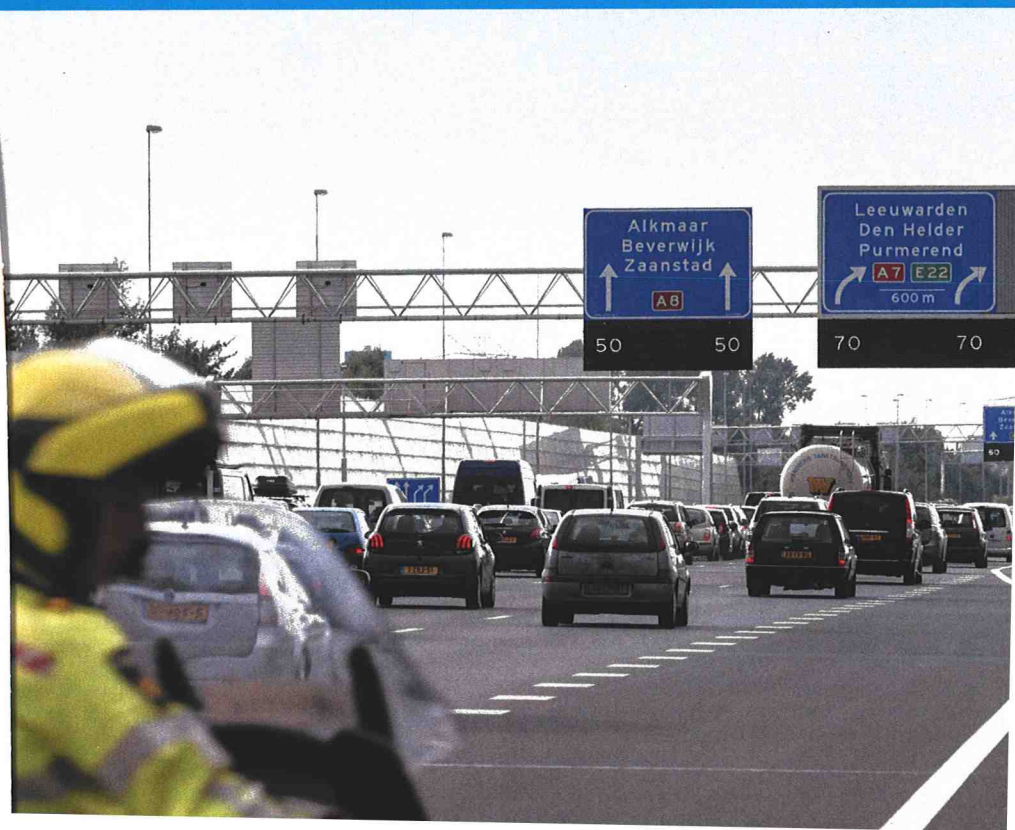




IBO

Verkeershandhaving





IBO Verkeershandhaving

Datum mei 2016

Colofon

Titel	Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verkeershandhaving
Bijlagen	5 bijlagen
Inlichtingen	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse

Inhoud

Samenvatting—7

1 Inleiding—17

- 1.1 Aanleiding—17
- 1.2 Onderzoeksvragen—17
- 1.3 Aanpak en leeswijzer—17

2 Overzicht huidig beleid verkeershandhaving—18

- 2.1 Doelstellingen voor verkeersveiligheid, milieu en doorstroming op de weg—18
 - 2.1.1 Beleidsdoelen verkeersveiligheid—18
 - 2.1.2 Beleidsdoelen milieu—20
 - 2.1.3 Beleidsdoelen geluid—20
 - 2.1.4 Beleidsdoelen doorstroming—21
- 2.2 Handhavingsbeleid—21
 - 2.2.1 Wettelijke basis en speerpunten van verkeershandhaving—21
 - 2.2.2 Handhavingsmiddelen—22
 - 2.2.3 Sanctiebeleid—24
 - 2.2.4 Infrastructurele maatregelen, voorlichting en educatie—26
- 2.3 Actoren en governance—26
 - 2.3.1 Ministeries—26
 - 2.3.2 Rijksorganisaties—27
 - 2.3.3 Lokale overheden—28
 - 2.3.4 (Regionale) Samenwerkingsverbanden—29
- 2.4 Kosten en ontvangsten verkeershandhaving—29
 - 2.4.1 Uitgaven en ontvangsten verkeershandhavingsbeleid—29
 - 2.4.2 Raming boetes en transacties—31
 - 2.4.3 Maatschappelijke kosten van verkeersongevallen—31

3 Analyse – Doelmatigheid en effectiviteit van verkeershandhaving—33

- 3.1 Ongevallen: wie, waar en waardoor—33
- 3.2 Effectiviteit van enforcement, engineering en education—36
 - 3.2.1 Effectiviteit van de verkeershandhavingsmiddelen (enforcement)—36
 - 3.2.2 Effectiviteit van infrastructuur in relatie tot verkeershandhaving (engineering)—39
 - 3.2.3 Effectiviteit van voorlichting in relatie tot verkeershandhaving (education)—40
 - 3.2.4 De drie E's en de handhavingsmiddelen vullen elkaar aan, maar er is geen optimale n bekend—40
- 3.3 Effectiviteit van sancties en educatieve maatregelen—41
 - 3.3.1 Pakkans is belangrijker dan de hoogte van de boete—41
 - 3.3.2 Acceptatie van sanctie vergroot effect—43
 - 3.3.3 Puntensystemen hebben weinig effect door lage pakkans en gebrek aan communicati
43
 - 3.3.4 Cursussen als aanvulling op straffen—44
 - 3.3.5 Andere maatregelen: rijvaardigheidsonderzoek en alcoholslotprogramma—44
- 3.4 Ontvangsten, ramingen en uitgaven—45
 - 3.4.1 Oorzaken van tegenvallende ontvangsten—45
 - 3.4.2 Budgettaire prikkel handhavingsbeleid—47
- 3.5 Gespreide verantwoordelijkheden—49
 - 3.5.1 Beleidsdoelen en handhaving zijn belegd bij verschillende ministeries—49
 - 3.5.2 Verkeershandhaving is geen prioriteit—50

Zoeken naar regie en sturing—50

Conclusies—53

Beleidsvarianten—59

Variant: integrale afweging en regie van digitale handhavingsmiddelen naar wegbeheerder—59

Welke problemen worden met deze variant opgelost?—60

Neveneffecten, voorwaarden en haalbaarheid—60

Variant: Versterking van verkeershandhaving—60

Welke problemen worden met deze variant opgelost?—62

Neveneffecten, voorwaarden en haalbaarheid—63

Boeteontvangsten anders beleggen; waarborgen voor op veiligheid gerichte handhaving—64

Variant: Progressief en risicogericht boetestelsel—67

Welke problemen worden met deze variant opgelost?—67

Neveneffecten, voorwaarden en haalbaarheid—67

Variant: Techniek—68

Welke problemen worden met deze variant opgelost?—69

Neveneffecten, voorwaarden en haalbaarheid—69

Geraadpleegde bronnen—70

Bijlage 1 Taakopdracht IBO Verkeershandhaving—75

Bijlage 2 Ongevallen: leeftijden, locaties en oorzaken—78

Bijlage 3 Samenstelling van de werkgroep—82

Bijlage 4 Voorgestelde maatregelen uit SWOV onderzoek 'Opschakelen naar meer verkeersveiligheid' en kansen voor uitvoering volgens Ministerie van IenM—83

Bijlage 5 Lijst met geïnterviewde en geraadpleegde experts—84

Samenvatting

In dit Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) is onderzocht in welke mate het verkeershandhavingsbeleid in Nederland momenteel doelmatig en doeltreffend is vormgegeven in relatie tot verkeersveiligheid, milieu en doorstroming op de weg. De aanleiding voor dit IBO was tweeledig. Ten eerste is er een toename te zien in het aantal verkeersslachtoffers. Internationaal gezien was Nederland jarenlang een voorloper op het gebied van verkeersveiligheid en de daar aan gekoppelde verkeershandhaving. Nederland behoort nog steeds tot de meest veilige landen in Europa, maar sinds enkele jaren is er wel een stijging in het aantal ernstig verkeersgewonden. De gestage afname van het aantal verkeersdoden, met uitzondering van 2015 toen er een stijging was, ga in de richting van het beoogde maximale aantal van 500 verkeersdoden in 2020. Met ruim 20.000 ernstig verkeersgewonden in 2014 komt het doel van maximaal 10.600 ernstig verkeersgewonden in 2020 nog niet in zicht. Ten tweede blijft sinds 2007, met uitzondering van 2013, de realisatie van de ontvangsten op het artikel Boeten en Transacties achter bij wat van tevoren in de begroting werd geraamd. Dit artikel op de begroting van het ministerie van VenJ omvat het totaal aan ontvangsten van administratieve sancties, boetevonnissen, transactievoorstellen en strafbeschikkingen.

In het onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

1. Hoe is het beleid ten aanzien van de verkeershandhaving vormgegeven? Hoe zit de relatie tussen de verkeershandhaving en de doelen ten aanzien van verkeersveiligheid mede in relatie tot milieu- en doorstromingsaspecten eruit?
2. Hoe ziet het totale beleidsinstrumentarium eruit en hoe werken verschillende instrumenten op elkaar in?
3. Is het handhavingsbeleid ten aanzien van verkeersveiligheid en milieuaspecten effectief en efficiënt vormgegeven? Worden de beleidsdoelen (minder CO₂, minder geluidsoverlast, minder verkeersdoden en -gewonden) behaald? Is de causaliteit tussen beleidseffect en -inzet aantoonbaar of aannemelijk?
4. Zijn de totale (maatschappelijke) kosten en opbrengsten van de Wvhw en het strafrecht in het kader van de verkeershandhaving en de beleidsdoelen proportioneel? Zouden de doelen tegen lagere kosten kunnen worden bereikt?
5. Welke aanpassingen in het handhavingsbeleid kunnen de effectiviteit en doelmatigheid vergroten (handhavingsmix)?

De werkgroep heeft de vragen middels literatuuronderzoek, werkbezoeken en interview beantwoord. In de afgelopen jaren zijn verbeteringen in het beleid van verkeershandhaving doorgevoerd, maar de werkgroep ziet dat op een aantal punten verbetering mogelijk is.

Verkeershandhaving is gericht op het handhaven van regels en het veiliger maken van de Nederlandse wegen. Doorstroming, geluid en milieu zijn momenteel geen bepalende doelstellingen (meer) voor het verkeershandhavingsbeleid. Verkeersveiligheid is het belangrijkste doel van verkeershandhaving, maar dit doel wordt niet alleen middels handhaving bereikt. Handhaving is één van de drie onderdelen van het verkeersveiligheidsbeleid, dat is vormgegeven in de visie Duurzaam Veilig. Volgens deze visie resulteert engineering, ofwel de infrastructurele en technische aanpassingen, in meest permanente gedragsverandering van verkeersdeelnemers. Met voorlichting en educatie (Education) worden verkeersdeelnemers voorbereid op verkeersdeelnemers. Daarna komt handhaving (Enforcement) in beeld, om te controleren of verkeersdeelnemers zich aan de regels houden. In de praktijk blijkt dat infrastructuur

aanpassingen soms hoge investeringen vragen en aanpassingen jaren vooruit worden gepland. In de tussenliggende periode kan er dan wel een verkeersveiligheidsprobleem zijn. In dergelijke gevallen is het van belang dat er op zo'n locatie - tijdelijk - wordt gehandhaafd ten behoeve van de verkeersveiligheid.

Het huidige verkeershandhavingsbeleid richt zich op de speerpunten verkeersveelplegers, afleiding (w.o. mobiele telefoon), alcohol, rood licht en snelheid. Als handhavingsmiddelen worden (een mix van) flitspalen, mobiele radarsets, trajectcontrolesystemen (TCS), de registervergelijking en handhaving door de politie (laserguns, staandhoudingen) ingezet. De meeste opgelegde sancties (boetes) worden administratiefrechtelijk afgehandeld onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv).

De verantwoordelijkheden voor het beleid omtrent en de inzet op verkeershandhaving liggen bij verschillende organisaties. Zo is de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) verantwoordelijk voor het beleid omtrent verkeersveiligheid, doorstroming en milieu en de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) is verantwoordelijk voor verkeershandhaving. De politie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de verkeershandhaving. Het Openbaar Ministerie (OM) voert het gezag over handhaving door de politie, de toepassing van de Wahv, beslist over vervolging van strafbare feiten en ziet toe op een goede uitvoering van de straf. Het landelijke parket van het OM voor verkeer, parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM), benoemt de speerpunten van verkeershandhaving, ondersteunt de lokale parketten in de aansturing van de regionale teams Verkeer, neemt de definitieve beslissing over locaties van flitspalen en is betrokken bij de plaatsing van TCS. Daarnaast zijn ook de rechtspraak, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Wegverkeer (RDW), het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), Rijkswaterstaat (RWS), provincies en gemeenten betrokken bij verkeershandhaving.

Op basis van een afweging van de maatschappelijke kosten en baten is er ruimte voor extra maatregelen die de verkeersveiligheid vergroten

Momenteel worden de doelen voor verkeersveiligheid niet gehaald. Ook zijn er nieuwe ontwikkelingen binnen verkeer waar beleid en handhaving nog niet op inspelen. De maatschappelijke kosten van verkeersongevallen bedragen €12,5 miljard per jaar. Niet alle kosten van verkeershandhaving zijn nu in kaart te brengen, maar deze zijn klein als ze worden afgezet tegen de omvang van de maatschappelijke schade van verkeersongevallen. De analyse in dit rapport laat zien dat er vanuit een maatschappelijk kosten-baten perspectief aanleiding is voor meer interventies die de verkeersveiligheid verhogen.

De analyse van de verkeersongevallen laat zien dat de risico's binnen de bebouwde kom groot zijn. Verkeersdoden vallen vooral op gemeentelijke wegen (61%) en provinciale wegen (21%). Ongevallen nemen af onder gemotoriseerd verkeer, met uitzondering van een toename onder automobilisten in 2015, en toe onder fietsers, waarbij ouderen en jongeren kwetsbare groepen zijn. Zo is van de dodelijke ongevallen 30% fietser. Van de ernstig verkeersgewonden betreft het in 52% van de gevallen een fietser die niet in aanraking is gekomen met een gemotoriseerd voertuig en in 11% van de gevallen een fietser die in botsing kwam met een motorvoertuig. Daarnaast loopt de doelgroep beginnende bestuurders risico met name door afleiding. Om de doelen van verkeersveiligheid te bereiken is het nodig om eerst het huidige gevoerde beleid aan te passen, voordat handhaving in beeld kan komen.

Conclusie 1: De drie E's worden op dit moment niet optimaal afgewogen

De verantwoordelijkheden en keuze voor de inzet op de drie E's liggen in verschillende handen en er is geen op zichzelf staande partij of samenwerkingsverband waarin de mix van de drie E's optimaal wordt afgewogen. Ook is de huidige structuur ingewikkeld, is er een groot aantal actoren betrokken en weten de betrokkenen elkaar niet altijd te vinden.

Op Rijksniveau blijkt dat de afstemming tussen de minister van IenM, als verantwoordelijke voor het beleid omtrent infrastructuur en voorlichting, en de minister van VenJ, als verantwoordelijke voor verkeershandhaving, niet altijd goed verloopt. Dit geldt ook voor de andere bestuurlijke niveaus; wegbeheerders zijn verantwoordelijk voor de infrastructurele aanpassingen en een deel van de voorlichting, maar zij zijn afhankelijk van het OM en de politie als het gaat om inzet op handhaving. Ook in de uitvoering zijn de verantwoordelijkheden verschillend belegd en zijn er tegenstrijdige belangen.

Op gemeentelijk niveau zijn verkeersveiligheid en –handhaving meestal pas een thema als er incidenten zijn. Provincies hebben beperkt invloed op de prioriteitstelling van politie en OM. Zo heeft een aantal provincies een Regionale Stuurgroep Verkeershandhaving waarin overleg plaatsvindt tussen wegbeheerders (provincies, gemeenten), politie en OM, maar dit is niet in alle provincies het geval. Deze gesprekken vinden in principe plaats aan de hand van verkeershandavingsplannen, maar bij een groot aantal wegbeheerders ontbreekt het aan een plan dat specifiek ziet op verkeersveiligheid en handhaving. Het parket CVOM heeft begin 2016 aangegeven dat alle provincies een Regionale Stuurgroep Verkeershandhaving vorm moet krijgen, maar doordat verkeershandhaving de verantwoordelijkheid is van de arrondissementsparketten heeft het parket CVOM geen mogelijkheid om dit af te dwingen.

Beleidsvariant integrale afweging en regie van flitspalen en trajectcontrolesystemen n. wegbeheerder

In aansluiting op deze conclusie ziet de werkgroep een beleidsvariant waarin de wegbeheerders de centrale regie krijgen bij het bepalen van de locaties en het aantal flitspalen en trajectcontrolesystemen (TCS). Zij zijn dan eindverantwoordelijk voor het terugdringen van rood licht en snelheidsovertredingen door een goede afweging tussen infrastructuur, voorlichting of educatie en de inzet van flitspalen en TCS. Ze krijgen hiervoor de budgetten voor uitgaven aan flitspalen en TCS. De wegbeheerders zijn het ministerie van IenM, als verantwoordelijke voor de wegbeheerder Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten. Op Rijksniveau (ministerie van IenM en OM) wordt een richtlijn voor de afweging van de drie E's, waarbinnen de optimale afweging kan worden gemaakt, en een beleidskader voor de twee handhavingsmiddelen opgesteld. De wegbeheerder legt over de afweging verantwoording af aan haar eigen democratische orgaan. Het OM blijft in deze variant verantwoordelijk voor opsporing en vervolging van strafbare feiten, de toepassing van de administratieve sancties en behoudt een toetsende rol bij de locaties van flitspalen en TCS conform de opgestelde beleidskade. Voor het onderhoud en herstel van deze handhavingsmiddelen sluit de wegbeheerder een zakelijk contract af, waarin de verantwoordelijkheden zijn afgesproken en gevolg voor niet functioneren voor rekening komen van de uitvoerder.

De overlegstructuur wordt in deze variant veranderd, doordat de bij verkeershandhaving betrokken partijen onder regie van de wegbeheerder met elkaar aan tafel zitten. Zij kunnen afspraken maken over prioritering en spreken ook over de andere speerpunten van handhaving. De staandehoudingen en strafrechtelijke overtredingen blijven in de variant wel de verantwoordelijkheid van het ministerie van VenJ.

Deze variant brengt een grote verandering in aansturing en verantwoordelijkheden met zich mee, waarbij gemeenten en provincies meer verantwoordelijkheden krijgen op verkeershandhaving.

Conclusie 2: Verkeershandhaving is geen landelijke prioriteit en wordt onvoldoende als een keten bekeken

In de Veiligheidsagenda tot 2018 is verkeershandhaving niet als prioritair thema benoemd. Dit terwijl er wel een landelijke doelstelling is voor het beperken van het aantal verkeersslachtoffers. Een vertaling van deze landelijke doelstelling in een handelingskader op het gebied van de drie E's is geboden. Gezien de hoge maatschappelijke kosten en toename van verkeersongevallen is het de vraag waarom dit nog niet gerealiseerd is.

Doordat verkeershandhaving geen landelijke prioriteit is, concurreert deze activiteit bij het lokaal gezag en het OM en daardoor in de basisteams bij de politie met andere prioriteiten. Binnen de politie is daarbij ook sprake van een verschuiving van verkeershandhaving naar opsporing in het verkeer en worden ook teams Verkeer ingezet voor opsporing in het verkeer, wat ten koste gaat van andere taken binnen verkeershandhaving. In hoeverre deze verschuiving optreedt is niet bekend. Wel is sinds een paar jaar een daling zichtbaar in het aantal boetes opgelegd na staandehoudingen door de politie.

Verkeersbeleid, handhavingsbeleid, sanctiebeleid en uitvoering vormen samen een keten. In het huidige systeem is niet geborgd dat deze onderdelen als keten worden gezien en de verantwoordelijkheden zijn over verschillende organisaties verdeeld. Ook wordt vanuit verschillende niveaus inzet van de politiecapaciteit gevraagd. De speerpunten voor verkeershandhaving worden in samenspraak met de politie door het OM bepaald. De inzet van de teams Verkeer wordt bepaald in overleg met politie, arrondissementsparketten en wegbeheerders of in de ROV of stuurgroep verkeershandhaving. De mate en soort van de inzet van de basisteams voor verkeershandhaving wordt bepaald in de lokale driehoek.

Beleidsvariant versterking van verkeershandhaving

Aansluitend bij deze conclusies ziet de werkgroep vier mogelijkheden om de verkeershandhaving te versterken:

- 1) In iedere regio moet een stuurgroep verkeersveiligheid komen, al dan niet op wettelijke basis. Hierin maken OM, politie en wegbeheerders de afweging op de drie E's. Zij werken op basis van het door de regionale driehoek vastgesteld integraal verkeersveiligheidsplan en worden geadviseerd door een werkgroep van politie en wegbeheerders die verkeersonveiligheidsanalyses maakt. De wegbeheerders hebben de regie bij de inzet van flitspalen en stemmen dit af met het OM. De locaties van TCS zijn een bestuurlijke afspraak tussen OM, RWS en de ministeries van IenM en VenJ. Deze variant sluit aan bij de leidraad van het OM uit 2016.
- 2) De centrale regie van teams Verkeer wordt belegd bij het parket CVOM, waardoor er strakker gestuurd kan worden op de inzet van de teams Verkeer, beter toegezien wordt op handhavingsplannen van de politie en op de realisatie van gemaakte afspraken. Aandachtspunt hierbij is dat het centraliseren van de regie de regionale verbinding mogelijk verzwakt.
- 3) Verkeershandhaving wordt als landelijke prioriteit benoemd in de Veiligheidsagenda, waardoor er bij het OM en de politie meer capaciteit beschikbaar voor zal worden gesteld. Een aandachtspunt bij deze variant is dat verkeershandhaving als prioritair thema moet worden afgewogen tegen andere prioriteiten uit de Veiligheidsagenda en ten koste gaat van de inzet op de andere thema's.

4) Wegbeheerders wordt de mogelijkheid gegeven om buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in dienst te nemen met meer bevoegdheden ten aanzien van verkeershandhaving. Aandachtspunten bij deze variant betreffen de opleiding die boa's moeten krijgen, het bepalen van de overtredingen waar deze boa's op handhaven en de afstemming met de politie. De inzet van boa's is voor het Rijk alleen budgettair neutraal indien wegbeheerders zelf beslissen of zij boa's in dienst nemen. De kosten komen dan op provinciaal en lokaal niveau terecht, waardoor het aan de afweging van wegbeheerders overgelaten wordt of zij boa's willen inzetten. Aandachtspunt bij het uitbreiden van de huidige handhavingscapaciteit betreft dat eerst moet worden bekeken of de bestaande capaciteit wel efficiënt genoeg wordt ingezet.

Conclusie 3: Afgelopen jaren veel majeure tegenvallers

Sinds 2007 zijn de boeteontvangsten van verkeershandhaving ieder jaar lager dan de boeteontvangsten die in de begroting zijn geraamd, met uitzondering van 2013. Maatregelen om de tegenvallers te voorkomen en ontvangsten te vergroten hebben niet voldoende geholpen. Belangrijke oorzaken voor de tegenvallende ontvangsten in de afgelopen tijd zijn de afschaffing van het bonnenquotum, slijtage aan en vervanging van trajectcontrolesystemen, gewijzigde prioriteitstelling bij de politie waardoor er minder staandhoudingen plaatsvinden, de economische crisis en het niet voldoende meenemen van gedragseffecten bij de geraamde ontvangsten. Daarnaast hebben veranderingen in het verkeersveiligheidsbeleid en snelhedenbeleid, waar het ministerie van IenM en andere wegbeheerders verantwoordelijk voor zijn, financiële gevolgen gehad.

Conclusie 4: Budgettaire prikkel vraagt om waarborgen

De hoogte van boetes en omvang en aard van de handhavingsinspanning dienen dusdanig gekozen te worden dat deze aansluiten bij de maatschappelijke afweging over verkeersveiligheid. Het feit dat verkeershandhavingsbeleid geld oplevert, kan er leiden dat de hoogte van de boetes en omvang en aard van de handhavingsinspanning voornamelijk budgettair gedreven zijn of kan in ieder geval die perceptie in de maatschappij teweeg brengen. Dit geldt het sterkst bij digitale handhavingsmiddelen: eenvoudige constatering van overtredingen met behulp van digitale handhavingsmiddelen in combinatie met de afdoening daarvan op basis van kentekenaansprakelijkheid, maakt dat deze vorm van handhaving voor weinig kosten kan plaatsvinden en dat de boeteontvangsten de kosten van inning ruim overstijgen. Budgettaire prikkel kan ten koste gaan van de integriteit van de handhaving en de geloofwaardigheid van het overheidsoptreden. Deze gevoeligheid vraagt om het bouwen van waarborgen met betrekking tot de besluitvorming over de inzet van (digitale) handhavingsmiddelen en het neerslaan van de ontvangsten daarvan, alsmede transparantie en nauwkeurigheid van het handhavingsbeleid, zodat hierover verantwoording wordt afgelegd.

Conclusie 5: Beter raming benodigd

Het verkeersveiligheidsbeleid, snelhedenbeleid, milieubeleid en beleid omtrent doorstroming zijn de verantwoordelijkheid van het ministerie van IenM en verkeershandhaving en de ontvangsten hiervan liggen bij het ministerie van VenJ. De ramingscomplexiteit wordt vergroot als er meerdere beleidsdepartementen betrokken zijn. Fluctuaties op de boeteontvangsten worden voor een deel bepaald door veranderingen in beleidsterreinen waar het ministerie van IenM verantwoordelijk voor verkeersveiligheid en snelhedenbeleid. Normaliter wordt er gekozen voor compensatie door het beleidsverantwoordelijke departement, maar dat is hier niet gebeurd. Er ligt dan ook ruimte om de raming in de toekomst verder te verbeteren door de oorzaken van fluctuaties in boeteontvangsten, waaronder de gedragseffecten en wijzigingen van beleid, beter mee te nemen in de ramingen en het bijstellen van de raming als deze

wordt gehaald of bij beleidswijzigingen. Ook kunnen afspraken gemaakt worden over compensatie door beleidswijzigingen. Een verdere verbetering van de raming op basis van het onderliggende beleid verkleint de kans op substantiële mee- en tegenvallers en leidt er daarmee toe dat de budgettaire beheersbaarheid van de boeteontvangsten aanmerkelijk kan worden vergroot.

Conclusie 6: Versterkte gevolgen van de budgettaire prikkel

Conform de begrotingsregels voor budgettaire beheersbaarheid is het ministerie van VenJ verantwoordelijk voor tegenvallers in de boeteontvangsten en dient zij deze op de eigen begroting op te lossen, net zoals het geval is bij de begrotingen van andere ministeries. Tegenvallers in boeteontvangsten kunnen opgelost worden met aanpassingen in het handhavingsbeleid, of met besparingen op andere beleidsterreinen van het ministerie van VenJ. Binnen het handhavingsbeleid zijn er met name twee mogelijkheden: het vergroten van de inzet van digitale handhavingsmiddelen, deze leveren meer op dan zij kosten, of het verhogen van de boetes. Daarbij geldt dat veranderingen in verkeersveiligheidsbeleid en snelhedenbeleid, waar het ministerie van IenM verantwoordelijk voor is, financiële gevolgen hebben voor de boeteontvangsten die op de begroting van het ministerie van VenJ staan. Dit maakt de budgettaire beheersbaarheid complexer; de mogelijkheden voor VenJ om tegenvallers op te lossen zijn immers beperkt tot het handhavingsdeel.

Deze budgettaire prikkel om boeteontvangsten te genereren werkt ook door in de ramingen van boeteontvangsten in de begroting, doordat het een afwachtende houding stimuleert bij het verwerken van neerwaartse aanpassingen in de ramingen van boeteontvangsten tijdens een kabinetsperiode.

In de praktijk doet deze spanning zich voor. Zo is een aanleiding van de recent genomen beleidsmaatregelen (waaronder het verhogen van de boetes in 2011 en 2012), naast de verkeersveiligheid ook het verhogen van de boeteontvangsten geweest, om tegenvallers ten opzichte van de in de begroting geraamde boeteontvangsten te verminderen. Er zijn daarnaast indicaties dat de huidige hoogte van de boetes de politie ontmoedigt om deze uit te schrijven. Er zijn in de praktijk over de hele linie echter geen indicaties dat de inzet van handhavingsmiddelen intensiever is dan maatschappelijk optimaal zou zijn. Het grote aantal verkeersongevallen en volgens zeer recente cijfers weer oplopend aantal doden, in combinatie met de grote maatschappelijke baten die jaarlijks kunnen optreden indien verkeersongevallen worden voorkomen (jaarlijks €12,5 miljard) maakt dat er juist aanleiding is een betere afweging van de 3 E's. Hierbij is het van belang dat niet de budgettaire prikkel leidend is bij de inzet van de handhavingsmiddelen, maar de verkeersveiligheid.

Beleidsvariant: Boeteontvangsten anders beleggen

Subvariant 0: Verbeteringen in huidige situatie (no regret)

Ook wanneer de verdeling van verantwoordelijkheden en budgetten over de departementen IenM en VenJ ongewijzigd blijft, zijn de gevolgen van de budgettaire prikkel in te dammen middels een aantal maatregelen:

- Ten eerste door het verbeteren van de raming door deze goed te baseren op verkeersbeleid (ministerie van IenM), op de handhavingsinspanningen gericht op verkeersveiligheid (ministerie van VenJ) en op evidence based informatie over gedragseffecten. De ramingen dienen kortom goed aan te sluiten bij de gestelde doelen voor verkeersveiligheid en de gemaakte afspraken over hoe deze te behalen. Gedragseffecten zijn sinds 2015 al in de raming opgenomen, maar dit kan nog verder worden verbeterd. Ook kan meer countervailing power in het

ramingsproces worden ingebouwd, bijvoorbeeld door een onafhankelijke partij a het CPB daarin een rol te geven.

