat technische constatering efficiënter uit te voeren zijn dan de staandehoudingen.

Noot 6 Vissers, drs. J.A.M.M., drs. M.I. Zeilstra, drs. H.J. Fokkema. De politieverkeerstaak na de reorganisatie. Verslag van een inventariserend onderzoek. Veenendaal, 1995.

Noot 7 Brand, A.B. en A.J. Rooijers. Evaluatie van de operatie Beleidsintensivering 1994-1996. eindrapport. Verkeerskundig Studiecentrum Rijksuniversiteit Groningen. Groningen, 1997.

Effectiviteit en efficiency liggen in deze redenatie dus niet in elkaars verlengde.

Volgens de Stichting Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) is, welk type verkeersgedrag ook aan de orde is, verhoging van de subjectieve kans op betrapting het centrale principe voor een effectief verkeerstoezicht⁸. Dit kan - aldus de SWOV - bereikt worden door:

- de nodige publiciteit rond het toezicht;
- een sterke opvallendheid van controles;
- een onvoorspelbaar patroon van aselechte controles;
- selecte controles op tijden en plaatsen waarop de kans groot is om overtredders daadwerkelijk te betrappen;
- controles die moeilijk te omzeilen zijn;
- het continueren van het toezicht.

Opvallend bij deze opsomming is dat er geen eenduidige aanpak uitspringt (in termen van technische constatering, staandhoudingen of een combinatie). Wel zullen staandhoudingen in beginsel aan het criterium "opvallendheid" voldoen, terwijl dat bij de technische constatering afhankelijk is van de wijze waarop die worden vormgegeven. De werkgroep gaat ervan uit dat het goed mogelijk is ook technische controles een opvallend karakter te geven.

Bovendien is bij nadere beschouwing van de verschillende speerpunten van de verkeershandhaving (snelheid, rood licht, bromfietzers, alcohol in het verkeer en autogordels) duidelijk dat het ene speerpunt zich beter leent voor technische vormen van handhaving dan andere. Voor wat betreft de handhaving van de alcohollimiet, de regels voor bromfietsverkeer en de gordeldraagplicht is duidelijk dat deze door middel van staandhouding dient te geschieden. Voor snelheids- en roodlicht-overtredingen alsmede overtredingen van ordeningsregels ligt dit echter veel minder voor de hand. Staandhoudingen zijn kostbaarder dan technisch toezicht. In termen van efficiency ligt een keuze voor technisch toezicht bij de laatstgenoemde speerpunten voor de hand. Van de delicten die zich voor technische constatering lenen, wordt reeds meer dan 90% van de bekeuringen gegeven op basis van technische constatering.

De conclusie van het voorgaande luidt dat er voor de handhaving van bepaalde verkeersvoorschriften (zoals snelheid en rood licht) geen sprake hoeft te zijn van spanning tussen effectiviteit en efficiency in de opsporing van verkeersovertredingen. Daarbij is een sterke opvallendheid van de controles van belang. De praktijk wijst uit dat het goed mogelijk is ook technische controles een opvallend karakter te geven.

Effectiviteit en efficiency van personele inzet voor verkeershandhaving

De feitelijke constatering van verkeersovertredingen geschiedt door relatief hoog gekwalificeerde executieve politie-ambtenaren of door speciaal daartoe aangestelde buitengewoon opsporingsambtenaren. Het toezicht op het fout parkeren (een zogenaamd Mulder-feit) kan geschieden door speciaal met dat toezicht belaste gemeente-ambtenaren (zowel bezoldigde als onbezoldigde ambtenaren). Zij dienen wel te zijn aangewezen als

Noot 8 Goldenbeld, Ch., t.a.p., 1997.

buitengewoon opsporingsambtenaar om verbaliserend te kunnen optreden.

De werkgroep vraagt daarbij aandacht voor de organisatie en personele invulling van het verkeerstoezicht. Teneinde dit efficiënt en effectief te kunnen invullen, zal rekening moeten worden gehouden met de flexibele behoefte aan personeel en het noodzakelijke functieniveau. Voor wat de flexibele inzet betreft kunnen schaalgrootte (beperkte omvang) van de organisatie en de ambtelijke status belemmerend werken. Over het functieniveau wijst de werkgroep erop dat in het kader van het toezicht een breed spectrum aan werkzaamheden wordt ontplooid (van het verwisselen van fotorolletjes tot en met het afwikkelen van de staandehouding van een agressieve burger) met daarmee corresponderende functie-vereisten. Aan de daarmee te belasten gemeente-ambtenaren worden thans vakbekwaamheids- en betrouwbaarheidseisen gesteld. De werkgroep acht het dienstig indien de aan de verschillende functieniveaus te koppelen bekwaamheidseisen kritisch worden gezien.

Onder meer naar aanleiding van het zogenaamde "Parcon-experiment"⁹ pleit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor onderbrenging van de integrale parkeerhandhaving in een fiscaal of bestuurlijk stelsel. Voorts blijken met name kleinere gemeenten voorstander te zijn van uitbesteding van deze taken, gezien de benodigde flexibiliteit die dat met zich meebrengt.

De conclusie luidt dat verkeershandhaving die alleen met personele inzet kan worden uitgeoefend, ook voor relatief eenvoudige werkzaamheden, gegeven de gestelde bekwaamheidseisen een dure zaak is.

2.2.5 Het vervolgtraject (executie en bezwaar/beroep) is lang

In het Mulder-traject duurt het in de regel één maand voordat een boete-kennisgeving op de deurmat ligt. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van de constatering van de overtreding op het verkeersgedrag.

Voorts biedt de Wet Mulder een betrekkelijk lange rechtsgang tegen de oplegging van een geldelijke sanctie: de betrokkene kan eerst in administratief beroep bij de officier van justitie (OvJ), vervolgens in beroep bij de kantonrechter en tenslotte in cassatie bij de Hoge Raad. Als drempel voor een al te groot beroep op de rechter kent de wet de zogenaamde zekerheidstelling voor de opgelegde boete (eerst betalen, dan pas in beroep). Dit neemt niet weg dat het aantal beroepen op de rechter nog altijd aanzienlijk is. Dit staat haaks op de opvattingen van de commissie Haak over het beperken van de toegang tot de rechterlijke macht. De belangrijkste motivatie daarvoor ligt in de opvatting dat

Noot 9 Vanaf oktober 1994 tot eind 1996 is in een aantal gemeenten een experiment uitgevoerd waarbij de handhaving van parkeerverboden in handen is gelegd van particuliere parkeercontroleurs van het bedrijf Parcon. In dit experiment was aan Parcon-medewerkers opsporingsbevoegdheid verleend. Besloten is het succesvolle experiment niet om te zetten in een structurele regeling, omdat het kabinet met name van oordeel is dat particuliere (beveiligings)bedrijven niet rechtstreeks kunnen worden belast met opsporing. Het kabinet heeft echter aangegeven dat uitbesteding van parkeercontrole door gemeenten toch mogelijk is door de private controleurs aan te stellen als onbezoldigd gemeente-ambtenaar en hen vanuit die functie opsporingsbevoegdheid te verlenen.

rechtsbescherming een schaars goed is waar zorgvuldig mee moet worden omgegaan.

Er zijn derhalve grenzen aan de stroom van verkeerszaken die het justitiële circuit kan verwerken. Het is in het verleden zelfs voorgekomen dat politiekorpsen op last van het OM uit capaciteitsoverwegingen moesten stoppen met verbaliseren van verkeersovertredingen.

2.2.6 Er ontbreekt een integrale verkeersafweging

Bij de beleidsvorming, instrumentkeuze, uitvoering en handhaving van het verkeersbeleid in ruime zin zijn vele actoren betrokken, die elk een eigen stuk verantwoordelijkheid voor één of meer schakels dragen. Zo worden de algemene beleidsdoelstellingen ten aanzien van veiligheid, ordening en milieu op landelijk niveau geformuleerd. Op dat niveau vindt ook normstelling plaats, ook wat betreft het voorschrijven van (preventieve) technische inrichtingseisen van voertuigen. Voorlichting kan zowel landelijk als decentraal gestalte krijgen. Infrastructurele keuzen door de wegbeheerder vinden op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau plaats. Dat geldt ook voor de toepasbaarverklaring van onderscheiden normen op de diverse wegvakken. De handhaving tenslotte vindt - afgezien van het hoofdwegenet - op regionaal niveau plaats. Door deze spreiding van verantwoordelijkheden is afstemming verre van eenvoudig en ontbreekt een integrale afweging tussen diverse instrumenten van gedragsbeïnvloeding, zoals voorlichting, educatie, infrastructuur, voertuigtechniek en handhaving. De ideale mix kan op lokaal niveau overigens sterk verschillen. Voorts wordt er in de huidige situatie onvoldoende stilgestaan bij de vraag naar de handhaafbaarheid respectievelijk welke uitvoeringsconsequenties verbonden zijn aan het formuleren van beleidsdoelstellingen (inclusief capaciteitseffecten bij het OM en de zittende magistratuur en wijze van inrichting van het verkeerstoezicht). Deze laatste constatering geldt in mindere mate voor de controle op het gefiscaliseerd- en foutparkeren.

Een andere exponent van het gebrek aan integraliteit van het verkeers- en milieubeleid en de handhaving is het feit dat kosten en baten van verkeershandhaving niet op één niveau zichtbaar zijn. De VNG wijst in een recente brief aan de Tweede Kamer op de ambivalentie dat gemeenten die een handhavingstekort bij het fout parkeren ervaren, dit tekort kunnen dekken door voor eigen rekening parkeerwachters aan te stellen, maar - in tegenstelling tot de handhaving van het gefiscaliseerd parkeren - de baten van de handhaving van het foutparkeren in 's rijks schatkist zien vloeien.

Het ontbreken van de integrale verkeersafweging heeft ook consequenties voor wat betreft de aanspreekbaarheid op de resultaten van het verkeersbeleid. De bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn breed verspreid en diffuus, waardoor professionele belangen in onvoldoende mate worden gecreëerd respectievelijk gevoeld.

2.3 Conclusie

Tussen normstelling en feitelijk gedrag van de weggebruikers bestaat een aanzienlijke discrepantie, die als onwenselijk moet worden gekwalificeerd vanuit de optiek van de doelstellingen van het verkeersbeleid en de risico's van normerosie. Die discrepantie wordt door verschillende factoren veroorzaakt. Eén daarvan is de beperkte capaciteit die voor het

handhavingssluitstuk beschikbaar is.

Er ontbreekt een integraal verband tussen normstelling, verkeerstechnische uitvoeringsmaatregelen en handhaving. Verkeersveiligheids-, orderings- en milieudoelstellingen worden landelijk geformuleerd waarbij de handhaafbaarheid van de normstelling niet prominent in beeld is. Besluitvorming over verkeerstechnische uitvoeringsmaatregelen vindt plaats op zowel landelijk niveau (hoofdwegennet) als provinciaal, gemeentelijk en waterschapsniveau. Op dit moment zijn er onvoldoende centrale sturingsinstrumenten om de prioriteitsstelling in de politieregio's te beïnvloeden. Prioriteitsstelling in de aanwending van de handhavingscapaciteit geschiedt in de politieregio's. Voorts stellen Openbaar Ministerie en Zittende Magistratuur grenzen aan de instroom van processen verbaal.

Effectiviteit en efficiency van handhavingsmethoden blijken niet altijd in elkaars verlengde te liggen. Het gaat daarbij om de keuze tussen constatering langs technische weg of door staandhoudingen. Voor de bulkzaken in de opsporing (roodlicht- en snelheidsovertredingen) is - mits de handhaving aan een aantal voorwaarden voldoet - deze spanning nagenoeg afwezig. Voor sommige overtredingen die tot de speerpunten van het beleid van Verkeer en Waterstaat behoren is staandhouding de enige handhavingsmethode (zoals controle op de gordeldraagplicht, alcohol in het verkeer en door bromfietzers gepleegde overtredingen). Uit oogpunt van efficiency doet zich daarbij het probleem voor dat dergelijke eenvoudige vormen van verkeerstoezicht dienen te worden uitgevoerd door relatief hoog gekwalificeerd politiepersoneel. Dit belemmert een efficiënte inzet van personeel. Bij de relatief bewerkelijke staandhoudingen is derhalve sprake van enige spanning tussen effectiviteit en efficiency.

Voor het parkeren ligt dit iets anders. Gemeenten die een intensiever parkeerbeleid, inclusief handhaving, willen voeren, kunnen zelf parkeergebieden aanwijzen, de verkeerstechnische maatregelen nemen en het parkeertoezicht organiseren. Ook hier geldt echter dat er voor de controle op het fout parkeren (in tegenstelling tot de controle op het gefiscaliseerd parkeren), afgemeten aan de feitelijk te verrichten werkzaamheden, hoge opleidingseisen worden gesteld aan de parkeercontroleurs. Voorts werkt de beperkte verwerkingscapaciteit van het OM van de processen-verbaal voor het fout parkeren belemmerend voor de output van de gemeentelijke parkeercontrole. Voorts blijkt dat met name kleine gemeenten vanwege een beperkte schaalgrootte niet in staat zijn de parkeercontrole bedrijfsmatig aan te pakken. Ook blijkt er sprake te zijn van ontevredenheid over de verhouding tussen de kosten van extra gemeentelijk toezicht op het fout parkeren (voor rekening van de gemeente) en de baten daarvan in termen van boeten (die naar de schatkist van het rijk vloeien).

3 VARIANTEN

Dit hoofdstuk bevat de varianten, die door de werkgroep zijn onderzocht. In paragraaf 3.1 komen eerst enkele algemene overwegingen aan de orde. Paragraaf 3.2 bevat een variant, die min of meer uitgaat van de huidige (ontwikkeling in) wet- en regelgeving. In die variant blijven de politie en het Openbaar Ministerie en de Zittende Magistratuur (OM/ZM) verantwoordelijk voor de verkeershandhaving. De variant in paragraaf 3.3 gaat veel verder: het bevat een voorstel tot invoering van de handhaving door het bestuur van met name de op ordening en algemene veiligheid gerichte verkeersregels.

3.1 Algemene overwegingen

Bij het nadenken over varianten zijn een aantal overwegingen van belang. Die overwegingen komen in deze paragraaf aan de orde.

3.1.1 Noodzaak versterking verkeershandhaving

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat er sprake is van een handhavingstekort in het verkeer. Ondanks de invoering van de Wet Mulder en verschillende succesvolle initiatieven om de verkeershandhaving te intensiveren (zie voor een beschrijving van enkele projecten hoofdstuk 6 van dit rapport) is het totale beeld van de verkeershandhaving een beeld van een overheid, die de grip op het verkeersgedrag van de weggebruikers aan het verliezen is. Het is een beeld van "dweilen met de kraan open". Daarbij lijken bovendien de waterdruk (beleid dat leidt tot een extra behoefte aan verkeershandhaving) en de regulering van de waterstroom (de landelijke en lokale prioriteitsstelling in de opsporing) als onafhankelijke en elkaar soms tegenwerkende grootheden te functioneren.