- Ten tweede door een integraal plan van aanpak waarin de handhaving direct is gekoppeld aan de gestelde beleidsdoelen voor verkeersveiligheid.
- Ten derde kan er bij wijzigingen van beleid gerelateerd aan verkeershandhaving een uitvoeringstoets worden uitgevoerd. Deze toets maakt het effect voor de verkeersveiligheid en de financiële gevolgen inzichtelijk en draagt daarmee bij aan de budgettaire beheersbaarheid. Indien deze uitvoeringstoets aangeeft dat aanpassingen in het verkeersveiligheidsbeleid tot minder boeteontvangsten op VenJ-begroting leiden, dan dient dit – zoals gebruikelijk in het begrotingsproces door het beleidsverantwoordelijke departement meegenomen te worden in het begrotingsproces van dit departement; specifieke dekking door het beleidsverantwoordelijke departement is daarbij het uitgangspunt.

Indien boeteontvangsten anders worden belegd, dan moeten er ook afspraken worden gemaakt over hoe wordt omgegaan met mee- en tegenvallers. De werkgroep ziet een drietal mogelijkheden voor het anders beleggen van de boeteontvangsten:

Subvariant 1: Boeteontvangsten digitale handhavingsmiddelen naar wegbeheerders

In aansluiting bij de variant 'integrale afweging en regie van digitale handhavingsmiddelen naar wegbeheerder', kan er voor gekozen worden om zowel de uitgaven als de boeteontvangsten van de digitale handhavingsmiddelen te beleggen bij de wegbeheerders. Dit betekent dat het ministerie van IenM, de provincies en gemeenten de uitgaven en boeteontvangsten op hun begroting krijgen van de trajectcontrolesystemen (TCS) en flitspalen die op de wegen staan die onder hun beheer vallen. Door naast het beleggen van de regisseur functie over de inzet bij de drie bestuurlijke niveaus met duidelijke beleidskaders ook alle kosten en baten op de niveaus in één hand te leggen wordt het makkelijker mogelijk om een optimale mix te maken tussen investeren in infrastructuur, communicatie en handhaving. Daarmee wordt mogelijk dat de aard en omvang van het handhavingsbeleid wordt gebaseerd op basis van de doelen van het (lokale) veiligheidsbeleid.

Deze overheveling van ontvangsten betekent een overheveling van substantiële budgetten - inclusief risico's en verantwoordelijkheden - tussen departementen en decentrale overheden. Deze subvariant neemt de budgettaire prikkel niet weg; de wegbeheerder kan immers een dure aanpassing van infrastructuur achterwege laten en kiezen voor handhaving, terwijl uit de maatschappelijke kosten batenafweging bijvoorbeeld blijkt dat infrastructurele aanpassingen meer effectief en efficiënt zijn. Dit kan afbreuk doen aan het Duurzaam Veilig beleid. Wel liggen beleid en budgettaire gevolgen in één hand, zodat een meer integrale verantwoordelijkheid bestaat voor verkeersveiligheid en voor de bijdrage van verkeershandhaving daaraan, en voor de budgettaire gevolgen van beleid. Daardoor kan de hele keten van het verkeersveiligheidsbeleid (de drie E's) worden gezien en zonodig worden bijgesteld; de vergroot de budgettaire beheersbaarheid, maar brengt wel mee dat het handhavingsbeleid regionaal uiteen kan lopen, hetgeen een grotere belasting voor de OM oplevert.

De boeteontvangsten die voortkomen uit staandehoudingen en andere middelen dan flitspalen en TCS en boetes voortkomend uit het strafrecht blijven in deze variant bij het ministerie van VenJ, omdat de wegbeheerders geen directe rol hebben in de taken van de politie, en vanwege de gewenste eenheid van het strafrecht. Er ontstaat daardoor een knip in de uitvoering van verkeershandhaving.

Subvariant 2: Boeteontvangsten van flitspalen en trajectcontrolesystemen naar ministerie van IenM

Een tweede mogelijkheid is om de boeteontvangsten voor flitspalen en TCS te beleggen bij het ministerie van IenM. Als centrale sturing gewenst is bij het digitale handhavingsbeleid, ligt deze subvariant meer in de rede dan subvariant 1. Door beleid- en budgettaire gevolgen in één hand te leggen, kan verkeershandhaving beter afgestemd worden op de doelen van verkeersveiligheid en zijn er meer knoppen om tegenvallers te voorkomen en op te vangen. Deze subvariant sluit ook goed aan op de variant 'integrale afweging en regie van digitale handhavingsmiddelen naar wegbeheerder'.

De boeteontvangsten die voortkomen uit staandehoudingen en andere middelen dan flitspalen en TCS en boetes voortkomend uit het strafrecht blijven bij het ministerie van VenJ in deze variant, omdat de wegbeheerders geen directe rol hebben in de taken van de politie, en vanwege de gewenste eenheid van het stafrecht. Er ontstaat daardoor een knip in de uitvoering van verkeershandhaving.

Ook deze subvariant neemt de budgettaire prikkel niet weg. Wel liggen beleid en budgettaire gevolgen in één hand, zodat een meer integrale verantwoordelijkheid bestaat voor verkeersveiligheid en de bijdrage van verkeershandhaving daaraan. Daardoor worden de budgettaire gevolgen van beleid (zoals het aanpassen van verkeersregels) in de afweging betrokken en niet bij een andere partij neergelegd; bovendien kan de hele keten van het verkeersveiligheidsbeleid (de drie E's) worden gezien en zo nodig worden bijgesteld; dit vergroot de budgettaire beheersbaarheid.

Subvariant 3: Boeteontvangsten als generaal dossier of buiten uitgavenkader

De enige manier om de budgettaire prikkel bij de afweging over verkeershandhaving op te heffen, is om bijzondere afspraken te maken over de compensatie van mee- en tegenvallers bij de boeteontvangsten. Dit kan door af te spreken dat mutaties op de ontvangstenraming niet langer specifiek gecompenseerd dienen te worden, maar generaal. Dit betekent dat compensatie elders op de rijksbegroting gevonden moeten worden, bijvoorbeeld naar rato over alle departementale begrotingen en dus niet specifiek op het voor de ontvangsten verantwoordelijke departement. Deze subvariant is een uitzondering op de huidige standaard begrotingsregels. Een alternatief voor generale compensatie zou ook kunnen zijn de ontvangsten geheel buiten het uitgavenkader te plaatsen en onderdeel te laten zijn van de afwegingen met betrekking tot het begrotingssaldo van de begroting. Overigens kan ook bij een generaal dossier of buiten het kader plaatsen van de ontvangsten de perceptie blijven bestaan dat de digitale handhaving mede gericht is op het genereren van ontvangsten, vergelijk het generaal dossier van de gasbaten.

Conclusie 7: De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) is efficiënt in verwerken grote aantallen verkeersboetes, omdat de kentekenhouders aansprakelijk is, maar kan recidive niet aanpakken

De afdoening van verkeersovertredingen op basis van de Wahv, ook wel Wet Mulder genoemd, zorgt er voor dat jaarlijks grote aantallen verkeersboetes kunnen worden verwerkt. Doordat sancties voor lichte, ethisch neutrale overtredingen op basis van het kenteken van het voertuig aan de kentekenhouders kunnen worden opgelegd en de bestuurder daarbij niet hoeft te worden achterhaald, maakt dit een hoge pakkans mogelijk voor overtredingen die onder de Wahv vallen. Doordat de overtredingen op kenteken worden uitgeschreven en er dus binnen de Wahv recidive van de bestuurder niet kan worden geregistreerd, is het niet mogelijk om veelplegers van overtredingen die onder de Wahv vallen aan te pakken. Van plegers van ernstige verkeersdelicten die

onder het strafrecht vallen, zoals rijden onder invloed, wordt recidive bijgehouden waardoor zij bij herhaaldelijke overtredingen zwaardere straffen kunnen krijgen.

Beleidsvariant: progressief en risicogestuurd boetestelsel

Een manier om veelplegers aan te pakken is middels een progressief en risicogericht boetestelsel. De hoogte van de boetes is gebaseerd op het risico voor de verkeersveiligheid van de overtreder. Een hogere boete bij een herhaaldelijke overtreder heeft een afschrikwekkende werking. Het baseren van het risico van de overtreder op wetenschappelijk onderzoek draagt bij aan de objectivering van de boetheogtes en daarnaast aan de sociale acceptatie van boetes. Het bijhouden van recidive is niet mogelijk binnen de Wvha. Kenmerkend voor het stelsel onder de Wvha namelijk dat lichte overtredingen op kenteken geregistreerd kunnen worden zonder dat de bestuurder hoeft te worden achterhaald en dat overtredingen worden afgedaan met een van tevoren vastgestelde administratieve sanctie, zonder dat het overtredingsverleden wordt meegewogen. Om dit stelsel toe te passen is nieuwe specifieke regelgeving nodig.

Het baseren van boetheogtes op risico's vraagt om meer evidence based informatie. Een dergelijk stelsel kan gedragsveranderingen teweeg brengen. Doordat de exacte effecten onbekend zijn, kan hier middels stapsgewijze invoering rekening worden gehouden.

Conclusie 8: De subjectieve pakkans bepaalt voor een groot deel de preventieve werking van straffen, maar deze kan niet eenvoudig verhoogd worden

Om gedragsveranderingen teweeg te brengen onder weggebruikers zijn straffen in recente jaren verhoogd. Een hoge straf heeft alleen een (preventieve) werking als mensen ook daadwerkelijk het idee hebben dat ze de straf opgelegd kunnen krijgen. [De subjectieve pakkans betreft de perceptie van weggebruikers dat zij gepakt kunnen worden, wat zij vooral baseren op eigen ervaringen en die van bekenden en op informatie uit de media. De objectieve of daadwerkelijke pakkans is in Nederland voor groot op plekken waar vaste digitale handhavingsmiddelen staan, welke voornamelijk gericht zijn op snelheid en rood licht. Voor andere soorten overtredingen, zoals rijden onder invloed, afleiding en de aanpak van veelplegers, geldt dat de daadwerkelijke inzet van politieagenten nodig is om overtredders te kunnen bestraffen. Het verhogen van de objectieve pakkans op deze overtredingen vraagt een grote inzet middels staandhoudingen wat een relatief arbeidsintensieve handhavingsactiviteit is. De subjectieve pakkans kan alleen verhoogd worden middels een goed afgestemde en intensieve combinatie van handhavingsactiviteiten en communicatie via media.

Het aantal staandhoudingen is gedaald in recente jaren. Ten eerste doordat andere zaken dan verkeershandhaving op lokaal niveau prioritair zijn. Ten tweede doordat de teams Verkeer ook worden ingezet voor opsporing in het verkeer, wat ten koste gaat van andere taken binnen verkeershandhaving, en door vacatures bij de teams. Ten derde doordat een deel van de politieagenten de boetes te hoog vindt, waardoor zij eerder geneigd zijn een waarschuwing in plaats van een boete te geven. De daling van de kans op een boete is bekend bij weggebruikers, waardoor het aannemelijk is dat ook de subjectieve pakkans, en vooral de kans op een boete, daarmee lager is geworden. kan er toe leiden dat weggebruikers minder geneigd zijn zich aan de regels te houden wat negatieve gevolgen heeft voor de verkeersveiligheid.

Beleidsvariant techniek

Technische aanpassingen kunnen tot afleiding in het verkeer leiden, maar ze kunnen bijdragen aan een grotere verkeersveiligheid. Een voorbeeld van een succesvolle

technologische innovatie is de herinnering aan het omdoen van de gordel in de auto. Nieuwe techniek kan ook bijdragen aan verkeershandhaving, door te zorgen dat er geen afleidende apparatuur als smartphones gebruikt kunnen worden tijdens het rijden of door overtreiders beter aan te kunnen pakken. De werkgroep ziet de Intelligente Snelheidsassistentie (ISA) als voorbeeld van een dergelijke technische ontwikkeling. De ISA kan op drie manieren worden ingevoerd. Ten eerste als informierend instrument, door een waarschuwing aan de bestuurder te geven bij het overschrijden van de snelheidslimiet. Ten tweede als 'harde' ISA, waarbij de snelheid wordt begrensd. Ten derde als registrerend apparaat, waarbij het systeem het snelheidsgedrag bijhoudt. De geregistreerde gegevens kunnen gebruikt worden bij het opleggen van sancties. Het voorschrijven van een ISA in alle auto's kan alleen als dit op Europees niveau wordt vastgelegd. Daarbij is de ISA in potentie fraudegevoelig en vraagt een goede werking van een registrerende ISA dat er ook daadwerkelijk gevolgen zitten aan overtredergedrag.

Conclusie 9: Vergroten verkeersveiligheid en verbeteren verkeershandhaving vragen om meer inzicht in effectiviteit

De gestage afname van het aantal verkeersdoden, met uitzondering van 2015 toen er een stijging was, komt in de richting van het beoogde maximale aantal van 500 verkeersdoden in 2020. Met ruim 20.000 ernstig verkeersgewonden in 2014 komt het doel van maximaal 10.600 ernstig verkeersgewonden in 2020 vermoedelijk nog niet in zicht. Voorstellen van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) in 2015 voor aanvullende maatregelen omtrent verkeersveiligheid en -handhaving zijn door het ministerie van IenM ten dele overgenomen.

Het ontbreekt voor de jaren 2010-2014 aan goede gegevens over ongevallen en de inzet van verkeershandhaving. Zo is de registratie van ernstig verkeersgewonden in deze jaren verslechterd en is er daardoor weinig bekend over ongevallen in deze jaren. Sinds 2015 is er een grote verbeteringsslag gemaakt door politie en wordt in het Smart Traffic Accident Reporting (STAR) door verschillende partijen gewerkt aan koppeling van gegevens over verkeersongevallen.

Over de effectiviteit van de verkeershandhavingsmiddelen zijn vooral veel internationale studies en cijfers gepubliceerd, maar in hoeverre deze voor de Nederlandse situatie gelden is niet bekend. Om de middelen en handhaving dusdanig in te kunnen zetten dat de verkeersveiligheid vergroot wordt en de ramingen te kunnen baseren op evidence based informatie, is daarom meer onderzoek nodig. Onderzoek dient in ieder geval gegevens op te leveren over de effectiviteit en efficiëntie van de verschillende digitale handhavingsmiddelen op verschillende type locaties en gegevens over de effectiviteit en efficiëntie van staandehoudingen. Over de ongevallen zijn gegevens nodig over locaties, wie de slachtoffers zijn en wat de oorzaken zijn. Indien deze gegevens verbeteren, draagt dit bij aan de risicogestuurde aanpak die de minister van IenM onlangs aankondigde. Als bekend is waar en wanneer ongevallen plaatsvinden en welke indicatoren hier van belang zijn, kan de verkeershandhaving op effectieve en efficiënte wijze worden vormgegeven.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) richt zich op de vraag in welke mate het verkeershandhavingsbeleid in Nederland momenteel doelmatig en doeltreffend is vormgegeven in relatie tot verkeersveiligheid, milieu en doorstroming op de weg. De aanleiding voor dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste is er een toename te zien in het aantal verkeersslachtoffers. Internationaal gezien was Nederland jarenlang een voorloper op het gebied van verkeersveiligheid en de daar aan gekoppelde verkeershandhaving. Nederland behoort nog steeds tot de meest veilige landen in Europa, maar sinds enkele jaren is er wel een stijging in het aantal verkeersslachtoffers. De gestage afname van het aantal verkeersdoden, met uitzondering van 2015 toen er een stijging was, gaat in de richting van het beoogde maximale aantal van 500 verkeersdoden in 2020. Met ruim 20.000 ernstig verkeersgewonden in 2014 komt het doel van maximaal 10.600 ernstig verkeersgewonden in 2020 nog niet in zicht. Ten tweede bleef de realisatie van de ontvangsten op het artikel Boeten en Transacties achter bij de in de begroting geraamde ontvangsten. Dit artikel op de begroting van het ministerie van VenJ omvat het totaal aan ontvangsten van administratieve sancties, boetevonnissen, transactievoorstellen en strafbeschikkingen.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe is het beleid ten aanzien van de verkeershandhaving vormgegeven? Hoe ziet de relatie tussen de verkeershandhaving en de doelen ten aanzien van verkeersveiligheid mede in relatie tot milieu- en doorstromingsaspecten eruit?
2. Hoe ziet het totale beleidsinstrumentarium eruit en hoe werken verschillende instrumenten op elkaar in?
3. Is het handhavingsbeleid ten aanzien van verkeersveiligheid en milieuaspecten effectief en efficiënt vormgegeven? Worden de beleidsdoelen (minder CO₂, minder geluidsoverlast, minder verkeersdoden en -gewonden) behaald? Is de causaliteit tussen beleidseffect en -inzet aantoonbaar of aannemelijk?
4. Zijn de totale (maatschappelijke) kosten en opbrengsten van de Wvhw en het strafrecht in het kader van de verkeershandhaving en de beleidsdoelen proportioneel? Zouden de doelen tegen lagere kosten kunnen worden bereikt?
5. Welke aanpassingen in het handhavingsbeleid kunnen de effectiviteit en doelmatigheid vergroten (handhavingsmix)?

1.3 Aanpak en leeswijzer

Om de onderzoeksvragen van dit IBO te kunnen beantwoorden heeft de werkgroep zich verdiept in bestaande literatuur en beleidsstukken om een inventarisatie te maken van de beleidsdoelen en het beleidsinstrumentarium. Daarnaast zijn diverse deskundigen geïnterviewd (zie bijlage 5 voor een lijst van de geïnterviewde personen en geraadpleegde experts). Een hier uit volgende beschrijving van de beleidsdoelen, de instrumenten en de bijbehorende budgetten in de Rijksbegroting is weergegeven in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt de doelmatigheid en de doeltreffendheid van verkeershandhaving geanalyseerd. Handhaven we in Nederland op de juiste feiten om het verkeer veiliger te maken (doeltreffend)? Worden de beschikbare middelen goed ingezet om de doelen te bereiken (doelmatig)? De belangrijkste conclusies staan in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt een aantal beleidsvarianten beschreven die het handhavingsbeleid doeltreffender en doelmatiger maken.

2 Overzicht huidig beleid verkeershandhaving

Dit hoofdstuk start met een beschrijving van doelstellingen voor verkeersveiligheid, milieu en doorstroming op de weg waar verkeershandhaving een bijdrage aan levert (2.1). In 2.2 wordt ingegaan op het handhavingsbeleid, zowel de handhavingsmiddelen als het sanctiestelsel. Paragraaf 2.3 beschrijft de diverse actoren en hun rol binnen het verkeershandhaving domein, en tenslotte geeft 2.4 een overzicht van de relevante kosten en ontvangsten.

- 2.1 Doelstellingen voor verkeersveiligheid, milieu en doorstroming op de weg**
Verkeershandhaving draagt bij aan verschillende onderdelen van het mobiliteitsbeleid van IenM: verkeersveiligheid (2.1.1), milieu en geluid (2.1.2 en 2.1.3) en doorstroming (2.1.4). De beleidsdoelen waarop verkeershandhaving van invloed is, zijn samengevat in tabel 2.1.

Tabel 2.1. Beleidsdoelen waar verkeershandhaving effect op heeft

Speerpunten beleid	Beleidsdoelen
Verkeersveiligheid	- Aantal verkeersdoden is in 2020 max. 500 per jaar - Aantal ernstig verkeersgewonden in 2020 max. 10.600 per jaar
Milieu en geluid	- Voldoen aan Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit, middels Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit - Voldoen aan geluidsproductieplafonds (Wet milieubeheer) en verminderen geluidsoverlast (Wet geluidhinder)
Doorstroming	Voor doorstroming wordt getracht een kortere/ acceptabele/ gewenste reistijd in de spits te realiseren. Dit geldt voor alle trajecten (100%)

Bronnen: Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020, Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

2.1.1 Beleidsdoelen verkeersveiligheid

De beleidsdoelen verkeersveiligheid in Nederland zijn vastgelegd in het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020. De doelen zijn vastgesteld door het Rijk en de decentrale overheden en zijn geformuleerd als maximaal 500 verkeersdoden en maximaal 10.600 ernstig verkeersgewonden in 2020.

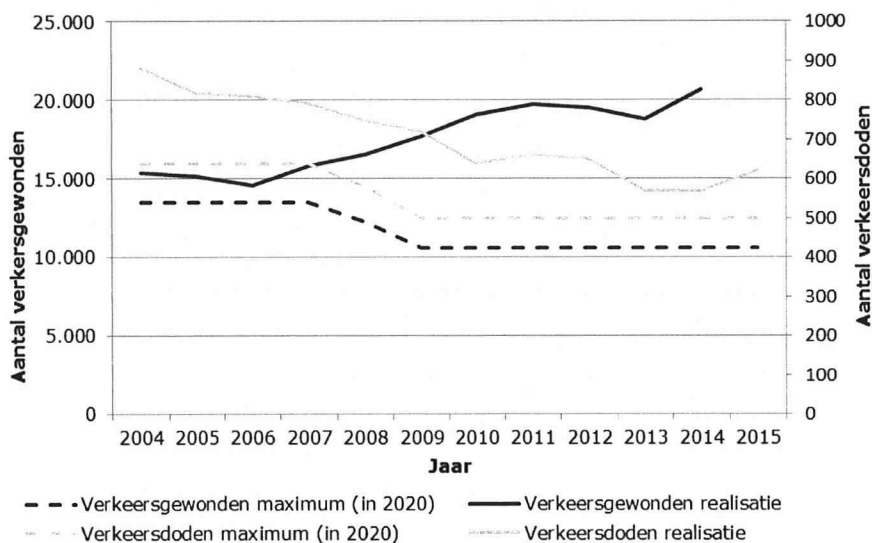
In 2011 steeg voor het eerst in jaren het aantal verkeersdoden, terwijl sinds 2006 het aantal ernstige verkeersgewonden stijgt (zie figuur 2.1). Extra maatregelen bleken nodig om het beoogde maximum in 2020 te kunnen halen. Daarom sprak het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) in 2012 met decentrale overheden en maatschappelijke organisaties 23 extra maatregelen af, vooral gericht op drie risicogroepen onder de verkeersslachtoffers: fietsers, senioren en (jonge) beginnende bestuurders.¹ Ook in 2015 is het aantal verkeersdoden gestegen ten opzichte van het jaar ervoor.

In 2014 was er ondanks de in 2012 extra genomen maatregelen een stijging zichtbaar in het aantal ernstig verkeersgewonden. Begin 2015 bracht de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) in opdracht van het ministerie van IenM een

¹ TK 2012-2013, 29398 nr. 340.

rapport uit genaamd 'Opschakelen naar meer verkeersveiligheid'.² SWOV heeft onderzocht welke extra maatregelen genomen zouden moeten worden om de beoogde maximale aantallen in 2020 te kunnen halen. Dit heeft een lijst met 18 maatregelen opgeleverd (zie bijlage 4). SWOV concludeert dat alleen bij inzet van alle 18 maatregelen er een kans bestaat dat de doelstelling voor ernstig gewonden binnen bereik komt. De minister van IenM concludeerde in een beleidsreactie op het rapport dat van de 18 maatregelen die SWOV noemt weliswaar op verschillende gebieden al het nodige in gang is gezet, maar dat volledige uitvoering van alle 18 maatregelen niet realistisch is.³

Figuur 2.1. Beoogd maximum versus realisatie verkeersdoden en ernstig verkeersgewonden⁴



Bron: SWOV (2015), Nota Mobiliteit (2004), Strategisch Plan Verkeersveiligheid (2009). Ten tijde van het verschijnen van dit rapport was het aantal verkeersgewonden in 2015 nog niet bekend.

Het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid is grotendeels gebaseerd op de verkeersveiligheidsvisie Duurzaam Veilig.⁵ Een van de centrale uitgangspunten binnen deze visie is de integrale aanpak van de elementen 'mens', 'voertuig' en 'weg'. Maatregelen op het gebied van mens, voertuig en weg zijn traditioneel onder te verdelen in techniek (weg en voertuig), handhaving, educatie en voorlichting.⁶ In de literatuur wordt dit vaak vertaald naar de Engelse termen *Engineering*, *Education* en *Enforcement*, ook wel de drie E's genoemd.

- *Engineering* ziet toe op een zodanige inrichting van de infrastructuur dat normen worden afgedwongen, denk bijvoorbeeld aan de drempels in een woonerf die ervoor zorgen dat niet harder kan worden gereden dan 15 km/h, of een fysiek

² SWOV (2014). Opschakelen naar meer verkeersveiligheid.

³ TK 2014-2015, 29398 nr. 466.

⁴ Tussen 2010 en 2014 was er geen goede registratie van ernstig verkeersgewonden. In 2015 is er een aantal verbeteringen in gang gezet, wat in de toekomst weer betere cijfers gaat opleveren. De beoogde maxima voor de afname van verkeersslachtoffers zijn in 2007, 2008 en 2009 neerwaarts bijgesteld.

⁵ SWOV (2013). Factsheet Duurzaam Veilig: uitgangspunten, misverstanden en relatie met andere visies.

⁶ Zie Doumen et al., 2010.

gescheiden fietspad bij 80 km/h wegen. Een ander aspect is een veilig ontwerp van voertuigen.

- *Education* dient ervoor te zorgen dat men door middel van voorlichting en educatie goed is voorbereid op alle situaties die men in het verkeer tegen kan komen. Denk hierbij aan de rijopleiding, maar ook campagnes als 'BOB, daar kun je mee thuis komen' en meer recent 'ONderweg, OFFline'.
- *Enforcement* is de controle door handhavende instanties zoals de politie of men zich aan de regels houdt. Dit gebeurt met technische middelen, maar ook door aanwezigheid op straat en staandhoudingen door de politie al dan niet met een sanctie tot gevolg.

De visie Duurzaam Veilig stelt dat als eerste de infrastructuur en techniek dienen aan te sluiten bij wat de mens kan. Middels voorlichting en educatie worden verkeersdeelnemers goed voorbereid op verkeersdeelname. Daarna komt handhaving in beeld, om te controleren of verkeersdeelnemers zich aan de regels houden.⁷

2.1.2

Beleidsdoelen milieu

Hogere snelheden leiden tot een hogere luchtverontreiniging; snelheidsovertredingen hebben daarmee een negatief effect op het milieu. Sinds 2007 zijn de eisen voor luchtkwaliteit opgenomen in de Wet milieubeheer, de belangrijkste milieuwet. De luchtkwaliteitseisen die deze wet stelt zijn gebaseerd op Europese richtlijnen. In de wet staan grenswaarden van bepaalde stoffen. Wanneer de grenswaarde wordt overschreden, kan als maatregel de maximum toegestane snelheid worden verlaagd. De instelling van lagere snelheidslimieten leidde er eind jaren '90 niet toe dat mensen zich beter aan de snelheid hielden, waardoor de uitstoot niet afdoende werd gereduceerd. Daarom werd in 2002 onder andere op de A13 bij Overschie de eerste trajectcontrole ingericht.⁸ Verkeershandhaving draagt daarmee bij aan het behalen van de grenswaarden voor luchtverontreiniging door eraan bij te dragen dat gemotoriseerd verkeer zich aan de snelheid houdt.

Vanwege hardnekkige overschrijdingen van met name de grenswaarden voor fijnstof is in 2009 het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) gestart. Daarbinnen werken het Rijk, de provincies en gemeenten samen om de Europese eisen voor luchtkwaliteit te realiseren.⁹ In het grootste deel van Nederland liggen de berekende concentraties fijnstof en stikstofdioxide onder de Europese grenswaarden. Desondanks blijft in enkele gebieden, voor beide stoffen, sprake van overschrijdingen.¹⁰ De overschrijdingen worden niet bestreden met verkeershandhaving – wel kunnen maximumsnelheden worden verlaagd waarna handhaving kan bijdragen aan de naleving daarvan.

2.1.3

Beleidsdoelen geluid

De doelstellingen voor geluid zijn vastgelegd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Verder geldt voor geluidsoverlast de Wet geluidhinder. De grenswaarden voor geluid verschillen, per soort geluid en per soort bebouwing. In 2013 viel de geluidsproductie langs rijkswegen in 99% van de gevallen lager uit dan het maximaal toegestane geluidsproductieplafond.¹¹ De geluidsproductie wordt met name bepaald door de maximumsnelheid op het traject. Verkeershandhaving draagt bij aan het behalen van de

⁷ SWOV (2013). Factsheet Duurzaam Veilig: uitgangspunten, misverstanden en relatie met andere visies.

⁸ TK 2003-2004, 28663 / 29200 XII nr. 11.

⁹ TK 2008-2009, 30175 nr. 88.

¹⁰ RIVM (2014). Monitoringsrapportage NSL 2014.

¹¹ Rijkswaterstaat, 2013a.

grenswaarden door eraan bij te dragen dat gemotoriseerd verkeer zich aan de snelheid houdt.

2.1.4 *Beleidsdoelen doorstroming*

Naast milieu, geluid en veiligheid is doorstroming een doel van verkeersregelgeving.¹² Doorstroming betreft het zoveel mogelijk voorkomen van files en verminderen van de reistijd van deur tot deur. Verkeershandhaving kan onder andere zorgen voor een lagere en meer constante snelheid van het verkeer, wat bijdraagt aan het verminderen van files en verkeersongevallen.

In de Nota Mobiliteit uit 2004 heeft het kabinet de ambitie geformuleerd dat in 2020 95% van alle verplaatsingen in de spits op het hoofdwegennet op tijd is.¹³ Sinds de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) uit 2012 wordt de doelstelling van 95% niet meer expliciet benoemd. Er wordt vooral ingezet op de benutting van de infrastructuur, bijvoorbeeld door spitsstroken ruimer open te stellen en afspraken met werkgevers om het woon-werkverkeer terug te dringen.¹⁴ Na succesvolle proeven met dynamische snelheden zijn deze inmiddels ingevoerd.¹⁵ Dit betekent dat gedurende drukke periodes lagere maximumsnelheden gelden die door matrixsignaalborden worden aangegeven. Sinds 2012 kent Nederland ook variabele snelheden op rijkswegen, waarbij bestuurders overdag een lagere snelheid mogen rijden dan 's avonds en 's nachts. Dit ging gepaard met een snelheidsverhoging op enkele trajecten, wat om infrastructurele aanpassingen vroeg om de verkeersveiligheid op hetzelfde niveau te houden. De snelheidsverhoging vergroot daarentegen de geloofwaardigheid van de snelheden, doordat men op brede wegen 's avonds en 's nachts harder mag rijden.¹⁶

2.2 **Handhavingsbeleid**

2.2.1 *Wettelijke basis en speerpunten van verkeershandhaving*

De belangrijkste wetten en regelingen die de basis vormen van de verkeershandhaving in Nederland zijn de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften uit 1992 (Wahv of ook wel 'Wet Mulder'), de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994), het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV 1990) en de Regeling voertuigen (RV). De Wahv is van toepassing op lichte verkeersovertredingen waarbij geen letsel aan personen is ontstaan of schade aan goederen is toegebracht. Deze verkeersovertredingen worden afgedaan met een administratieve sanctie. In de Wegenverkeerswet is onder meer strafbaar gesteld rijden onder invloed van alcohol (art. 8), het zodanig gedragen dat een aan de schuld van de verkeersdeelnemer te wijten verkeersongeval plaatsvindt met de dood of (zwaar) letsel als gevolg (art. 6), en doorrijden na een ongeval (art. 7). De RVV 1990 bevat de regels in het verkeer (bv. richting aangeven, maximumsnelheden, stoppen voor rood). De RV geeft tenslotte weer aan welke technische eisen een voertuig moet voldoen.

Tot 2016 richtte verkeershandhaving zich hoofdzakelijk op vijf speerpunten: helm, gordel, rood licht, alcohol en snelheid: de HelmGRAS-feiten. Deze feiten waren de belangrijkste oorzaken van het grootste deel van de verkeersongevallen. In iedere

¹² Zie artikel 2 van de Wegenverkeerswet 1994.

¹³ Dit wordt gedefinieerd als een reistijd van maximaal 20% langer of korter dan verwacht op langere afstanden (meer dan 50 kilometer) en maximaal 10 minuten op kortere afstanden. Voor snelwegen geldt een streefwaarde dat de gemiddelde reistijd in de spits maximaal anderhalf keer zo lang mag zijn als de reistijd buiten de spits. Op stedelijke (ring)wegen en niet-autosnelwegen, die onderdeel zijn van het hoofdwegennet, is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal twee keer zo lang als de reistijd buiten de spits.

¹⁴ Ministerie van Infrastructuur en Ruimte (2012). Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte 2012, p. 44.

¹⁵ Zie bijv. Rijkswaterstaat, 2012, p. 12.

¹⁶ Rijkswaterstaat, 2011.

politieregio werd tussen 1999 en 2003 een regionaal verkeershandhavingsteam (VHT, sinds 2013 teams Verkeer) opgezet om op deze speerpunten te controleren. Deze HelmGRAS-speerpunten bleven op hoofdlijnen hetzelfde. Wel zijn er in de loop der jaren accenten toegevoegd of verschoven, zoals bellen in de auto met de telefoon in de hand (sinds 2007) en het voeren van fietsverlichting (sinds 2009).

Het parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (parket CVOM; zie voor een omschrijving paragraaf 2.3.2) heeft eind 2015 een leidraad Handhavingsplan Verkeer¹⁷ opgesteld om de sturing op de verkeershandhaving te versterken en de kwaliteit van de handhavingsplannen van de teams Verkeer te verbeteren. De ambitie is om uiterlijk per 1 januari 2018 in alle regio's een stuurgroep Verkeersveiligheid¹⁸ actief te hebben en dat er een door de regionale driehoek vastgesteld integraal verkeersveiligheidsplan is, waarvan het verkeershandhavingsplan van de politie onderdeel uit maakt. Ook lokaal dient verkeersveiligheid onderdeel te zijn van het lokale veiligheidsplan en dient gekeken te worden naar de inzet van de basisteams op dit onderwerp. Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie (OM) de speerpunten voor verkeershandhaving aangepast: de aanpak van verkeersveelplegers en afleiding in het verkeer worden toegevoegd, en helm en gordel worden wegens hoge naleving als speerpunt geschrapt. Alcohol, roodlicht en snelheid blijven onverminderd belangrijk.

2.2.2

Handhavingsmiddelen

Handhaving vindt in Nederland plaats met behulp van digitale middelen, waaronder flitspalen, mobiele radarsets en trajectcontrolesystemen. Deze digitale middelen hebben een beperkte focus en controleren voornamelijk op snelheid en rood licht. Daarnaast controleert de Dienst Wegverkeer (RDW) met registervergelijkingen op onverzekerde en ongekeurde voertuigen. De politie controleert op straat door middel van staandehoudingen en schrijven op kenteken. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) zorgt voor de inning van de opgelegde sancties. Voor een uitgebreidere beschrijving van de verantwoordelijkheden van de actoren op het gebied van verkeershandhaving, zie paragraaf 2.3.

2.2.2.1 Flitspalen

De flitspalen die handhaven op snelheid en rood licht¹⁹ hebben als doel het vergroten van de verkeersveiligheid,²⁰ vanuit het oogpunt dat er een sterk verband is tussen rijnsnelheden en verkeersveiligheid.²¹ De huidige 642 flitspalen zijn geplaatst op locaties die aantoonbaar onveilig zijn, en pas nadat infrastructurele aanpassingen, verbetering van communicatie naar weggebruikers en mobiele handhaving niet afdoende blijken te zijn.²² Aan de hand van het beleidskader flitspalen worden de locaties van de flitspalen bepaald in overleg tussen OM, politie en wegbeheerder, waarbij het OM

¹⁷ OM (2015). Leidraad Handhavingsplan Verkeer 2016 – 2018.

¹⁸ Zie vanaf 2.3 over de rol en deelnemers in de stuurgroep Verkeersveiligheid.

¹⁹ Daarnaast zijn er flitspalen die handhaven op gesloten verklaringen of categorie C borden, dit zijn o.a. eenrichtingswegen, milieuzones en verboden voor typen voertuigen. Deze flitspalen worden geplaatst vanuit openbare orde of leefbaarheidproblematiek en de verantwoordelijkheid hier voor ligt bij de gemeente. We richten ons daarom hier op de flitspalen gericht op snelheid en rood licht.

²⁰ Beleidskader flitspalen, 2015.

²¹ Zie SWOV (2012). Factsheet De relatie tussen snelheid en ongevallen, voor een uitgebreide bespreking van studies naar effecten voor verkeersveiligheid.

²² In het beleidskader flitspalen zijn de richtlijnen opgesteld. De belangrijkste zijn: flitspalen worden alleen ingezet op locaties op basis van vooraf geformuleerde criteria van verkeersveiligheid, handhaving is het sluitstuk op verkeersveiligheid, er wordt alleen gehandhaafd met palen die door het OM zijn neergezet, handhaving gaat samen met begeleidende communicatie, flitspalen staan altijd aan, rood licht camera's meten ook snelheid, de handhaving met vaste flitspalen wordt om de 3 jaar geëvalueerd, er wordt terughoudend omgegaan met plaatsing van palen op 60 km/h wegen en er komen geen palen op rijkswegen en 30 km/h wegen.

eindverantwoordelijke is. Het CJIB is eigenaar en beheerder²³ van de flitspalen en is daarnaast de opsporingsinstantie. De digitalisering van de flitspalen heeft tot een grote slag in de efficiëntie van opsporing geleid; de flitspalen staan 24 uur per dag aan, zo'n 85-90% van de foto's wordt automatisch herkend en verwerkt, waarna de boete snel kan worden opgelegd. De overige foto's worden door boa's bij het CJIB bekeken en zij nemen dan een beslissing.²⁴

2.2.2.2 Mobiele radarsets

Radarcontrole is een door de politie gebruikte methode van snelheidscontrole van voertuigen met behulp van radarmeting. Het merendeel van de apparatuur is ingebouwd in auto's, waarmee het team Verkeer controles kan uitvoeren op verschillende locaties. De radar signaleert de snelheidsovertreding en een camera maakt foto's van de overtredders. Momenteel zijn er 188 radarsets, waarvan 20 in beheer zijn bij de Landelijke Eenheid van de politie voor handhaving op het hoofdwegennet en de overige sets bij de regionale teams Verkeer. De radarsets zijn in 2015, nadat het eigendom van het OM naar de politie was overgegaan, allemaal vernieuwd. De opsporingsinstantie is de politie, zij bedient de apparatuur en is verantwoordelijk voor het gebruik en de handhaving.

2.2.2.3 Trajectcontrolesystemen

In Nederland zijn momenteel negen trajectcontrolesystemen (TCS) in werking op het hoofdwegennet. Er volgen nog TCS op 2 locaties.²⁵ Het doel van de TCS is het handhaven van de maximumsnelheid op een bepaald traject. Door beelden te maken op een aantal punten op een traject en de snelheid van een voertuig over deze afstand te berekenen, stelt een TCS vast of er een overschrijding van de maximum toegestane snelheid heeft plaatsgevonden. Deze handhaving vindt plaats op verzoek van het ministerie van IenM en Rijkswaterstaat (RWS). De locaties en het aantal TCS zijn vastgelegd in een bestuurlijke afspraak tussen OM, RWS en het ministerie van VenJ. Daarbij speelde de overschrijding van de snelheidslimiet een rol bij het kiezen van de locaties van de TCS.²⁶ Er is geen beleidskader zoals bij de flitspalen opgesteld. Het OM is momenteel eigenaar-beheerder van de TCS; het CJIB is de opsporingsinstantie. Bij calamiteiten of problemen lost de leverancier in overleg met het OM de problemen op aan de TCS. Als er problemen ontstaan door het niet werken van matrixsignaalgevers, waarbij de TCS automatisch uit gaat, dan overlegt het OM met Rijkswaterstaat. Over het oplossen van problemen bestaat tussen RWS en OM een Service Level Agreement (SLA), waarin staat dat RWS 80% van de meldingen van problemen omtrent trajectcontrolesystemen binnen 48 uur tot 5 weken dient te verhelpen. De overige 20% van de meldingen mogen buiten deze termijn verholpen worden.

2.2.2.4 Laserguns

Laserguns worden door de politie gebruikt voor snelheidscontroles, met name voor het vaststellen van grove overtredingen, in combinatie met staandehoudingen. Het gebruik van laserguns is daardoor meer arbeidsintensief voor het controleren op snelheid dan controle middels mobiele radarsets, flitspalen en trajectcontrolesystemen. Het apparaat

²³ Dit verandert medio 2016, zie paragraaf 3.5.3.

²⁴ Dit geldt alleen niet voor een aantal buitenlandse kentekens, zie de brief aan de Tweede Kamer van de minister van Veiligheid en Justitie, TK 2015-2016, 29398 nr. 497.

²⁵ Locaties TSC in werking, in beide richtingen: A2 tussen knooppunt Holendrecht en Maarssen, A4 tussen Leidschendam en Zoeterwoude, A4 bij Hoofddorp, A10 tussen Nieuwe Meer en Coentunnel, A12 tussen Den Haag centrum en Prins Clausplein, A13 tussen Berkel en Roderijs en Kleinpolderplein, A20 bij Rotterdam, A58 tussen Bergen op Zoom en Roosendaal, N62 Westerscheldetunnel, A12 bij Galecopperbrug Utrecht. In de komende maanden volgt nog de A2 bij Maastricht gaat aan als de tunnel af is (in 2017).

²⁶ TK 2015-2016, aanhangsel van de Handelingen 584.

stuurt korte flitsen onzichtbaar infrarood licht uit om de snelheid vast te stellen. Het instrument kan vanaf een grotere afstand snelheden meten dan de radarset en kan naast de controle van personenauto's ook gebruikt worden bij snelheidsmetingen van bromfietsen. De politie is eigenaar, bediener en opsporingsinstantie van overtredingen geconstateerd met laserguns.

2.2.2.5 Staandehoudingen

Met de digitale handhavingsmiddelen kan in het kader van verkeersveiligheid op snelheid en rood licht worden gecontroleerd. De andere soorten verkeersovertredingen kunnen alleen door de politie worden geconstateerd door op straat het kenteken te noteren of door middel van staandehoudingen, omdat de bestuurder moet worden geïdentificeerd. Staandehoudingen zijn een arbeidsintensief handhavingsmiddel. De staandehoudingen kunnen plaatsvinden op een vaste locatie waar de politie controleert, bijvoorbeeld met gebruik van een lasergun of alcoholcontroles, of door patrouillerende agenten. Staandehoudingen zijn ook van belang om te kunnen handhaven op opgelegde (educatieve) maatregelen of straffen.

2.2.2.6 Registervergelijking

De Dienst Wegverkeer (RDW) controleert door middel van registervergelijkingen of voertuigen aan de keurings- en verzekeringsplicht hebben voldaan. Alle auto's worden ten minste één keer per jaar gecontroleerd.²⁷ Als geconstateerd wordt dat niet is voldaan aan een van de verplichtingen, volgt er een boete. Het OM bepaalt het aantal controles dat de RDW jaarlijks uitvoert. De RDW is de opsporingsinstantie. Het reduceren van het aantal onverzekerde auto's op de weg heeft vooral tot doel om de maatschappelijke kosten²⁸ te drukken die ongelukken met dergelijke voertuigen met zich meebrengen. De keuringsplicht zorgt er voor dat voertuigen technisch in orde de weg opgaan en dient daarmee de verkeersveiligheid.

2.2.3

Sanctiebeleid

Het verkeershandhavingsbeleid kent drie soorten sancties: administratiefrechtelijke sancties, strafrechtelijke sancties en bestuursrechtelijke maatregelen.

2.2.3.1 Administratiefrechtelijke sancties

In de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) is de kentekenhouders aansprakelijk voor lichte overtredingen begaan met zijn voertuig, ongeacht of hij achter het stuur heeft gezeten. Er wordt bij de afhandeling van de overtredingen geen rekening gehouden met recidive. Dit maakt een effectieve afhandeling van de sancties mogelijk. De maximaal op te leggen geldboete onder de Wahv mag niet hoger zijn dan een geldboete van de eerste boetecategorie in het strafrecht (artikel 23 Wetboek van Strafrecht). Per 1 januari 2016 is dat een bedrag van € 410,-. Indien de overtreder jonger is dan 16 jaar wordt de boete gehalveerd. Zie tabel 2.2 voor het aantal uitgeschreven Wahv-sancties in de periode 2008-2015.

De hoogtes van de verkeersboetes worden jaarlijks heroverwogen en aangepast aan het consumentenprijsindexcijfer. De verkeersboetes worden vastgesteld door de ministers van Veiligheid en Justitie en Infrastructuur en Milieu, zij leggen dit besluit (AMvB bij de Wahv) vervolgens voor aan de beide Kamers door middel van een zogenoemde voorhangprocedure. Over de hoogte van de boetes worden de ministers geadviseerd

²⁷ <https://www.rdw.nl/Particulier/Paginas/RDW-controleert-dagelijks-op-keurings--en-verzekeringsplicht.aspx>.

²⁸ Personen die worden aangereden door iemand met een onverzekerd voertuig krijgen hun schade vergoed uit het waarborgfonds motorrijtuigen. Dit fonds wordt gevuld door een deel van de premieafdracht van verzekerden en een bijdrage vanuit het rijk, www.wbf.nl.

door het College van Procureurs-generaal van het OM, dat op zijn beurt wordt geadviseerd door de OM Commissie Feiten en Tarieven (CFT) op basis van een beoordelingskader met de naam Tarievenhuis. Het uitgangspunt is 'hoe gevaarlijker, hoe duurder',²⁹

Tabel 2.2. Totaal aantal uitgeschreven Wahv-sancties, naar soort overtreding.

Instroom WAHV (CJIB)	Realisatie 2008	Realisatie 2009	Realisatie 2010	Realisatie 2011	Realisatie 2012	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Realisatie 2015
Snelheid	8.913.830	8.912.472	8.092.162	7.312.852	7.598.192	8.441.545	6.730.443	6.636.096
- waarvan trajectcontroles	1.671.968	1.356.267	818.774	649.405	1.448.544	2.163.896	1.799.216	1.903.109
Parkeren	878.398	921.642	911.677	852.735	715.879	668.398	577.607	472.036
Roodlicht	272.915	293.221	315.939	238.498	224.308	219.233	185.023	215.570
RDW APK	343.051	326.041	406.907	394.807	325.643	262.274	169.540	172.629
RDW 30 WAM				155.056	331.280	193.376	191.967	192.904
Overig	1.006.280	1.179.467	1.035.335	684.178	463.811	548.978	451.514	279.677
Totaal instroom WAHV	11.414.474	11.623.843	10.762.020	9.638.126	9.659.113	10.333.804	8.306.094	7.968.912

Bron: CJIB, Jaaroverzicht verkeer

Wie het oneens is met de beschikking verzonden door het CJIB kan administratief beroep instellen bij de officier van justitie (parket CVOM). Tegen de beslissing van de officier van justitie staat beroep open bij de kantonrechter. In 2014 waren er 377.051 bezwaren en 194.010 beroepen bij de kantonrechter.

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) zorgt voor de inning van de Wahv-sancties. De meeste overtreders (85%) betalen Wahv-sancties direct na ontvangen van de beschikking. Uiteindelijk is 97,5% van de in 2014 opgelegde sancties betaald.

2.2.3.2 Strafrechtelijke sancties

Zwaardere verkeersdelicten zoals zeer forse snelheidsovertredingen, het rijden onder invloed van alcohol, het veroorzaken van een verkeersongeval met letsel en rijden zonder rijbewijs worden via het strafrecht afgedaan. Hier wordt in tegenstelling tot de Wahv wel recidive geregistreerd. Het uitgangspunt is dat zwaarder gestraft wordt bij recidive op bijvoorbeeld alcohol, hoge snelheidsovertredingen, kleven en rijden zonder rijbewijs.³⁰ Afhankelijk van de voorgeschiedenis van de bestuurder, kan deze bij het meermaals begaan van dergelijke overtredingen een taakstraf of hogere geldboetes opgelegd krijgen, al dan niet in combinatie met een tijdelijke ontzegging van de rijbevoegdheid.

Het innemen van het rijbewijs en het opleggen van gevangenisstraf kan alleen bij een vastgestelde bestuurder; aan de kentekenhouder kunnen alleen (hoge) boetes worden opgelegd. Als grove snelheidsovertredingen worden geconstateerd door flitspalen, mobiele radarsets of TCS, dan wordt de kentekenhouder gevraagd om de bestuurder op te geven ten tijde van de overtreding. Indien dit wordt geweigerd, wordt de kentekenhouder gedagvaard.

Daarnaast kan worden besloten tot een verbod om op de weg te mogen rijden met het voertuig, bijvoorbeeld omdat het niet voldoet aan de gestelde technische eisen, er geen kenteken is opgegeven of als er gereden wordt met een vals kenteken. Indien er sprake is van recidive van het rijden zonder rijbewijs, rijden onder invloed, een snelheidsoverschrijding van 100% of gevaarlijk verkeersgedrag, dan kan het voertuig in beslag worden genomen.³¹

²⁹ Zie de nota van toelichting bij de AMvB, 8 oktober 2005, Staatsblad 2005, nr. 555.

³⁰ Zie voor een overzicht van de recidiveregelingen van het OM: <https://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-o/verkeer-vervoer/>.

³¹ Zie voor een totaaloverzicht bijlage 2 van de Aanwijzing inbeslagneming (artikel 94 WvSv, 2014A006).

2.2.3.3 Bestuursrechtelijke maatregelen

Uitgangspunt is dat de bestuurder van een voertuig rijvaardig en rijgeschikt moet zijn om deel te mogen nemen aan het verkeer. Indien er reden is om te twijfelen aan de rijgeschiktheid of rijvaardigheid van de bestuurder, kan het CBR het rijbewijs voor een bepaalde periode ongeldig verklaren, een cursus na overtredingen verplicht stellen of de rijvaardigheid van de bestuurder opnieuw onderzoeken.³²

Daarnaast zijn er twee puntensystemen: de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten (een puntensysteem voor herhaalde ernstige alcoholovertredingen) en het puntensysteem voor beginnend bestuurders. Bij het behalen van twee punten wordt het rijbewijs van rechtswege ongeldig en moet de houder opnieuw rijexamen afleggen.

2.2.4 *Infrastructurele maatregelen, voorlichting en educatie*

De inzet van handhavingsmiddelen vindt in principe pas plaats nadat er infrastructurele aanpassingen zijn gedaan en educatie en voorlichting heeft plaatsgevonden. Volgens de visie Duurzaam Veilig dient de weg op een dusdanige manier te worden ingericht dat gebruikers zich op eenvoudige wijze aan de verkeersregels kunnen houden. Daarnaast worden aanpassingen gedaan om de veiligheid te vergroten, bijvoorbeeld door fietspaden gescheiden van autowegen aan te leggen. De wegbeheerder is verantwoordelijk voor een goede infrastructuur.

Tijdens rijlessen wordt een bestuurder getraind om op goede manier deel te nemen aan het verkeer. In overleg met OM, politie en verkeersveiligheidsorganisaties wordt ieder jaar een campagnkalender met enkele landelijke campagnes opgesteld door het ministerie van IenM. Tijdens deze campagnes, bijvoorbeeld de campagnes rond 'BOB', gaat landelijke en regionale voorlichting samen met handhaving. De regio bepaalt waar het campagnemateriaal wordt ingezet en de teams Verkeer handhaven op projectbasis ter ondersteuning op de betreffende thema's. De thema's voor 2015 waren alcohol, snelheid op 30/50 km/h wegen binnen de bebouwde kom en aandacht op de weg. In 2016 staat naast deze thema's ook fietsverlichting op de kalender. Daarnaast zijn er campagnes van Veilig Verkeer Nederland, waarvan de meest bekende 'de scholen zijn begonnen' en houdt een aantal regio's eigen campagnes (bijvoorbeeld slik/modder op de weg in Groningen en Zeeland).³³ Dergelijke campagnes gaan vaak samen met de inzet van handhaving door de politie.

2.3 Actoren en governance

Binnen het domein van verkeersveiligheid en de verkeershandhavingsketen in Nederland zijn verschillende publiekrechtelijke organisaties actief. Op het parket CVOM na, heeft geen van de organisaties verkeershandhaving als hoofdtaak.

2.3.1 Ministeries

De minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot milieu, doorstroming en verkeersveiligheid in Nederland. Via wet- en regelgeving, aansturing van Rijkswaterstaat in het beheer van het wegennet en afspraken met het bedrijfsleven, zorgt IenM voor veilige infrastructuur en optimaal gebruik daarvan. Het ministerie sluit hierbij aan bij Europees beleid.

De minister van Veiligheid en Justitie is beleidsverantwoordelijk voor het landelijke opsporings-, vervolgings- en executiebeleid en daarmee ook verantwoordelijk voor het verkeershandhavingsbeleid. VenJ financiert daartoe onder andere het Openbaar

³² Tot voor kort kon er een alcoholslotprogramma worden opgelegd. N.a.v. een aantal rechterlijke uitspraken heeft de minister van IenM besloten het alcoholslotprogramma stop te zetten. Zie TK 2015-2016, 29398 nr. 459 en nr. 495.

³³ <http://www.rovzh.nl/campagnes/campagnkalender> en interviews ten behoeve van dit IBO.

Ministerie (OM) en de politie en bepaalt samen met de regioburgemeesters, het OM en de politie de landelijke prioriteiten in de Veiligheidsagenda. In de Veiligheidsagenda tot 2018 is verkeershandhaving niet als prioritair thema benoemd. De minister is ook verantwoordelijk voor het opstellen van ramingen, prognoses en verantwoordingen van ontvangsten die voortvloeien uit opgelegde financiële sancties.

2.3.2

Rijksorganisaties

De nationale politie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de verkeershandhaving en voor het gebruik van een aantal handhavingsmiddelen, zoals de mobiele radarsets en laserguns. De politie controleert het verkeer en constateert verkeersovertredingen. Sinds de oprichting van de nationale politie zijn er teams Verkeer die specifiek belast zijn met verkeershandhaving³⁴. Zij voeren o.a. radarcontroles uit op de regionale wegen en zijn actief met onopvallende videoauto's. Deze teams opereren onder het gezag van de arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie (OM). Het OM is dus eindverantwoordelijk voor de activiteiten van deze teams. Naast de teams Verkeer is verkeershandhaving ook één van de taken van de basisteams van de politie. De basisteams kunnen dus ook optreden indien zij overtredingen in het verkeer constateren, eveneens onder gezag van het OM. De basisteams kunnen extra inzet vragen van teams Verkeer bij specifieke acties. De teams Verkeer voeren zelf analyses uit en handhaven op de 'black spots', waar het onveilig is.

De Dienst Infrastructuur van de Landelijke Eenheid (LE) is primair verantwoordelijk voor de opsporing en algemene handhaving op de snelwegen. Bij de LE is een team dat zich specifiek richt op de verkeershandhaving. Zij voeren surveillances en radarcontroles uit op de snelwegen. De politie heeft een adviesrol richting OM bij de plaatsing of verwijdering van flitspalen.

Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en doet dit door het voeren van gezag over de toepassing van de Wahv en de opsporing door politie en bijzondere opsporingsdiensten, beslissen over de vervolging van strafbare feiten en toezien op een goede uitvoering van de opgelegde straf.³⁵ Het OM kent een apart, landelijk parket voor verkeer: het parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Het parket CVOM beoordeelt alle beroepen tegen verkeersboetes (Wahv-beschikkingen) en maakt met de teams Verkeer van de nationale politie voor heel Nederland afspraken over de speerpunten voor verkeerhandhaving. Daarnaast is het parket CVOM betrokken bij de plaatsing van de trajectcontrolesystemen en is zij verantwoordelijk voor het beleidskader flitspalen. Zij neemt de definitieve beslissing over de eventuele plaatsing van een flitspaal op een bepaalde locatie. Een locatie dient te voldoen aan een aantal in het beleidskader flitspalen opgenomen criteria alvorens er een positieve beslissing volgt. Ook ondersteunt het parket CVOM de arrondissementsparketten bij de aansturing van de teams Verkeer. De arrondissementsparketten van het OM zijn verantwoordelijk voor de opsporingsactiviteiten van teams Verkeer omtrent verkeershandhaving en het overleg met provincies en gemeenten over handhaving. Het is dan ook aan de arrondissementsparketten om hier capaciteit voor vrij te maken.

³⁴ De nieuwe teams Verkeer binnen de nationale politie hebben een breder takenpakket dan de vroegere verkeershandhavingsteams die binnen de verschillende regio's actief waren, zie Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). Inrichtingsplan van de nationale politie, p. 165-166.

³⁵ Bij de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen zal de tenuitvoerlegging van de sancties opgelegd bij rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen bij de minister van VenJ komen te liggen. Ook wordt de minister belast met de inning van de administratieve sanctie. Dit wetsvoorstel is op dit moment aanhangig bij de Tweede Kamer (TK 2015-2016 34086).

De rechtspraak beoordeelt de strafzaken die door het OM aan de rechter worden voorgelegd. Daarnaast behandelt de rechter de verzetten tegen strafbeschikkingen en de beroepschriften ingediend tegen Wahv-beschikkingen. Ook behandelt de rechter de door het OM ingestelde verzoeken om gijzeling indien een verkeersboete onbetaald is gebleven.³⁶

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) heeft op het gebied van verkeer als taak om financiële sancties te innen.³⁷ Het CJIB stuurt maandelijks de realisatiecijfers aan het ministerie van VenJ ten behoeve van de raming van de ontvangsten van Boeten en Transacties.

Rijkswaterstaat (RWS) is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu dat de rijkswegen beheert en ontwikkelt. Zij is verantwoordelijk voor de beheersing van geluidproductie, doorstroming en de verkeersveiligheid op de rijkswegen en draagt bij aan het halen van de milieunormen voor stikstofdioxide en fijnstof. RWS is een belangrijke partner bij de plaatsing en in handhaving houden van trajectcontrolesystemen.

Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) is een zelfstandig bestuursorgaan en door de minister van IenM belast met het beoordelen of bestuurders rijvaardig en medisch geschikt zijn om deel te nemen aan het verkeer. Ook beoordeelt het of chauffeurs in transport en logistiek vakbekwaam zijn. Het CBR kan bestuursrechtelijke maatregelen opleggen (zie paragraaf 2.2.3.3).

De Dienst Wegverkeer (RDW) is een zelfstandig bestuursorgaan dat opereert onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenM. De RDW is onder meer belast met toezicht en controle op de technische staat van voertuigen (APK), registratie van kentekens in het Basis Kenteken Register (BKR) en afgifte van documenten als rijbewijzen, kentekencards en bromfietscertificaten. Ook controleert de RDW of voertuigeigenaren zich houden aan de verzekeringsplicht en APK-plicht.

2.3.3 Lokale overheden

De provincie beheert de provinciale wegen en stelt daartoe meerjarige verkeers- en vervoersplannen en strategische verkeersveiligheidsplannen op. Deze plannen worden vertaald in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Deze programma's vormen het beleids- en financiële kader voor de verkeersveiligheidsactiviteiten van de provincies. De provincies hebben geen directe beslissingsbevoegdheid over handhavingsinzet. Zij maken met de arrondissementsparketten van het OM en de politie op regionaal niveau afspraken over de handhaving binnen hun provincie. De meeste provincies hebben hiervoor een Regionaal Overleg Verkeersveiligheid (ROV), zie 2.3.4.