De werkgroep is van oordeel dat - teneinde de discrepantie tussen normstelling en feitelijk gedrag te verminderen, althans de geloofwaardigheid van het overheidsbeleid te vergroten - de verkeershandhaving in elk geval dient te worden geïntensiveerd. Als randvoorwaarde daarbij geldt uiteraard, dat een en ander niet kan leiden tot een substantiële herschikking van de beschikbare capaciteit bij de korpsen en de rechterlijke macht voor de verschillende terreinen van de rechtshandhaving.

Daarbij stuitte de werkgroep erop, dat de kennis omtrent kosten en effectiviteit van het verkeerstoezicht zeer verbrokkeld en zeker niet gemakkelijk toegankelijk is. Het is dan ook van groot belang dat de kennisvergaring en -verspreiding (bijvoorbeeld omtrent de relatie tussen het beoogd verkeersgedrag en de mate van handhaving) wordt bevorderd. Intensivering van verkeershandhaving dient dan ook hand in hand te gaan met een gedegen registratie van kosten en opbrengsten en onderzoek naar de effectiviteit van de intensivering in termen van veiligheid, ordening en milieu. Met de evaluaties van de recent ingevoerde handhavingsprojecten zal daarin reeds verbetering komen.

3.1.2 Randvoorwaarden bij voorstellen tot versterking van de verkeershandhaving

Bij het zoeken naar mogelijkheden tot versterking van de verkeershandhaving gelden enkele randvoorwaarden.

Evenwicht ten opzichte van andere handhavingsprioriteiten

In algemene zin leidt vergroting van de inzet van de politie op het terrein van het verkeerstoezicht bij gelijkblijvende capaciteit tot een verschuiving van prioriteiten binnen de regiokorpsen ten koste van andere sectoren van handhavingsaandacht. Een dergelijke ongewenste verschuiving kan worden vermeden, indien die grotere inzet uit efficiencywinst kan worden behaald, dan wel de handhaving met uitsluitend technische middelen plaatsvindt en derhalve niet of nauwelijks beslag legt op executieve politiecapaciteit. In die gevallen neemt de proportie "verkeerstoezicht" toe, zonder negatieve verschuivingen ten koste van andere handhavingsprioriteiten.

Evenwicht binnen de verkeershandhaving

Een te sterke nadruk op het met technische middelen constateren van overtredingen (zogenaamde "bulkzaken") zoals snelheids- en rood licht-overtredingen leidt evenwel tot onevenwichtigheid binnen de verkeershandhaving. Indien aan meer bewerkelijke constateringen, zoals het gebruik van alcohol in het verkeer en het niet dragen van autogordels, niet eveneens intensiever aandacht zou worden besteed blijft de verkeershandhaving tekort schieten. Er is dus sprake van een noodzaak tot versterking van de handhaving van verkeersvoorschriften over de gehele linie. Gelet op de daaruit voortvloeiende noodzaak ook de staandhoudingen wezenlijk uit te breiden komt de werkgroep tot de conclusie dat de personele inzet bij de handhaving van de verkeersordeningsvoorschriften zal moeten worden vergroot.

Beheersbaarheid keteneffecten

Intensivering van het verkeerstoezicht zal onmiddellijk doorwerken in de handavingskolom (OM, ZM, executie sancties). Intensivering aan het begin van de keten zal derhalve moeten leiden tot additionele voorzieningen in de rest van de keten danwel wettelijke voorzieningen die de instroom van zaken in de keten kunnen beperken.

Versterking van de relatie tussen de doelstellingen van het verkeers- en milieubeleid en de handhavingsinspanningen

Een effectief overheidsoptreden is in de eerste plaats een geloofwaardig overheidsoptreden. Doelen van beleid en uitvoeringspraktijk moeten in hun onderlinge relatie kenbaar zijn voor de burgers en begrijpelijk overkomen. Dit geldt zeker voor de voor iedereen zo zichtbare verkeershandhaving.

Los van mogelijke efficiencyverbeteringen in het verkeerstoezicht en in de daarop volgende handavingskolom kan de werkgroep niet om de stelling heen, dat de huidige aansturing van het verkeerstoezicht - zo die al vanuit het nationaal verkeers- en vervoerbeleid valt te realiseren in de bestaande kaders - vaak door de toevallige motieven van het moment lijkt te worden bepaald. Het kan daarbij gaan om motieven die ver staan van de doelen van het verkeers- en vervoersbeleid of ver af staan van de evenwichtige rechtshandhaving in brede zin (bijvoorbeeld budgettaire motieven). Versterking van die onderlinge relatie vindt de werkgroep dan ook een voorwaarde voor alles.

3.2 Variant 1: verbeteringen binnen het huidig stelsel

De in deze paragraaf uitgewerkte beleidsmaatregelen zijn gericht op:

- De effectiviteit en efficiency van het toezicht (paragraaf 3.2.1);
- De wijze van organiseren en de aansturing (paragraaf 3.2.2);
- Budgettaire prikkels en verantwoordelijkheden (paragraaf 3.2.3);
- Procedurele en executiemodaliteiten (paragraaf 3.2.4).

3.2.1 De effectiviteit en efficiency van het verkeerstoezicht

Er dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van de technische controlemogelijkheden

In het verleden is ingezet op handhaving door middel van staandhoudingen, vanuit het idee dat vooral staandhoudingen leiden tot een vergroting van de subjectieve pakkans. Een dergelijke gerichte handhavingssinzet krijgt zo een generaal-preventieve uitstraling. De werkgroep constateert dat met staandhoudingen een aanzienlijke personeelsinzet is gemoeid, waarbij (in beginsel) steeds sprake is geweest van (volledig bevoegd) executief politiepersoneel. Gelet op de vele eisen die aan de regionale politiekorpsen worden gesteld, verbaast het niet dat bij de prioriteitsstelling het verkeerstoezicht een lage prioriteit krijgt toegekend ten opzichte van bijvoorbeeld de aanpak van lokale ernstige criminaliteit (geweld, woninginbraken) die een onmiddellijke bedreiging vormen voor de veiligheidsbeleving van de burgers. In het verlengde daarvan bevreemdt het evenmin dat de in het verleden verlangde intensivering van de verkeershandhaving vooral werd en wordt gezocht in het met technische hulpmiddelen constateren van daarvoor in aanmerking komende overtredingen. Die wijze van handhaving is dan wel vooral op speciale preventie gericht en daardoor minder effectief, maar wel bepaald efficiënt te noemen. De werkgroep verwacht dat, zodra een zeker niveau van repressieve interventies wordt bereikt, ook deze handhavingsmethode generaal-preventieve effecten zal hebben en tot een verbetering van het verkeersgedrag zal leiden.

Het is de werkgroep bekend dat in de thans in ontwikkeling zijnde gebiedsgerichte projecten van het OM wordt beproefd dat effectieve interventieniveau te bepalen. Tevens is op basis van onderzoek op projectniveau de effectiviteit van handhaving met technische middelen aangetoond.¹⁰ Hierbij doet zich echter het gemis gevoelen van een adequate methodologie ten behoeve van het extrapoleren van projectgegevens naar een wat grotere schaal.

De werkgroep is van opvatting, dat - vanuit een grove inschatting van kosten en baten - deze meer technische wijze van handhaving aanbeveling verdient. Daar waar mogelijk moet worden gekozen voor een toepassing van het technische instrumentarium (verbaliseren op kenteken, trajectcontroles, voertuigdetectie in combinatie met videobewaking etcetera). Daarbij is een duidelijke zichtbaarheid van deze vorm van controle in de richting van weggebruikers onontbeerlijk. Hierdoor kan de zowel de objectieve als de subjectieve pakkans voor met name snelheidsovertredingen en overtredingen bij het gebruik van de zogenaamde doelgroepstroken wezenlijk worden verhoogd. Voorts levert dit een bijdrage aan het realiseren van ordenings- en milieudoelstellingen (zoals de

Noot 10 Goldenbeld, t.a.p., 1997

doelstellingen inzake de verkeersordering zoals vastgelegd in de nota "Samen Werken Aan Bereikbaarheid", SWAB, en de doelstelling inzake CO2-reductie). Vooral nog zal ook bij technische handhaving de inzet van administratief/technisch personeel noodzakelijk zijn (onder andere in verband met het verwisselen van fotorolletjes). Op basis van actuele, technologische ontwikkelingen is de verwachting gerechtvaardigd dat het verkeerstoezicht op een termijn van enkele jaren steeds meer geautomatiseerd zal kunnen worden. Hierbij kan worden gewezen op een proef op de A2 met geautomatiseerde registratie en afhandeling van snelheidsovertredingen.

Controles dienen vooral gericht te zijn op plaatsen met evidente gevaarstelling

Wil een verdere intensivering van de verkeershandhaving met behulp van technische constatering maatschappelijk aanvaardbaar blijven, dan dient wel bijzondere aandacht te worden besteed aan de controle-locaties. Zowel vanuit de effectiviteit van de handavingsinzet met het oog op het realiseren van veiligheidsdoelstellingen, als met het oog op die aanvaardbaarheid, meent de werkgroep dat prioriteit gegeven zal moeten worden aan die locaties, waarvan op basis van ongevalsanalyses vaststaat dat zij onveilig zijn. Daarmee wil de werkgroep overigens niet zeggen dat handhaving die uitsluitend gericht is op het tot gelding brengen van de norm, inopportuun is.

Er dient meer gebruik te worden gemaakt van goedkopere verkeerstoezichtsfuncties onder het niveau van politie-surveillant

Voor het signaleren van overtredingen in de sfeer van "alcohol, gordel en brommers" blijft staandhouden het aangewezen toezichtsinstrument. Het verhogen van de handavingsinspanning op dit gebied is noodzakelijk om het aantal verkeersslachtoffers - conform de doelstelling - wezenlijk te reduceren. De werkgroep wees er in paragraaf 3.1.2 al op dat een uitbreiding van de personele capaciteit daarvoor noodzakelijk zal zijn. Bovendien dringt zich de vraag op of - uit overwegingen van kosteneffectiviteit - het huidige functieniveau wel het aangewezen is. Het staandhouden geschiedt momenteel door executieve politie-surveillanten en agenten uit de basispolitiezorg van de regiopolitie en door agenten van het korps landelijke politiediensten (schaalniveau S4 tot en met S8). Naar de mening van de werkgroep is het inzetten van dit relatief hoge functieniveau niet noodzakelijk en - gegeven de lage kosteneffectiviteit - ongewenst. De werkgroep is van mening dat deze eenvoudige taken door goedkoper politiepersoneel kunnen worden verricht.

De werkgroep sluit daarbij niet uit, dat additioneel kostenvoordeel te behalen valt door delen van het toezicht uit te besteden (vooral vanwege de grotere flexibiliteit van het toezicht). Uitbesteding van dergelijke taken waarvoor opsporingsbevoegdheid noodzakelijk is mogelijk via bijvoorbeeld detachering van werknemers van private ondernemingen bij de gemeentelijke (of provinciale) overheid en door aanstelling van hen als onbezoldigd ambtenaar. Wanneer de desbetreffende personen voldoen aan de eisen van bekwaamheid en betrouwbaarheid kunnen zij tot buitengewoon opsporingsambtenaar worden beëdigd. De werkgroep is van mening dat het daarvoor wel noodzakelijk is dat er een landelijk eenduidig beleid tot stand komt met betrekking tot de aanwijzing van buitengewone opsporingsambtenaren door de gemeenten en het door deze op hun functioneren uit te oefenen toezicht, alsook met betrekking tot de beëdiging.

3.2.2 De wijze van organiseren en de aansturing

In januari 1997 hebben de politieminsters een nota verzonden naar de Tweede Kamer over de evaluatie van de Politiewet 1993¹¹. Uit die nota blijkt dat het probleem van de doorvertaling van landelijk beleid naar de regionale politiekorpsen als één van de knelpunten binnen het functioneren van het huidige politiebestedel wordt gezien. Verkeerstoezicht is hier één van de genoemde voorbeelden. Wanneer de beleidsvoornemens uit deze evaluatienotitie worden uitgevoerd, betekent dit dat een aantal randvoorwaarden voor een betere doorvertaling van landelijk beleid naar regionaal beleid wordt gecreëerd. Het gaat daarbij meer concreet om de volgende wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie:

- verbetering van het bestuurlijk-justitieel overleg. Voorafgaand aan de regionale plannings-cycli stelt het Rijk bij monde van de politieminsters de regio's in kennis van de landelijke beleidsprioriteiten en overige beleidsvoornemens voor de komende tijd. Deze prioriteiten zullen onderwerp van overleg moeten zijn met de korpsbeheerders en moeten resulteren in concrete afspraken;
- deze afspraken zullen vervolgens als toetsingskader dienen voor de regionale beleidsplannen;
- de politieminsters krijgen de mogelijkheid nadere eisen te stellen aan de regionale beleidsplannen;
- er komt een goedkeuringsrecht van de politieminsters ten aanzien van de beleidsplannen
- er komt een onderzoek naar de feitelijke uitvoering en gevolg van het basispolitiezorg(BPZ)-concept. Dit mede in het licht van de noodzakelijke specialistische deskundigheden op verschillende terreinen binnen de korpsen en de organisatorische vormgeving daarvan.
- een deel van de bijdrage zou verbijzonderd kunnen worden, inclusief bestedingsvoorwaarden vooraf en controle en eventueel terugvordering achteraf.

De werkgroep sluit zich aan bij de voorgenomen versterking van de beïnvloedingsmogelijkheden van het rijk. De werkgroep tekent daarbij aan dat het van groot belang is dat de politieverkeerstaak nader wordt gepreciseerd. Duidelijk moet zijn wat onder deze taak valt en wat niet. De verschillende activiteiten, producten en outputs moeten beschreven worden. Dan pas zijn er indicatoren op basis waarvan afspraken kunnen worden gemaakt met de regionale politiekorpsen over de verkeerstaken en kan worden beoordeeld of deze taken volgens afspraak zijn vervuld. De werkgroep stelt dat de betrokken actoren deze precisering snel ter hand zullen moeten nemen. De precisering zal daarbij een co-productie moeten zijn van politie, OM, Justitie, BiZa, Verkeer en Waterstaat en de decentrale wegbeheerders.

Indien uit het onderzoek naar het BPZ-concept blijkt, dat binnen dit concept onvoldoende voorwaarden kunnen worden gecreëerd voor een adequate uitvoering van de politieverkeerstaak, is de werkgroep voorstander van de totstandkoming van afzonderlijke organisatorische eenheden binnen de korpsen voor de uitvoering van de politieverkeers-taak.