De gemeente is de lokale wegbeheerder. In die hoedanigheid is de gemeente als regisseur verantwoordelijk voor de verkeersveiligheid op lokale wegen. Zij kan samen met de politie een aanvraag indienen voor het plaatsen van flitspalen. Daarnaast wordt in de lokale driehoek door burgemeester, OM en politie over de inzet en prioriteiten van de basisteams van de politie voor verkeer beslist. Verkeershandhaving concurreert daarbij met andere prioriteiten. Gemeenten kunnen buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) aanstellen als gemeentelijke handhavers voor parkeerovertredingen en overlast. Boa's werken onder operationele regie van de politie.

³⁶ Voordat een gijzelingsverzoek wordt gedaan wordt eerst via aanmaningen, inschakelen van de deurwaarder en de inzet dwangmiddelen getracht de boete te innen, zie www.cjib.nl.

³⁷ Besluit Instelling Centraal Justitieel Incassobureau.

Toetsing op de noodzaak voor uitbreiding van het aantal boa's met opsporingsbevoegdheid vindt plaats in de lokale driehoek.³⁸

De waterschappen zijn wegbeheerder voor de waterschapswegen. Waterschapswegen komen alleen in het westen van Nederland voor.

2.3.4 (Regionale) Samenwerkingsverbanden

Een regionale Stuurgroep Verkeershandhaving bestaat uit vertegenwoordigers van in ieder geval wegbeheerders (provincie, gemeenten), politie en is meestal onder voorzitterschap van het OM. Parket CVOM ondersteunt de stuurgroep inhoudelijk. De Stuurgroep Verkeershandhaving richt zich hoofdzakelijk op het vaststellen van het handavingsplan verkeer voor het team Verkeer van de politie met kritische prestatie indicatoren (kpi's), het monitoren van de realisatie van de kpi's, goedkeuren van aanvragen voor flitspalen in de regio en communicatie- en educatieprojecten.

In sommige provincies is er geen Stuurgroep Verkeershandhaving en wordt deze rol ingevuld door het Regionaal Overleg Verkeersveiligheid (ROV). In een ROV wordt op regionaal niveau met arrondissementsparketten OM, politie, een vertegenwoordiging van gemeenten en lokale partners het verkeersveiligheidsbeleid afgestemd. Ook vindt kennis- en informatieoverdracht van infrastructuur en gedragsbeïnvloeding plaats, monitoring van de verkeersveiligheidscijfers en het ROV stelt subsidie en lesmateriaal beschikbaar. Het verschil tussen de Stuurgroep en een ROV is niet altijd duidelijk. Wel zijn bij een ROV vaker maatschappelijke organisaties als Veilig Verkeer Nederland aangesloten.

Het Bestuurlijk Koepeloverleg Infrastructuur en Milieu (BKO) is een overlegorgaan van provincies, stadsregio's, gemeenten, waterschappen onder voorzitterschap van de minister van Infrastructuur en Milieu. Hierin worden mobiliteitsvraagstukken afgestemd. Verkeersveiligheid is daarbij een de onderwerpen.

2.4 Kosten en ontvangsten verkeershandhaving

2.4.1 Uitgaven en ontvangsten verkeershandavingsbeleid

De uitgaven voor de verkeershandhaving worden begroot aan de uitgavezijde van artikelen 31, 33 en 34 van de begroting van VenJ en betreffen structureel minimaal €180-210 miljoen. De uitgaven voor verkeershandhaving betreffen de handhaving door politie (basisteams en teams Verkeer), het programma verkeershandhaving door het OM³⁹ en de verwerking van boetes, straffen en beroepsprocedures door CJIB, parket CVOM en OM (zie tabel 2.3).⁴⁰ De kosten die via de basisteams van de politie voor verkeershandhaving worden gemaakt kunnen niet gekwantificeerd worden, aangezien deze onderdeel zijn van de totale uitgaven aan de basisteams. De gemeentelijke uitgaven voor buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) ten behoeve van verkeershandhaving zijn niet separaat te kwantificeren aangezien boa's met name andere taken uitvoeren dan verkeersveiligheidsbeleid (onder andere parkeerbeleid) en geen aparte registraties hiervan worden bijgehouden. De uitgaven aan de berechting

³⁸ Zie Staatscourant nr. 16504. Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar.

³⁹ Dit programma heeft als primaire doel het verbeteren van de handhaving van de verkeersveiligheid, waardoor daarnaast de verwachte ontvangsten op het dossier Boeten & Transacties door de stijging van het aantal boetes zou toenemen. Op de korte termijn is het aantal mobiele radarsets uitgebreid, een pilot met digitale flitspalen uitgevoerd, het aantal analoge flitspalen uitgebreid en werden defecte flitspalen sneller hersteld, en zijn extra investeringen gedaan in de verwerkingscapaciteit van de verkeershandhavingsteams. De maatregelen op lange termijn betreffen het vervangen van analoge door digitale flitspalen en het uitbreiden van het aantal trajectcontrolesystemen.

⁴⁰ Bij Rijkswaterstaat loopt een proef met weginspecteurs die mogen schrijven op negeren van rode kruizen. Aangezien dit een proef betreft, zijn de kosten hier niet meegenomen.

van verkeersovertridders en kosten van de tenuitvoerlegging van straffen door het OM worden door het OM geschat op ongeveer €43 miljoen.⁴¹

Sinds 2012 is er ieder jaar ca. € 0,9 miljard aan Boeten en Transacties-ontvangsten geraamd op artikel 33 van de begroting van het ministerie van VenJ.⁴² De ontvangsten op Boeten en Transacties (B&T) bestaan voor 87% uit feiten uit de Wahv. De overige ontvangsten volgen uit boetevonnissen, transactievoorstellen en strafbeschikkingen.

Tabel 2.3. Gerealiseerde uitgaven en ontvangsten van verkeershandhavingsbeleid (x € mln.)

	2014	2015	2016 ^a
Uitgaven teams Verkeer politie	45	44	44
Uitgaven Verkeershandhaving OM ^b	28	28	32
Uitgaven parket CVOM ^c	17	20	30
Uitgaven CJIB	41	42	61
Uitgaven door gemeenten aan boa's ^d	n.b.	n.b.	n.b.
Uitgaven basisteams aan verkeershandhaving ^e	n.b.	n.b.	n.b.
Uitgaven berechting en tenuitvoerlegging ^f	43	43	43
<i>Totaal uitgaven aan verkeershandhaving voor zover bekend</i>	<i>174</i>	<i>177</i>	<i>210</i>
Ontvangsten Boeten en Transacties	949	777	965

^a Dit betreffen de geraamde uitgaven en ontvangsten voor 2016.

^b Budget bestemd voor handhavingsmiddelen in bezit van het OM, beheersorganisatie en kosten landelijk parket team Verkeer.

^c Parket CVOM verricht ook andere dan verkeerszaken, maar een substantieel deel van de uitgaven is toe te rekenen aan verkeer gerelateerde activiteiten.

^d Het is niet bekend hoeveel gemeenten uitgeven aan verkeershandhaving. Dit is onderdeel van een groter bedrag van €376 miljoen dat zij besteden aan verkeersmaatregelen.⁴³

^e De basisteams worden uit een lumpsum bedrag betaald en het is niet te achterhalen hoeveel zij besteden aan verkeershandhaving.

^f Inschatting OM.

De financiële ontvangsten van verkeershandhaving zijn hoger dan de financiële uitgaven, dit komt voornamelijk door de trajectcontrolesystemen en flitspalen. Deze systemen staan in principe permanent aan waardoor er sprake is van een 100% controle, alle weggebruikers die de systemen passeren worden gecontroleerd. Daarbij verloopt de verwerking van overtredingen bijna volledig geautomatiseerd. Deze digitale handhavingsmiddelen leveren daardoor over het algemeen financieel gezien meer op dan ze kosten. Hoeveel ontvangsten staandehoudingen genereren in verhouding tot de kosten is niet te achterhalen, doordat nu niet wordt bijgehouden hoeveel uren er worden besteed aan handhavingsactiviteiten door de teams Verkeer en de basisteams. De staandehoudingen zijn arbeidsintensief, waardoor de kosten daarvan relatief hoog zijn bij staandehoudingen als je het vergelijkt met de kosten van digitale handhavingsmiddelen. Daarbij besteden de teams Verkeer ook tijd aan andere activiteiten dan verkeershandhaving, mede doordat de politieactiviteiten zijn verschoven van verkeershandhaving naar handhaving in het verkeer.

41 Waarvan ca. €17 miljoen voor Wahv zaken, €15 miljoen voor strafrechtelijke verkeersovertriddingen en €11 miljoen voor rechtspraak.

42 Voor de jaren 2008 t/m 2011 is er €0,8 miljard geraamd; sinds 2012 is het ca. €0,9 miljard.

43 Bedrag gebaseerd op gemiddelde realisatie 2010 - 2014 volgens CBS Statline, saldo van baten en lasten. Het budget is onder andere bestemd voor het opstellen van verkeersplannen (zoals voor verkeerscirculatie), het treffen van voorzieningen voor de regulering van het verkeer en het nemen van verdere verkeersmaatregelen. De voorzieningen voor verkeersregulatie betreffen onder andere verkeerslichten, verkeersborden, wegwijzers en plaatsnaamborden. Bij de verdere verkeersmaatregelen gaat het bijvoorbeeld om verkeersvoorlichting en -onderricht, verkeersonderzoek en verwijdering van autowrakken en verkeersobstakels.

2.4.2 *Raming boetes en transacties*

De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor het opstellen van ramingen, prognoses en verantwoordingen van ontvangsten die voortvloeien uit opgelegde financiële sancties. Om tijdig over de juiste informatie te beschikken heeft het ministerie van VenJ een informatieprotocol in 2015 opgesteld.⁴⁴ Hierin zijn afspraken opgenomen wanneer partijen als OM, politie en CJIB welke gegevens moeten aanleveren ten behoeve van de raming. De raming wordt bottom up opgebouwd en in een werk- en stuurgroep met alle betrokken partijen (OM, politie, CJIB, V&J, RWS en FIN) afgestemd.

2.4.3 *Maatschappelijke kosten van verkeersongevallen*

Verkeersongevallen brengen maatschappelijke kosten met zich mee. Hierbij gaat het met name om verlies van (kwaliteit van) leven. SWOV onderscheidt bij onderzoek naar de maatschappelijke kosten van verkeersongevallen zes hoofdcategorieën⁴⁵: medische kosten, productieverlies, verlies aan kwaliteit van leven voor slachtoffers en hun naasten, materiële kosten, afhandelingskosten en filekosten. Wat volgens een internationale vergelijking van de SWOV uit 2014 in andere landen wel, maar in Nederland (nog) niet wordt meegenomen, zijn kosten van lichtgewonden, kosten van productieverlies van gewonden en een deel van de materiële kosten. Het meest recente jaar waarvoor de kosten van verkeersongevallen zijn onderzocht is 2009, in een onderzoek uitgevoerd door De Wit en Methorst in 2012.⁴⁶ De totale maatschappelijke kosten worden daarin geraamd op €12,5 miljard per jaar, waarvan €5,8 mld. voor immateriële schade, €3,9 mld. voor materiële kosten, €1,3 mld. voor afhandelingskosten en €0,9 mld. productieverlies.

Verkeerhandhaving is vanuit een maatschappelijke invalshoek gezien kosteneffectief, zolang de (netto contante waarde van de) maatschappelijke baten van dat beleid de maatschappelijke kosten ervan overtreffen. De maatschappelijke baten van verkeershandhaving bestaan met name uit het (ten dele) voorkomen van verkeersongevallen; deze ongevallen vormen een jaarlijkse kostenpost van circa €12,5 miljard. In tabel 2.4 zijn de kosten weergegeven naar ongevalsernst. De maatschappelijke kosten van één verkeersdode worden in 2009 geschat op €2,6 miljoen. Dit is ook de waarde die in maatschappelijke kosten baten analyses (mkba's) wordt toegekend aan een mensenleven. De gemiddelde kosten voor een ernstig verkeersgewonde zijn €281.000 en voor licht gewonden die niet in het ziekenhuis worden behandeld zijn deze gemiddeld €9.000. Verder wordt er voor €3,6 miljard aan materiële schade veroorzaakt door verkeersongevallen. Daarnaast is sprake van winst voor milieu-, geluid- en doorstromingsdoelstellingen, voor zover verkeershandhaving controleert op een snelheidsbeperking.

De maatschappelijke kosten van verkeershandhaving bestaan allereerst uit de uitvoeringskosten van dat beleid. Deze worden voor 2016 begroot op circa €210 miljoen, waarbij niet is meegerekend de inzet voor verkeershandhaving van de basisteams van de politie en de gemeentelijke boa's. Zoals eerder vermeld kunnen deze kosten niet apart in kaart worden gebracht, doordat niet apart wordt bijgehouden hoeveel van de budgetten van basisteams en bij gemeentes besteed wordt aan verkeershandhaving. Daarnaast kent het beleid maatschappelijke kosten in de vorm van irritatie over handhaving of verkeersregels.⁴⁷

⁴⁴ Afspraken informatielevering verkeershandhaving t.b.v. ontvangsten B&T.

⁴⁵ SWOV (2014). Factsheet Kosten van verkeersongevallen.

⁴⁶ De Wit en Methorst (2012). Kosten verkeersongevallen in Nederland - Ontwikkelingen 2003-2009.

⁴⁷ Zie ook een recent onderzoek van het CBS naar verkeersoverlast, <https://www.cbs.nl/nl-nieuws/2016/14/stedelingen-hebben-meeste-last-van-verkeer-in-de-buurt>.

De maatschappelijke schade van verkeersongevallen is hoog. Afgezet tegen de maatschappelijke kosten, zijn de kosten van extra inspanningen klein in verhouding tot de maatschappelijke schade van verkeersongevallen die wellicht kan worden voorkomen.⁴⁸ Dit geldt naar verwachting ook wanneer de nadelen die weggebruikers kunnen ondervinden van verkeershandhaving worden meegewogen in de afweging tussen maatschappelijke baten en kosten. Bovendien worden de doelen die de rijksoverheid stelt op verkeersveiligheid niet gehaald. Dit vraagt om een heroverweging van de inzet op verkeershandhaving of van meer of nieuwe effectieve interventies op het gebied van verkeershandhaving.

Tabel 2.4: Maatschappelijke kosten van verkeersongevallen naar ernst van het ongeval, per slachtoffer en totaal in 2009

Categorie	Aantal slachtoffers (Q)	Maatschappelijke kosten per slachtoffer (P, in € 1.000)	Totale maatschappelijke kosten (P x Q, in € mld.)
Verkeersdoden	720	2.612	1,9
Ernstig verkeersgewonden	18.600	281	5,2
Lichtgewonden (behandeld in het ziekenhuis)	108.000	9	0,9
Overig gewonden	180.000	5	0,9
Uitsluitend materiële schade	1.021.000	n.v.t.	3,6
Totaal			12,5

Bron: De Wit en Methorst, 2012.

⁴⁸ Bij deze afweging speelt de omvang van de boeteontvangsten geen rol; deze ontvangsten zijn een herverdelingseffect binnen Nederland dat optelt tot nul voor de gehele maatschappij. Wel kunnen boetes het verkeersgedrag beïnvloeden; dat leidt tot maatschappelijke baten.

3 Analyse – Doelmatigheid en effectiviteit van verkeershandhaving

De keten van handhaving kent een drietal schakels die sterk met elkaar samenhangen voor de effectiviteit van de handhaving. De eerste schakel is de wet- en regelgeving, de tweede het toezicht hierop en de derde betreft de sanctie die volgt na een geconstateerde overtreding en de uitvoering hier van. Voor een effectieve handhaving dienen alle schakels te werken, of in ieder geval dienen weggebruikers het idee te hebben dat alle schakels goed werken waardoor straffen ook een preventieve werking hebben. Weggebruikers kennen zelf niet de daadwerkelijke kans om gepakt te worden bij overtredingen (objectieve pakkans), maar maken hier een inschatting van (subjectieve pakkans).⁴⁹ Na een beschrijving van het beleid, de actoren en de kosten en ontvangsten van verkeershandhaving in hoofdstuk 2, gaat dit hoofdstuk nader in op de verkeersongevallen (3.1), de effectiviteit van de drie E's (3.2), de effectiviteit van de sancties en educatieve maatregelen (3.3), de ontwikkelingen van de ontvangsten, uitgaven en ramingen (3.4) en de verantwoordelijkheden van de betrokken actoren (3.5).

3.1 Ongevallen: wie, waar en waardoor⁵⁰

Tussen 2010 en 2014 werden gegevens over verkeersongevallen, met name verkeersgewonden, niet goed geregistreerd. Sinds 2015 zijn er verbeteringen in registraties door de politie en wordt in het Smart Traffic Accident Reporting (STAR) gewerkt aan een koppeling van gegevens.⁵¹ De meest recente cijfers voor ernstig verkeersgewonden betreffen het jaar 2014, waarin deze verbeteringen nog niet waren doorgevoerd.⁵² De in dit rapport gepresenteerde gegevens over verkeersdoden betreffen het jaar 2015.

Onder de slachtoffers is een verschuiving te zien van jongere naar oudere slachtoffers. Verhoudingsgewijs zijn er nog steeds veel ernstig gewonden en doden onder jonge weggebruikers. Onder de doden is er wel een duidelijke afname onder de jonge automobilisten, met uitzondering van 2015 toen er een stijging van het aantal verkeersdoden onder automobilisten was te zien. Onder oudere verkeersdeelnemers vallen vaker ernstig gewonden en doden. Een mogelijke oorzaak is dat ouderen steeds mobieler worden, terwijl zij in het verkeer een fysiek kwetsbare groep zijn.⁵³

Onder alle typen vervoersmiddelen is een afname te zien van het aantal verkeersdoden, deze is het sterkst onder automobilisten. In figuur 3.1 is zichtbaar dat het aandeel automobilisten in 2015 36% van het totale aantal verkeersdoden was. Het aantal verkeersgewonden is in de afgelopen jaren vooral toegenomen onder fietsers. Verhoudingsgewijs vallen er minder doden onder automobilisten en inzittenden. Opvallend is dat de meeste ernstig verkeersgewonden vallen onder fietsers, waarbij

49 Goldenbeld et al., 2013b.

50 Zie bijlage 2 voor een uitgebreide analyse van de verkeersslachtoffers, locaties en oorzaken.

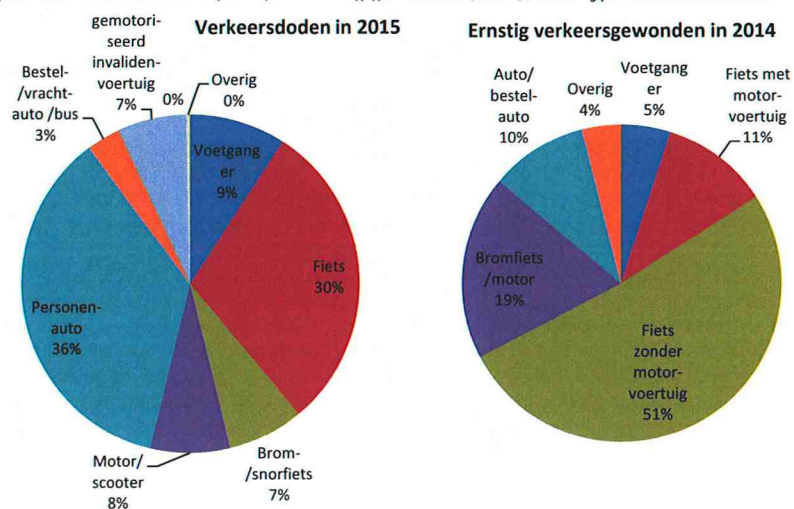
51 STAR is een initiatief dat gestart is door de politie, verzekeraars en het verkeerskundig ICT-bureau VIA. Er is een app in ontwikkeld die het mogelijk maakt om direct na een ongeval (met een auto, fiets of voetganger) gegevens hierover door te geven. Hierdoor kunnen overheden over extra informatie beschikken als basis voor verkeers(handhavings)beleid.

52 De gegevens van verkeersgewonden zijn gebaseerd op schattingen. De schattingen worden berekend op basis van een koppeling van politieregistraties (BRON, gegevens van Ministerie van IenM) en gegevens van ziekenhuisopnames (Landelijke Basisregistratie Ziekenhuiszorg, LBZ; voor meer informatie hierover zie Bos et al. (2015)). De gegevens zijn tussen 2010-2014 minder nauwkeurig geworden, door veranderingen in beide registraties. De informatie over verkeersgewonden dient daarom met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Recent zijn er wel verbeteringen in registraties, maar er valt nog veel winst te behalen (Bos et al., 2015).

53 CBS, 2015; SWOV (2015). Factsheet ernstig verkeersgewonden in Nederland; SWOV (2015). Factsheet verkeersdoden.

geen motorvoertuig betrokken was bij het ongeval, zie figuur 3.1.⁵⁴ Een verkennend onderzoek laat zien dat fietsongelukken onder oudere fietsers ontstaan door een val van de fietser zelf, of doordat zij tegen een obstakel of tegen een andere fietser of wandelaar aanrijden.⁵⁵

Figuur 3.1. Verkeersdoden (2015) en ernstig gewonden (2014), naar type vervoersmiddel.



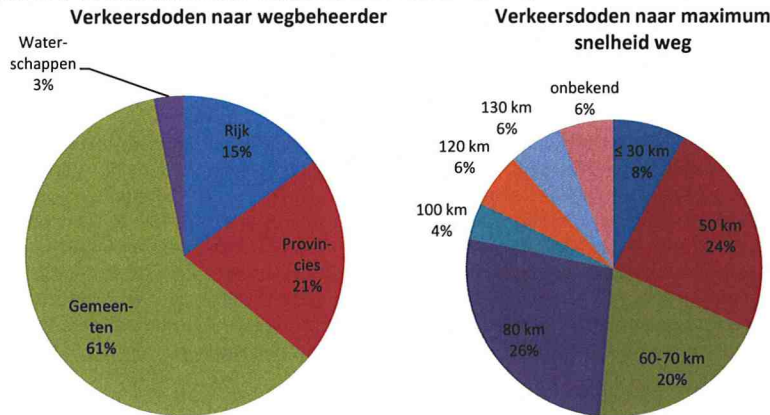
Bron: CBS, 2016; SWOV, 2015. Monitor beleidsimpuls verkeersveiligheid.

Locaties van ongevallen zijn alleen bekend voor een deel van de verkeersdoden. Hieruit blijkt dat verkeersdoden vooral vallen op gemeentelijke wegen (61%); 15% van de verkeersdoden valt op rijkswegen. Daarbij vallen de meeste doden op wegen waar tussen de 50 en 80 km/h gereden mag worden, zie figuur 3.2.

54 CBS, 2015; SWOV (2015). Factsheet ernstig verkeersgewonden; SWOV (2015). Factsheet verkeersdoden; SWOV (2015). Monitor beleidsimpuls verkeersveiligheid.

55 Dit betreft een kwalitatieve studie, waarbij naar oorzaken is gekeken. Over de verhoudingen van genoemde oorzaken valt daarom niets te zeggen. Zie SWOV (2014). Fietsongevallen van 50-plussers.

Figuur 3.2. Verkeersdoden naar wegbeheerder en locatie (2015).



Bron: SWOV (2015). Monitor beleidsimpuls verkeersveiligheid.

Oorzaken liggen in het gedrag van weggebruikers, denk hierbij aan alcoholgebruik en snelheid, en in omstandigheden als mist en files. Doordat er sinds 2010 geen gedragsonderzoek meer gedaan is naar het voorkomen van overtredingen in het verkeer en de beperkte registratie van ongevallen in de periode 2010-2014, kan hier alleen in algemeenschap met gebruik van verouderde cijfers iets over gezegd worden.⁵⁶ Ten aanzien van de speerpunten snelheid, alcohol, rood licht en afleiding is het volgende bekend. Ongeveer een derde van de ongelukken is (mede) door een te hoge snelheid veroorzaakt. Uit verschillende nationale en internationale studies blijkt dat een hogere snelheid samengaat met een exponentiële stijging in verkeersongevallen. Bij ongeveer 20% van de dodelijke ongevallen is er alcohol in het spel. Bij ongeveer 5-25% van de auto-ongevallen speelt afleiding een rol. In 2009 was het negeren van rood licht bij 4,8% van de verkeersdoden en 3,1% van de ernstig verkeersgewonden geregistreerd als oorzaak. Dit is waarschijnlijk een onderschatting, omdat niet iedere verkeersdeelnemer zich bewust is van rood lichtnegatie of dit niet wil toegeven.⁵⁷

In Nederland is veel aandacht voor veelplegers in het verkeer. Er is een groep die allerlei typen regels overtreedt, en er zijn veelplegers die hardnekkig zijn in het overtreden op een bepaald type overtreding doordat zij bijvoorbeeld structureel te hard rijden. Uit internationaal onderzoek blijkt een positief verband tussen overtredingen en betrokkenheid bij ongevallen. Het is niet bekend hoe sterk dit verband is.⁵⁸

Omstandigheden die een rol spelen bij verkeersongelukken zijn slechte zichtbaarheid van weggebruikers, vermoeidheid, dode hoeken, weersomstandigheden als regen, gladheid en mist, en hoe weggebruikers acteren op deze weeromstandigheden. Met dynamische snelheden, aangegeven op matrixborden, wordt op dergelijke omstandigheden ingespeeld. Ook drukte tijdens files en grote snelheidsverschillen brengen een groter risico op ongevallen met zich mee.⁵⁹

⁵⁶ SWOV (2015). Monitor beleidsimpuls 2015, p. 17.

⁵⁷ SOWV (2012). Factsheet de relatie tussen snelheid en ongevallen; Burgmeijer et al., 2010; SWOV (2011). Factsheet rijden onder invloed van alcohol; Mesken, 2012; SWOV (2013). Factsheet afleiding in het verkeer.

⁵⁸ Goldenbeld en Twisk, 2009; Goldenbeld et al., 2013a.

⁵⁹ Zie o.a. Golob et al., 2004; Burgmeijer et al., 2010.

3.2 Effectiviteit van enforcement, engineering en education

In hoofdstuk 2 is beschreven dat met inzet op de drie E's getracht wordt om de verkeersveiligheid te vergroten. In deze paragraaf gaan we vooral in op de effectiviteit van de drie E's, waarbij de nadruk ligt op het onderwerp van dit IBO: de verkeershandhaving ofwel enforcement.

De middelen van verkeershandhaving hebben overwegend het vergroten van de verkeersveiligheid tot doel. Alleen trajectcontrolesystemen zijn in het verleden ingezet om te handhaven op de verlaagde maximum snelheid, die verlaagd was om de geluidsoverlast en uitstoot van uitlaatgassen te verminderen (zie 2.1.2). Zoals de minister van IenM in november 2015 toelicht: "[...] is het doel van trajectcontroles het handhaven van de snelheidslimiet. Snelheidslimieten op autosnelwegen die afwijken van permanent 130 km/h zijn ingesteld vanwege luchtkwaliteit, geluidsproductie of verkeersveiligheid al dan niet in combinatie met elkaar."⁶⁰ Indien effecten van handhavingsmiddelen op milieu en doorstroming bekend zijn, dan staan deze vermeld in de tekst.

Naar de effectiviteit van de drie E's is veel internationaal onderzoek beschikbaar, bijvoorbeeld over handhavingsmiddelen en voorlichtingscampagnes. Het is vaak niet bekend hoe groot de effectiviteit van de middelen is voor de Nederlandse wegen en weggebruikers.

3.2.1 Effectiviteit van de verkeershandhavingsmiddelen (enforcement)

3.2.1.1 Flitspalen voor snelheid en rood licht lijken effectief

Uit verschillende studies blijkt dat flitspalen de verkeersveiligheid vergroten doordat ze bijdragen aan een reductie van de gemiddelde snelheid en het aantal ongevallen. De digitalisering van de flitspalen heeft er aan bijgedragen dat er met weinig inzet permanente handhaving is op de locaties van de flitspalen. Op basis van een internationale literatuurvergelijking concludeert SWOV dat flitspalen leiden tot een daling van ongeveer 20% letselongevallen op een bepaald punt nadat er een flitspaal is geplaatst. Het effect van een flitspaal is groter naarmate de verkeerssituatie onveiliger is.⁶¹ Internationaal onderzoek laat zien dat flitspalen vooral effect sorteren in nabijheid van de flitspaal zelf.⁶² Als de flitspaal wordt weggehaald, zijn de effecten binnen enkele dagen verdwenen. In hoeverre de bevindingen over effecten gelden voor de Nederlandse wegen is niet onderzocht. Daarnaast wordt in de onderzoeken niet altijd een onderscheid gemaakt tussen vaste en mobiele snelheidscamera's, terwijl deze wel zeer verschillende effecten kunnen hebben (zie ook 3.2.1.2). Ook is er geen onderzoek naar het effect van de aanwezigheid van camera's op het rijden door rood licht.

Een mogelijk negatief effect voor verkeersveiligheid, milieu en doorstroming is het kangoeroe-effect, waarbij automobilisten plots afremmen bij het zien van een flitspaal en daarna weer optrekken. Onderzoeken naar dit effect laten tegenstrijdige resultaten zien ten aanzien van het gedrag en de gevolgen voor verkeersveiligheid.⁶³ Een ander verondersteld negatief effect betreft de ongevallenmigratie, waarbij er een verschuiving optreedt in de locatie waar ongevallen plaatsvinden na plaatsing van de flitspalen.⁶⁴ In hoeverre deze negatieve effecten zich in de praktijk voordoen is niet bekend.

⁶⁰ TK 2015-2016, aanhangsel van de Handelingen nr. 584.

⁶¹ SWOV (2013). Factsheet de werking en effecten van snelheidscamera's.

⁶² DaCoTa, 2012; SWOV (2013) Factsheet De werking en effecten van snelheidscamera's.

⁶³ Hoye, 2014; Li et al., 2013; De Pauw et al., 2015; Shim et al., 2015; Oliveira et al., 2015.

⁶⁴ SWOV (2013). Factsheet de werking en effecten van snelheidscamera's.

3.2.1.2 Weinig bekend over effectiviteit mobiele radarsets en radarcontrole
 Zoals beschreven in 3.2.1.1, is in onderzoek naar de effectiviteit van snelheidscamera's niet altijd onderscheid gemaakt tussen vaste en mobiele camera's. Hoe groot de daling is in het aantal verkeersongevallen door gebruik van mobiele radarsets en specifiek in Nederland, is op basis van de beschikbare studies niet vast te stellen. Uit internationaal onderzoek blijkt dat het effect van vaste flitspalen groter is dan dat van mobiele camera's, maar uit projecten in Australische en Nieuw-Zeeland blijkt dat mobiele camera's in een veel groter gebied effect sorteren. Vooral als de camera's verdekt opgesteld zijn en de controle herhaald wordt.⁶⁵ Over de negatieve effecten voor milieu zijn er, net als bij de flitspalen, geen harde bewijzen. Ook hier geldt een mogelijk negatief effect van afremmende en optrekkende automobilisten. Verder leiden dergelijke mobiele snelheidscontroles of controles op kenteken soms tot verminderde doorstroming of files. Tussen Rijkswaterstaat en de politie bestaat de afspraak dat de politie stopt met mobiele snelheidscontroles zodra er files ontstaan. In juli 2015 en begin 2016 is afgesproken om deze afspraken nogmaals te bekrachtigen, nadat er weer enkele keren files ontstonden door controles.⁶⁶

3.2.1.3 Trajectcontrolesystemen effectief voor gestelde doel
 De trajectcontrolesystemen (TCS) leiden tot een daling van de gemiddeld gereden snelheid en zijn hiermee effectief voor het gestelde doel, het handhaven van de maximumsnelheid op een bepaald traject. Zo houdt ongeveer 99% van de passanten van de TCS zich aan de maximumsnelheid. De TCS dragen hierdoor ook bij aan de verkeersveiligheid. De iets lagere gemiddelde snelheid en vermindering van snelheidsverschillen leiden er toe dat er een daling is in het aantal ongevallen op een bepaalde locatie nadat er een TCS actief is.⁶⁷ De lagere snelheid heeft ook een positief effect op het milieu door een lagere uitstoot en geluidsoverlast.⁶⁸ Ondanks de duidelijke neveneffecten en het oorspronkelijke doel van het reduceren van de maximumsnelheid en bijdrage aan de daling van de uitstoot, zijn deze drie doelen geen directe doelen van de trajectcontrolesystemen.⁶⁹

3.2.1.4 Effectiviteit van laserguns is niet bekend
 Aangezien laserguns worden gebruikt in combinatie met staandehoudingen en in de cijfers over staandehoudingen geen onderscheid wordt gemaakt naar redenen voor staandehouding, is niet bekend hoe vaak laserguns worden gebruikt in Nederland en hoe effectief dit instrument is. In internationale studies worden de laserguns gelijk genomen met radarcontroles door de politie waarbij staandehoudingen worden verricht. De meeste van deze studies laten geen significant effect van dergelijke controles op verkeersveiligheid zien.⁷⁰ Australische studies laten wel een effect zien: op wegen binnen de bebouwde kom bleek controle met laserguns een langduriger en in een groter gebied effect te sorteren dan een flitspaal en een bord waarop positieve feedback op de gereden snelheid werd gegeven.⁷¹ Daarbij bleek herhaalde, onaangekondigde handhaving met laserguns tot een reductie van de frequentie, maar niet de ernst van ongevallen te

65 Delaney et al., 2003.

66 TK 2012-2013, aanhangsel van de Handelingen nr. 3005 en TK 2014-2015, 29398 nr. 468. Zie ook <http://nos.nl/artikel/2087199-politie-stopt-nu-echt-met-flitsen-bij-filevorming.html>.

67 De minister van IenM meldt een gemiddelde daling van 8 km/h op de A2 na de invoering van de trajectcontrole (TK 2015-2016, aanhangsel van de Handelingen nr. 584); Korthof, 2014; Høye (2015).

68 Gebaseerd op een onderzoek van Rijkswaterstaat (2011), waarin het verband wordt toegelicht tussen dalingen en stijgingen in snelheden en de gevolgen voor uitstoot en geluidproductie. Uit een proef met een verhoging van 120 km/h naar 130 km/h bleek een toename van een gemiddelde snelheid van 3 km/h, waardoor er een geringe stijging was in geluidsoverlast (0,2-0,4) en 1%-1,5% stijging in uitstoot. Zie ook Jabben et al., 2008.

69 TK 2014-2015, aanhangsel van de Handelingen 2778.

70 Erke et al., 2009.

71 Woolley en Dyson, 2003.

leiden. Ook hier geldt dat de handhaving effect kan sorteren in een groter gebied als met enkele regelmaat op verschillende locaties wordt gecontroleerd.⁷² Uit interviews met politie en parket CVOM blijkt dat in Nederland de lasergun een nuttig instrument is bij aanpakken van zwaardere snelheidsovertredingen doordat het gecombineerd wordt met een staandehouding. De laserguns worden binnen en buiten de bebouwde kom gebruikt, onder andere op locaties waar veel klachten zijn over te hard rijden.

3.2.1.5 Staandehoudingen

Het is lastig vast te stellen hoe effectief staandehoudingen zijn bij het bereiken van het doel, het vergroten van de verkeersveiligheid en het naleven van wetten en regels. Deels omdat er weinig onderzoek is, en deels omdat staandehouding een verzamelbegrip is voor het stil houden van een weggebruiker door de politie om verschillende redenen, bijvoorbeeld te hoge snelheid, alcohol of afleiding. Bij het aanpakken van overtredingen door fietsers, zware overtredingen, veelplegers en het uitvoeren van maatregelen als rijontzeggingen zijn de staandehoudingen op dit moment het enige handhavingmiddel. Uit enkele interviews ten behoeve van het IBO werd aangegeven dat het direct aanspreken van verkeersovertreders effectief is voor gedragsveranderingen. Daarnaast beïnvloeden staandehoudingen in grote mate de pakkans, vooral bij grove overtredingen. In de interviews ten behoeve van dit IBO is aangegeven dat staandehoudingen hiermee ook zeer belangrijk zijn voor het gezag van de politie. Uit onderzoek naar het vertrouwen in de politie blijkt dat het (zichtbaar) aanpakken van door burgers ervaren problemen bijdraagt aan het beeld dat de politie optreedt en daarmee aan het vertrouwen in de politie.⁷³ De zichtbaarheid of effecten van de acties van de politie lijken dus van belang voor zowel vertrouwen in de politie als gedragsverandering in het verkeer. Uit een internationale studie blijkt dat onopvallende patrouillerende agenten nauwelijks een generieke preventieve werking hebben op gedragsveranderingen onder weggebruikers. Deze studie laat wel zien dat dergelijke patrouilles een kleine invloed hebben op de vermindering van het aantal ongelukken door te hoge snelheid en alcoholgebruik.⁷⁴ Een Australisch programma waarbij gerandomiseerd intensieve patrouilles werden gepland in een bepaalde regio, liet een daling van 31% van de ongevallen zien. Staandehoudingen brengen als instrument relatief hoge kosten met zich mee, omdat het veel inzet vraagt om via patrouilles en controles door de politie de handhavingsdruk te vergroten, vooral in vergelijking met digitale handhavingsmiddelen.⁷⁵

In welke mate staandehoudingen ook in Nederland bijdragen aan het vergroten van de verkeersveiligheid is niet bekend. Daarbij is in Nederland het aantal staandehoudingen teruggelopen in de afgelopen jaren, zie tabel 3.1. Doordat de subjectieve pakkans voor een groot deel wordt bepaald door de objectieve pakkans, heeft deze daling vermoedelijk invloed op het gedrag van een deel van de weggebruikers. In 3.3.1 wordt hier dieper op ingegaan.

⁷² Delaney et al., 2003.

⁷³ BZK, 2005.

⁷⁴ Erke et al., 2009. SWOV (2014). Factsheet politietoezicht en rijnsnelheid.

⁷⁵ Newstead et al., 2001.

Tabel 3.1. Aantal beschikkingen Wahv naar soort constatering (kenteken of staandehouding) en percentage staandehoudingen van het totaal aantal beschikkingen.

Jaar	Aantal kenteken	Aantal staandehouding	% Staandehoudingen van totaal aantal Whav beschikkingen
2011	8.981.146	747.672	7,7%
2012	9.160.021	501.073	5,2%
2013	9.780.090	554.529	5,4%
2014	7.818.311	487.783	5,9%
2015	7.727.170	241.742	3,0%

Bron: CJIB

3.2.1.6 Aantal onverzekerde voertuigen is sterk afgenomen

Om het bezit van onverzekerde motorrijtuigen effectiever en efficiënter aan te pakken is de afdoening van overtredingen van art. 30 lid 2 van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM) met ingang van 1 juni 2011 van uit het strafrecht onder de Wahv gebracht (vermuldering). De vermuldering heeft inderdaad tot een forse afname van het aantal onverzekerde voertuigen geleid, doordat het aantal controles kon worden geïntensiveerd. In 2011 waren er ruim 245.000 onverzekerde voertuigen, eind 2015 waren dit er ongeveer 45.000. Het CJIB stuurde in 2015 192.904 beschikkingen.⁷⁶ Op basis van een registervergelijking kan de RDW kentekenhouders die niet voldoen aan de keurings- en verzekeringsplicht tot drie maal per jaar via het CJIB een boete sturen. In hoeverre de aanpak van onverzekerden de verkeersveiligheid vergroot is niet bekend. Het WODC voert op dit moment een evaluatie uit naar de onderbrenging van art 30, 2e lid WAM onder de Wahv.⁷⁷ De aanpak lijkt wel tot een daling van de maatschappelijke kosten te leiden. Zo is het aantal ingediende schadeclaims en het betaalde schadebedrag sinds 2013 gedaald, waarmee ook de jaarlijkse bijdrage aan het fonds door de verzekeraars en de Staat afneemt.⁷⁸

3.2.2 Effectiviteit van infrastructuur in relatie tot verkeershandhaving (engineering)

De aanpassing van de infrastructuur is een meer permanente maatregel om de snelheid te beperken dan verkeershandhaving en voorlichting. Met drempels, rotondes, bochten en wegversmallingen worden weggebruikers gedwongen om zich aan de snelheid te houden. Zo blijkt uit een Brits onderzoek dat dergelijke aanpassingen tot meer gedragsveranderingen en dus tot meer veiligheid leiden dan de inzet van verkeershandhaving met flitspalen.⁷⁹ Dit lijkt vooral op 30 km/h en 50 km/h wegen het geval te zijn. Of infrastructurele aanpassingen ook kosteneffectief zijn, moet per situatie bekeken worden.

Naarmate de inrichting van de weg beter samenhangt met de maximaal toegestane snelheid is deze geloofwaardiger en zal deze ook eerder worden geaccepteerd en nageleefd.⁸⁰ Toch bestaat nog steeds de behoefte om iets harder te rijden dan is toegestaan. Zo laat een onderzoek onder Nederlandse weggebruikers zien dat automobilisten gemiddeld 8 km/h harder willen rijden op provinciale wegen waar 80 km/h is toegestaan en dat ze gemiddeld 4 km/h harder rijden dan de limiet die ze zelf nog als veilig beschouwen.⁸¹

⁷⁶ TK 2014-2015, aanhangsel van de Handelingen nr. 2879.

⁷⁷ <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2585-beleidsexperiment-gedragswetenschappen-alcoholgebruik-18-minnen.aspx?cp=44&cs=16056>.

⁷⁸ Zie WBF, 2014.

⁷⁹ Er is alleen gekeken naar de inzet van flitspalen, zie Mountain, Hirst en Maher (2005) in SWOV (2013). Factsheet maatregelen voor snelheidsbeheersing.

⁸⁰ SWOV (2012). Factsheet maatregelen voor snelheidsbeheersing.

⁸¹ Goldenbeld et al., 2006; SWOV (2014). Factsheet Politietoezicht en rijsnelheid.

3.2.3 *Effectiviteit van voorlichting in relatie tot verkeershandhaving (education)*

De effectiviteit van verkeersveiligheidcampagnes en voorlichting is lastig precies vast te stellen. Het is niet vast te stellen in hoeverre de gedragsveranderingen door voorlichtingscampagnes komen. Zo is er al jaren een daling van het aantal alcoholovertreeders, maar in hoeverre deze dalingen komen door campagnes is onbekend. Uit verschillende internationale studies blijkt wel dat mensen zich eerder aan de regels houden als voorlichting en communicatie over handhaving samengaat met handhaving.⁸² Ook blijkt dat landelijke campagnes in Nederland een groot bereik hebben en dat weggebruikers mede door de campagnes bewust zijn van de gevolgen van onder andere te hoge snelheid, rijden onder invloed en fietsen zonder licht. De ondervraagden geven daarnaast ook aan de intentie te hebben om het gedrag te veranderen en cijfers van handhaving laten zien dat de stijgende lijn van gedragsverandering zich duidelijk voortzet.⁸³ Uit interviews ten behoeve van dit IBO blijkt dat voorlichting en campagnes ondersteunend kunnen zijn aan het teweeg brengen van gedragsveranderingen in het verkeer. Daarnaast kan middels communicatie over handhaving aangegeven worden dat er wordt toegezien op bepaald verkeersgedrag. Om een langdurige gedragsverandering teweeg te brengen is het wel nodig dat er dan ook daadwerkelijk gehandhaafd wordt en burgers dit ook ervaren.

Naast voorlichting middels campagnes, wordt er binnen verkeershandhaving steeds vaker gebruik gemaakt van beloningsstrategieën. Een voorbeeld is het digitale bord met een blij of verdrietige smiley als weggebruikers zich wel of niet aan de maximale, toegestane snelheid houden. Deze wijze van belonen is vooral effectief bij onbewuste overtredingen, doordat het mensen bewust maakt om gedrag aan te passen. Het merendeel van het menselijk gedrag komt voort uit automatisme, wat betekent dat veel mensen geen bewuste afweging maken om verkeersovertredingen te maken. Zo is het soms eenvoudig om een overtreding te begaan, doordat het makkelijk is om harder te rijden dan de toegestane snelheid⁸⁴. Daarnaast passen mensen zich vaak aan het gedrag van medeweggebruikers aan.⁸⁵ Voorlichtingscampagnes en beloningen helpen bij het bewust maken en aanpassen van het eigen gedrag.

3.2.4 *De drie E's en de handhavingsmiddelen vullen elkaar aan, maar er is geen optimale mix bekend*

De drie E's hangen sterk samen en werken op elkaar in. Zo zorgen infrastructurele aanpassingen er voor dat weggebruikers hun gedrag moeten aanpassen en handhaving veel minder nodig is. Voorlichting en educatie is nodig voor weggebruikers om verkeerssituaties en regels te leren en herkennen en kan door bewustwording van gevaren leiden tot een gedragsverandering. De combinatie van voorlichting en handhaving blijkt ook een positief effect te hebben op gedragsverandering. Het is niet bekend wat de optimale mix van de drie E's is.

Ook bij verkeershandhaving lijkt een combinatie van de middelen het meest effectief, maar er is geen optimale mix van de inzet van de middelen bekend. Vaste, digitale middelen lijken effectief voor handhaving op maximumsnelheden en rood licht op vaststaande locaties. Staandehoudingen zijn nodig voor de andere overtredingen, voor het vergroten van de subjectieve pakkans en voor de aanpak van veelplegers en de controle op de ontzegging van de rijbevoegdheid. In hoeverre de verschillende middelen

⁸² Zie bijvoorbeeld Delaney et al. (2003).

⁸³ Rijkswaterstaat, 2013b.

⁸⁴ Goldenbeld et al., 2006.

⁸⁵ Zo blijkt uit een Noors onderzoek van Ryeng (2012) dat het gedrag van medeweggebruikers belangrijker was voor het bepalen van de eigen snelheid dan subjectieve pakkans. Minder van invloed was de mate van politietoezicht. De waargenomen strafhoogte speelde nauwelijks een rol.

nu effectief zijn in het handhaven voor verkeersveiligheid is niet goed te zeggen, doordat er in Nederland weinig onderzoek naar is gedaan.

De volgorde van de drie E's (eerst infrastructurele aanpassingen, dan voorlichting, dan pas handhaving) blijkt met name voor de provinciale en gemeentelijke wegen niet altijd goed toe te passen. Van de provinciale wegen is 30-40% niet conform de minimale veiligheidseisen ingericht, bij wegen binnen de bebouwde kom ligt dit percentage nog hoger. Handhaving gebeurt op dit soort wegen vaak pas als er zich incidenten hebben voorgedaan.

3.3 Effectiviteit van sancties en educatieve maatregelen

Als een overtreding of misdrijf geconstateerd wordt, leidt dit in principe tot een sanctie. Het opleggen van een straf dient verschillende (maatschappelijke) doelen: vergelding (iemand moet 'boeten'), beveiliging van de samenleving (wie niet aan het verkeer deelneemt kan geen overtredingen begaan en gevaar voor anderen vormen), gedragsbeïnvloeding van de dader om herhaling van ongewenst gedrag te voorkomen en gedragsbeïnvloeding van burgers (via algemene normerende werking van een straf). Daarnaast hebben straffen een preventieve of afschrikwekkende werking op overtredingsgedrag.

Zoals hierboven aangegeven in 3.2.3, komt het meeste gedrag voort uit automatisme. Dit betekent dat het begaan van overtredingen vaak geen bewuste afweging van risico's betreft. Er is wel een groep overtreeders die een bewuste afweging maakt bij het begaan van overtredingen of het gedrag niet aanpast. Een belangrijke factor hierbij betreft de pakkans, ofwel de kans dat een overtreder wordt bestraft. Aangezien weggebruikers deze objectieve kans niet weten, maken zij zelf een inschatting van de pakkans (subjectieve pakkans). Deze baseren zij onder andere op eigen ervaringen, items in de media en wat zij van anderen horen. Naarmate de objectieve pakkans daalt en ook de communicatie hierover, daalt ook de subjectieve pakkans.⁸⁶ Daarnaast speelt sociale druk of afkeuring een rol en of weggebruikers regels rechtvaardig vinden.⁸⁷ Het aantal overtredingen is ook groter onder bepaalde groepen, bijvoorbeeld jonge mannen die de neiging hebben om spanning te zoeken, risico's niet goed kunnen inschatten en hun eigen rijgedrag overschatten of mensen met psychische stoornissen en gedragsproblemen.⁸⁸ Er is een groep hardnekkige overtreeders bij wie het bewerkstelligen van gedragsveranderingen lastig is.

Voor de werking van de huidige sancties binnen verkeershandhaving geldt dat de pakkans belangrijker is dan de hoogte van de boete bij het begaan van overtredingen (3.3.1), vergroot de acceptatie van de sanctie het effect van de sanctie (3.3.2), blijken de huidige puntensystemen nu weinig effect te hebben door de lage pakkans en een gebrek aan communicatie (3.3.3) en vormen cursussen een aanvulling op sancties (3.3.4).

3.3.1 *Pakkans is belangrijker dan de hoogte van de boete*

De meest toegepaste sanctie in het verkeer is de administratieve sanctie (verkeersboete voor overtredingen onder de Wahv). In de afgelopen jaren zijn de verkeersboetes door het ministerie van VenJ een aantal keer sterk verhoogd. Hoewel dit regelmatig op kritische geluiden vanuit de politiek en de samenleving kon rekenen en ook de Raad van State meermaals een kritisch advies uitbracht⁸⁹, heeft een meerderheid van de Kamer tot nu toe de beslissingen van de minister van VenJ gesteund.

⁸⁶ Het CCV (2010).

⁸⁷ Goldenbeld et al., 2013b.

⁸⁸ Goldenbeld et al., 2013b; Goldenbeld en Mesken, 2012.

⁸⁹ Zie advies W03.10.0481/II en advies W03.11.0482/II.

De verhogingen van de boetes werd beargumenteerd vanuit het idee dat strikte handhaving en zwaardere sanctionering van overtredders, er toe leidt dat zij de regels beter zouden naleven. De verhogingen zijn echter niet louter ingegeven met als reden om de verkeersveiligheid te verbeteren. Zo komt de verhoging in 2008 voort uit de taakstelling die was opgenomen in het toenmalige regeerakkoord.⁹⁰ Ook in 2011 wordt het financiële aspect expliciet als reden aangevoerd om de verkeersboetes te verhogen.⁹¹ Sinds 2009 worden daarnaast de administratiekosten van een boete doorberekend aan de overtreder.

Tabel 3.2. Ontwikkeling van de boetetarieven sinds 2008.

Datum	Percentage
April 2008	20%, waarvan 3.1% CPI ^a
Mei 2009	Wijziging van de bijlagen zonder tariefswijziging, wel invoering administratiekosten
Januari 2010	3% (alleen CPI)
Januari 2011	15% (verhoging, geen CPI)
Januari 2012	19,7% (waarvan 4,7% CPI en 15% verhoging)
Januari 2013	2% (alleen CPI)
Januari 2014	2,8% (alleen CPI)
Januari 2015	0,8% (alleen CPI)
Januari 2016	1,1 % (alleen CPI) en verhoging van de administratiekosten van 7 naar 9 euro

^a CPI: Consumenten Prijs Index

Bron: opeenvolgende AMvB's die de bijlage van de Wvhw wijzigen.

Onderzoek op basis van de boeteverhoging in 2008 laat zien dat er voor deze betreffende verhoging een prijselasticiteit van -0,23 bij snelheidscontroles door trajectcontroles was. Ofwel, een toename met 1% van het boetetarief voor snelheidsovertredingen bij trajectcontrolesystemen leidde in 2008 tot een afname met circa 0,23% van de overtredingen. Veel meer van invloed op de daling van het aantal boetes in de betreffende periode waren volgens de onderzoekers de gedragsverandering van bestuurders onder invloed van de hogere pakkans, de economische crisis en technische oorzaken.⁹² Verhoging van de sanctie heeft dus een beperkt effect, het verhogen van de pakkans is belangrijker.

Strafverzwaring lijkt ook bij het rijden onder invloed beperkt effect te sorteren. Een verhoging van straffen voor rijden onder invloed leidde begin jaren '90 niet tot een daling in het aantal overtredingen.⁹³ Oorzaken liggen mogelijk in de afhankelijkheid van alcohol van de betreffende bestuurders en de geringe pakkans van rijden onder invloed. Zeker als alcoholrijders al jaren niet gepakt zijn, verandert één keer wel gepakt worden voor een overtreding niet hun opvatting over de subjectieve pakkans.⁹⁴ Er valt veel te winnen bij het verhogen van de pakkans voor alcoholgebruik: weggebruikers onder invloed zijn relatief vaak betrokken bij verkeersongevallen.

90 'In het financieel kader behorende bij het coalitieakkoord is een structurele beleidsmatige verhoging van boetes en transacties opgenomen, ter hoogte van € 90 miljoen per jaar. Om deze taakstelling te halen zullen alle tarieven met 15-16% stijgen.', zie Staatsblad 2008, nr. 48.

91 'De wenselijkheid van het onderhavige besluit wordt, naast de hiervoor genoemde elementen in verband met de verkeersveiligheid, mede ingegeven door het feit dat de financiële opbrengsten substantieel achterblijven bij de daarover opgestelde ramingen.' Zie Staatsblad 2010, nr. 785.

92 Ook een Noors onderzoek laat zien dat het boetebedrag veel minder van belang is dan het gedrag van medeweggebruikers en politietoezicht. Alleen recidivisten leken enigszins gevoelig voor een hoger boetebedrag (Moolenaar et al., 2011).

93 Ook internationaal onderzoek laat geen daling zien (Goldenbeld et al., 2013b).

94 Goldenbeld et al., 2013b; SWOV (2013). Factsheet Straffen in het verkeer.

De verhogingen van de boetes heeft er voor een deel toe geleid dat agenten minder boetes uitschrijven. Uit verschillende interviews ten behoeve van dit IBO kwam naar voren dat agenten de boetes te hoog vinden in verhouding tot overtredingen buiten het verkeer en dat zij het als lastig ervaren om de hoogte van een boete uit te leggen aan overtreders die de boete niet overeen vonden stemmen met het gevaar en zwaarte van de overtreding.⁹⁵ Een deel van de agenten geeft een waarschuwing aan de overtreder bij een staandhouding, of schrijft bij meerdere overtredingen voor slechts één van de overtredingen een bekeuring uit. Dit betekent dat de door de politieagent te hoog gepercipieerde boetes leiden tot een lagere kans op een boete voor overtreders, doordat zij eerder een waarschuwing krijgen dan een boete of helemaal niet worden aangesproken op hun verkeersgedrag. Niet bekend is hoe groot dit effect is.

3.3.2 *Acceptatie van sanctie vergroot effect*

Mensen conformeren zich eerder aan regels die ze accepteren. Dit geldt als de maximumsnelheid past bij de weginrichting (geloofwaardige snelheid), maar ook voor de sociale acceptatie van het handhavingsmiddel en het effect van de straf die voortkomt uit een door het middel geconstateerde overtreding. Naarmate een middel meer geaccepteerd is, is het aannemelijk dat een straf beter werkt. Een onderzoek uit 2010 laat zien dat een meerderheid de meeste soorten handhaving acceptabel vindt, uitgezonderd de verdeckt opgestelde snelheidscontroles en het gebruik van de lasergun.⁹⁶ Daarnaast heeft de sanctie meer effect als deze aansluit bij het rechtsgevoel en werkt de sanctie beter als deze snel volgt op de overtreding.⁹⁷

3.3.3 *Puntensystemen hebben weinig effect door lage pakkans en gebrek aan communicatie*

Sinds 2002 krijgen beginnende bestuurders strafpunten voor ernstige verkeersovertredingen, bijvoorbeeld kleven of hoge snelheidsovertredingen. Ook gelden er strengere regels omtrent alcohol (maximaal 0,2 i.p.v. 0,5 als toegestaan alcoholpromillage). Bij het halen van twee strafpunten binnen vijf jaar, wordt het rijbewijs geschorst en moet de beginnend bestuurder een theorieproef en een rijproef doen bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) om de schorsing ongedaan te maken. In Nederland is geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van dit systeem. Er zijn wel internationale studies beschikbaar, maar doordat het puntensysteem in Nederland sterk afwijkt van die in andere landen, is hier geen vergelijking te maken. Uit de studies blijkt wel dat voor de effectiviteit van dergelijke systemen, er een combinatie van communicatie met een hoge pakkans dient te zijn.⁹⁸

Per juni 2011 is een puntensysteem voor herhaalde ernstige alcoholovertredingen ingevoerd. Deze recidiveregeling ernstige verkeersdelicten houdt in dat het rijbewijs van rechtswege ongeldig wordt indien de betrokkene binnen vijf jaar tweemaal wordt veroordeeld voor het rijden onder invloed⁹⁹. Een evaluatie van de regeling in 2015 laat zien dat de recidiveregeling niet effectief is in de uitvoering en niet bijdraagt aan een grotere verkeersveiligheid. Uit de evaluatie bleek dat er niet gecommuniceerd werd dat een bestuurder op scherp staat, de regeling niet aan de orde komt tijdens het strafproces, de communicatie tussen de ketenpartners niet goed verloopt en er geen preventieve werking van de recidiveregeling uit gaat.¹⁰⁰ Per februari 2016 stuurt het OM

95 Een aantal voorbeelden zijn: €140,- voor het rijden zonder gordel en €90,- voor een fietser die door rood licht rijdt.

Voor tarieven zie <https://www.om.nl/onderwerpen/boetebase/>.

96 Intomart GfK/ Goudappel Coffeng, 2010.

97 Goldenbeld et al., 2013b.

98 Goldenbeld et al., 2013b.

99 Waar bij de tweede overtreding sprake moet zijn van een promillage boven de 1,3.

100 https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2536-procesevaluatie-recidiveregelingernstige-verkeersdelicten.aspx?nav=ra&l=straffen_en_maatregelen&l=handhaving_bestuursrecht.

waarschuwingbrieven naar overtreeders die een punt hebben behaald en is het OM in overleg met ketenpartners om een verbeterplan op te stellen.¹⁰¹

3.3.4 *Cursussen als aanvulling op straffen*

Sancties worden steeds vaker opgelegd in combinatie met een educatieve straf, ofwel een rehabilitatiecursus. Deze kan worden opgelegd aan een bestuurder na een overtreding waarbij alcohol in het spel was Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (EMA) of de Lichte EMA (LEMA) of als ongewenst rijgedrag is geconstateerd (Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer (EMG). Voor het opleggen van een dergelijke cursus is het wel nodig dat is vastgesteld wie de bestuurder is, dus middels staandehouding. De cursisten moeten de cursus zelf betalen.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat een combinatie van een sanctie met een cursus om het gedrag aan te passen effectiever werkt dan een eenzijdige straf. Uit verschillende internationale onderzoeken komt echter geen eenduidig antwoord op het effect van dergelijke specifieke cursussen naar voren. In Nederland bleek dat jonge LEMA-deelnemers minder overtredingen begaan na het volgen van een cursus dan overtreeders aan wie geen cursus was opgelegd. Ook snelheidsovertreders die een EMG cursus kregen opgelegd vervielen minder snel in herhaling. Deze positieve onderzoeksresultaten kunnen niet met zekerheid worden vastgesteld, doordat niet volledig kan worden uitgesloten dat andere factoren dan de educatieve maatregelen van invloed zijn geweest op de hoogte van de recidive. Ook is de EMG in 2012 aangepast naar aanleiding van de bevindingen uit de onderzoeken.¹⁰²

3.3.5 *Andere maatregelen: rijvaardigheidsonderzoek en alcoholslotprogramma*

Naast de voorgaande maatregelen kan het CBR een rijvaardigheidsonderzoek opleggen. Een mogelijke uitkomst is dat het CBR het rijbewijs permanent ongeldig verklaart. Het is niet bekend hoe effectief deze maatregel is.