Noot 11 Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 195, nr. 1.

In de visie van de werkgroep zou in dat geval de bekostiging van deze diensten kunnen plaatsvinden via een bijzondere bijdrage, waarbij bestedingsvoorwaarden vooraf worden gesteld (met heldere taakstellingen qua toezichtsinspanning, bijvoorbeeld aantallen projecten, toezichturen e.d.) en controle achteraf plaatsvindt (zodanig worden gelden teruggevorderd).

Door de organisatorische afzondering en gescheiden financiering kan worden voorkomen dat de beschikbare middelen voor verkeerstoezicht wegvloeien naar andere terreinen van politiezorg.

Het is daarbij van belang dat het rijk gekwantificeerde landelijke doelstellingen formuleert. Voor het realiseren van die doeleinden dient het rijk de regio's genormeerde budgetten ter beschikking te stellen. Een passende financieringssystematiek is daarbij onontbeerlijk. Verder zullen de verantwoordelijkheden van de met het gezag en beheer belaste organen (OM, burgemeester en korpsbeheerder) voor de prestatie van de aparte verkeerseenheden duidelijker moeten worden geaccentueerd.

3.2.3 Budgettaire prikkels en verantwoordelijkheden

Er zijn diverse redenen om na te denken over de toepassing van financiële prikkels in het domein van het verkeerstoezicht.

- In de huidige situatie is het zo, dat de uitvoerders (de regiokorpsen en het korps landelijke politiediensten) geen (budgettaire) nadeel ondervinden van eventuele achterblijvende (verkeersveiligheids- en financiële) resultaten van het verkeerstoezicht. De minister van Justitie wordt wel aangesproken op achterblijvende financiële resultaten van het verkeerstoezicht, maar heeft niet de mogelijkheid om het overgrote deel van de uitvoerders (de regiokorpsen) direct aan te sturen teneinde de uitvoering te intensiveren. Van feedback van behaalde resultaten naar de wijze van uitvoering van het verkeerstoezicht is derhalve geen sprake. Door het verstrekken van financiële prikkels krijgen de uitvoerders van het verkeerstoezicht belang bij het uitoefenen van het verkeerstoezicht, in ieder geval voor die soorten van toezicht, waarvoor een onkostenvergoeding wordt verstrekt.
- Voorts is de afgelopen jaren gebleken dat de invoering van budgettaire prikkels een effectief instrument is voor het verhogen van het aantal technische constatering door de politie.

Toch zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij de introductie van budgettaire prikkels:

- Een te sterke budgetmotivatie als gevolg van verstrekte financiële prikkels voor de uitoefening van verkeerstoezicht zou kunnen leiden tot onevenwichtigheid in de rechtshandhaving. Daarbij onderscheidt de werkgroep twee aspecten: 1) de verhouding van de inspanningen ten behoeve van het verkeerstoezicht versus de inspanningen op andere - minder opbrengsten of zelfs extra kosten genererende - terreinen van de rechtshandhaving en 2) de mix van toezichtsinspanningen binnen het verkeerstoezicht zelf (eenzijdige aandacht voor de winstgevende toezichtsinspanningen).
- Het verkeerstoezicht valt onder de basistaken van de politie. Voor de uitoefening van de basistaken ontvangt de politie een algemene bijdrage van BiZa (regiokorpsen) en Justitie (KLPD). Invoering van financiële prikkels voor de uitvoering van specifieke taken zou het risico met zich kunnen meebrengen dat bij de politie de indruk gewekt

wordt dat vooral die taken uitgeoefend behoeven te worden, waar additioneel aan de reguliere budgetten van de politie een financiële vergoeding verstrekt wordt.

Indien afgezien wordt van financiële prikkels, is een alternatief nodig om de politie effectief te motiveren het gewenste niveau van verkeerstoezicht uit te oefenen. Een mogelijkheid daartoe kan zijn om de planning- en controlcyclus te verbeteren door het inzicht in de productie (en de kosten per product) te vergroten. Hiertoe ontstaan mogelijkheden door 1) de voornemens om bestedingsvoorwaarden aan de verstrekking van de algemene bijdrage te gaan stellen en/of 2) de voornemens van het kabinet om de politie - meer dan thans geschiedt - te bekostigen door bijzondere bijdragen en het achteraf afrekenen op geleverde prestaties. Een dergelijke bekostigingssystematiek lijkt op lange termijn tot de mogelijkheden te behoren, gezien de beleidsvoornemens uit de "Nota Politiewet 1993: een eerste beoordeling" (zie ook paragraaf 2.2.3). De werkgroep is van mening dat deze nota goede aanknopingspunten biedt voor het verbeteren van de aansturingmogelijkheden van de politie, waardoor op termijn de financiële prikkeling van de politie wellicht overbodig zou kunnen worden.

Aangezien het hier langere termijnoplossingen betreft is de werkgroep van mening dat er voor de korte termijn voortgegaan kan worden met de op de bestaande weg van kostenvergoeding. Er kleven nadelen aan het verstrekken van extra geld voor het stimuleren van de verkeershandhaving. Het Rijk "koopt" immers capaciteit die feitelijk reeds geleverd zou moeten worden, wat een ongewenste uitstraling kan hebben naar andere terreinen van de politiezorg.

Echter, zoals eerder opgemerkt bestaan er geen heldere kwantitatieve afspraken aangaande de inzet van politie. Daarmee kan de grens tussen reguliere en extra inspanningen amper getrokken worden. Indien sprake is van taakverwaarlozing is een financiële prikkel principieel onjuist. In die gevallen ligt het eerder voor de hand dat de minister van Binnenlandse Zaken zijn aanwijzingsbevoegdheid gebruikt.

3.2.4 Procedurele en executiemodaliteiten

De werkgroep heeft zich voorts gebogen over vragen aangaande de wijze van oplegging en tenuitvoerlegging van sancties en de belasting van de rechterlijke macht. De werkgroep denkt daarbij aan een tweetal maatregelen.

Versnelling opleggen van een sanctie

De snelheid van het opleggen van een sanctie zal moeten worden vergroot. Uit de literatuur blijkt dat naar mate de periode tussen het plegen van een delict en het moment van bestraffing langer wordt, het leereffect van de straf voor de verdachte vanuit psychologisch opzicht minder sterk is. Aan snellere oplegging van een sanctie dient met voorrang aandacht te worden besteed, ook wanneer dat tot extra kosten leidt.

Beperking beroepsmogelijkheden

Bij een intensivering in de vorm van een volumevergroting van het verkeerstoezicht zal onvermijdelijk de druk op de rest van de keten (OM en ZM) worden vergroot. Meer constatering van verkeersovertredingen leiden tot meer beroepen. Dit kan mogelijk worden opgelost door de capaciteit van het OM en de rechterlijke macht uit te breiden. Deze oplossing stuit echter op grenzen, zowel praktisch (de middelen van de overheid zijn

niet onbeperkt) als principieel (versterking op deelterreinen bij OM en rechterlijke macht wordt ongewenst geacht vanwege de noodzaak van een evenwichtige verdeling van middelen over de verschillende terreinen). De vraag komt dan ook op of de mogelijkheden binnen de huidige rechtsgang (met na het beroep op de kantonrechter soms hoger beroep en in ieder geval beroep in cassatie op de Hoge Raad) in met name lichte verkeerszaken nog wel in overeenstemming is met het gewicht en het belang van de betrokken zaken. Daarbij kan zowel worden gekeken naar beperking van de instroom (bijvoorbeeld door - financiële - drempels voor toegang tot de rechter), als naar beperkingen verderop in het traject (bijvoorbeeld de mogelijkheden voor beroep). Teneinde de instroom binnen de perken te houden is het van groot belang dat in de voorafgaande fase van administratief beroep bij het OM of bezwaar bij het bestuur (in de bestuurlijke variant) een zorgvuldige behandeling van de bezwaren van de burger plaatsvindt. Verder kunnen drempels, zoals de thans in Mulder-zaken functionerende zekerheidstelling (waarbij men eerst de boete moet betalen, alvorens in beroep te gaan) bewerkstelligen dat burgers niet lichtvaardig tegen de opgelegde sanctie in beroep gaan.

De werkgroep sluit zich aan bij de Commissie werkbelasting strafkamer Hoge Raad (Commissie-Haak, rapport d.d. december 1996) die in haar advies aan de minister van Justitie heeft opgemerkt: "Bij de enorme toename van het aantal rechtsregels en de daarmee gepaard gaande stijging van de vraag naar rechtsbescherming mag de vraag naar een andere ver- en toedeling van de beschikbare (rechts)middelen geen taboe zijn" (a.w., blz. 17). Zij heeft daaraan het advies gekoppeld om in bagatelzaken, d.w.z. zaken waarin geen hogere sanctie dan een boete van 100 gulden is opgelegd, te volstaan met beroep op één rechterlijke instantie. Bij een boete tussen 100 en 500 gulden zou volgens de Commissie alleen hoger beroep en geen cassatie moeten worden opengesteld. Deze voorstellen betreffen zowel strafzaken als Mulderzaken en zijn met name voor verkeerszaken van groot belang. Daarbij merkt de werkgroep op dat de hoogte van boetes voor Mulderovertredingen wordt geïndexeerd. De door de commissie Haak genoemde grenzen van 100 en 500 gulden zouden volgens de werkgroep derhalve eveneens geïndexeerd moeten worden.

Een intensivering van de handhaving zal leiden tot een aanzienlijke verhoging van het aantal sancties. Naast de afhandeling van extra bezwaarschriften zal ook de capaciteit van de rechterlijke macht daarop moeten worden toegesneden, teneinde een groter aantal beroepszaken binnen redelijke termijnen af te kunnen handelen. Hetzelfde geldt voor het innings- en executietraject. Op basis van ervaringsgegevens leiden ruwweg iedere miljoen sancties tot 40.000 beroepszaken bij het OM en tot 3000 beroepsprocedures bij de kantonrechter. Een snelle realisatie van de voorstellen van de commissie Haak kan voorkomen dat de bestaande kanalen van OM, rechterlijke macht en executie nog meer verstopt raken als gevolg van een aanscherping van de verkeershandhaving.

De extra stroom van verkeerszaken naar de rechterlijke macht zal door extra personele inzet moeten worden opgevangen. De werkgroep wijst erop dat een vergroting van de capaciteit in de verkeerssector, met het oog op de beroepsprocedures, aanleiding kan geven tot spanning met andere sectoren binnen de ZM die niet meegroeien.

3.3 Variant 2: bestuurlijke handhaving van verkeersregels

3.3.1 Het beleid tendeert naar een toenemende vraag naar verkeershandhaving

De plannen van het kabinet ten aanzien van de verkeersveiligheid hebben een hoog handhavingsgehalte. Verbetering van het rijgedrag van weggebruikers is essentieel voor het bereiken van de verkeersveiligheidsdoelstellingen. Onder meer gerichte verkeershandhaving, met name op de in het Meerjarenplan Verkeersveiligheid (MPV) 1996-2000 genoemde speerpunten (alcohol, snelheden, autogordels en bromfietzers), kan het realiseren van die doelstellingen dichterbij brengen. Dit leidt ertoe dat de bestaande druk op de verkeershandhaving in de volle breedte alleen maar wordt vergroot.

De recente kabinetsplannen op het terrein van de congestiebestrijding versterken de handhavingsbehoefte. Het kabinet wil het gebruik van de schaarse verkeersinfrastructuur zo veilig en doelmatig mogelijk reguleren, door maatregelen als toeritdosering, doelgroepvoorzieningen, een verfijning van snelheidsregelingen en een verdere uitbouw van het parkeerbeleid en met betrokkenheid van vele instellingen en organisaties. Dit vereist een nauwe samenhang tussen inrichting van de infrastructuur, de toedeling daarvan aan de verschillende groepen weggebruikers en het waarborgen c.q. handhaven van de beoogde verkeersordening. Het betreft alle maatregelen, waarbij handhaving als sluitstuk niet kan worden gemist.

Vanuit dezelfde invalshoek valt een toenemende rol van het bestuur c.q. de wegbeheerder waar te nemen bij het feitelijk beheersen en reguleren van het verkeer. Zo is bij voorbeeld het door Rijkswaterstaat ontwikkelde en in uitvoering genomen Incident Management uitdrukkelijk ingegeven door de gedachte om na ongevallen de wegcapaciteit zo snel mogelijk weer ter beschikking te hebben voor het verkeer.

3.3.2 Een nieuwe invalshoek: verdergaande taakafplitsing naar het bestuur

Het verkeerstoezicht heeft nieuwe impulsen nodig. Het gaat er daarbij om voldoende capaciteit beschikbaar te krijgen voor een handhavingsbeleid dat - gelet op doeleinden die worden nagestreefd - efficiënt en effectief is. Dat handhavingsbeleid zal onderdeel uit moeten maken van een integraal verkeersbeleid, waarin de verschillende actoren de hun ter beschikking staande instrumenten in onderlinge afstemming inzetten. Die inzet zal erop gericht moeten zijn de thans eenzijdige afhankelijkheid van het handhavingsluitstuk als instrument tot beïnvloeding van het verkeersgedrag, te verminderen.

Binnen het huidige bestel berust het verkeerstoezicht grotendeels bij de politie. Dit ligt historisch gezien ook voor de hand: het verkeerstoezicht is onderdeel van het meer algemene toezicht in het publiek domein. Voor de handhaving geldt een gelijke verklaring: verkeershandhaving is van oudsher benaderd vanuit de optiek van het bijzonder strafrecht. De organisatie van de verkeershandhaving is daarop afgestemd. De uitvoering van het verkeerstoezicht met als vervolg de handhavingsactiviteiten is in handen van de bij uitstek strafrechtelijke organen: politie en openbaar ministerie. De Wet Mulder, waarbij grote delen van de verkeershandhaving zijn overgeheveld naar het administratieve recht, heeft daarin geen verandering gebracht. Slechts op het terrein van het parkeren heeft eind jaren tachtig een taakafplitsing plaatsgevonden. Met de fiscale afdoening van parkeerbelastingen hebben de gemeenten (met succes) de mogelijkheid gekregen het toezicht op het betaald parkeren vergaand buiten de justitiële kanalen te regelen. Uiteindelijk is daar

echter ook beroep op de rechter mogelijk.

Tegen de achtergrond van de huidige tekorten bij het verkeerstoezicht en de verkeershandhaving is de werkgroep van mening dat er alternatieven voor de huidige kaders nodig zijn: meer bestuurlijke handhaving is daar een van. Kort gezegd komt de gedachte van bestuurlijke handhaving op het volgende neer:

- Het voor de beleidsbepaling en uitvoering verantwoordelijke bestuursorgaan neemt tevens de zorg en de verantwoordelijkheid voor de handhaving op zich.
- Voorzover de handhaving geschiedt door sanctie-oplegging is het verantwoordelijke bestuursorgaan eveneens verantwoordelijk voor de constatering, de verwerking en de tenuitvoerlegging van de sanctie.
- Tenslotte neemt het bestuursorgaan ook de in het bestuursrecht gebruikelijke eerste stap van de rechtsbescherming voor zijn rekening. Het gaat daarbij dus om het bezwaar of beroep in de bestuurskolom, voordat toegang tot de rechter wordt verkregen.