Tussen eind 2011 en 2015 kende Nederland ook een alcoholslotprogramma (ASP). Het alcoholslot betreft een alcoholtester die als startonderbreker fungeert. Het ministerie van IenM schatte dat deze bestuursrechtelijke maatregel, uitgevoerd door het CBR, zo'n 5-6 doden per jaar voorkomt. In 2015 is de maatregel onverbindend verklaard door de Hoge Raad en begin 2016 hebben de ministers van VenJ en IenM besloten om het ASP te stoppen.¹⁰³ Ernstige alcoholovertreders krijgen, net als voor het ASP, een geldboete met rijontzegging. Het CBR kan een bestuursrechtelijke maatregel als een Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer (EMA) opleggen.¹⁰⁴

¹⁰¹ TK 2015-2016, 29398 nr. 495.

¹⁰² Blom (2013) in Goldenbeld et al., 2013; Blom, 2014.

¹⁰³ De Hoge Raad oordeelde in maart 2015 dat iemand die deelneemt aan het ASP, daarnaast niet ook nog strafrechtelijk vervolgd kan worden, nadat de Raad van State eerder al had geoordeeld dat er bij de oplegging een individuele belangenafweging moet plaatsvinden. Doordat de regeling dit niet toelaat, heeft de Raad de regeling onverbindend verklaard. Begin 2016 heeft de minister van VenJ aangegeven dat hij geen voordelen ziet van opname van het ASP in het strafrecht, vanwege de hoge kosten en verwachte lager aantal opleggingen van het ASP. Het ASP kan hiermee niet meer worden opgelegd.

¹⁰⁴ De minister doet nog onderzoek naar de straftoemeting in ernstige verkeerszaken (TK 2015-2016, 29398 nr. 495).

3.4 Ontvangsten, ramingen en uitgaven

Verkeersboetes zijn altijd verantwoord op de begroting van Veiligheid en Justitie en zijn een specifiek dossier, ofwel, mee- en tegenvallers komen ten gunste/ten laste van de eigen begroting. Dit is in lijn met de begrotingsregels waarbij het uitgangspunt uit hoofde van budgettaire beheersbaarheid is dat departementen mutaties op hun begroting zelf dienen op te vangen.

Tot en met 2007 deden zich tijdens het uitvoeringsjaar van de begroting met name meevallers voor op het dossier Boeten & Transactie (B&T). Tussen 2000 en 2007 waren de realisaties van de B&T-ontvangsten steeds hoger dan de oorspronkelijke ramingen, zonder dat er gedurende het uitvoeringsjaar specifieke beleidswijzigingen waren die de B&T-ontvangsten gedurende het jaar verhoogden. Dit kwam door verhoogde handhavingsinspanningen. In deze periode werd ook het eerste trajectcontrolesysteem geplaatst en zijn de verkeershandhavingsteams samengesteld. Als gevolg van deze meevallers werden de ramingen in die periode elk jaar opwaarts bijgesteld. Sinds 2007 blijven de ontvangsten achter bij de ramingen, met uitzondering van die in 2013 (zie tabel 3.3). Toch zijn ook in de periode 2007-2013 de ramingen vaak hoger dan het jaar ervoor en niet naar beneden bijgesteld na tegenvallende ontvangsten.¹⁰⁵

Tabel 3.3. Raming en realisatie van Boeten en Transacties (in euro's, x1000; 2008-2015).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Raming	815.546	858.785	830.991	859.705	971.324	976.938	956.738 ^a	966.338 ^a
Realisatie	716.186	762.797	741.082	732.242	890.219	982.385	949.383	778.039
w.v. WAHV	592.845	638.627	624.953	624.435	789.132	880.592	751.037	684.855
zaken								
Verschil realisatie	-99.360	-95.988	-89.909	-127.463	-81.105	5.447	-7.335	-188.299
- raming								
Aantal WAHV	11.789.911	11.959.450	11.285.517	9.807.020	9.291.617	10.469.678	8.578.510	8.041.388
zaken uitstroomb								
(in aantallen)								

^a Inclusief eenmalig grote transactie

3.4.1 Oorzaken van tegenvallende ontvangsten

Het WODC noemde de volgende oorzaken voor de daling cq. minder grote stijging van de ontvangsten in de periode 2007-2010:

- De *economische crisis*, waardoor er minder verkeer op de weg was. Dit is vooral zichtbaar in 2010 bij het aantal overtredingen geconstateerd door de trajectcontrolesystemen.
- De slijtage van *trajectcontrolesystemen* en het soms langdurig buiten werking zijn van trajectcontrolesystemen als gevolg van (on)geplande werkzaamheden.
- Een *gewijzigde prioriteitsstelling bij de politie*: het bonnenquotum is afgeschaft, wat zorgde voor een daling van het aantal staandehoudingen en er is sinds 2006 een daling in het aantal uren dat de teams Verkeer (tot 2013 VHT's) worden ingezet op staandehoudingen (exclusief alcoholcontroles). Wel is er een stijging

¹⁰⁵ De belangrijkste wijzigingen in de ramingen van de boeteontvangsten waren de afgelopen jaren als volgt. Bij Regeerakkoord in 2008 is een beleidsmatige verhoging van €90 miljoen doorgevoerd voor de jaren 2008 en verder. Als invulling van deze taakstelling zijn alle tarieven met 15-16% verhoogd. In de begroting van 2009 is de raming met €40 miljoen verhoogd voor de jaren 2009 en verder, naast de indexatie van €18 miljoen oplopend naar €49 miljoen voor de jaren 2010 en verder. Eind 2009 is de raming van 2009 met circa €84 miljoen verlaagd, maar structureel met €15 miljoen verhoogd. Dit betrof een saldo van tegenvallers die werden tegengegaan met optimaliseringsmaatregelen. Eind 2010 is de raming verlaagd voor de jaren 2010 en verder (€80 miljoen in 2010 oplopend naar €127 miljoen in 2013, structurele verlaging was €83 miljoen). In de begroting voor 2011 is de raming verhoogd met €40 miljoen in 2011, €155 miljoen in 2012, €180 miljoen in 2013, €145 miljoen in 2014 en voor de jaren 2015 en verder met €73 miljoen. Dit als gevolg van tariefsverhogingen in 2011 (15%) en 2012 (20%) en een verhoging van de aanmaningen.

te zien tussen 2007 (3,5 miljoen) en 2010 (4,1 miljoen) van het aantal boetes voor snelheidsovertredingen binnen de bebouwde kom. De snelheidsoverschrijdingen zijn echter wel kleiner geworden in deze periode. Met deze ontwikkelingen is in de raming geen rekening gehouden.

- Optreden van *gedragseffecten* van automobilisten. Zo lijkt er in de periode 2007-2010 een deel van de automobilisten zich beter aan de maximumsnelheid te houden, dit is bijvoorbeeld te zien aan de lagere gemiddelde snelheidsoverschrijding binnen en buiten de bebouwde kom. Volgens het WODC is deze daling niet toe te schrijven aan de boeteverhogingen van april 2008 of januari 2010, aangezien de daling van de gemiddelde snelheidsoverschrijding zeer geleidelijk verloopt.¹⁰⁶

Bovenstaande punten verklaren niet alleen een daling in de ontvangsten, maar zijn ook een belangrijke verklaringen voor de tegenvallers. Dit geldt voor de periode 2007-2010, maar ook na 2010 is een deel van de bovenstaande oorzaken niet verwerkt in de raming. De gedragseffecten zijn tot 2015 niet in de geraamde ontvangsten van de begroting meegenomen. In de periode 2007-2014 zijn de geraamde ontvangsten in de begroting nauwelijks bijgesteld, terwijl er wel verschillende aanleidingen waren voor een lagere realisatie. Hoewel verwerking van deze oorzaken in de raming uiteraard met onzekerheid omgeven is, leidt het niet meenemen van dergelijke oorzaken tot grotere verschillen tussen raming en realisatie. De raming werd in deze periode bovendien nog niet voldoende met alle betrokken partijen samen opgesteld; inmiddels is dat wel het geval.

Een deel van de tegenvallers komt ook voort uit het feit dat de raming van ontvangsten van verkeersboetes niet is aangepast naar aanleiding van beleidswijzigingen die gevolgen hadden voor de ontvangsten van verkeershandhaving. Een voorbeeld hiervan is het verhogen van de maximale snelheid op autosnelwegen naar 130 km/h. Het verkeersveiligheidsbeleid, snelhedenbeleid, milieubeleid en beleid omtrent doorstroming zijn de verantwoordelijkheid van het ministerie van IenM en verkeershandhaving en de ontvangsten hiervan liggen bij het ministerie van VenJ. De ramingscomplexiteit wordt vergroot als er meerdere beleidsdepartementen betrokken zijn. Fluctuaties op de boeteontvangsten worden voor een deel bepaald door veranderingen in beleidsterreinen waar het ministerie van IenM verantwoordelijk voor is: verkeersveiligheid en snelhedenbeleid. Normaliter wordt er gekozen voor compensatie door het beleidsverantwoordelijke departement, maar dat is hier niet gebeurd.

Het ministerie van VenJ heeft in 2009 vijf beleidsmaatregelen genomen, waarvan in de jaren na 2009 een positief effect op de boeteontvangsten werd verwacht: het intensiveren van de handhaving,¹⁰⁷ het onderbrengen van registervergelijkingen onder de Wuhv, het verhogen van boetetarieven en aanmaningen en jaarlijkse indexeringen van de boetetarieven. De vijf beleidsmaatregelen gingen niet gepaard met een betere aansluiting tussen de ramingen en de realisaties; de boeteontvangsten bleven achter bij de geraamde ontvangsten in de begroting. Alleen in 2013 was de realisatie van de verkeersboeteontvangsten hoger dan de raming.

Dit leidde tot de oprichting van een werkgroep en stuurgroep Verkeershandhaving binnen het ministerie van VenJ, om te komen tot een zo goed mogelijke raming waarin alle relevante informatie wordt benut en waarbij voldoende behoedzaamheid is ingebouwd. In de stuurgroep wordt gesproken over de oorzaken van het teruglopen van

¹⁰⁶ Molenaar et al., 2011.

de inkomsten uit boetes en transacties en wordt bezien welke oplossingen kunnen worden gerealiseerd. In het recente verleden is gekeken naar het zogenaamde 4 sporenbeleid: vervangen van analoge door digitale flitspalen, het vervangen van oude trajectcontroles, de inzet van de teams Verkeer en het vervangen van de mobiele radarsets en de registervergelijkingen. Ook zijn er enkele verbeteringen doorgevoerd in de ramingen. Zo wordt de raming sinds 2015 bottom up opgebouwd. Onder de noemer van gedragseffecten, wordt op basis van realisatiegegevens rekening gehouden met een afname van het aantal overtredingen bij digitale handhavingsmiddelen. Dit blijkt uit het overtredingspercentage van de verschillende digitale handhavingsmiddelen.¹⁰⁸ Er ligt ruimte om op basis van evidence based informatie deze gedragseffecten nog verder te fine-tunen.

In 2015 is er een tegenvaller op de begroting. Een groot deel van dit tekort van €192 miljoen wordt veroorzaakt door de acties van politiebonden. Sinds maart 2015 breidden de politieacties ten behoeve van een nieuwe CAO stapsgewijs uit, tot er in november 2015 een akkoord lag. Het is de vraag hoe snel de handhaving in 2016 weer op het niveau terug is van voor de politieacties. Tijdens de stakingsperiodes zijn basisteams andere taken dan verkeer gaan doen en hebben zij er andere prioriteiten en taken bij gekregen, die niet zomaar weer wegvallen.

3.4.2

Budgettaire prikkel handhavingsbeleid

Idealiter worden de maatschappelijke baten van verkeershandhaving afgewogen tegen de maatschappelijke kosten van dat beleid. Dat betekent dat maatregelen die zorgen voor minder ongevallen en verbeterd gedrag afgewogen worden tegen de uitvoeringskosten van dat beleid en mogelijke overige maatschappelijke kosten zoals negatieve belevingen van verkeershandhaving of van sociaal verkeersgedrag dat middels verkeershandhaving kan worden aangepakt. Dit dient in samenhang met de andere twee E's Engineering en Education te gebeuren, om de maatschappelijke doelen van het verkeersveiligheid te behalen. De hoogte van boetes en omvang en aard van de handhavingsinspanning dienen dusdanig gekozen te worden dat deze aansluiten bij de maatschappelijke afweging over het te behalen maatschappelijke doel, en niet primair als middel om de begroting te verruimen en andere budgettaire problemen op te lossen.

Het feit dat verkeershandhavingsbeleid via het opleggen van verkeersboetes geld oplevert, kan er toe leiden dat de hoogte van de boetes en omvang en aard van de handhavingsinspanning (deels) budgettair gedreven zijn (budgettaire prikkel), en kan die perceptie over het handhavingsbeleid in de maatschappij teweeg brengen. Dit geldt het sterkst bij digitale handhavingsmiddelen waar de financiële baten de kosten substantieel overschrijden. Dit gaat ten koste van de integriteit van de handhaving en de geloofwaardigheid van het overheidsoptreden. Deze gevoeligheid vraagt om het inbouwen van waarborgen met betrekking tot de besluitvorming over de inzet van digitale handhavingsmiddelen en het neerslaan van de ontvangsten daarvan, alsmede

¹⁰⁸ De trend van het afnemend overtredingspercentage van de voorgaande vier jaar wordt voor een aantal jaar doorgetrokken voor ieder van de digitale handhavingsmiddelen, tot een bepaalde ondergrens. Het is echter niet bekend in hoeverre de daling van het overtredingspercentage door gedragseffecten komt of door andere mogelijke effecten. Gedragseffecten betreffen bijvoorbeeld verbeterd rijgedrag onder automobilisten onder invloed van handhavingsmiddelen, voorlichting of technologische ontwikkelingen (bv. cruise control, flitsmelders en op termijn wellicht zelfrijdende auto's). Naast gedragseffecten kunnen ook onder andere veranderingen in beleid, veranderende infrastructuur, weersomstandigheden en economische ontwikkeling tot lagere overtredingspercentages leiden. Daarnaast is er voor de gehanteerde ondergrens geen onderbouwing, omdat er tot en met 2014 geen evidence based onderzoek (o.a. nulmetingen) is gedaan bij bijvoorbeeld het plaatsen van nieuwe flitspalen. Er is geen onderzoek naar de lange termijn effecten van flitspalen en trajectcontroles op het gedrag van weggebruikers. Daarbij staan handhavingsmiddelen op verschillende locaties, wat tot verschillende soorten gedragseffecten kan leiden, en worden flitspalen regelmatig verplaatst.

transparantie en nauwkeurigheid van het handhavingsbeleid, zodat hierover verantwoording wordt afgelegd en democratisch gekozen organen (bij Rijksbeleid de Tweede Kamer) erop kunnen toezien dat handhavingsbeleid op basis van een maatschappelijke afweging wordt ingezet.

In het geval van tegenvallers bij de werkelijke boeteontvangsten ten opzichte van de in de begroting geraamde boeteontvangsten gedurende de kabinetsperiode, betekent deze budgettaire prikkel dat de aard en de omvang van het handhavingsbeleid niet alleen door de maatschappelijke baten van verkeersveiligheid wordt bepaald in relatie tot de maatschappelijke kosten daarvan, maar dat dit beleid ook om budgettaire overwegingen wordt bijgesteld.

De boeteontvangsten zijn opgenomen op de begroting van VenJ. Conform de begrotingsregels voor budgettaire beheersbaarheid dient het ministerie van VenJ tegenvallers op de eigen begroting op te lossen. Deze tegenvallers kunnen aangepakt worden ofwel met aanpassingen van het handhavingsbeleid, of met besparingen op andere beleidsterreinen van VenJ. Aangezien de boeteontvangsten circa 7,5% uitmaken van de VenJ begroting (€900 miljoen ontvangsten uit boetes en transacties op circa €11,5 miljard, uitgaven in 2016, stand begroting 2016) zijn tegenvallers van een paar €100 miljoen, zoals die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan, niet eenvoudig op te lossen. Omdat de VenJ begroting vooral gekenmerkt wordt door personeelsuitgaven bij uitvoeringsorganisaties kan het oplossen van tegenvallers buiten het handhavingsbeleid gepaard gaan met frictiekosten. Bij majeure tegenvallers binnen het handhavingsbeleid heeft VenJ met name twee mogelijkheden: het vergroten van de inzet van vooral efficiënte digitale handhavingsmiddelen of het verhogen van de boetes. Dit geldt ook voor het feit dat veranderingen in verkeersveiligheidsbeleid en snelhedenbeleid, waar het ministerie van IenM verantwoordelijk voor is, financiële gevolgen hebben voor de boete ontvangsten die op de begroting van het ministerie van VenJ staan.

In de praktijk doet deze spanning zich voor. Zo is een aanleiding van recent genomen beleidsmaatregelen (waaronder het verhogen van de boetes in 2011 en 2012), naast de verkeersveiligheid ook het verhogen van de boeteontvangsten geweest, om tegenvallers ten opzichte van de in de begroting geraamde boete ontvangsten te verminderen. Er zijn indicaties dat de huidige hoogte van de boetes de politie ontmoedigt om deze uit te schrijven.

Er zijn in de praktijk over de hele linie echter geen indicaties dat de inzet van handhavingsmiddelen intensiever is dan maatschappelijk optimaal zou zijn. Het grote aantal verkeersongevallen en volgens zeer recente cijfers weer oplopend aantal doden, in combinatie met de grote maatschappelijke baten die jaarlijks kunnen optreden indien verkeersongevallen worden voorkomen (jaarlijks €12,5 miljard) maakt dat er juist aanleiding is voor een intensiever handhavingsbeleid. Het aantal ongevallen op provinciale en gemeentelijke wegen, ongevallen met als oorzaak alcohol, afleiding en hoge snelheden en onder bepaalde risicogroepen als jongeren en ouderen duidt er op dat hierop op dit moment nog te weinig wordt gehandhaafd, digitaal en niet digitaal. Verder is de niet-digitale handhaving in de afgelopen jaren minder intensief geworden, terwijl een deel van de verkeersongevallen (afleiding, fietsers, alcoholcontrole) alleen met niet-digitale handhaving kan worden aangepakt. Hierbij is het van belang dat niet de budgettaire prikkel leidend is bij de inzet van de handhavingsmiddelen, maar dat aan de hand van de oorzaken van de ongevallen en verkeersveiligheidsanalyses wordt bezien of met name ingezet moet worden op de handhaving met digitale handhavingsmiddelen of dat er met name feiten worden begaan die door de politie moeten worden geconstateerd.

Verwerken raming in de begroting

Deze budgettaire prikkel werkt ook door in de ramingen, doordat het de afwachtende houding oproept bij het verwerken van neerwaartse aanpassingen in de ramingen en boete ontvangsten tijdens een kabinetsperiode. Zodra een daling van de boete- ontvangsten wordt geraamd en ingeboekt in de begroting, dient het ministerie van VenJ volgens de begrotingsspelregels het bijbehorende verlies aan boeteontvangsten op te lossen met een besparing. Bij de start van een nieuw kabinet ligt deze incentive overigens precies andersom; dan wil het ministerie van VenJ de boete ontvangsten juist behoedzaam vaststellen om gaande de rit niet onaangenaam verrast te worden. Deze budgettaire ramingspikkel geldt overigens voor elk beleidsdossier en elke uitgaven- of ontvangstenpost. Er is daarom altijd countervailing power nodig in het ramingsproces teneinde een goede raming vast te stellen (bijvoorbeeld CPB, WODC) en in het begrotingsproces (Ministerie van Financiën).

Sinds 2007 zijn de ontvangsten van verkeershandhaving in de praktijk ieder jaar lager dan geraamd, met uitzondering van 2013. Maatregelen om de tegenvallers te voorkomen en ontvangsten te vergroten hebben niet voldoende geholpen. Een verdere verbetering van de raming van de ontvangsten, inclusief doorvertaling van de raming in de brede VenJ ramingen, op basis van het onderliggende beleid verkleint de kans op substantiële mee- en tegenvallers en leidt er daarmee toe dat de budgettaire beheersbaarheid van de boeteontvangsten aanmerkelijk kan worden vergroot.

3.5 Gespreide verantwoordelijkheden

In paragraaf 2.3 zijn de verschillende actoren beschreven die bij (de uitvoering van) het verkeershandhavingsbeleid zijn betrokken. Voor een effectief en doelmatig verkeershandhavingsbeleid is het nodig dat de verantwoordelijkheden daar belegd zijn waar deze inhoudelijk gezien het beste passen, dat deze verantwoordelijkheden helder zijn voor iedereen en dat belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op de uitkomsten van het beleid. Er zijn nu veel actoren die direct en indirect invloed hebben op verkeershandhaving en de verantwoordelijkheden zijn over meerdere partijen verdeeld. De belangen van de verschillende partijen werken daarbij soms tegen elkaar in. Landelijk en regionaal zijn er richtinggevend kaders, zoals de Leidraad van het OM, het beleidskader flitspalen en de regionale verkeersveiligheidsplannen, maar er is geen optimale afstemming en sturing en het ontbreekt in sommige regio's aan een lange termijn strategische visie op verkeershandhaving. Bijkomend is dat – behoudens het CVOM en de teams Verkeer - bij geen van de actoren verkeershandhaving een prioritaire doelstelling is en moet worden afgewogen tegen andere verantwoordelijkheden.

3.5.1 Beleidsdoelen en handhaving zijn belegd bij verschillende ministeries

Het ministerie van IenM is verantwoordelijk voor het beleid en de doelen van verkeersveiligheid, milieu en doorstroming. De handhaving hierop is de taak van politie, OM en CJIB en de ontvangsten zijn belegd bij het ministerie van VenJ.¹⁰⁹ De huidige knip in verantwoordelijkheden betekent dat wijzigingen in wet- en regelgeving en beleidsmaatregelen omtrent verkeersveiligheid en milieu effect kunnen hebben op de verkeershandhaving en de instroom van sancties.¹¹⁰ Dit vraagt afstemming tussen departementen bij beleidswijzigingen.

Ook bij de uitvoering is een dergelijke spanning waarneembaar doordat beleid omtrent verkeersveiligheid, milieu en doorstroming en de verkeershandhaving belegd zijn bij verschillende ministeries. Het ministerie van VenJ heeft belang bij het permanent

¹⁰⁹ ADR, 2015.

¹¹⁰ Zie ook ADR, 2015.

aanstaan van de trajectcontrolesystemen. Rijkswaterstaat heeft belang bij een zo goed mogelijke doorstroming. Zo wordt er vaak gewacht op ander onderhoud aan de weg om problemen met TCS op te lossen. Het niet aanstaan van TCS leidt er toe dat er niet gehandhaafd wordt op het betreffende traject en dat er ook geen boeteontvangsten zijn. Er is wel een Service Level Agreement (SLA) 2015-2016 tussen het OM, als beheerder van de TCS, en RWS, maar dit neemt de spanning tussen de verschillende doelen niet weg (zie 2.2.2.3).

3.5.2 *Verkeershandhaving is geen prioriteit*

Verkeershandhaving is in de Veiligheidsagenda tot 2018 niet aangemerkt als landelijke prioriteit. Dit zorgt ervoor dat verkeerhandhaving één van de vele onderwerpen is waarop een inspanning wordt gevraagd. Over de omvang van de basisteams politie bestaan landelijke afspraken. De precieze inzet van de basisteams wordt bepaald in de lokale driehoek. Dit maakt maatwerk mogelijk voor de vraagstukken waarop de politie wordt ingezet. Op lokaal niveau verliest verkeershandhaving het vaak in de concurrentie met andere taken van de basisteams. Daarbij is er bij de politie een verschuiving gaande van handhaving naar opsporing in het verkeer. Om effectief te kunnen optreden tegen de zogenoemde high impact crimes is er binnen de politie voor gekozen om de teams Verkeer ook in te zetten voor de nodale oriëntatie.¹¹¹ De 659 fte van de teams Verkeer richten zich niet alleen op naleven van verkeersregels, maar zijn ook tijd kwijt aan verdachte omstandigheden als zij een overtreder hebben aangehouden.¹¹² Uit de interviews voor dit IBO blijkt ook dat de teams Verkeer vaker worden ingezet voor andere taken, zoals voor verwarde personen en het verkeer regelen tijdens internationale toppen. In hoeverre er sprake is van dergelijke taakverschuivingen bij de basisteams en bij de teams Verkeer is niet vast te stellen, doordat de politie sinds het verdwijnen van WISH¹¹³ geen urenregistratie meer bijhoudt. In een interview ten behoeve van dit IBO kwam naar voren dat het afsprakenkader met de politie niet helder is en er in de huidige situatie geen prestatieprikkels is voor de politie op verkeershandhaving.

3.5.3 *Zoeken naar regie en sturing*

Het blijkt dat het niet altijd duidelijk is waar verantwoordelijkheden omtrent verkeershandhaving zijn belegd, er geen duidelijke regie is binnen de keten van verkeershandhaving en het ontbreekt het aan een lange termijn visie op handhaving en sturing op beleid.

Het OM had in het verleden de rol van regisseur en beheerder van handhavingsmiddelen, maar wilde van de beheerstaak af. Zij richtte zich meer op haar kerntaken.¹¹⁴ Het beheer van de flitspalen en trajectcontrolesystemen wordt naar verwachting medio 2016 ondergebracht bij een beheersorganisatie onder DVOM¹¹⁵. De komende twee jaar wordt er onderzocht waar het beheer het best kan worden belegd. De middelen zijn recent opnieuw aanbesteed en vervangen, maar voor de lange termijn is er geen plan gemaakt over onderhoud, vervanging of uitbreiding.

¹¹¹ Oriëntatie van de politie op de stromen van mensen, goederen, geld en informatie, met als doel de politiefunctie (o.a. toezicht en controle) ten aanzien van de knooppunten in deze stromen te versterken; het gaat bijvoorbeeld om de stromen van mensen en goederen op knooppunten van de infrastructuur (stations, hoofdwegen, invalswegen, luchthavens, enz.).

¹¹² Verkeerscontroles mogen niet gebruikt worden om auto's van criminelen te doorzoeken.

<http://www.parool.nl/parool/nl/7/MISDAAD/article/detail/4212088/2015/12/21/Verkeerscontrole-om-criminelen-te-pakken-mag-niet-dhtml>.

¹¹³ Landelijk uren registratie systeem waarin de toenmalige Verkeershandhavingsteams hun uren verantwoordden aan het toenmalige BVOM.

¹¹⁴ Visie op de OM Verkeerstaak, Landelijk Parket Team Verkeer, 2012.

¹¹⁵ Het dienstencentrum van het Openbaar Ministerie.

Het parket CVOM ziet graag een betere afstemming tussen actoren, maar doordat de sturing op verkeershandhaving sinds 2014 is teruggelegd bij de arrondissementsparketten is er minder centrale sturing mogelijk.¹¹⁶ Het team Verkeer van de landelijke eenheid valt nog wel onder het parket CVOM. De decentralisatie betekent dat het parket CVOM niet het gezag of middelen heeft om regionale stuurgroepen verkeer op te starten zoals aangekondigd in de leidraad van begin 2016 en ze hierin afhankelijk is van goede relaties en bereidheid van betrokken actoren.¹¹⁷ Ook moet de aansturing van de regionale teams Verkeer nog verder vorm krijgen na de vorming van de nationale politie.

Lokaal is er binnen de driehoek overleg over de inzet van basisteams. Dit zou plaats moeten vinden op basis van lokale veiligheidsplannen. Het blijkt echter dat een groot deel van de gemeenten geen verkeersveiligheidsplan heeft (zie tabel 3.5). Uit een door studenten van de hogeschool Windesheim en verkeerskundig ICT-bureau VIA gemaakte eerste inventarisatie blijkt verder dat - op basis van de beschikbare gegevens - gemeenten die een verkeersveiligheidsplan hebben, gemiddeld minder ongevallen kennen. Het is niet duidelijk of dit verband causaal is en hoe sterk dit is, of dat het met de zelfselectie van de gemeenten te maken heeft. Zo is het de vraag of het plan – en de aandacht, middelen en instrumenten die daarvan het gevolg zijn – leidt tot meer veiligheid of dat de hogere veiligheid een andere verklaring heeft. De bevinding vraagt nader onderzoek. Overigens is het percentage gemeenten dat aangeeft een actueel vastgesteld verkeersveiligheidsplan te hebben met 54% erg laag te noemen.

Tabel 3.5. Mate waarin medeoverheden beschikken over een vastgesteld verkeersveiligheidsplan.

	Wel een plan	Geen plan	Totaal ondervraagden
Gemeente tussen 0 - 20.000 inwoners	20	17	37
Gemeente tussen 20.000 - 50.000	40	33	77
Gemeente tussen 50.000 - 100.000 inwoners	7	13	20
Gemeente met meer dan 100.000 inwoners	7	3	10
Provincie	5	1	6
Waterschap	1	1	2
Totaal ondervraagden	80	68	148

Bron: gebaseerd op een survey van hogeschool Windesheim en ICT-bureau VIA, begin 2016.

Op regionaal niveau overleggen politie, OM en provincies over de inzet, maar provincies hebben in de huidige overlegstructuren beperkte invloed op de inzet en prioriteitsstelling van de politie en het openbaar ministerie. Ook hebben niet alle provincies een stuurgroep waarin overleg plaatsvindt tussen provincie, arrondissementsparketten van OM en politie.