Voor het maken van keuzes bij voornemens tot taakafsplitting naar het bestuur acht de werkgroep het van belang onderscheid te maken tussen de verschillende aspecten van overheidsbemoediging op het verkeersgebied.

3.3.3 Afbakening van verkeerstaken die voor afsplitsing naar het bestuur in aanmerking komen

De werkgroep onderscheidt de volgende verkeerstaken, waarbij ze zich ervan bewust is dat de scheidslijnen niet steeds scherp te trekken zijn:

- a. De zorg voor een vlotte afwikkeling/doorstroming van verkeersstromen en de handhaving van de daarop gerichte verkeersvoorschriften (zowel "Mulder-gedragingen" in het kader van de nota "Samen Werken Aan Bereikbaarheid", zoals snelheden en doelgroepvoorzieningen als het parkeren).
- b. De ordening van het verkeer ten behoeve van een veilig verkeersverloop en de handhaving van daarop betrekking hebbende voorschriften (de facto vrijwel alle "Mulder-gedragingen", zoals roodlicht, gordels, voorschriften betreffende bromfietzers en voertuigtechnische voorschriften).
- c. Het tegengaan van gedrag dat een onmiddellijke bedreiging voor de veiligheid op de weg vormt (met name alcoholmisdriven, artikel 8 WVV '94) of anderszins laakbaar is.
- d. De afwikkeling van verkeersongevallen.
- e. Onderzoek naar het verloop van ongevallen met ernstige gevolgen voor personen, met het oog op het eventueel daaraan te verbinden strafrechtelijke gevolg (artikel 6 WVV '94).

Ruwweg zou een scheidslijn getrokken kunnen worden tussen de afwikkelings- en veiligheidsdoelstellingen. Het cluster a. bevat zuivere afwikkelingsdoelstellingen, de clusters c. en e. betreffen de meer zuivere veiligheidsdoelstellingen, waarbij het redresseren en bestraffen van moreel verwerpelijk gedrag voorop staat. Bij de clusters b. en d. komen beide aspecten voor.

De werkgroep is van mening dat taakafsplitting gerechtvaardigd is voor het deel van de politieverkeerstaak dat naadloos aansluit bij de verkeersordenende taken van het bestuur/wegbeheer. Een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de op ordening gerichte delen van het verkeerstoezicht in de richting van het bestuur is ook principieel een juiste. Het overgrote deel van het verkeerstoezicht omvat het in stand houden en bevorderen van de veilige en vlotte verkeersafwikkeling (de clusters a en b.). Verkeerstoezicht ligt dan rechtstreeks in het verlengde van de door het bestuur gestelde doelstellingen van het verkeers- en verkeersveiligheidsbeleid. Daar waar het bestuur thans reeds de verantwoordelijkheid draagt voor de beleidsontwikkeling, de keuze omtrent de inzet van de beleidsinstrumenten, alsmede de financiering en de uitvoering daarvan, is het logisch dat bestuur ook het sluitstuk van het verkeersbeleid, te weten de verkeershandhaving, voor zijn rekening neemt.

Zo kan een integrale afweging van de in te zetten instrumenten worden bewerkstelligd. Dit maakt een optimale mix mogelijk en vermindert de geschetste eenzijdige afhankelijkheid van het handhavingssluitstuk. Een dergelijke benadering past in het meer algemene streven naar vormen van integraal bestuur. Een soortgelijke gedachte gericht op het versterken van bestuurlijk toezicht is tevens opgenomen in het kabinetsstandpunt over het Rapport inzake bestuurlijke boeten van de Commissie voor Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW, de commissie Kortmann). De hierbij aansluitende andere onderdelen van de politieverkeerstaak (verkeersvoorlichting, advisering) komen in het voetspoor hiervan dan tevens voor overheveling naar het bestuur in aanmerking.

De clusters c. en e. komen niet voor taakafsplitting naar het bestuur in aanmerking. Bij deze clusters ligt de nadruk immers op vormen van verkeerstoezicht, die in hoofdzaak kunnen uitmonden in strafrechtelijk optreden.

Bij het cluster d kan de vraag worden opgeworpen, of de bestaande rol van de politie ten volle in stand behoort te blijven. Doorgaans zal bij ongevallen met alleen blikshade de politie ter plaatse aanwezig zijn. Immers: burgers hebben de gewoonte om via het alarmnummer 0611 (sinds kort 112) de politie in te schakelen bij dergelijke ongevallen. De werkgroep erkent dat er een noodzaak kan zijn verkeersregelend op te treden en er aanleiding kan zijn voor het opmaken van proces-verbaal of het opleggen van een sanctie. Voor ander optreden, in het bijzonder de gegevensverzameling ten behoeve van de afwikkeling van schade, is het denkbaar dat anderen die taak voor hun rekening nemen, zoals de bestaande verzekeraars-hulpdiensten of schade-experts.

3.3.4 Voordelen taakafsplitting naar het bestuur

Aan taakafsplitting ten aanzien van de clusters a en b zijn evidente voordelen verbonden:

- Er ontstaat een veel directer relatie tussen het beleid op het terrein van verkeer en verkeersveiligheid en de effectuering van dat beleid. Het verantwoordelijke bestuursorgaan zal dan tevens moeten stilstaan bij de handhaafbaarheid en de handavingscapaciteit in verband met het beleid. Zo ontstaat een beter kader voor een integrale belangenafweging ten aanzien van het verkeer. Aansturing, prioriteitsstelling en financiële verantwoordelijkheid komen in één hand. Dit komt de doorzichtigheid van het bestuur ten goede. Bovendien worden aldus de kosten en baten van beleid gemakkelijker zichtbaar, doordat tevens de kosten en baten van het

- toezicht kunnen worden meegenomen. Uiteindelijk komt dit de kwaliteit en de geloofwaardigheid van het verkeersbeleid ten goede.
- Meer algemeen geldt, dat in deze benadering enerzijds politie en OM de gelegenheid hebben zich beter op hun eigenlijke taken te concentreren en dat anderzijds het bestuur de mogelijkheid krijgt het door hen gewenste beleid ook werkelijk te effectueren.
 - Een belangrijk voordeel van een keuze voor bestuurlijke handhaving is voorts dat daarmee een bijdrage wordt geleverd aan het ontlasten van de zwaar belaste strafrechtelijke keten, zij het dat er voor de zittende magistratuur in beginsel sprake zal zijn van communicerende vaten. Immers: bij een gelijkblijvende hoeveelheid opsporing zal de werklast bij de ZM niet wezenlijk veranderen, tenzij er nadere voorzieningen worden getroffen die de instroom van zaken kunnen beperken. Het OM zal in de visie van de werkgroep niet meer belast zijn met de eerste behandeling van bezwaren. Die taak gaat ingevolge de Algemene Wet Bestuursrecht naar het bestuur. Wel wijst de werkgroep erop dat ook in een bestuurlijk traject beroep op de rechter mogelijk blijft, zodat vergroting van het handhavingsvolume zijn doorwerking zal hebben. Dit keteneffect vraagt om instrumenten tot beheersing.

Deze gedachtegang komt er samengevat op neer, dat die delen van de politieverkeerstaak voor taakafplitsing in aanmerking komen, die rechtstreeks te relateren en complementair zijn aan de verkeersordenende taken van het bestuur c.q. de wegbeheerder. Voor zover de politieverkeerstaak zich meer richt op tegengaan van moreel afkeurenswaardig gedrag, dat een vervolg krijgt in strafrechtelijk optreden (zoals alcoholdelicten, agressief of onverantwoordelijk rijgedrag en ongevallen, waarbij zich letsel voordoet), kan van taakafplitsing geen sprake zijn.

3.3.5 Vormgeving taakafplitsing naar het bestuur

De eerste stap: ordening en veiligheid voorop

Op dit moment kan de introductie van bestuurlijk toezicht het eenvoudigst geschieden op die terreinen waar thans de behoefte aan versterking van de toezichtscapaciteit het grootst is en waar introductie relatief eenvoudig is te realiseren:

- De werkgroep is van mening dat de handhaving van parkeervoorschriften als onderdeel van het parkeerbeleid door de gemeenten direct in aanmerking komt voor overheveling naar het bestuur. De werkgroep beschouwt handhaving van de parkeerregels via de wet-Mulder als achterhaald. Dat geldt naar de mening van de werkgroep voor alle vormen van betaald parkeren, maar ook voor het foutparkeren en het handhaven van de zogenaamde belanghebbenden-regeling of voorschriften in parkeerexcessenverordeningen. Introductie van bestuurlijk verkeerstoezicht ligt hier dus voor de hand. Zeker in de gemeenten waar de handhaving van het betaald parkeren is gefiscaliseerd, bestaat reeds een bestuurlijke en organisatorische infrastructuur gericht op het toezicht op het geparkeerde verkeer. In deze gemeenten functioneert doorgaans ook al een wegsleepregeling. Uitbreiding van dat werkgebied met ook het toezicht op het resterende deel van de parkeervoorschriften, in het bijzonder de stilstaan- en parkeerverboden van het RVV 1990 en parkeervoorschriften in gemeentelijke parkeerexcessenverordeningen, lijkt dan relatief snel te realiseren. Vanuit gemeentelijke kring wordt hierop ook al geruime tijd aangedrongen.

Bij de inrichting van de parkeertoezichtfunctie op gemeentelijk niveau ligt het in de rede te zoeken naar de meest praktische vormgeving. Dat kan variëren van het aanstellen van gemeentelijke toezichthouders, het uitbesteden of het creëren van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Centraal zullen staan het streven naar flexibiliteit en optimaliseren van de schaalgrootte. De werkgroep stelt voor in samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de introductie van bestuurlijk toezicht op het terrein van de parkeerhandhaving op korte termijn nader uit te werken.

- Daarnaast kan taakafsplitting geschieden bij de handhaving van de verkeersvoorschriften die gericht zijn op de veiligheid en de ordening op het hoofdwegennet (voortvloeiend uit het plan "Samen werken aan bereikbaarheid" en het Meerjarenplan Verkeersveiligheid). De werkgroep opteert voor deze feiten, aangezien met name op deze terreinen vanuit het beleidsverantwoordelijke departement een sterke intensivering van het toezicht wordt bepleit vanwege de gunstige effecten op de verkeersveiligheid en de beoogde verbetering van de doorstroming op het hoofdwegennet. Bovendien lenen deze zich uitstekend voor het inzetten van technische of automatische handhavingsmiddelen, waarmede - mits doordacht toegepast en in voldoende mate ingezet - positieve effecten op het verkeersgedrag van de weggebruikers mogen worden verwacht.

Eindplaatje: bestuurlijke handhaving van alle Mulder-feiten

De werkgroep is van mening dat uiteindelijk alle Mulder-feiten langs bestuurlijke weg zullen moeten worden gehandhaafd. Wat de wettelijke vormgeving van de bestuurlijke verkeershandhaving betreft, denkt de werkgroep aan de invoering in de Wet Mulder van een nieuw spoor waarlangs uiteindelijk alle Mulder-feiten kunnen worden geconstateerd en gesanctioneerd door (ambtenaren van) het bestuur. Tegen een door een bestuursambtenaar opgelegde sanctie zou bezwaar moeten worden opengesteld op het verantwoordelijke bestuursorgaan.

De kwaliteit van de bestuursdienst moet daarbij zodanig zijn dat er geen sprake zal zijn van een onevenredige toename van het aantal verkeerszaken bij de ZM (ongeacht het type rechter dat wordt ingeschakeld). Er dienen in ieder geval goede afspraken gemaakt te worden tussen de ZM en de bestuursdienst om de instroom van zaken bij de ZM te doen passen binnen het kader van de planning- en controlcyclus. Er moet voorkomen worden dat de spanning toeneemt tussen de afdoening van zaken in de sector verkeer en de afdoening van zaken in andere sectoren.

Verschillende trajecten richting het eindplaatje

De werkgroep heeft, zonder daarbij een keuze te maken, verschillende trajecten geïnventariseerd die kunnen leiden tot het eindplaatje dat de werkgroep voor ogen staat: bestuurlijke handhaving van alle Mulder-feiten. Daarbij maakt de werkgroep onderscheid in twee hoofdtrajecten:

Territoriaal traject

In dit traject staat het onderscheid tussen verschillende territoriale handhavingsgebieden centraal. Het is bijvoorbeeld mogelijk de scheidslijn te leggen tussen de wegen binnen en

de wegen buiten de bebouwde kom. De vraag is dan wie de bestuurlijke handhaving op welke wegen gaat verrichten. Denkbaar is een gemeentelijke dienst voor de wegen binnen de bebouwde kom en een provinciale dienst voor wegen buiten de bebouwde kom. Ook is het mogelijk om intergemeentelijke samenwerkingsverbanden de bestuurlijke handhaving op alle wegen, met uitzondering van het hoofdwegennet, te laten doen.

Sectoraal traject

In deze benadering is het denkbaar eerst alle technische constatering "over te doen" aan het bestuur. Later zal het arbeidsintensievere deel met staandehoudingen volgen. Om hiermee ervaringen op te doen kan gedacht worden te starten in een proefregio waarin eerst de technische constatering en daarna - bij succesvol verloop - ook de staandehoudingen. Opgedane ervaringen kunnen vervolgens van nut zijn bij landelijke implementatie.

Uiteraard zijn er ook combinaties denkbaar, bijvoorbeeld een combinatie waarin eerst binnen de bebouwde kom wordt gestart met technische constatering en vervolgens met staandehoudingen. De werkgroep is van mening dat de pro's en contra's van deze benaderingen bij de door de meest betrokken departementen te verrichten uitwerking van de verschillende voorstellen aan de orde kunnen komen.

3.4 Budgettaire dimensie van de varianten

3.4.1 De budgettaire uitgangspositie

Om de financiële gevolgen van beleidsveranderingen aan te kunnen geven dient allereerst de budgettaire uitgangspositie beschreven te worden. Dat is een probleem. De vraag welke capacitaire inzet en daarbij behorend budget thans in totaal gemoeid zijn met het verkeerstoezicht door de politie kan feitelijk niet exact beantwoord worden. Het verkeerstoezicht wordt capacitaair noch financieel onderscheiden van de andere taakgebieden van politie. Voor de rechtsketen (Openbaar Ministerie, CJIB en zittende magistratuur) is er wel zicht op de kosten die gemaakt worden voor het verkeerstoezicht. Zie hiervoor bijvoorbeeld noot 17 op de volgende pagina van dit rapport.

De opbrengsten van het verkeerstoezicht zijn - met uitzondering van die van het gefiscaliseerd parkeren - wel bekend. De niet fiscale ontvangsten zijn afsplitsbaar uit het ontvangstenartikel boeten en transacties van de Justitiebegroting. Zie daarvoor de volgende paragraaf of hoofdstuk 6 van dit rapport.

3.4.2 Plausibiliteit huidige ontvangstenraming boeten en transacties

De werkgroep is gevraagd ten aanzien van de ontvangstenbegroting boeten en transacties (B+T; Justitiebegroting) aan te geven wat de budgettaire consequenties zijn van haar voorstellen. Met andere woorden: wat is een reële raming van de ontvangsten boeten en transacties en welke kosten zijn daar mee gemoeid?

Voorafgaande aan de beantwoording van deze vraag eerst enkele algemene opmerkingen over samenstelling en karakter van de raming boeten en transacties.

De raming boeten en transacties bedraagt voor 1997 ca. 565 miljoen en structureel ca. 580 miljoen (stand Miljoenennota 1997). Voor een groot deel (ca. 63% op basis van de realisatie 1996) betreft het transactiegelden i.v.m. snelheids- en rood-lichtovertredingen. Het restant

bestaat voornamelijk uit OM-transacties en boeten op basis van rechterlijke uitspraken¹².

Indien en voorzover gekozen zou worden voor een bestuurlijke toezichtsvariant, zal de Justitieraming zich beperken tot de strafrechtelijk opgelegde boeten en dus in belangrijke mate verlaagd moeten worden. Het karakter van de resterende Justitieraming B+T verandert daardoor wezenlijk.¹³

De werkgroep is van mening dat ten aanzien van de bestaande raming boeten en transacties (580 mln. vanaf 1998), mede rekening houdend met de actuele beleidsontwikkeling om in de meest verkeersonveilige gebieden in Nederland het handhavingsniveau substantieel te verhogen¹⁴, gesproken kan worden van een plausibele raming. De raming is echter wel met meer dan gemiddelde onzekerheden omgeven, gegeven de sterke afhankelijkheid van het feitelijke (verkeers)gedrag van verkeersdeelnemers.

3.4.3 Indicatieve budgettaire effecten beleidsintensivering verkeerstoezicht

Door het gemis van adequate capaciteits- en kostengegevens, kan de werkgroep niet meer dan richtinggevende uitspraken doen over de mogelijke financiële consequenties van een beleidsintensivering bij het verkeerstoezicht. De werkgroep veronderstelt - in verband met het ontbreken van een volledig uitgewerkte bestuurlijke toezichtsvariant - dat de directe uitvoeringskosten en opbrengsten (in termen van boetetarieven) van de bestuurlijke handhaving en de huidige handhaving in beginsel gelijk zullen zijn.

Indicaties voor budgettaire effecten kunnen naar de mening van de werkgroep voor de uitgavenkant worden ontleend aan 1) de bestaande bekostigingsregeling samenhangend met de Beleidsintensivering verkeerstoezicht 1994-1995 voor de politie (Korps Landelijke Politiediensten en regiopolitie), 2) de financiering voor het Centraal Justitieel Incasso Bureau en 3) werklasmetingrapporten voor Openbaar Ministerie en Zittende Magistraat. De veronderstellingen omtrent de ontvangstenkant zouden gebaseerd kunnen worden op de realisatiecijfers 1996.

Met behulp van deze gegevens heeft de werkgroep vastgesteld dat er een kosten-/opbrengstenverhouding is van ca. 1 : 2 à 3. Binnen die verhouding ligt besloten het grote accent dat feitelijk wordt gelegd op het technische toezichtsinstrumentarium.^{15 16}

Noot 12 Ten aanzien van de budgettaire verwerking van de realisatie van de opbrengsten boeten en transacties is in de Miljoenennota 1995 het volgende vastgelegd. "Indien de ten doel gestelde verbetering van de rechtshandhaving ertoe leidt dat een deel van de thans geraamde opbrengsten niet wordt gerealiseerd, zal zulks worden betrokken bij de algemene budgettaire problematiek in het uitvoeringsjaar."

Noot 13 Vanzelfsprekend moeten in dat geval de kosten en opbrengsten zoveel mogelijk geïdentificeerd worden en budgettair neutraal worden overgeheveld naar de begrotingen van de betrokken bestuursorganen. Alvorens dat te kunnen doen is eerst meer inzicht nodig in uitvoeringsmodaliteiten en kostenverhoudingen.

Noot 14 De zogenoemde gebiedsprojecten. In mei 1997 zijn een vijftal van deze projecten gestart in zeven arrondissementen.

Noot 15 Circa 85% van de processen-verbaal betreft zogenaamde kentekenverbalen. De rest van de verbaal worden opgemaakt door middel van staandehoudingen.

Deze kosten-/opbrengstenverhouding heeft geen onbeperkte geldigheid. Aannemelijk is dat deze verhouding - binnen bepaalde marges - afhankelijk is van het toezichtsniveau en de mix van toezichtsinstrumenten. Onduidelijk is wat substantiële wijzigingen van het toezichtsniveau respectievelijk het toegepast instrumentarium betekenen voor kosten en opbrengsten. Daarover bestaan slechts kwalitatieve inzichten.

Voor de kostenontwikkeling dient rekening gehouden te worden met het bestaan van schaafeffecten. Bedrijfseconomische beginselen zijn hierbij in beginsel van toepassing, dat wil zeggen dat er sprake zal zijn van dalende gemiddelde kosten tot op het punt waar geïnvesteerd moet worden in huisvesting en apparatuur; het gemiddelde kostenniveau wordt dan schoksgewijs verhoogd, om vervolgens weer een geleidelijke daling in te zetten. Bij een intensivering van de handhaving zal opnieuw geïnvesteerd moeten worden in onder meer huisvesting en apparatuur.

Wat betreft de opbrengsten is het beeld eveneens gecompliceerd. Het volume en de prijs van uitgeschreven PV's worden vanzelfsprekend beïnvloed door de intensiteit van de handhaving. Meer handhaving leidt tot meer PV's en dus tot hogere ontvangsten, zo luidt in beginsel de redenering. Er is dan een lineair verband te bespeuren tussen intensivering van de handhaving van het verkeerstoezicht (gemeten aan aantallen uitgeschreven PV's als output van de handhaving) en de ontvangsten. Door intensivering van de handhaving treden echter ook (beoogde) gedragseffecten op bij de verkeersdeelnemers. Deze zullen, onder andere afhankelijk van de intensiteit van de handhaving en daarmee samenhangend de subjectieve pakkans, hun gedrag aanpassen. Daardoor zal het gemiddelde tarief per PV dalen (men begint lagere snelheidsovertredingen) en zal ook het aantal extra PV's dalen omdat relatief meer mensen zich conformeren aan de verkeersregels.

Ergens in de lineaire prijs/volume-curve voor de ontvangsten verkeershandhaving zal zich daarom een omslagpunt (ook wel "de kritische handhavingsgrens" genoemd) bevinden, waarna het verkeersgedrag in die mate wordt aangepast dat een verdere intensivering van het toezicht gepaard gaat met een per saldo daling van de opbrengsten boeten en transacties.

Bij haar onderzoek is het de werkgroep gebleken dat zowel op nationaal als op internationaal niveau weinig onderzoeksgegevens beschikbaar zijn die nader inzicht bieden in de effecten van het verkeerstoezicht op het verkeersgedrag. Hierdoor ontbreekt een compleet beeld van de effectiviteit van het verkeerstoezicht. Er is slechts informatie op projectniveau beschikbaar. De werkgroep verwijst terzake naar de evaluatie van de operatie Beleidsintensivering 1994-1995 uitgevoerd door het Verkeerskundig Studieceterum van de

Noot 16 Kosten en opbrengst per proces-verbaal in guldens (afgerond):

Opbrengst per PV	85
. kostenvergoeding KLPD/regio	12
. CJIB	12
. OM en ZM	.8 +
Subtotaal kosten per pv	.32 -
Netto opbrengst per PV	53

Rijksuniversiteit Groningen.¹⁷ Hieruit kan worden afgeleid dat een substantiële ophoging van het aantal processen-verbaal in de jaren 1994 en (m.n.) 1995 "geen aantoonbaar effect" heeft gehad op het verkeersgedrag. Hierbij plaatst de werkgroep echter een kanttekening. Het is niet duidelijk in hoeverre de substantiële verhoging van het aantal PV's geschiedde in een vorm die voldeed aan de voorwaarden voor effectief verkeerstoezicht (zie pagina 11 van dit rapport).

Het zogenaamde A2-project (snelweg Amsterdam-Utrecht-Zaltbommel) wijst daarentegen uit, dat bij een zeer intensieve en continue snelheidscontrole een substantiële reductie van het aantal snelheidsovertredingen optreedt, terwijl ca. 10% van de weggebruikers volhardt in normoverschrijdend gedrag en zich daarmee min of meer toezichtsresistent toont. Het is volgens de werkgroep aannemelijk dat dit percentage "toezichtsresistenten" zal dalen bij een substantiële landelijke intensivering van het verkeerstoezicht in de vorm van het "A2-project".

Conclusie

Vanwege het gebrek aan betrouwbare kosteninformatie respectievelijk voldoende representatieve onderzoeksgegevens omtrent de beïnvloeding van het verkeersgedrag, veronderstelt de werkgroep een constante gemiddelde kostprijs en opbrengst. Anders gesteld, de werkgroep gaat uit van een constante, toezichtsniveau-onafhankelijke verhouding van kosten en opbrengsten van 1:2 à 1:3. Daarbij wordt uitgegaan van een vaste verhouding tussen technische en personele toezichtsmethoden.

3.4.4 Intensivering van het verkeerstoezicht kan budgettair neutraal geschieden

Het verkeerstoezicht kan op verschillende wijzen worden geïntensiveerd. De budgettaire effecten van een intensivering van het toezicht hangen - zoals hierboven opgemerkt - niet alleen samen met de gedragseffecten van verkeersdeelnemers, maar zullen ook worden beïnvloed door de wijze waarop een dergelijke intensivering wordt vormgegeven.

Door te kiezen voor verkeerstoezicht met behulp van technische hulpmiddelen kan rijksbreed gezien budgettair "winst" worden geboekt.

Diverse gevaarzettende normovertredingen (zoals alcohol, gordel- en helmdraagplicht) kunnen echter - vooralsnog - niet langs technische weg worden geconstateerd. Daarvoor zijn en blijven staandehoudingen noodzakelijk. De personele capaciteit die nodig is om door middel van staandehoudingen de handhaving van bedoelde voorschriften op een adequaat niveau te brengen, leidt tot kosten die - naar alle waarschijnlijkheid - groter zullen zijn dan de financiële opbrengsten. De werkgroep ziet dit echter niet als een probleem, immers:

- Het gemiddelde kostenniveau van de handhaving zal lager zijn door het voorgestelde lagere taak-/schaalniveau in de sfeer van de staandehoudingen.
- De beoogde intensivering met behulp van technische hulpmiddelen zal meeropbrengsten genereren.

De werkgroep acht het dan ook plausibel dat het niveau van verkeerstoezicht - zowel binnen de bestaande structuur, als bij een bestuurlijk vormgegeven verkeerstoezicht - wezenlijk kan worden verhoogd, zonder dat dit leidt tot een - per saldo - extra belasting

Noot 17 Brand, A.B. en A.J. Rooijers. t.a.p., 1997.

van de rijksbegroting. Het zal hoe dan ook van belang blijven om efficiency en effectiviteit van het toezicht in onderlinge samenhang te blijven bezien en deze af te wegen tegen de daarmee gepaard gaande budgettaire effecten.

3.5 Van globale schets naar uitwerking

In paragraaf 3.3 is een globaal eindplaatje geschetst waarin alle Mulder-feiten voor bestuurlijke handhaving in aanmerking komen. Daarbij is aangegeven dat, om te beginnen, bestuurlijke handhaving op het hoofdwegennet (voor de normstelling met betrekking tot de verkeersordering en de verkeersveiligheid) en voor wat betreft de parkeervoorschriften op korte termijn zal kunnen worden vormgegeven. Tevens is aangegeven dat de weg naar het eindplaatje nog lang is. Daarbij kan gekozen worden voor een territoriaal groeipad (gebieden met integrale bestuurlijke handhaving van de Mulder-feiten, bijvoorbeeld onderscheiden in gebieden binnen en gebieden buiten de bebouwde kom), een sectoraal groeipad (bijvoorbeeld na het hoofdwegennet eerst de provinciale wegen en tenslotte de rest van het wegennet) danwel een combinatie van beide. De werkgroep heeft op dit punt nog geen keuze kunnen maken.

In paragraaf 3.4 heeft de werkgroep, noodgedwongen op basis van zeer grofmazige veronderstellingen, geconcludeerd dat het niveau van verkeerstoezicht kan worden verhoogd zonder dat daarmee per saldo een belasting van de rijksbegroting optreedt.

Thans ligt de keuze voor op welke wijze de noodzakelijke intensivering van de verkeershandhaving moet worden vormgegeven: meer van hetzelfde binnen de bestaande wet- en regelgeving of door meer bestuurlijke handhaving. Het grote voordeel van een keuze voor bestuurlijke handhaving is dat daarmee een stap voorwaarts wordt gezet in het streven naar meer integraal bestuur. Voordat een dergelijke keuze kan worden gemaakt is het van belang nog veel zaken uit te zoeken en/of te laten uitwerken. Voor wat betreft het hoofdwegennet en het parkeren is dit volgens de werkgroep een relatief eenvoudige opgave.

Voor het onderliggende en gemeentelijk wegennet stelt de werkgroep voor de keuze voor bestuurlijke verkeershandhaving te laten uitwerken door een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van ten minste de ministeries van Verkeer- en Waterstaat, Binnenlandse Zaken, Justitie (inclusief OM en ZM), Financiën en voorts de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen.

DEEL B.

BESCHRIJVING

VAN HET

ONDERZOEKS-

TERREIN

4 VERKEERSHANDHAVING EN DE DOELSTELLINGEN VAN HET VERKEERSVEILIGHEIDSBELEID, HET VERKEERSORDENINGSBELEID EN HET MILIEUBELEID

In dit hoofdstuk beschouwen we de vraag naar verkeershandhaving vanuit een viertal beleidsvelden. Paragraaf 4.1 beschrijft het verkeersveiligheidsbeleid. In paragraaf 4.2 komen de plannen met betrekking tot de verkeersordering aan de orde. Het parkeerbeleid wordt beschreven in paragraaf 4.3. Uiteraard wordt het milieubeleid niet vergeten (paragraaf 4.4). In paragraaf 4.5 komt de rol die de verkeershandhaving kan hebben ten behoeve van de realisatie van de verschillende beleidsdoelstellingen uit de voorgaande paragrafen aan bod.