Sinds 2015 is er binnen het ministerie van VenJ een werkgroep en een stuurgroep waarin de raming van de verkeersontvangsten met alle betrokken partijen (OM, politie, CJIB, V&J, RWS en FIN) wordt afgestemd. In de stuurgroep wordt gesproken over de oorzaken van het teruglopen van de inkomsten uit boetes en transacties en wordt bezien welke oplossingen kunnen worden gerealiseerd. Geïnterviewden geven aan dat de gesprekken vooral over het halen van ramingen en financiën gaan en niet zozeer over strategie of de lange termijn van verkeershandhavingsbeleid. Het ministerie van IenM is niet aangesloten bij de stuurgroep. Daarnaast heeft de minister van Veiligheid en Justitie onlangs de instelling van een ketenoverleg verkeershandhaving aangekondigd waarin

¹¹⁶ Visie op de OM Verkeerstaak, Landelijk Parket Team Verkeer, 2012.

¹¹⁷ Zie OM, 2016 voor de leidraad.

het verkeershandhavingsbeleid zal worden besproken.¹¹⁸ In dit overleg zullen naast VenJ, het OM en de politie ook het ministerie van IenM en haar taakorganisaties deelnemen. Een dergelijk overleg bestond tot op heden nog niet.

¹¹⁸ TK 2015-2016, 29398 nr. 495.

Conclusies

Verkeershandhaving is gericht op het handhaven van regels en het veiliger maken van de Nederlandse wegen. Doorstroming en milieu zijn momenteel geen bepalende doelstellingen (meer) voor het verkeershandhavingsbeleid, maar bepalen wel mede de maximumsnelheden. Door te handhaven op snelheden, draagt verkeershandhaving bij aan doorstroming en aan vermindering van geluidsoverlast en uitstoot van uitlaatgassen.

De huidige visie op verkeersveiligheid stelt dat infrastructurele aanpassingen (Engineering) het meest duurzaam zijn om gedragsveranderingen van weggebruikers teweeg te brengen. Met voorlichting en educatie (Education) worden verkeersdeelnemers voorbereid op en geïnformeerd over veilige verkeersdeelname. Daarna komt handhaving (Enforcement) in beeld, om te controleren of verkeersdeelnemers zich aan de regels houden.

Momenteel worden de doelen voor verkeersveiligheid niet gehaald. Ook zijn er nieuwe ontwikkelingen waar beleid en handhaving nog niet op inspelen. De maatschappelijke kosten van verkeersongevallen bedragen €12,5 miljard per jaar. Niet alle kosten van verkeershandhaving zijn nu in kaart te brengen, maar deze zijn klein als ze worden afgezet tegen de omvang van de maatschappelijke schade van verkeersongevallen klein. De analyse in dit rapport laat zien dat er vanuit een maatschappelijk kosten – baten perspectief aanleiding is voor meer interventies die de verkeersveiligheid verhogen.

Uit de analyse blijkt dat het ontbreekt aan een expliciete integrale afweging over de inzet op verkeershandhaving binnen de context van de drie E's Engineering, Education en Enforcement. De analyse van de verkeersongevallen laat zien dat de risico's binnen de bebouwde kom groot zijn. Verkeersdoden vallen vooral op gemeentelijke wegen (61%) en provinciale wegen (21%). Ongevallen nemen af onder gemotoriseerd verkeer - met uitzondering van een toename onder automobilisten in 2015 - en toe onder fietsers, waarbij ouderen en jongeren kwetsbare groepen zijn. Zo is van de dodelijke ongevallen 30% fietser. Van de ernstig verkeersgewonden betreft het in 52% van de gevallen een fietser die niet in aanraking is gekomen met een gemotoriseerd voertuig en in 11% van de gevallen een fietser die in botsing kwam met een motorvoertuig. Daarnaast loopt de doelgroep beginnende bestuurders risico door afleiding. Om de doelen van verkeersveiligheid te bereiken is het nodig om eerst het huidige gevoerde beleid aan te passen, voordat handhaving in beeld kan komen.

Internationaal gezien is Nederland jarenlang een voorloper geweest op het gebied van verkeersveiligheid en verkeershandhaving en liep het aantal verkeersslachtoffers sterk terug. Nederland behoort nog steeds tot een van de meest verkeersveilige landen in Europa, maar sinds enkele jaren is er wel een stijging in het aantal ernstig verkeersgewonden. De gestage afname van het aantal verkeersdoden, met uitzondering van 2015 toen er een stijging was, komt in de richting van het beoogde maximale aantal van 500 verkeersdoden in 2020. Met ruim 20.000 ernstig verkeersgewonden in 2014 komt het doel van maximaal 10.600 ernstig verkeersgewonden in 2020 vermoedelijk nog niet in zicht. In de afgelopen jaren is een aantal verbeteringen doorgevoerd in het verkeershandhavingsbeleid en de uitvoering, maar de werkgroep van dit Interdepartementale Beleidsonderzoek ziet dat er binnen het huidige verkeershandhavingsbeleid op een aantal punten nog mogelijkheden zijn ter verbetering:

De drie E's worden op dit moment niet optimaal afgewogen

De verantwoordelijkheden en keuze voor de inzet op de drie E's liggen in verschillende handen en er is geen op zichzelf staande partij of samenwerkingsverband die de mix van de drie E's optimaal afweegt. Ook is de huidige structuur ingewikkeld en weten betrokkenen elkaar niet altijd te vinden. Op Rijksniveau geldt dat het beleid omtrent Engineering (infrastructuur) en Education (voorlichting) de verantwoordelijkheid is van de minister van IenM en de Enforcement (verkeershandhaving) van de minister van VenJ. De onderlinge afstemming van de ministeries blijkt in de praktijk niet altijd goed te verlopen. Dit geldt ook voor de andere bestuurlijke niveaus; wegbeheerders zijn verantwoordelijk voor de infrastructurele aanpassingen en een deel van de voorlichting, maar zij zijn afhankelijk van het Openbaar Ministerie (OM) en de politie als het gaat om inzet op handhaving. Ook in de uitvoering zijn de verantwoordelijkheden verschillend belegd en zijn er tegenstrijdige belangen die niet altijd integraal worden afgewogen. Zo is het afsluiten van een weg om trajectcontrolesystemen te repareren (handhaving) tegengesteld aan het belang van Rijkswaterstaat om een zo goed mogelijke doorstroming te behouden.

Op gemeentelijk niveau wordt in de lokale driehoek gesproken over veiligheid. Verkeersveiligheid en -handhaving zijn meestal pas een thema als er incidenten zijn. Provincies hebben beperkte invloed op de prioriteitstelling van politie en OM. Zo heeft een aantal provincies een Regionale Stuurgroep Verkeershandhaving waarin overleg plaatsvindt tussen wegbeheerders (provincies, gemeenten), politie en OM, maar dit is niet in alle provincies het geval. Deze gesprekken vinden in principe plaats aan de hand van een verkeershandhavingsplan, maar bij een groot aantal wegbeheerders ontbreekt het aan een plan dat specifiek ziet op verkeersveiligheid en handhaving. Het parket CVOM heeft begin 2016 aangegeven dat deze structuur in alle provincies vorm moet krijgen. De verantwoordelijkheid voor verkeershandhaving ligt bij de arrondissementsparketten in samenwerking met het CVOM. Het OM kan een samenwerkingsverband binnen provincies niet afdwingen.

In de praktijk blijkt dat infrastructurele aanpassingen soms hoge investeringen vragen en aanpassingen jaren vooruit worden gepland. In de tussenliggende periode kan er dan wel een verkeersveiligheidsprobleem zijn. In dergelijke gevallen is het van belang dat er op zo'n locatie - tijdelijk - wordt gehandhaafd ten behoeve van de verkeersveiligheid. Binnen handhaving blijkt dat permanente, digitale middelen die op specifieke plekken handhaven op snelheid en rood licht, op meer structurele wijze het aantal van dit soort overtredingen terugbrengt op de betreffende plek dan de incidentele inzet van een handhavingsteam. Andere overtredingen kunnen alleen door inzet van de politie worden gehandhaafd.

Verkeershandhaving is geen landelijke prioriteit

In de Veiligheidsagenda tot 2018 is verkeershandhaving niet als prioritair thema benoemd. Dit terwijl er wel een landelijke doelstelling is voor het beperken van het aantal verkeersslachtoffers. Een vertaling van deze landelijke doelstelling in een handelingskader op het gebied van de drie E's is geboden. Gezien de hoge maatschappelijke kosten en toename van het aantal ernstige verkeersgewonden is het de vraag waarom dit nog niet is gerealiseerd.

Doordat verkeershandhaving geen landelijke prioriteit is, concurreert deze activiteit bij het lokaal gezag en het Openbaar Ministerie en daardoor in de basisteams bij de politie met andere prioriteiten. Binnen de politie is daarbij ook sprake van een verschuiving van verkeershandhaving naar opsporing in het verkeer en worden ook teams Verkeer ingezet

voor opsporing in het verkeer, wat ten koste gaat van andere taken binnen verkeershandhaving. Daardoor blijft er minder tijd over voor handhaving van verkeersregels. In hoeverre deze verschuiving optreedt is niet bekend, omdat niet meer centraal wordt bijgehouden hoe groot en waarop de inzet van de teams Verkeer op verkeershandhaving plaats vindt. Wel is sinds een paar jaar een daling zichtbaar in het aantal boetes opgelegd na staandehoudingen door de politie.

Verkeershandhaving wordt onvoldoende als een keten bekeken

Verkeersbeleid, handavingsbeleid, sanctiebeleid en uitvoering vormen samen een keten. In het huidige systeem is niet geborgd dat deze onderdelen als keten worden gezien. De verantwoordelijkheden zijn over verschillende organisaties verdeeld. Zo is de beleidsverantwoordelijkheid voor verkeer (ministerie van Infrastructuur en Milieu) en de handavingsverantwoordelijkheid (ministerie van Veiligheid en Justitie) bij verschillende ministeries belegd. Er is nu geen directe verbinding tussen het ministerie van IenM en handhavende instanties, hoewel het beleid ten aanzien van verkeersveiligheid van invloed is op de inrichting van de verkeershandhaving.

Ook wordt vanuit verschillende niveaus inzet van de politiecapaciteit gevraagd. De speerpunten voor verkeershandhaving worden door het OM benoemd in samenspraak met de politie. De speerpunten voor verkeershandhaving gelden nu alleen voor de teams Verkeer. De inzet van de teams Verkeer wordt bepaald in overleg met politie, regionale parketten en wegbeheerders in de ROV of stuurgroep verkeershandhaving. De basisteams zijn belast met veel verschillende taken en prioriteiten. De mate en soort inzet van de basisteams voor verkeershandhaving wordt door het lokale gezag bepaald in de lokale driehoek.

Afgelopen jaren veel majeure tegenvallers

Sinds 2007 zijn de boeteontvangsten van verkeershandhaving ieder jaar lager dan de boeteontvangsten die in de begroting zijn geraamd, met uitzondering van 2013. Maatregelen om de tegenvallers te voorkomen en ontvangsten te vergroten hebben niet voldoende geholpen. Belangrijke oorzaken voor de tegenvallende ontvangsten in de afgelopen tijd zijn de afschaffing van het bonnenquotum, slijtage aan en vervanging van trajectcontrolesystemen, gewijzigde prioriteitstelling bij de politie waardoor er minder staandehoudingen plaatsvinden, de economische crisis en het niet voldoende meenemen van gedragseffecten bij de geraamde ontvangsten.¹¹⁹ Daarnaast hebben veranderingen in het verkeersveiligheidsbeleid en snelhedenbeleid, waar het ministerie van IenM en andere wegbeheerders verantwoordelijk voor zijn, financiële gevolgen gehad.

Budgettaire prikkel vraagt om waarborgen

De hoogte van boetes en omvang en aard van de handavingsinspanning dienen dusdanig gekozen te worden dat deze aansluiten bij de maatschappelijke afweging over verkeersveiligheid. Het feit dat verkeershandhaving beleid geld oplevert, kan er toe leiden dat de hoogte van de boetes en omvang en aard van de handavingsinspanning voornamelijk budgettaire gedreven zijn of kan in ieder geval die perceptie in de maatschappij teweeg brengen. Dit geldt het sterkst bij digitale handavingsmiddelen: de eenvoudige constatering van overtredingen met behulp van digitale handavingsmiddelen in combinatie met de afdoening daarvan op basis van kentekenaansprakelijkheid, maakt dat deze vorm van handhaving voor weinig kosten kan plaatsvinden en dat de boeteontvangsten de kosten van inning ruim overstijgen. Die budgettaire prikkel kan ten koste gaan van de integriteit van de handhaving en de geloofwaardigheid van het overheidsoptreden. Deze gevoeligheid vraagt om het inbouwen van waarborgen met betrekking tot de besluitvorming over de inzet van

¹¹⁹ Zie Moolenaar et al. (2011).

(digitale) handhavingsmiddelen en het neerslaan van de ontvangsten daarvan, alsmede transparantie en nauwkeurigheid van het handhavingsbeleid, zodat hierover verantwoording wordt afgelegd.

Betere raming benodigd

Sinds 2007 zijn de ontvangsten van verkeershandhaving ieder jaar lager dan geraamd, met uitzondering van 2013. Maatregelen om de tegenvallers en ontvangsten te voorkomen en ontvangsten te vergroten hebben niet geholpen. Het verkeersveiligheidsbeleid, snelhedenbeleid, milieubeleid en beleid omtrent doorstroming zijn de verantwoordelijkheid van het ministerie van IenM en verkeershandhaving en de ontvangsten hiervan liggen bij het ministerie van VenJ. De ramingscomplexiteit wordt vergroot als er meerdere beleidsdepartementen betrokken zijn. Fluctuaties op de boeteontvangsten worden voor een deel bepaald door veranderingen in beleidsterreinen waar het ministerie van IenM verantwoordelijk voor is: verkeersveiligheid en snelhedenbeleid. Normaliter wordt er gekozen voor compensatie door het beleidsverantwoordelijke departement, maar dat is hier niet gebeurd. Er ligt dan ook ruimte om de raming in de toekomst verder te verbeteren door de oorzaken van fluctuaties in boeteontvangsten, waaronder de gedragseffecten en wijzigingen van beleid, beter mee te nemen in de ramingen en het bijstellen van de raming als deze niet wordt gehaald. Ook kunnen afspraken gemaakt worden over compensatie door beleidswijzigingen. Een verdere verbetering van de raming op basis van het onderliggende beleid verkleint de kans op substantiële mee- en tegenvallers en leidt er daarmee toe dat de budgettaire beheersbaarheid van de boeteontvangsten aanmerkelijk kan worden vergroot.

Versterkte gevolgen van de budgettaire prikkel

Conform de begrotingsregels voor budgettaire beheersbaarheid is het ministerie van VenJ verantwoordelijk voor tegenvallers in de boeteontvangsten en dient zij deze op de eigen begroting op te lossen, net zoals het geval is bij de begrotingen van andere ministeries. Tegenvallers in boeteontvangsten kunnen opgelost worden met aanpassingen in het handhavingsbeleid, of met besparingen op andere beleidsterreinen van het ministerie van VenJ. Binnen het handhavingsbeleid zijn er met name twee mogelijkheden: het vergroten van de inzet van digitale handhavingsmiddelen, deze leveren meer op dan zij kosten, of het verhogen van de boetes. Daarbij geldt dat veranderingen in verkeersveiligheidsbeleid en snelhedenbeleid, waar het ministerie van IenM verantwoordelijk voor is, financiële gevolgen hebben voor de boeteontvangsten die op de begroting van het ministerie van VenJ staan. Dit maakt de budgettaire beheersbaarheid complex; de mogelijkheden voor het ministerie VenJ om tegenvallers op te lossen zijn immers beperkt tot het handhavingsdeel.

In de praktijk doet deze spanning zich voor. Zo is een aanleiding van de recent genomen beleidsmaatregelen (waaronder het verhogen van de boetes in 2011 en 2012), naast de verkeersveiligheid ook het verhogen van de boeteontvangsten geweest, om tegenvallers ten opzichte van de in de begroting geraamde boeteontvangsten te verminderen. Er zijn daarnaast indicaties dat de huidige hoogte van de boetes de politie ontmoedigt om deze uit te schrijven. Er zijn in de praktijk over de hele linie echter geen indicaties dat de inzet van handhavingsmiddelen intensiever is dan maatschappelijk optimaal zou zijn. Het grote aantal verkeersongevallen en volgens zeer recente cijfers weer oplopend aantal doden, in combinatie met de grote maatschappelijke baten die jaarlijks kunnen optreden indien verkeersongevallen worden voorkomen (jaarlijks €12,5 miljard) maakt dat er juist aanleiding is voor een intensiever handhavingsbeleid. Hierbij is het van belang dat niet de budgettaire prikkel leidend is bij de inzet van de handhavingsmiddelen, maar de verkeersveiligheid.

Deze budgettaire prikkel om boeteontvangsten te genereren werkt ook door in de ramingen van boete ontvangsten in de begroting, doordat het een afwachterende houding stimuleert bij het verwerken van neerwaartse aanpassingen in de ramingen van boeteontvangsten tijdens een kabinetsperiode.

De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) is efficiënt in verwerken grote aantallen verkeersboetes omdat de kentekenhouder aansprakelijk is, maar kan recidive niet aanpakken

De afdoening van verkeersovertredingen op basis van de Wahv, ook wel Wet Mulder genoemd, zorgt er voor dat jaarlijks grote aantallen verkeersboetes kunnen worden verwerkt. Doordat sancties voor lichte, ethisch neutrale overtredingen op basis van het kenteken van het voertuig aan de kentekenhouder kunnen worden opgelegd en de bestuurder daarbij niet hoeft te worden achterhaald, kan er efficiënt gehandhaafd worden met digitale handhavingsmiddelen. Dit maakt een hoge pakkans mogelijk voor overtredingen die met deze digitale handhavingsmiddelen worden geconstateerd (over het algemeen feiten die onder de Wahv vallen). Doordat de overtredingen op kenteken worden uitgeschreven en er dus binnen de Wahv recidive van de bestuurder niet kan worden geregistreerd, is het niet mogelijk om veelplegers van overtredingen die onder de Wahv vallen aan te pakken. Van plegers van ernstige verkeersdelicten die onder het strafrecht vallen, zoals rijden onder invloed, wordt recidive bijgehouden. Deze overtreeders kunnen bij herhaaldelijke overtredingen zwaardere straffen krijgen. Uit onderzoek blijkt dat veelplegers bijdragen aan verkeersonveiligheid op de weg en dat zij, zeker indien zij ernstige verkeersovertredingen plegen, een groter risico lopen om een verkeersongeval te veroorzaken.

De subjectieve pakkans bepaalt voor een groot deel de preventieve werking van straffen, maar deze kan niet eenvoudig verhoogd worden

Om gedragsveranderingen teweeg te brengen onder weggebruikers zijn straffen in recente jaren verhoogd. Een hoge straf heeft alleen een (preventieve) werking als mensen ook daadwerkelijk het idee hebben dat ze de straf opgelegd kunnen krijgen. De subjectieve pakkans betreft de perceptie van weggebruikers dat zij gepakt kunnen worden, wat zij vooral baseren op eigen ervaringen en die van bekenden en op informatie uit de media. De objectieve of daadwerkelijke pakkans is in Nederland vooral groot op plekken waar vaste digitale handhavingsmiddelen staan, welke voornamelijk gericht zijn op snelheid en rood licht. Voor andere soorten overtredingen, zoals rijden onder invloed, afleiding en de aanpak van veelplegers, geldt dat de daadwerkelijke inzet van politieagenten nodig is om overtreeders te kunnen bestraffen. Het verhogen van de objectieve pakkans op deze overtredingen vraagt een grote inzet middels staandehoudingen wat een relatief arbeidsintensieve handhavingsactiviteit is. De subjectieve pakkans kan alleen verhoogd worden middels een goed afgestemde en intensieve combinatie van handhavingsactiviteiten en communicatie via media.

Het aantal staandehoudingen is gedaald in recente jaren. De oorzaken voor dalingen in het aantal staandehoudingen zijn ten eerste dat andere zaken dan verkeershandhaving op lokaal niveau prioritair zijn. Een tweede oorzaak is dat teams Verkeer ook worden ingezet voor opsporing in het verkeer, wat ten koste gaat van andere taken binnen verkeershandhaving en door vacatures bij de teams. Een derde mogelijke oorzaak is dat een deel van de politieagenten de boetes te hoog vindt, waardoor zij eerder geneigd zijn een waarschuwing te geven. Voor 2015 geldt dat de cao-acties van de politie een grote daling hebben veroorzaakt. De daling van de kans op een boete is bekend bij weggebruikers, waardoor het aannemelijk is dat ook de subjectieve pakkans, en vooral de kans op een boete, daarmee lager is geworden. Dit kan er toe leiden dat

weggebruikers minder geneigd zijn zich aan de regels te houden, wat negatieve gevolgen heeft voor de verkeersveiligheid.

Vergroten verkeersveiligheid en verbeteren verkeershandhaving vragen om meer inzicht in effectiviteit

De gestage afname van het aantal verkeersdoden, met uitzondering van 2015 toen er een stijging was, komt in de richting van het beoogde maximale aantal van 500 verkeersdoden in 2020. Met ruim 20.000 ernstig verkeersgewonden in 2014 komt het doel van maximaal 10.600 ernstig verkeersgewonden in 2020 vermoedelijk nog niet in zicht. Voorstellen van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) in 2015 voor aanvullende maatregelen omtrent verkeersveiligheid en -handhaving zijn door het ministerie van IenM ten dele overgenomen.

Het ontbreekt voor de jaren 2010-2014 aan goede gegevens over ongevallen en de inzet van verkeershandhaving. Zo is de registratie van ernstig verkeersgewonden in deze jaren verslechterd en is er daardoor weinig bekend over ongevallen in deze jaren. Sinds 2015 is er een grote verbeteringsslag gemaakt door politie en wordt in het Smart Traffic Accident Reporting (STAR) door verschillende partijen gewerkt aan koppeling van gegevens over verkeersongevallen.

Over de effectiviteit van de verkeershandhavingsmiddelen zijn vooral veel internationale studies en cijfers gepubliceerd, maar in hoeverre deze voor de Nederlandse situatie gelden is niet bekend. Om de middelen en handhaving dusdanig in te kunnen zetten dat de verkeersveiligheid vergroot wordt en de ramingen te kunnen baseren op evidence based informatie, is daarom meer onderzoek nodig. Onderzoek dient in ieder geval gegevens op te leveren over de effectiviteit en efficiëntie van de verschillende digitale handhavingsmiddelen op verschillende type locaties en gegevens over de effectiviteit en efficiëntie van staandehoudingen. Over de ongevallen zijn gegevens nodig over locaties, wie de slachtoffers zijn en wat de oorzaken zijn. In Noord-Holland handhaaft het team Verkeer al op basis van incidenten en registreert zij de type handhaving en resultaten van de handhaving. Dit vindt echter nog niet in alle teams Verkeer plaats. Indien deze gegevens verbeteren, draagt dit bij aan de risicogestuurde aanpak die de minister van IenM onlangs aankondigde. Als bekend is waar en wanneer ongevallen plaatsvinden en welke indicatoren hier van belang zijn, kan de verkeershandhaving op effectieve en efficiënte wijze worden vormgegeven.

5 Beleidsvarianten

Dit hoofdstuk bevat de uitgewerkte beleidsvarianten. De volgorde van de varianten is willekeurig, waarbij geldt dat de varianten niet door alle werkgroepleden in gelijke mate worden onderschreven. De varianten sluiten elkaar niet uit en kunnen soms gecombineerd worden. Zo kan de integrale afweging op niveau van de wegbeheerder nog verder vorm krijgen door de inzet van boa's of door versterking van verkeershandhaving.

Uit de conclusies blijkt dat verkeershandhaving zich voornamelijk richt op gemotoriseerd verkeer, terwijl de laatste jaren steeds meer verkeersongevallen plaatsvinden onder fietsers. Daarnaast zijn er nieuwe ontwikkelingen als afleiding door smartphones en apparatuur in de auto. Verkeershandhaving speelt hier momenteel nog niet voldoende op in. Daarbij kan de inzet op verkeershandhaving een deel van de verkeersongevallen terugdringen, maar het is ook nodig om naast handhaving andere instrumenten in te zetten. Het is belangrijk dat bij de ontwikkelingen van beleid en instrumenten aandacht is voor de handhaafbaarheid in de uitvoering. In de variant techniek is daarom aandacht voor deze technische ontwikkelingen. De overige varianten gaan in op één of meerdere van de andere conclusies.

5.1 Variant: integrale afweging en regie van digitale handhavingsmiddelen naar wegbeheerder

In het verlengde van de conclusie dat de inzet van de drie E's op dit moment niet optimaal wordt afgewogen, behelst deze variant een voorstel tot verbetering van de afweging omtrent de inzet van flitspalen en trajectcontrolesystemen (TCS). In deze variant krijgen de wegbeheerders de centrale regie bij het bepalen van de locaties en het aantal flitspalen en TCS. Hiermee zijn zij eindverantwoordelijke voor een goede afweging tussen het aanpassen van de infrastructuur, de inzet van voorlichting of educatie en de plaatsing van flitspalen en TCS. De wegbeheerders betreffen het ministerie van IenM, als verantwoordelijke voor de wegbeheerder Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten.

Op Rijksniveau (ministerie van IenM en Openbaar Ministerie (OM)) wordt een richtlijn voor de afweging van de drie E's waarbinnen de optimale afweging kan worden gemaakt en een beleidskader voor de twee handhavingsmiddelen opgesteld. Hierin staat in ieder geval waar en wanneer het betreffende handhavingsmiddel mag worden ingezet. De wegbeheerder legt over de afweging van de inzet van de handhavingsmiddelen verantwoording af aan haar eigen democratische orgaan. Het OM blijft verantwoordelijk voor opsporing en vervolging van strafbare feiten en de oplegging van de sancties en behoudt een toetsende rol bij de locaties van flitspalen en TCS conform de opgestelde beleidskaders. Het eigenaarschap van de flitspalen en TCS komt bij voorkeur bij één partij te liggen. Voor het onderhoud en herstel van deze handhavingsmiddelen sluit de wegbeheerder een zakelijk contract af, waarin de verantwoordelijkheden zijn afgesproken en gevolgen voor niet functioneren voor rekening komen van de uitvoerder.

In deze variant blijft de overige inzet op verkeershandhaving, waaronder de staandehoudingen, de verantwoordelijkheid van het ministerie van VenJ. Dit omdat deze afhankelijk van de inzet van de politie en daarmee gebonden is aan een bepaalde capaciteit. Wel kunnen er afspraken gemaakt worden tussen wegbeheerders, OM en politie over de inzeturen op verkeershandhaving en de daarmee verwachte uitkomsten op handhaving. De grootte van de inzet wordt mede bepaald door de risico's voor de

verkeersveiligheid en de afweging van de drie E's. De politie registreert en verantwoordt de inzet.

5.1.1

Welke problemen worden met deze variant opgelost?

Doordat wegbeheerders de centrale regie op de inzet van flitspalen en TCS krijgen, kunnen zij de inzet van deze digitale handhavingsmiddelen beter afwegen tegen, of gezamenlijk inzetten met, Engineering en Education. Op deze manier kan beter dan nu op regionaal en lokaal niveau bepaald worden wat een goede mix is van de inzet van de drie E's ten aanzien van een effectieve en efficiënte aanpak van verkeersveiligheid omtrent snelheidsoverschrijdingen en rijden door rood licht.

In deze variant wordt de wegbeheerder primair verantwoordelijk voor de verkeersveiligheid op zijn wegen ten aanzien van snelheidsoverschrijdingen en rijden door rood licht. De overlegstructuur wordt veranderd doordat op de 3 bestuurlijke niveaus de betrokken partijen met elkaar aan tafel zitten onder leiding van de wegbeheerder. Dit verbetert de communicatie tussen partijen en maakt de prioritering eenvoudiger.

In deze variant worden ook de budgetten voor uitgaven aan flitspalen en TCS, die nu bij het OM zijn belegd, overgeheveld naar de wegbeheerders. Zie subvariant 1 onder 5.3 voor de uitwerking.

5.1.2

Neveneffecten, voorwaarden en haalbaarheid

Doordat de bij verkeershandhaving betrokken partijen onder regie van de wegbeheerder bij elkaar aan tafel zitten, kunnen ook afspraken gemaakt worden over prioritering en kan op eenvoudigere wijze ook over de andere speerpunten van verkeershandhaving worden gesproken.

De variant betekent een aanzienlijke verandering in aansturing en verantwoordelijkheden, waarbij provincies en gemeenten meer verantwoordelijkheden krijgen op het gebied van verkeershandhaving. Neveneffect is dat er een risico is dat de wegbeheerder kiest voor handhaving in plaats van infrastructuur, omdat handhaving goedkoper is. Dit terwijl uit de maatschappelijke kosten-baten afweging blijkt dat infrastructurele aanpassingen meer effectief en efficiënt zijn. Bovendien zal het handhavingsbeleid regionaal en lokaal uiteen gaan lopen. Voor het OM levert dit een grotere belasting op.

5.2

Variant: Versterking van verkeershandhaving

Uit de conclusies blijkt dat de aansturing op verkeershandhaving kan worden verbeterd. Het parket CVOM heeft begin 2016 aangekondigd dat de samenwerking tussen OM, politie en wegbeheerders wordt verbeterd, waarbij het parket CVOM de arrondissementsparketten ondersteunt in het oprichten van stuurgroepen en verbeteren van samenwerking tussen OM, politie en wegbeheerders. Deze variant geeft een aantal mogelijkheden waarbij deze beweging tot hechtere samenwerking op een aantal punten verder kan worden versterkt.

Aandachtspunt bij het versterken van verkeershandhaving is dat eerst moet worden bekeken of de bestaande capaciteit wel efficiënt genoeg wordt ingezet. In algemene zin is er binnen de politie sprake van een verschuiving naar opsporing in het verkeer, waarbij minder tijd overblijft voor handhaving van verkeersregels. Zo worden de teams Verkeer ook ingezet voor opsporing in het verkeer, wat ten koste gaat van andere taken binnen verkeershandhaving. Ook kennen zij al enkele jaren vacatures die moeilijk worden opgevuld en zorgen de leeftijdsopbouw, functieniveau en samenstelling van

verschillende teams Verkeer, voor praktische problemen om de opgedragen taken te kunnen blijven uitvoeren.