4.1 Verkeersveiligheidsbeleid

Per jaar vallen in ons land ca. 50.000 gewonden en 1.200 doden in het verkeer. De economische schade per jaar door verkeersongevallen wordt geschat op 11 miljard gulden. Het verkeersveiligheidsbeleid is vastgelegd in de Meerjarenplannen Verkeersveiligheid (MPV's). Voorts wordt er aandacht aan besteed in de Structuurschema's Verkeer en Vervoer (SVV). De MPV's kennen een taakstelling in harde cijfers voor de verkeersveiligheid: het aantal slachtoffers in 2000 dient 25% lager te zijn dan in 1985. Het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer SVV-2 gaat daarin nog verder: in het jaar 2010 50% minder doden en 40% minder gewonden. In het Meerjarenplan Verkeersveiligheid 3 is een tweesporenbeleid vastgesteld. Het eerste spoor is dat van de speerpunten van het verkeersveiligheidsbeleid (rijden onder invloed, snelheden, beveiligingsmiddelen, gevaarlijke situaties, zwaar verkeer, fietsen en bromfietsen). Het tweede spoor is gericht op de ontwikkeling van een duurzaam veilig verkeerssysteem. Duurzaam Veilig wil zeggen dat ongevallen zoveel mogelijk worden voorkomen. Een duurzaam veilig verkeerssysteem wordt gekenmerkt door:

- een infrastructuur die is aangepast aan de beperkingen van de mens via een verstandig ontwerp;
- voertuigen die technisch zijn uitgerust om de bestuurstaak te vereenvoudigen en zoveel mogelijk de kwetsbare verkeersdeelnemers te beschermen;
- weggebruikers die op een goede wijze zijn opgeleid en voorgelicht en - waar nodig - worden afgeschrokken van ongewenst gedrag¹⁸.

In 1996 heeft het kabinet het Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 1996-2000 (MPV 1996-2000) vastgesteld. Het MPV 1996-2000 beoogt een impuls te geven aan het in het voorgaande MPV3 vastgestelde twee sporenbeleid. Deze impuls was nodig omdat de jaarlijkse verkeersongevallencijfers een toename lieten zien en er een einde was gekomen aan een jarenlange daling van deze cijfers. In 1996 was er ten opzichte van de voorgaande jaren sprake van een lichte daling van de verkeersongevallencijfers. Toch blijft aldus Verkeer en Waterstaat een omvangrijke inspanning nodig om tot daling van het aantal verkeersslachtoffers te komen.

Noot 18 Deze korte weergave is ontleend aan Ch. Goldenbeld, t.a.p., 1997.

4.2 Samen werken aan bereikbaarheid

In 1996 verscheen de kabinetsnota "Samen werken aan bereikbaarheid". Deze nota beoogt een impuls te geven aan het verbeteren van de bereikbaarheid en leefbaarheid in het dichtbevolkte Nederland. De nota gaat ook in op de rol van de verkeershandhaving. Naast de verkeersveiligheid vraagt ook een goede en betere benutting van de bestaande capaciteit van het hoofdwegennet om intensieve verkeershandhaving. De maatregelen op dit vlak hebben betrekking op zowel het reguleren van het gebruik als op het individuele rijgedrag van de weggebruiker door middel van een groot aantal maatregelen. Het gaat concreet om de volgende zaken:

- Incident Management (de afwikkeling van verkeersongevallen, waaronder het snel weer vrij maken van de rijbaan na een ongeval);
- Toeritdosering;
- Doelgroepenstroken, bijvoorbeeld reservering van een rijstrook voor vrachtverkeer, bussen, carpoolers;
- Infrastructurele maatregelen zoals het instellen van een spitsstrook en het gebruik van de vluchtstrook;
- Snelheidsbeheersing door het homogeniseren van de snelheden, het tijdelijk instellen van lagere maximum snelheden;
- Inhaalverboden voor het vrachtverkeer.

4.3 Parkeerbeleid

Het parkeerbeleid was er in eerste aanleg op gericht om te komen tot een regulering van de parkeerdruk en een verdeling van de schaarse ruimte. Met het invoeren van het betaald parkeren werd een eerste stap gezet in de richting van parkeerbeleid als onderdeel van het ordeningsvraagstuk. Maatgevend voor het bekeuren is daarbij niet meer het gevaar voor het verkeer, maar het niet-betaald hebben van parkeerpenningen. De trend naar ordening heeft zich daarna voortgezet.

In samenhang met het mobiliteitsbeleid wordt het parkeerbeleid op dit moment steeds meer gezien als een "onmisbaar onderdeel van een op de beperking van de groei van het niet-noodzakelijke autoverkeer gericht samenhangend verkeers- en vervoersbeleid"¹⁹. De uitvoering van het parkeerbeleid is een gemeentelijke verantwoordelijkheid en bevoegdheid.

Het gemeentelijk instrumentarium voor het voeren van een actief parkeerbeleid is verruimd door de mogelijkheid om het parkeren onder een gefiscaliseerd regime te brengen. Zonder het gefiscaliseerde regime kwamen alleen de parkeergelden ten goede aan de gemeentekas, terwijl de opbrengsten van de parkeerbonnen naar het rijk vloeiden. Door de invoering van de gemeentelijke parkeerbelastingen werd het voor gemeenten mogelijk om niet-betalde parkeerbelasting te innen door oplegging van een naheffingsaanslag met doorberekening van de daaraan verbonden kosten. Daardoor werd het aantrekkelijker een actief handhavingsbeleid te gaan voeren, omdat de kosten hiervan

Noot 19 Uitvoeringsnotitie parkeerbeleid, TK 1991-1992, 22 383, nr. 1.

konden worden gedekt uit de te verwachten opbrengsten uit de gemeentekas.

Gemeenten kunnen parkeergebieden aanwijzen, parkeerbelasting heffen, parkeerverboden instellen en handhaven (verbaliseren, aanbrengen wielklemmen, het opleggen van een naheffing, wegslepen etc.).

4.4 Milieubeleid

Het in Nederland gevoerde milieubeleid kent onder andere doelstellingen in termen van reductie van broeikasgassen. Het verkeer is belangrijke veroorzaker van deze gassen. Daarbij neemt de uitstoot van schadelijke stoffen exponentieel toe bij toename van de snelheid. Beheersing van de snelheden op het autowegennet is daarom van belang. Verkeershandhaving vormt ook hier een onmisbaar sluitstuk van het beleid. Overigens leidt meer congestie ook tot meer milieuvervuiling. Maatregelen ter bevordering van de doorstroming in het verkeer hebben derhalve ook een positieve uitwerking op het verkeer.

4.5 Rol verkeershandhaving

Verkeersveiligheidsbeleid en verkeersordeningsbeleid

Een duurzaam veilig verkeer- en vervoersysteem kan niet zonder handhaving. Het preventieve karakter van "Duurzaam Veilig" gaat er weliswaar vanuit dat er minder vaak een beroep op de verkeershandhaving gedaan hoeft te worden, maar overtredingen zoals bijvoorbeeld het rijden onder invloed, het niet dragen van gordels, het rijden met te hoge snelheid en het fietsen zonder licht zullen zich blijven voordoen. Veel investeringen in educatie en voorlichting gaan bovendien verloren als er geen effectieve handhaving beschikbaar is. Daar komt nog bij dat de infrastructurele maatregelen veel geld kosten. Daarom is gekozen voor fasering in de tijd van de maatregelen uit hoofde van "duurzaam veilig"-maatregelen. Het langer uitblijven van infrastructurele maatregelen leidt echter tot een toenemende druk op de verkeershandhaving.

In het MPV3 is gekozen voor het geïntensiveerd aanpakken van een aantal speerpunten van het verkeersveiligheidsbeleid, zoals rijden onder invloed, beveiligingsmiddelen, snelheid, gevaarlijke situaties, fietsers en zwaar verkeer. De laatste tien jaar is door het rijk veel geïnvesteerd in deze speerpunten. Toch zal de omvang van de huidige aanpak van speerpunten niet voldoende zijn om de taakstelling voor 2000 daadwerkelijk te bereiken. In de periode tot 2000 moet het aantal dodelijke slachtoffers met ongeveer 100 per jaar dalen. Verbetering van de verkeershandhaving is hierbij onontbeerlijk.

Samen werken aan bereikbaarheid

In paragraaf 4.2 zijn een aantal maatregelen weergegeven die de bereikbaarheid en leefbaarheid zouden moeten vergroten en die gericht zijn op beïnvloeding van het individueel rijgedrag. SWAB-maatregelen dienen echter alleen te worden ingevoerd indien ook de handhaving is gewaarborgd. Indien de maatregelen van kracht worden zonder dat deze waarborg bestaat, zal de naleving van de regelgeving beperkt zijn. De effectiviteit van de SWAB-maatregelen zal dan gering zijn.

Het is hierbij van belang te wijzen op een deels onderlinge verwevenheid van veiligheid en

ordering in het verkeer. Handhaving voor verkeersveiligheid en handhaving voor doorstroming zijn niet twee verschillende handhavingstaken. De handhaving ten behoeve van de doorstroming heeft ook positieve effecten voor de verkeersveiligheid. Snelheidsbeheersing is bijvoorbeeld positief voor de verkeersveiligheid en voor de doorstroming. Dit geldt ook voor incidentmanagement. Ook het inhaalverbod voor vrachtauto's komt de verkeersveiligheid ten goede.

Parkeren

Ook voor parkeerbeleid geldt dat handhaving noodzakelijk is als sluitstuk om de naleving te bevorderen. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen 1) betaald parkeren (al dan niet gefiscaliseerd) waarbij parkeren is toegestaan mits er parkeergeld wordt betaald, 2) de naleving van stilstaan- en parkeerverboden van het RVV 1990 en 3) de naleving van parkeervoorschriften in gemeentelijke parkeerexcessenverordeningen.

Naarmate er meer infrastructurele voorzieningen worden getroffen (parkeergarages en parkeerterreinen met slagbomen e.d.) neemt de rol van de verkeershandhaving af. Dit laat onverlet dat er voor het tegengaan van zowel het fout parkeren als het niet voldoen aan het betalen van parkeerbelasting een belangrijke rol voor de handhaving zal blijven bestaan.

Milieubeleid

Het in Nederland gevoerde milieubeleid kent doelstellingen in termen van reductie van broeikasgassen. Het verkeer is een belangrijke veroorzaker van deze gassen. Daarbij neemt de uitstoot van schadelijke stoffen exponentieel toe bij toename van de snelheid. Beheersing van de snelheden van het verkeer is daarom van belang. Verkeershandhaving vormt ook hier een onmisbaar sluitstuk van het beleid.

4.6 Invloed verkeershandhaving op de verkeersveiligheid, verkeersordering en het milieu

4.6.1 Verkeersveiligheid

Op verzoek van de werkgroep is onderzoek verricht naar de bijdrage van de verkeershandhaving aan de verkeersveiligheid. Uit een korte studie van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid blijkt dat verkeershandhaving een belangrijk en potentieel zeer effectief middel is om de verkeersveiligheid te verbeteren. Daarbij moet echter wel aan tal van voorwaarden worden voldaan (waaronder selectieve inzet, gedegen planvorming, goede publiciteit, gericht op gevaarstelling, geloofwaardige follow-up in het justitieel circuit). Ad hoc massale controles waaraan geen goede ratio ten grondslag ligt, zullen weinig effect sorteren en de geloofwaardigheid van het totale verkeerstoezicht ondermijnen.²⁰

De relatie tussen verkeerstoezicht en verkeersveiligheid is dus niet onder alle omstandigheden simpelweg lineair. Met andere woorden: meer verkeerstoezicht leidt niet automatisch tot evenredig meer verkeersveiligheid. Hierbij is een selectieve en afgewogen

Noot 20 Goldenbeld, Ch., t.a.p. 1997.

inzet van bestaande middelen en menskracht belangrijk om de effectiviteit van het toezicht te vergroten.

4.6.2 Verkeersordening ("Samen werken aan bereikbaarheid" en het parkeerbeleid)

Het is aannemelijk dat de bevindingen ten aanzien van de effectiviteit van de verkeershandhaving met het oog op de verkeersveiligheid ook gelden voor de verkeershandhaving van de maatregelen uit de nota "Samen werken aan bereikbaarheid". Ook daar zal gelden dat de hoogte van de subjectieve pakkans maatgevend is voor het gedrag in het verkeer.

Ten aanzien van het parkeren is gebleken dat de invoering van het gefiscaliseerd parkeren, dat gepaard ging met een intensivering van de handhaving van de parkeervoorschriften, ertoe heeft geleid dat er een veel effectiever parkeerbeleid wordt gevoerd. Ook het Parcon-experiment wijst uit dat een geloofwaardig handhavningsniveau bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen van het parkeerbeleid.

4.6.3 Milieu

Een geloofwaardige handhaving van de maximumsnelheden leidt tot een afname van de rijsnelheden en dus van de uitstoot van zogenaamde broeikasgassen. Uit onder meer de Evaluatienota rijsnelhedenbeleid 1996 blijkt dat als gevolg van intensieve verkeershandhaving op bijvoorbeeld de A2 het aantal snelheidsovertredingen is gedaald en de uitstoot van broeikasgassen aanzienlijk is verminderd²¹.

4.7 Conclusie

De vraag naar verkeershandhaving is omvangrijk en groeiende. Dit vanwege een toenemende normstelling en een toenemende verkeersintensiteit. Uit onderzoek naar de effecten van verkeershandhaving is gebleken dat intensivering van verkeershandhaving een positieve bijdrage kan leveren aan de daling van het aantal overtredingen en de uitstoot van broeikasgassen.²²

Noot 21 Evaluatienota rijsnelhedenbeleid 1996, ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 1996.

Noot 22 Goldenbeld, Ch., t.a.p. 1997 en Evaluatienota rijsnelhedenbeleid 1996, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996.

5 INSTRUMENTARIUM MET BETREKKING TOT VERKEERSHANDHAVING

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat de realisatie van de doelstellingen ten aanzien van het verkeersveiligheids-, het verkeersorderings-, het milieu- en het parkeerbeleid mede afhangt van de beschikbaarheid van voldoende handhavingscapaciteit. In dit hoofdstuk staan we stil bij de mogelijkheden om die benodigde handhavingscapaciteit ook daadwerkelijk ter beschikking te krijgen. Het gaat om de instrumenten van de ministers van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Justitie en Binnenlandse Zaken en over de instrumenten van gemeenten.

5.1 Verkeer en Waterstaat (V&W) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)

De realisatie van doelstellingen van de verschillende beleidsnota's en wetgeving ten aanzien van verkeersveiligheid, -ordering en het milieu van het kabinet is mede afhankelijk van een verhoging van de capaciteit voor de verkeershandhaving bij politie en justitie. Bij dergelijke nota's komt de handhavingsvraag in zowel in het ambtelijk voortraject als bij de behandeling in de ministerraad in toenemende mate aan de orde. Indien de ministers van V&W en VROM de handhaving op bepaalde terreinen geïntensiveerd willen zien, zullen ze daarvoor moeten aankloppen bij hun collega's van BiZa en Justitie of de MR ervan moeten overtuigen dat uitbreiding van handhavingscapaciteit noodzakelijk is. Het komt daarbij voor dat de ministerraad nogal eens meer handhaving vergende beleidsvoornemens vast stelt, zonder dat er op de handhavingsvraag een duidelijk antwoord wordt gegeven. Immers: extra aandacht voor de verkeershandhaving betekent zonder herschikking van prioriteiten extra kosten, waarvoor de dekking veelal niet direct voorhanden is.

Een voorbeeld van een onduidelijk antwoord op de handhavingsvraag is te vinden in het Meerjarenplan Verkeersveiligheid 1996-2000 (MPV 1996-2000). In dit plan is benadrukt dat de handhavingsinspanningen moeten worden verhoogd. De nota bevat echter geen voornemen tot uitbreiding van capaciteit van politie en rechterlijke macht danwel tot herschikking van capaciteit ten gunste van het verkeerstoezicht bij politie en justitie. Het MPV biedt slechts een procedurele oplossing: er wordt verwezen naar het IBO-Verkeerstoezicht, waarvan het rapport thans voor u ligt. De conclusie luidt dat in kabinetsnota's over de verkeersveiligheid en -ordering nogal eens de noodzaak tot meer verkeershandhaving wordt benadrukt, zonder dat dit gepaard gaat met een daadwerkelijk voornemen tot vergroting van handhavingscapaciteit.

De coördinatie van de uitvoering van het regionale verkeersveiligheidsbeleid is neergelegd op provinciaal niveau. De meeste provincies hebben aan deze taak inhoud gegeven door middel van Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid (ROV). In de ROV's zijn vele organen (provincie, gemeenten, regiopolitie, belangenorganisaties als Veilig Verkeer Nederland e.a.) vertegenwoordigd. In de ROV's wordt regelmatig aandacht gevraagd voor een vergroting van de handhaving, maar daarbij treden de volgende belemmeringen op:

- De keuze voor decentralisatie naar het provinciale niveau leidt ertoe dat geen

aansluiting wordt verkregen met het niveau waarop de politieregio's worden bestuurd. De invloed van het lokaal bestuur in de ROV's is derhalve gering. Dat pleit ervoor de ROV's dichter naar het lokale niveau te brengen. De werkgroep verwijst in dit verband naar de evaluatie van het Decentralisatie-akkoord Verkeersveiligheid 1994, die thans door V&W samen met de VNG en het IPO wordt uitgevoerd.

- Uit de enquêtes die zijn gehouden in het kader van onderzoek van het bureau "Traffic Test" naar de politieverkeerstaak sinds de reorganisatie²³ blijkt dat vanuit de ROV's het verkeerde niveau binnen de politieregio wordt aangesproken. De ROV's gaan voor wat betreft het beleid binnen de politieregio uit van een top-down benadering, waar in de praktijk de beleidscyclus van een politieregio een bottom up karakter heeft. Waar de ROV's zich dus richten op het regioniveau, komt dat niveau in de beleidscyclus pas aan de orde als de plannen al grotendeels vaststaan.

Het kabinetsbeleid met betrekking tot Verkeer en Waterstaat op het terrein van de verkeersveiligheid en de verkeersordening vormt dus een belangrijke bron van toenemende vraag naar verkeershandhaving. De handhavingsvraag wordt daarbij vaak onvoldoende beantwoord. De ministers van V&W en VROM beschikken voor de verkeershandhaving niet over een eigen apparaat of over andere instrumenten om de handhavingscapaciteit te vergroten. Dat bemoeilijkt de realisatie van de doelstellingen in het kader van verkeersveiligheid, -ordening en milieu.

De decentralisatie van het verkeersveiligheidsbeleid naar de regionale organen voor de verkeersveiligheid (ROV's) leidt ertoe dat er geen adequate aansluiting bestaat tussen het provinciale niveau van de ROV's en het lokale niveau.

5.2 Justitie/Openbaar Ministerie (OM) ten aanzien van prioriteiten in de opsporing

De minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het handelen van het OM. Jaarlijks stelt de minister van Justitie in de zogenaamde planningsbrief de aandachtsgebieden en prioriteiten voor het OM vast. Eén van de uitgangspunten bij het bepalen van de aandachtsgebieden en prioriteiten is het beleid zoals dat door het kabinet is vastgesteld. Voor 1997 is verkeer als aandachtsgebied in de planningsbrief opgenomen. Met het college van procureurs-generaal worden afspraken gemaakt over aandachtsgebieden en prioriteiten in de opsporing. De procureurs-generaal op hun beurt houden een zogenaamde planning & control-ronde langs de parketten. Daarbij wordt onder andere bekeken of de parketplannen voldoende aandacht geven aan de landelijk afgesproken aandachtsgebieden en prioriteiten. Justitie en OM streven daarbij naar een evenwichtige rechtshaving.

In de relatie tussen OM en politie kunnen drie aspecten worden onderscheiden: 1) de officier van justitie (OvJ) als lid van de regionale beheersdriehoek (samen met de korpsbeheerder en de korpschef, 2) de hoofdofficier van justitie als lid van het regionaal college en 3) de OvJ als lid van de lokale driehoek. Op zichzelf zijn de

Noot 23 Vissers, drs. J.A.M.M., t.a.p., 1995.

verantwoordelijkheden hierbij duidelijk. Het gezag over de politie is tweeledig: voor zover het de toepassing van het strafrecht en de Wet-Mulder betreft (de opsporing) berust het bij het OM. Als het gaat om de handhaving van de openbare orde berust het gezag bij de burgemeester. Langs deze gezagslijnen worden de prioriteiten van de politie vastgesteld. Vervolgens worden deze prioriteiten - conform de stelregel "beheer volgt gezag" - te worden vertaald in het beheer (mensen en middelen). Dit geschiedt door middel van de in de regionale colleges vast te stellen regionale beleidsplannen. Deze colleges bestaan uit de hoofdofficier van justitie en de burgemeesters uit de politieregio.

De stem van het OM is bij de prioriteitsstelling en de doorvertaling daarvan in beheersbeslissingen niet doorslaggevend. Zo moet de OvJ bij de prioriteitsstelling rekening houden met de wensen van de burgemeester ten aanzien van de handhaving van de openbare orde. In de lokale driehoek zal de OvJ voor de door hem voorgestane prioriteitsstelling de steun van (één van de) andere partijen moeten verwerven. Daar komt nog bij dat het Openbaar Ministerie - gegeven de beperkte capaciteit in de opsporing - ook prioriteiten moet stellen. De aanpak van andere (boven)lokale problematiek zoals bijvoorbeeld geweldsmisdrijven, woninginbraken en drugsoverlast weegt daarbij zwaar mee. Ook voor wat de doorvertaling van de prioriteiten in het beheer (in casu in het regionaal beleidsplan) is de stem van het OM niet doorslaggevend. De hoofdofficier heeft slechts één stem in het regionaal college. Eventueel kan hij wel zijn goedkeuring onthouden aan een regionaal beleidsplan. De Politiewet 1993 voorziet voor dat geval in procedures om een ontstane patstelling te beslechten.

Het OM heeft dus bij de aansturing van de politie rekening te houden met diverse actoren en diverse wensen ten aanzien van de prioriteitsstelling, ook binnen het OM zelf. Deze situatie biedt onvoldoende waarborgen voor het versterken van de aandacht voor verkeershandhaving bij de politie.

5.3 Binnenlandse Zaken ten aanzien van de prioriteitsstelling van regionale politiekorpsen

5.3.1 Toepassing analyse in IBO-rapport "De sterke arm gestuurd" op verkeershandhaving

In het rapport "De sterke arm gestuurd" van de interdepartementale werkgroep "Financiële vernieuwing Politie" uit 1995 wordt in algemene zin ingegaan op de verantwoordelijkheden van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie voor niveau, productiviteit, effectiviteit en kwaliteit van de politie.

Wanneer het niveau van verkeerstoezicht door de politie aan de orde is, en de wijze waarop het niveau van uitvoering van deze taak kan worden beïnvloed, is sprake van een verbijzondering van de bevindingen uit dit rapport.

Aangrijpingspunten

In het Nederlandse politiebestedel is er voor gekozen de zeggenschap over de politie onder te verdelen in gezag, beheer en bestuur. In de Politiewet 1993 worden de decentrale bevoegdheden van burgemeester en OvJ ten aanzien van het gezag beschreven, de korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en korpschef voor het beheer en het regionaal college ten

aanzien van het bestuur.

De gezagsuitoefening is op lokaal niveau neergelegd bij de burgemeester en de OvJ. Deze gezagsuitoefening mondt uit in een bepaalde prioriteitsstelling die haar vertaling moet vinden in het regionale beleidsplan, waarover wordt besloten in het regionaal college.

De beheerslijn

Het beheer over de politieregio ("de zorg voor het apparaat"), berust bij de korpsbeheerder. Hij wordt daarin bijgestaan door de korpschef en dient op een aantal terreinen te handelen in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie.

Op rijksniveau kunnen regels gegeven worden over het beheer van de regionale politiekorpsen (Besluit beheer regionale politiekorpsen).

In het rapport "De sterke arm gestuurd" wordt het beheersinstrumentarium van de politie-ministers ingedeeld in drie soorten beïnvloeding:

- voorwaardenscheppende instrumenten;
- instrumenten ten behoeve van de informatievoorziening;
- instrumenten voor interventie.

Met het oog op de beïnvloeding van het verkeerstoezicht kunnen binnen deze categorieën de volgende instrumenten worden onderscheiden:

Voorwaardenscheppende instrumenten

- Binnen de financieringssystematiek kunnen naast de algemene bijdrage bijzondere bijdragen aan de politieregio's worden verstrekt. Aan een bijzondere bijdrage kunnen nadere voorwaarden worden gesteld;
- Het stellen van kwaliteitseisen aan mensen en middelen. Ten aanzien van verkeerstoezicht zou dit vooral betrekking kunnen hebben op het voorschrijven van een organisatorische eenheid ten behoeve van de uitvoering van deze taak;

Instrumenten ten behoeve van de informatievoorziening

- Binnen het (in ontwikkeling zijnde) stelsel van outputmeting van producten en prestaties van politie kunnen outputgegevens gevraagd worden die een beeld geven van de feitelijke uitvoering van het verkeerstoezicht;
- In de beleidsplannen, begrotingen en jaarrekeningen van de regio's kan door de invoering van een stelsel van kostendragers en producten, de samenhang tussen de begroting en de beleidsplannen inzichtelijk worden gemaakt. Het accent ligt hierbij overigens vooral op de verbetering van de onderlinge vergelijkbaarheid tussen de politieregio's.

Instrumenten voor interventie

- Het afsluiten van convenanten met politieregio's. Door het schriftelijk overeenkomen van (inspannings-)verplichtingen kunnen korpsen en ministers de intentie vastleggen om een bepaald doel na te streven. In een convenant kunnen bijvoorbeeld de bestedingsvoorwaarden voor een bijzondere bijdrage worden vastgelegd.
- Het geven van een aanwijzing aan de korpsbeheerder op basis van artikel 53 van de Politiewet 1993. Deze aanwijzing kan alleen in bijzondere gevallen worden gegeven.

Door de minister van Justitie ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en andere taken ten dienste van Justitie en door de minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van het beheer, indien het belang van het beheer van de politie zulks eist.

5.3.2 Beleidsmatige ontwikkelingen omtrent het centrale instrumentarium voor beïnvloeding van de prioriteitsstelling in de regiokorpsen

Uit de in januari 1997 aan de Tweede Kamer verzonden brief over de evaluatie van de Politiewet 1993 blijkt dat het probleem van de doorvertaling van landelijk beleid naar de politie via de evaluatienota als één van de knelpunten binnen het functioneren van het huidige politiebestedel wordt gezien. Verkeerstoezicht is hier één van de genoemde voorbeelden. Wanneer deze evaluatienotitie wordt uitgevoerd, betekent dit dat een aantal randvoorwaarden voor een betere doorvertaling van landelijk beleid wordt gecreëerd. Het gaat daarbij meer concreet om de volgende wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie:

- verbetering van het bestuurlijk-justitieel overleg. Voorafgaand aan de regionale plannings-cycli stelt het Rijk bij monde van de politieministers de regio's in kennis van de landelijke beleidsprioriteiten en overige beleidsvoornemens voor de komende tijd. Deze prioriteiten zullen onderwerp van overleg moeten zijn met de korpsbeheerders en moeten resulteren in concrete afspraken;
- deze afspraken zullen vervolgens als toetsingskader dienen voor de regionale beleidsplannen;
- de politieministers moeten de mogelijkheid krijgen nadere eisen te stellen aan de regionale beleidsplannen;
- er komt een goedkeuringsrecht van de politieministers ten aanzien van de beleidsplannen;
- er komt een onderzoek naar de feitelijke uitvoering en gevolg van het basispolitiezorg-concept. Dit mede in het licht van de noodzakelijke specialistische deskundigheden op verschillende terreinen binnen de korpsen en de organisatorische vormgeving daarvan. Het verkeerstoezicht is één van de terreinen die met name genoemd worden;
- het wordt mogelijk om bestedingsvoorwaarden te verbinden aan de algemene bijdrage. Voorts zal de rol van bijzondere bijdragen worden versterkt. Daarbij komt er een mogelijkheid tot terugvordering van middelen, indien besteding niet in overeenstemming met het aangegeven doel is geschied.

5.3.3 Conclusie

De mogelijkheden voor de politieministers om de regionale politiekorpsen direct aan te sturen ten aanzien van zaken die landelijke van belang worden geacht zijn op dit moment nog beperkt. Dit lijkt, gezien de in januari 1997 aan de Kamer verzonden brief over de evaluatie van de Politiewet 1993, te gaan veranderen. De Kamer moet zich echter nog uitspreken over de beleidsvoornemens. Op dit moment geldt (nog) dat indien het kabinet besluit tot een intensivering van de verkeershandhaving door de regionale politiekorpsen, er weinig instrumenten zijn om de regionale prioriteitsstelling te beïnvloeden.

5.4 Gemeenten

5.4.1 Verkeersveiligheid en -ordering

Formeel hebben gemeenten voldoende instrumenten om meer aandacht voor het verkeer te vragen bij politie en justitie. Allereerst kan dit geschieden in de lokale driehoek. De gemeenten kunnen ook in het regionaal college trachten meer aandacht voor het verkeer te verkrijgen. Daar geldt uiteraard dat er meer burgemeesters zijn met hun specifieke wensen. Slimme coalitievorming kan ervoor zorgen dat er uiteindelijk toch meer aandacht in de regionale beleidsplannen wordt besteed aan het verkeer. Voor beide gremia geldt uiteraard opnieuw dat er vele prioriteiten in de opsporing zijn, waarbij keuzes moeten worden gemaakt.

5.4.2 Parkeren

Parkeerbeleid is bij uitstek gemeentelijk beleid. Het gefiscaliseerd parkeren heeft de gemeenten veel meer vrijheid gegeven voor het voeren van een eigen beleid. Voor het toezicht daarop is de gemeente niet afhankelijk van het Openbaar Ministerie. Voor wat betreft het toezicht op het fout parkeren, waarbij constatering van overtredingen via de wet Mulder worden afgehandeld, is echter opsporingsbevoegdheid nodig en dient de gemeente de omvang van de opsporing af te stemmen op de beschikbare capaciteit bij OM en ZM. Indien gemeenten daaraan voorbij gaan, nemen ze het risico dat zaken eindigen als beleidssepot bij het OM.

Ten aanzien van het fout parkeren is in de brief "toezicht"²⁴ aangegeven dat gemeenten drie mogelijkheden hebben om voldoende capaciteit in te zetten:

- Gemeenten kunnen zelf parkeerwachters in dienst nemen die door het OM worden voorzien van opsporingsbevoegdheid.
- Gemeenten kunnen particuliere parkeercontroleurs inhuren, die via de constructie van "onbezoldigd gemeente-ambtenaar met opsporingsbevoegdheid" over de vereiste bevoegdheden kunnen beschikken.
- Er kan toezichtscapaciteit worden ingehuurd bij de politie.

Het capaciteitsprobleem van het toezicht lijkt daarmee opgelost. Hier zijn echter twee kanttekeningen bij te plaatsen:

- Het OM gaat terughoudend om met het verlenen van opsporingsbevoegdheid aan niet-executieve politie-ambtenaren. Door de inwerkingtreding van het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar is de verlening van titel van opsporingsbevoegdheid onderhevig aan vereisten van noodzaak, bekwaamheid en betrouwbaarheid. In de praktijk blijkt het beleid van het OM ten aanzien van het verlenen van opsporingsbevoegdheid aan niet-executieve politie-ambtenaren een wisselend beeld te zien. Bovendien is het beleid terughoudend om een wildgroei van het aantal buitengewone opsporingsambtenaren tegen te gaan.
- Bij een intensief toezicht op het foutparkeren moet het vervolgtraject geloofwaardig zijn. Bezwaar en beroep moeten snel worden afgehandeld. Het overbelaste justitiële

Noot 24 Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24 225, nr. 9.

apparaat moet echter prioriteiten stellen, hetgeen in het nadeel van deze Mulderfeiten uit zou kunnen vallen.

5.5 Conclusie ten aanzien van het instrumentarium

Het instrumentarium is over de gehele linie niet toereikend om het aanbod van verkeershandhaving te sturen. Er zijn op dit punt wel verschillende ontwikkelingen te bespeuren:

- Het centrale sturingsinstrumentarium ten opzichte van de regionale politiekorpsen wordt versterkt. Voor zover verkeer als prioriteit in de opsporing wordt aangemerkt, komen er dus meer mogelijkheden daadwerkelijke inzet bij de politie op dit terrein af te dwingen;
- Gemeenten kunnen voor het toezicht op het foutparkeren gebruik maken van particulier personeel. Deze moeten dan wel worden aangesteld als onbezoldigd gemeente-ambtenaar en worden voorzien van opsporingsbevoegdheid. Het toekennen van opsporingsbevoegdheid aan bijzondere opsporingsambtenaren is nu een ressortelijke bevoegdheid van de procureur-generaal (PG). Het is daarbij mogelijk dat de PG's verschillend omgaan met het verlenen van bijzondere opsporingsbevoegdheid.

6 VERKEERSHANDHAVING: DE STAND VAN ZAKEN

6.1 Budgettair ijkpunt

Elk interdepartementaal beleidsonderzoek dient een weergave van het budgettair ijkpunt te bevatten. Zoals eerder gezegd maakt verkeershandhaving onderdeel uit van de reguliere politie- en justitietaak en verrichten gemeenten ook taken terzake. Er is echter geen informatie beschikbaar over de uitgaven aan verkeershandhaving door deze instanties. Vanuit het voorschrift dat interdepartementale beleidsonderzoeken tenminste budgettair neutrale varianten moeten bevatten, vormen de huidige meerjarencijfers voor politie- en justitiezorg de budgettaire grenzen. Voor de meerjarencijfers verwijzen we naar de begrotingen van BiZa en Justitie.

De inkomsten uit hoofde van boeten en transacties op de Justitie-begroting worden wel apart geraamd. Deze raming omvat overigens meer dan alleen verkeerszaken. De ramingen van 1993 tot en met 2001 en realisatie tot en met 1996 geven het volgende beeld:

(in mln.)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
raming B&T	490	516	501	551	565	579	579	579	579
realisatie B&T	399	397	445	504	nvt.	nvt.	nvt.	nvt.	nvt.
	==	==	==	==	==	==	==	==	==
tekort	91	119	56	47	nvt.	nvt.	nvt.	nvt.	nvt.

bron: Begroting 1997 van het ministerie van Justitie

De realisatie sinds 1993 wordt gekenmerkt door een tekort. Dit hangt mede samen met een taakstellende verhoging van het niveau van verkeershandhaving. De inspanningen van het college van PG's en het OM zijn er op gericht om de raming van 1997 wel te realiseren. Daartoe zullen een aantal nieuwe handhavingsprojecten van start gaan.

Over de ontvangsten van gemeenten met betrekking tot het gefiscaliseerd parkeren ontbreekt geaggregeerde informatie.

6.2 Beschrijving ontwikkeling van de verkeershandhaving

Verkeer en waterstaat, politie en justitie zijn sinds enige jaren bezig om via allerlei verschillende projecten het niveau van de verkeershandhaving te verhogen. Deze paragraaf bevat informatie over die verschillende projecten.

6.2.1 Handhavingsbeleid

Indien de politie optreedt voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, is de officier van justitie het bevoegd gezag (art. 13 Politiewet 1993).

De uitgangspunten voor de verkeershandhaving zijn door de procureurs-generaal vastgelegd in het beleidsplan openbaar ministerie "Leidraad voor de verkeershandhaving" (1993, kortweg De Leidraad genoemd). Kern van het beleid is bestrijding van onveilig

verkeersgedrag (speerpunten MPV). Normconform gedrag garandeert echter niet dat er nooit ongelukken zullen plaatsvinden.

Uitgangspunt is dat een geïntegreerde en planmatige aanpak van infrastructurele maatregelen, voorlichting en handhaving nodig is voor een effectieve bestrijding van verkeersonveilig gedrag. De verkeershandhaving dient, aldus de leidraad, planmatig te geschieden in de vorm van gericht verkeerstoelichtprojecten. Handhaving is in principe sluitstuk: alleen voor zover verkeersonveiligheid niet afdoende met andere maatregelen kan worden bestreden, komt handhaving door politie en OM aan bod. Het OM heeft daarbij een sturende taak, zowel voor de kwaliteit als de kwantiteit van de verkeershandhaving. Het driehoeksoverleg is daarvoor de meest aangewezen overlegstructuur, aldus de leidraad. Tenslotte wordt er in de leidraad uitgegaan van een beheerste instroom van beschikkingen uit hoofde van de Wet Mulder, teneinde capaciteitsproblemen bij het OM te voorkomen en wordt uitgesproken dat verkeershandhaving geschiedt op basis van geplande capaciteit bij politie en OM.

6.2.2 Verkeersprojecten en kostenvergoedingen

Verkeerstoelicht tot 1994

Verkeershandhaving maakte tot 1994 deel uit van het reguliere takenpakket van politie en justitie. Er was geen sprake van aparte kostenvergoeding voor verkeershandhaving.

Gericht VerkeerstoelichtProjecten (GVP, vanaf 1993)

De projecten die uit De Leidraad voortvloeien, worden Gericht VerkeerstoelichtProjecten (GVP's) genoemd. De leidraad bevat tips en adviezen over hoe dergelijke projecten kunnen worden opgezet en uitgevoerd.

Beleidsintensivering (1994) en Projecten Verkeershandhaving (1996)

In 1994 heeft een beleidsintensivering plaatsgevonden, die gericht was op het behalen van een per politieregio en voor het KLDP taakstellend aantal processen-verbaal voor snelheidsovertredingen en rood lichtnegatie door gemotoriseerd verkeer. De beleidsintensivering ging daarbij slechts uit van repressie en ging voorbij aan de vraag naar de verkeersonveiligheid op de plaats waar gecontroleerd werd. Teneinde deze knelpunten bij de operatie beleidsintensivering te ondervangen en meer recht te doen aan de doelstellingen van de Leidraad, is vanaf 1-1-1996 begonnen met het opzetten van Projecten Verkeershandhaving (snelheid en rood licht). Daarbij wordt een optimum gezocht tussen effectiviteit en efficiency: met zo weinig mogelijk mensen en middelen zo veel mogelijk de subjectieve pakkans verhogen. In 1996 zijn in totaal 23 Projecten Verkeershandhaving opgestart. In 1997 zullen daar weer nieuwe projecten bij komen en zijn er weer nieuwe projecten opgestart.

Voor beide handavingsintensiveringen was (en is) een onkostenvergoedingsregeling van kracht. Daarbij vormt het aantal in 1992 gerealiseerde processen-verbaal de ondergrens. Voor het aantal pv's boven deze ondergrens vindt onkostenvergoeding plaats.

Evaluaties

Begin 1997 is een eindrapport uitgebracht van de evaluatie van de Leidraad over 1994-

1996²⁵. Dit rapport geeft aan dat eind 1995 over 35 GVP's werd gerapporteerd. Bij 15 daarvan was sprake van zowel infrastructurele maatregelen als voorlichtingsactiviteiten en handhaving. Bij 17 andere van de 35 GVP's is sprake van een gecombineerde aanpak van handhaving en voorlichting. Hoewel de partners in de driehoek in principe de gedachten van De Leidraad steunen, blijkt het in praktijk wel eens aan menskracht, communicatie en betrokkenheid te ontbreken. Mede oorzaak hiervan is de Beleidsintensivering die kort na het uitbrengen van De Leidraad werd ingevoerd.

Uit hetzelfde rapport blijkt dat aansturing van de GVP's door het OM ten aanzien van de andere maatregelen dan handhaving niet mogelijk is. Een integrale aansturing en financiering is in de praktijk moeilijk. Eén van de conclusies is dan ook dat de Leidraad voor de verkeershandhaving aan vernieuwing toe is.

Uit het eveneens begin 1997 verschenen rapport over de evaluatie van de beleidsintensivering²⁶ blijkt dat de beleidsintensivering tot een aanzienlijke vergroting van het aantal opgelegde bekeuringen voor snelheid en rood licht heeft geleid. De meeropbrengst (ten opzichte van 1992) van de operatie beleidsintensivering bedraagt over 1994 12,5 mln. en over 1995 83 mln. (exclusief verrekening van gemaakte kosten en geleverde goederen). De subjectieve pakkans is echter niet aantoonbaar vergroot.

Gebiedsprojecten (1997)

In aanvulling op de uitbreiding van de GVP's, zijn in mei 1997 vijf gebiedsprojecten gestart in zeven arrondissementen. De meerwaarde van de gebiedsprojecten ten opzichte van de projecten verkeershandhaving wordt gevormd door de volgende punten:

- De gebiedsprojecten hebben betrekking op een gebied waardoor over de volle breedte van het wegennet in samenhang wordt gewerkt. Het voordeel daarvan is dat verschuivingseffecten in het normovertredend gedrag van verkeersdeelnemers (van bijvoorbeeld hoofdwegennet naar onderliggend wegennet) worden gesignaleerd en aangepakt.
- Er wordt gepoogd het kritisch handhavingsniveau te bereiken, waarbij de effectiviteit van de extra handhavingsinspanningen aangetoond wordt door een dalend aantal overtredingen en derhalve een dalend aantal bekeuringen en opbrengsten.
- Er vindt een duidelijke verschuiving plaats naar kosteneffectiviteit: er wordt afstand genomen van de in bepaalde opzichten zeer effectieve standhoudingen. De (beperkte) vrijgevallen capaciteit zal ingezet worden voor standhoudingen bij verkeersdelicten die niet technisch geconstateerd kunnen worden.

Noot 25 Brand, A.B. en A.J. Rooijers. Evaluatie OM-Leidraad voor de verkeershandhaving 1994-1996. Eindrapport. Verkeerskundig studiecentrum Rijksuniversiteit Groningen, 1997.

Noot 26 Brand, A.B. en A.J. Rooijers. Evaluatie van operatie Beleidsintensivering 1994-1996. Verkeerskundig studiecentrum Rijksuniversiteit Groningen, 1997.

- De financiële prikkel wordt anders van aard. Het accent verschuift van betaling van onkosten achteraf voor elk proces-verbaal (boven een bepaald niveau), naar financiering van onkosten voor de gehele projectinzet. Dit gebeurt door vooraf kwalitatieve eisen te stellen aan de inzet voordat tot goedkeuring van een projectplan wordt overgegaan, en toetsing achteraf of aan de voorwaarden is voldaan.

-o-

Bijlage**Samenstelling van de werkgroep**

mr. B. Staal	voorzitter lid Eerste Kamer der Staten-Generaal Partner/directeur BCG Interim Management (Boer en Croon Groep)
drs. F. Bouwmeester	secretaris Ministerie van Financiën, directie Inspectie der Rijksfinanciën bureau Heroverweging en Beleidsonderzoek en sectie Binnenlandse Zaken
mr. B.J.M. Peters	Ministerie van Financiën, directie Inspectie der Rijksfinanciën sectie Justitie en Financiën
mr. J.F.L. Roording	Ministerie van Justitie directie Wetgeving
mr. G.P.A. Aler	Ministerie van Justitie directie Strafrechtelijke Handhaving
drs. L.E.C. van der Boor	Ministerie van Justitie directie Strafrechtelijke Handhaving
mr. H.P. Heida	Ministerie van Verkeer en Waterstaat hoofddirectie van de Waterstaat hoofdafdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken RWS
mr. H.S.P.M. Moonen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat hoofddirectie van de Waterstaat hoofdafdeling Verkeersveiligheid
mr. R.H. Schouten	Ministerie van Verkeer en Waterstaat hoofddirectie van de Waterstaat hoofdafdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken RWS
drs. L. Kooijman	Ministerie van Binnenlandse Zaken directie Politie
mr. drs. R.K. Visser	Ministerie van Algemene Zaken



Gf2Now