Subvariant 1: Versterking governance stuurgroep verkeersveiligheid in de regio's

In aansluiting bij de conclusie dat niet alle provincies een stuurgroep hebben en dat provincies een beperkte invloed hebben op de prioriteitsstelling van de politie en OM, voorziet deze variant er in dat (wettelijk of anderszins) in alle regio's een stuurgroep Verkeersveiligheid actief is. In de stuurgroep, waarin OM, politie en wegbeheerders zitting hebben, dient een goede afweging van de drie E's plaats te vinden. De stuurgroep werkt op basis van een door de regionale driehoek vastgesteld integraal verkeersveiligheidsplan, waarvan het verkeershandhavingsplan van de politie onderdeel uitmaakt. Idealiter hangt onder de stuurgroep een werkgroep analyse met vertegenwoordigers van politie en wegbeheerders, waarin verkeersonveiligheidsanalyses gemaakt en geïnterpreteerd worden en een voorstel aan de stuurgroep wordt gedaan voor het verkeershandhavingsplan. Op gemeentelijk niveau maakt de verkeershandhaving onderdeel uit van het lokale veiligheidsplan.

Binnen het regionaal overleg hebben de wegbeheerders de regie bij het bepalen van de locaties en het aantal flitspalen, mede op basis van het beleidskader flitspalen dat het OM en de wegbeheerders opstellen. De wegbeheerders reiken, in overleg met de politie, de onderbouwing aan voor de locaties waar flitspalen dienen te worden geplaatst. De wegbeheerders hebben hierbij de afweging gemaakt met andere mogelijke maatregelen (zoals infrastructuur en/of educatie) en stemmen dit af met het OM. Binnen de Stuurgroep kan de keuze voor snelheidshandhaving worden afgewogen tegen andere prioritaire thema's waar handhaving gewenst is.

OM, RWS en de ministeries van I&M en V&J stellen in een bestuurlijke afspraak de locaties van de trajectcontrolesystemen vast en maken afspraken over maximale termijnen voor het oplossen van problemen die de werking van de TCS belemmeren. De taak van de arrondissementsparketten van het OM met betrekking tot het overleg met provincies en gemeenten over handhaving gaat over naar het parket CVOM.

Subvariant 2: Centrale regie teams Verkeer bij CVOM

Bij deze variant wordt het gezag over de regionale teams Verkeer van de politie vanuit de arrondissementsparketten versterkt door verdergaande regie en ondersteuning door parket CVOM. Met een directere relatie van parket CVOM naar de teams Verkeer kan strakker worden gestuurd op de teams Verkeer en kan worden toegezien op de kwaliteit van de handhavingsplannen en op de realisatie van gemaakte afspraken. Vanuit deze centrale regierol zou parket CVOM aanvullende kaders kunnen stellen en prestatieafspraken met de politie kunnen faciliteren over hun inzet op verkeershandhaving. Gedacht kan daarbij worden aan een minimaal aantal inzeturen op bepaalde overtredingen of het aantal gecontroleerde voertuigen. Dit kan zowel zien op de inzet van de teams Verkeer als de basisteams. Tevens kan vanuit parket CVOM gerichter worden toegezien op de resultaten vanuit de inzet van de capaciteit van de teams Verkeer (659 fte), waardoor de totale handavingsinzet kan toenemen.

Subvariant 3: Verkeershandhaving als landelijke prioriteit

Naast het op lokaal niveau prioritair maken van verkeershandhaving, kunnen thema's na overleg met het lokaal bestuur conform de Politiewet ook landelijk als prioriteit worden benoemd. In de huidige Veiligheidsagenda tot 2018 is verkeershandhaving niet als prioritair thema benoemd. De maatschappelijke kosten en het menselijk leed dat volgt uit verkeersongevallen zijn hoog en de aantallen slachtoffers stijgen. Dit brengt de vraag met zich mee of verkeershandhaving als prioritair thema zou moeten worden

opgenomen in de Veiligheidsagenda. Naast het benoemen van verkeershandhaving als landelijke prioriteit zijn er overigens meer mogelijkheden om in de keten van verkeershandhaving meer prioriteit te geven aan verkeershandhaving. Zo kan er meer aandacht worden gegeven aan het opstellen van veiligheidsplannen, wat nu nog niet door iedere wegbeheerder wordt gedaan. Bij een toetsingskader voor de veiligheidsplannen en handavingsplannen van de verschillende bij de verkeershandhaving betrokken instanties kan ook steeds de controlevraag worden gesteld in hoeverre deze plannen en hun uitvoering bijdragen aan de landelijke doelstelling.

Subvariant 4: Inzet van extra boa's

In deze variant krijgen de wegbeheerders (Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten en waterschappen) de mogelijkheid om buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) in dienst te nemen met meer bevoegdheden ten aanzien van verkeershandhaving.¹²⁰ De bevoegdheden van boa's binnen dit domein worden in deze variant uitgebreid. De verantwoordelijkheid van de gemeente voor de handhaving in de openbare ruimte zou bijvoorbeeld kunnen worden verbreed naar handhaving binnen 30 km/h wegen. Ook de andere wegbeheerders zouden een grotere toezichtstaak kunnen krijgen op wegen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Een voorbeeld is de pilot waarbij weginspecteurs van Rijkswaterstaat in de regio Rotterdam sancties mogen uitschrijven voor het negeren van het rode kruis en parkeren op de vluchtstrook.

5.2.1 Welke problemen worden met deze variant opgelost?

Met betrekking tot de *eerste subvariant* wordt de wegbeheerder sterker gepositioneerd binnen de afweging van de drie E's omtrent verkeersveiligheid. De variant sluit aan bij de leidraad van OM van begin 2016, waarin de ambitie wordt gesteld om in 2018 in iedere provincie een overlegvorm te hebben waarin wegbeheerders, politie en OM gezamenlijk verkeersonveiligheid aanpakken. Hierbij wordt gewerkt met regionale handavingsplannen verkeer en lokale integrale veiligheidsplannen.

Met betrekking tot de *tweede subvariant* geldt dat het CVOM op dit moment geen directe invloed op de teams Verkeer heeft. Zij is afhankelijk van de inzet van de arrondissementsparketten, waar verkeer geen prioriteit heeft. Bij de arrondissementsparketten is steeds minder verkeerskennis aanwezig omdat steeds meer zwaardere zaken door het parket CVOM worden gedaan. Voor verkeer is specifieke kennis en kunde nodig om de sturing vanuit OM goed vorm te kunnen geven. Centralisering bevordert deze deskundigheid. Door prestatie afspraken te maken met de politie wordt er strakker gestuurd op de inzet van de beschikbare politiecapaciteit en wordt bereikt dat dit wordt ingezet op de juiste speerpunten.

In de *derde subvariant* kan de afweging in prioriteiten op de Veiligheidsagenda dusdanig zijn dat verkeershandhaving een prioritair thema wordt. Een voordeel van verkeershandhaving als prioritair thema benoemen in de Veiligheidsagenda is dat dit een afspraak is tussen de minister van Veiligheid en Justitie, de regioburgemeesters, het College van procureurs-generaal en de politie. Zij maken hierdoor afspraken over de bijdragen van gezag, minister en de politie, waardoor de activiteit aandacht krijgt bij alle betrokkenen. Dit geldt zeker voor de basisteams van de politie en binnen het OM, doordat er in de regionale en lokale driehoek meer aandacht wordt besteed aan verkeer.

¹²⁰ Deze variant sluit aan bij de VNG visie Handhaver 2020, waarin uiteengezet wordt welke taken boa's (gemeentelijke handhavers) moeten hebben in 2020 om de leefbaarheid te bevorderen en overlast aan te pakken. Voor verkeer geldt dat handhavers volgens de gemeenten ook moeten kunnen optreden tegen lichte verkeersovertreden (VNG, 2016).

Het thema maakt dan ook deel uit van de integrale veiligheidsplannen op regionaal en lokaal niveau, waardoor de inzet op regionaal en lokaal niveau wordt vergroot.

In de *vierde subvariant* zorgen de boa's in dienst van wegbeheerders voor een grotere lokale inzet op verkeershandhaving. Hierdoor kan op lokaal niveau worden beslist waar deze handavingscapaciteit op wordt ingezet.

5.2.2 *Neveneffecten, voorwaarden en haalbaarheid*

Een neveneffect bij de *eerste subvariant* is dat het handavingsbeleid regionaal en lokaal uiteen kan lopen. Voor het OM levert dit een grotere belasting op.

Bij de *tweede subvariant*, waarin het parket CVOM de centrale regie krijgt, is het denkbaar dat de teams Verkeer los komen te staan van de basisteams van de politie. Hierdoor kan de verbinding met regionale onderwerpen afnemen, wat de samenwerking niet bevordert. Hierdoor kan de verbinding met regionale onderwerpen afnemen, wat de samenwerking niet bevordert. Het sturen op prestaties omtrent inzet of uitkomsten betekent een terugkeer naar een manier van aansturen van de politie die enkele jaren geleden verlaten is. De centralisering van afspraken is daarbij contrair met de uitgangspunten in de Politiewet en de algemene beweging dat de aanpak van veiligheidsproblemen juist toenemend decentraal en lokaal belegd wordt.

Het vaststellen van verkeershandhaving als landelijke prioriteit in de *derde subvariant* zorgt er voor dat verkeershandhaving een nadrukkelijk thema in de lokale driehoek wordt, waarop ook capaciteit zal worden ingezet. Strakkere, eenzijdige sturingsafspraken op één thema zet de flexibiliteit van de inzet van de politie wel onder druk. Indien verkeershandhaving een landelijke prioriteit wordt, zal - naast de reeds bestaande capaciteit van de teams Verkeer - een groter deel van de capaciteit van de basisteams van de politie van andere taken verschuiven naar verkeershandhaving. Dit betekent dat de aandacht voor andere zaken minder wordt. Deze variant kan pas na 2018 ingevoerd worden, omdat de huidige Veiligheidsagenda betrekking heeft op de periode 2015 - 2018.

De eerste twee varianten zijn budgettair neutraal als deze binnen de huidige inzet en capaciteit worden uitgevoerd. Dit betekent wel dat de prioritering van verkeershandhaving gevolgen heeft voor de inzet van capaciteit op een andere prioriteit.

Voor de *vierde subvariant* geldt dat vastgesteld moet worden welke taken (ook) door boa's kunnen worden verricht. Het kan zijn dat boa's taken overnemen van de politie, of dat zij taken oppakken die nu niet door de politie worden gedaan. De variant vraagt ook een aanpassing van wet- en regelgeving omtrent boa's en een opleiding voor verkeershandhaving. Gemeenten (de gemeentelijke boa's) en Rijkswaterstaat (de weginspecteurs) beschikken reeds over boa's, maar deze zijn niet opgeleid voor verkeershandhaving. In deze variant is het aan de wegbeheerder om beslissingen over de capaciteit te nemen. In de uitvoering vraagt deze variant afstemming tussen de verkeersboa's en de politie, waarbij de politie als toezichthouder optreedt. Het is mogelijk dat dit extra capaciteit van de politie vraagt. Het aanstellen van boa's voor verkeershandhaving kan leiden tot minder eenheid in het handavingsbeleid en tot onduidelijkheid bij burgers. Dit was de reden dat een eerder voorstel voor uitbreiding van verkeerstaken voor boa's niet is aangenomen in de Eerste

Kamer.¹²¹ Ook hebben politieagenten meer bevoegdheden dan boa's, waardoor zij mogelijk alsnog moeten worden ingeschakeld bij aanhoudingen door boa's.

Om de vierde subvariant voor het Rijk budgettair neutraal te laten zijn, kan in combinatie met de eerste beleidsvariant (zie 5.1), de beslissing aan de wegbeheerder worden gelaten of hij extra boa's wil aanstellen voor verkeershandhaving. De kosten komen dan op provinciaal en lokaal niveau terecht, waardoor het aan de afweging van provincies en gemeenten overgelaten wordt of zij boa's willen inzetten.

5.3 **Boeteontvangsten anders beleggen; waarborgen voor op veiligheid gerichte handhaving**

De ontvangsten van verkeershandhaving van flitspalen en trajectcontrolesystemen kunnen op verschillende manier worden belegd. In deze variant worden drie manieren van anders beleggen van de boeteontvangsten genoemd. Met deze varianten worden de gevolgen van de budgettaire prikkel om het handhavingsbeleid in te zetten om meer inkomsten te genereren verminderd, of wordt deze prikkel weggenomen. Bovendien worden waarborgen benoemd om de inzet van het handhavingsbeleid beter te richten op de doelen van verkeersveiligheid.

De ontvangsten en verantwoordelijkheden kunnen in aansluiting bij variant 5.1 belegd worden bij de wegbeheerders (subvariant 1), de boeteontvangsten van flitspalen en trajectcontrolesystemen kunnen bij het ministerie van IenM worden belegd (subvariant 2) en de ontvangsten kunnen tot generaal dossier worden benoemd (subvariant 3). Ook kan er voor gekozen worden om de verantwoordelijkheden en budgetten ongewijzigd te laten en de gevolgen van de budgettaire prikkel in te dammen middels een aantal no regret maatregelen (subvariant 0). Geen van de subvarianten lost alle geconstateerde problemen op, zo kent iedere variant ook nadelen.

Subvariant 0: Verbeteringen in huidige situatie (no regret)

De gevolgen van de budgettaire prikkel kunnen ook zonder overheveling van budgetten worden verminderd. Indien de verantwoordelijkheden en budgetten blijven zoals deze nu zijn, dan zijn er drie maatregelen te noemen waarop de budgettaire prikkel kan worden verkleind.

Ten eerste door het verder verbeteren van de raming, door deze nog meer aan te laten sluiten bij de handhavingsinspanningen gericht op verkeersveiligheid en de gemaakte afspraken hierover. Dit wordt versterkt indien de politie de inzettingen weer gaat registreren, zoals voorheen in het systeem WISH gebeurde, zodat beter kan worden ingeschat hoeveel uur de politie waarop inzet. Verder dienen de ramingen gebaseerd te zijn op evidence based informatie. Het aanpassen van beleid of handhaving en gedragseffecten dienen nog beter verwerkt te worden in de raming. Bij tegenvallers worden de oorzaken nagegaan en op basis daarvan de ramingen bijgesteld. In de stuurgroep die de financiële resultaten van de verkeershandhaving monitort, nemen OM, politie, CJIB, VenJ, RWS en FIN deel. Naast deze stuurgroep zou een extra countervailing power kunnen worden ingebouwd ten aanzien van de raming, bijvoorbeeld door onafhankelijke partijen mee te laten kijken naar de ramingen, te denken is aan het CPB.

Ten tweede kan het effect van de budgettaire prikkel verminderd worden door het handhavingsbeleid nog beter aan te laten sluiten bij verkeersveiligheidsbeleid, in een integraal plan van aanpak waarin de handhaving direct is gekoppeld aan de gestelde

¹²¹ Zie TK 2006-2007, behandeling van wetsvoorstel 30098. De Eerste Kamer was huiverig voor verwarring over een nieuwe categorie handhavers op straat. Daarnaast achtte men een voorstel voor de bestuurlijke strafbeschikking en de pv-vergoeding als een beter alternatief.

beleidsdoelen. Hierbij kunnen de door het OM vastgestelde Leidraad Handhavingsplan Verkeer 2016-2018 en het beleidskader Flitspalen een belangrijke rol spelen. Dit betekent dat de inzet is afgeleid van de doelen van verkeersveiligheid. Hierbij is het ook belangrijk dat de inzet van verkeershandhavingsbeleid gebaseerd is op de inzet op de andere twee E's (zie ook variant 5.1).

Ten derde kan het effect van de budgettaire prikkel worden verminderd door bij wijzigingen in beleid gerelateerd aan verkeershandhaving een uitvoeringstoets uit te voeren. Deze toets brengt dan specifiek de gevolgen in kaart van de betreffende beleidswijziging op de raming van uitgaven en boeteontvangsten. Deze gevolgen van beleidswijzigingen moeten dan door het betreffende beleidsverantwoordelijke departement worden gedekt.

Subvariant 1: ontvangsten digitale handhavingsmiddelen naar wegbeheerders

Aansluitend bij de eerste variant 'integrale afweging en regie van digitale handhavingsmiddelen naar wegbeheerder' kan er voor gekozen worden om zowel de uitgaven als de boeteontvangsten van de trajectcontrolesystemen en flitspalen te beleggen bij de wegbeheerders. Dit betekent dat het ministerie van IenM, de provincies en gemeenten de uitgaven en ontvangsten krijgen van de trajectcontrolesystemen en flitspalen die op de wegen staan die onder hun beheer vallen. Het OM wordt betrokken bij de besluitvorming hierover, in verband met zijn verantwoordelijkheid voor de sanctieoplegging.

Door naast het beleggen van de regisseur functie over de inzet bij de drie bestuurlijke niveaus met duidelijke beleidskaders de meeste kosten- en batenposten op de niveaus in één hand te leggen wordt het mogelijk om een optimale mix te maken tussen investeren in infrastructuur, communicatie en handhaving. Door deze integrale verantwoordelijkheid wordt mogelijk dat de mate en omvang van het handhavingsbeleid wordt gebaseerd op basis van de doelen van het (lokale) veiligheidsbeleid. Het is van belang dat de wegbeheerder invloed heeft op de continuïteit van de digitale handhavingsmiddelen.

Deze overheveling van ontvangsten betekent een overheveling van substantiële budgetten - inclusief risico's en verantwoordelijkheden - tussen departementen en decentrale overheden. Om dit mogelijk te maken kan er bijvoorbeeld een verrekening plaatsvinden met het Provincie- c.q. Gemeentefonds. Deze variant neemt de budgettaire prikkel niet weg, omdat deze handhavingsmiddelen per saldo geld opleveren. De prikkel kan versterkt worden doordat de wegbeheerder in plaats van infrastructurele aanpassingen kan kiezen voor handhaving. Wel liggen beleid en budgettaire gevolgen in één hand, zodat een meer integrale verantwoordelijkheid bestaat voor verkeersveiligheid en de bijdrage van verkeershandhaving daaraan, en de budgettaire gevolgen van beleid (zoals het aanpassen van verkeersregels) in de afweging worden betrokken en niet bij een andere partij worden neergelegd; dit vergroot de budgettaire beheersbaarheid.

Hierbij ontstaat een knip met in de uitvoering van verkeershandhaving, doordat een deel van de verkeershandhaving bij het ministerie van VenJ blijft liggen. De boeteontvangsten die voortkomen uit staandhoudingen en andere middelen dan flitspalen en trajectcontrolesystemen en boetes voortkomend uit het strafrecht blijven bij het ministerie van VenJ, omdat de wegbeheerders geen invloed hebben op de inzet van de politie, en vanwege de gewenste eenheid van het strafrecht.

Subvariant 2: boeteontvangsten van flitspalen en trajectcontrolesystemen naar ministerie van IenM

Een tweede mogelijkheid is om de boeteontvangsten voor flitspalen en trajectcontrolesystemen te beleggen bij het ministerie van IenM. Door beleid- en budgettaire gevolgen in één hand te leggen, kan verkeershandhaving beter afgestemd worden op de doelen van verkeersveiligheid en zijn er meer knoppen om tegenvallende ontvangsten te voorkomen en op te vangen. Verantwoording over de behaalde maatschappelijke resultaten van het beleid wordt dan naar verwachting meer leidend bij afwegingen, en over de mix van instrumenten kan meer integraal worden besloten. Als centrale sturing gewenst is bij het digitale handhavingsbeleid, ligt deze subvariant meer in de rede dan subvariant 1. Bij de besluitvorming over de plaatsing van de flitspalen en trajectcontrolesystemen blijft het OM betrokken in verband met zijn verantwoordelijkheid voor de sanctieoplegging.

De boeteontvangsten die voortkomen uit staandehoudingen en andere middelen dan flitspalen en trajectcontrolesystemen en boetes voortkomend uit het strafrecht blijven bij het ministerie van VenJ, omdat de wegbeheerders geen invloed hebben op de inzet van de politie, en vanwege de gewenste eenheid van het strafrecht. Er ontstaat daardoor een knip in de uitvoering van verkeershandhaving, doordat het nu de verantwoordelijkheid is van twee ministeries. Hoewel dus enerzijds de integrale afweging wordt vereenvoudigd door budget en veiligheid in één hand te beleggen, zal er anderzijds overleg nodig zijn vanwege de nieuwe knip. Deze variant neemt niet weg dat de inzet van de trajectcontroles en flitspalen voornamelijk budgettair gedreven kan zijn, omdat deze handhavingsmiddelen per saldo geld opleveren. Wel liggen beleid en budgettaire gevolgen in één hand, zodat een integrale verantwoordelijkheid bestaat voor verkeersveiligheid en de bijdrage van verkeershandhaving daaraan, en de budgettaire gevolgen van beleid (zoals het aanpassen van verkeersregels) in de afweging worden betrokken en niet bij een andere partij worden neergelegd; dit vergroot de budgettaire beheersbaarheid.

Subvariant 3: ontvangsten als generaal dossier of buiten uitgavenkader

De enige manier om de budgettaire prikkel bij de inzet op verkeershandhaving op te heffen, is om bijzondere afspraken te maken over de compensatie van mee- en tegenvallers bij de boeteontvangsten. Dit kan door af te spreken dat mutaties op de ontvangstenraming niet langer specifiek gecompenseerd dienen te worden, maar generaal. Dit betekent dat compensatie elders op de rijksbegroting gevonden moeten worden, bijvoorbeeld naar rato over alle departementale begrotingen en dus niet specifiek op het voor de ontvangsten verantwoordelijke departement. Dit geldt uiteraard voor tegen- en voor meevallers. Een alternatief voor generaal compensatie zou ook kunnen zijn de ontvangsten geheel buiten het uitgavenkader te plaatsen en onderdeel te laten zijn van de afwegingen m.b.t. het begrotingssaldo van de begroting.

Ten behoeve van de budgettaire beheersbaarheid worden bij het begin van een nieuw kabinet begrotingsregels opgesteld. Deze subvariant is een uitzondering op de huidige standaard begrotingsregels die in grote lijnen als volgt zijn: het departement dat de uitgaven/ontvangsten op haar begroting raamt, dient mutaties op deze raming zelf (specifiek) te compenseren. Dit geldt ook voor uitgaven en ontvangsten bij open einde regelingen waarvan het volume niet direct beïnvloedbaar is voor een departement (bijv. bijstanduitgaven op de SZW-begroting). De begrotingsregels bieden wel de ruimte dat een departement in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld bij grote tekorten, in het voorjaar in de Ministerraad kan voorstellen een eventueel tekort generaal te compenseren.

Een dossier kan benoemd worden tot generaal dossier, waarmee alle tekorten generaal worden gecompenseerd. Het generaal maken van de boeteontvangsten betekent dat andere departementen, die geen beleidsmatige verantwoordelijkheid dragen voor verkeershandhaving, uiteindelijk bij moeten dragen aan de dekking van tegenvallende boeteontvangsten. Eventueel noodzakelijke bezuinigingen om tegenvallende boeteontvangsten op te vangen, zullen worden verdeeld over de departementen. Het generaal benoemen heeft een negatief effect op de budgettaire beheersbaarheid. Verder kan ook bij een generaal dossier de perceptie blijven bestaan dat de digitale handhaving mede gericht is op het genereren van ontvangsten, vergelijk het generaal dossier van de gasbaten.

5.4 Variant: Progressief en risicogericht boetestelsel

In deze variant wordt een progressief boetestelsel ingevoerd waarbij de hoogte van de boetes is gebaseerd op het risico voor de verkeersveiligheid van de overtreding. Dit risico wordt bepaald op basis van het soort of de frequentie van de overtreding. Indien het voertuigeigenaren waarvan het voertuig vaker bij een overtreding betrokken is, dan worden progressief zwaardere sancties opgelegd.¹²² De variant sluit aan bij het vergroten van de verkeersonveiligheid, door met name veelplegers en verkeersdeelnemers die zware overtredingen maken aan te pakken. Uit onderzoek blijkt immers dat weggebruikers die vaker overtredingen maken, vaker betrokken zijn bij ongevallen.¹²³

5.4.1 Welke problemen worden met deze variant opgelost?

Het primaire doel van verkeerssancties dient het voorkomen van verkeersonveilig gedrag te zijn. Het huidige stelsel heeft een te zwakke relatie met het verkeersrisico. Door deze relatie te verstevigen worden risicovol gedrag en veelplegers zwaarder bestraft. Het baseren van de hoogtes van boetes op de risico's, gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, draagt bij aan objectivering van de boetehogtes en draagt bij aan de sociale acceptatie van boetes. Het draagt hiermee ook bij aan de sociale acceptatie en acceptatie onder politieagenten van de hoogte van boetes.

5.4.2 Neveneffecten, voorwaarden en haalbaarheid

Het baseren van de tarieven op het risico van overtredingen vraagt om meer inzicht in het risico van de verschillende overtredingen en vervolgens om een aanpassing van de hoogtes van de boetes.¹²⁴ Deze aanpassing dient (ten minste) budgettair neutraal te zijn. Voor een progressief boetestelsel dient recidive te worden geregistreerd. Dit is niet mogelijk binnen de Wahv. Kenmerkend voor het stelsel onder de Wahv is namelijk dat lichte overtredingen op kenteken geregistreerd kunnen worden zonder dat de bestuurder hoeft te worden achterhaald. En dat overtredingen worden afgedaan met een van tevoren vastgestelde administratieve sanctie, zonder dat het overtredingsverleden wordt meegewogen. Om dit stelsel toe te passen is nieuwe specifieke regelgeving nodig. Daarnaast bestaat de kans dat de effectiviteit van dit stelsel minder wordt bij het registreren van recidive en het opleggen van progressieve boetes. Doordat de exacte gedragseffecten onbekend zijn, kan hier middels stapsgewijze invoering rekening gehouden worden.

¹²² Zie ook de oproep van een meerderheid van de Tweede Kamer (motie Hoogland c.s.) TK 2014-2015 29398 nr. 471.

¹²³ Goldenbeld en Twisk, 2009; Goldenbeld et al. 2011, 2013a.

¹²⁴ Als reactie op de motie Hoogland c.s. heeft de minister van VenJ het WODC om een onderzoek gevraagd. De resultaten daarvan worden na de zomer van 2016 verwacht, TK 2015-2016, 29398 nr. 495.

5.5

Variant: Techniek

Technologische ontwikkelingen gaan zeer snel en hebben in toenemende mate invloed op de inrichting en inzet van verkeershandhaving. Zo kan techniek afleidend werken en de verkeersveiligheid negatief beïnvloeden als de weggebruiker afgeleid wordt door de smartphone. Technische aanpassingen kunnen ook tot een grotere verkeersveiligheid leiden, bijvoorbeeld als inzittenden van auto's er aan worden herinnerd hun gordel om te doen. Daarnaast kan techniek behulpzaam zijn bij handhaving.

Dergelijke technieken kunnen ook worden toegepast op nieuwe aandachtspunten in het verkeer. Zo zou er techniek kunnen worden ontwikkeld waardoor er in een auto geen gebruik meer kan worden gemaakt van mobiele apparatuur. Ook biedt techniek mogelijkheden voor het informeren over of registreren van verkeersovertredingen (black box). Daardoor zou het in de toekomst mogelijk moeten worden overtreeders beter te monitoren en te bestraffen. Dit kan met name in de aanpak van veelplegers een effectieve aanpak zijn. Ook goed gedrag in het verkeer kan beter worden gemonitord. Dit creëert mogelijkheden om het bezitten van een rijbewijs afhankelijk te maken van goed gedrag: het rijbewijs als vergunning in plaats van een verworven recht. Ook is denkbaar dat goed gedrag wordt beloond. Dit beschouwt de werkgroep niet als een taak van de overheid; wel kan gedacht worden aan mogelijkheden goed gedrag te stimuleren via de private sector (verzekeraars, leasemaatschappijen en werkgevers). Uit pilots blijkt dat dergelijke stimulering van goed gedrag financieel lucratief is voor deze bedrijven.

Veel technische ontwikkelingen hebben te maken met autotechniek en zijn daardoor afhankelijk van Europese regelgeving. Dit maakt het verplicht stellen van een bepaalde technologie ingewikkeld. Als voorbeeld is in deze variant de introductie van Intelligente Snelheidsassistentie (ISA) uitgewerkt. ISA wordt momenteel niet verplicht gesteld in Europa, maar wordt wel sinds 2012 gestimuleerd door voertuigen die zijn uitgerust met het systeem een hogere veiligheidsbeoordeling te geven (EuroNcap score).¹²⁵ Naast ISA zijn er systemen, zoals apps, boordcomputers en crashrecorders, die naast snelheid ook bijvoorbeeld agressief rijgedrag of telefoongebruik registreren. Crashrecorders geven informatie over voertuiginformatie rond een ongeluk, waaronder over de snelheid en het remgedrag. De werkgroep beveelt aan dat er verder onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheden van techniek voor verkeershandhaving in Nederland.

Subvariant 1: Alle auto's in Nederland moeten op 1 januari 2025 voorzien zijn van een informerende óf 'harde' ISA als rijtaakondersteuning

Een informerende ISA waarschuwt bij het overschrijden van de lokale snelheidslimiet, vergelijkbaar met de herinnering voor het dragen van een gordel. Voorschrijven dat alle voertuigen een ISA moeten hebben kan alleen op Europees niveau. De Nederlandse consument verplichten dat hij alleen mag rijden in een voertuig met een ISA, maar zonder dat dit Europees verplicht is, betekent dat hij uit een kleinere selectie (duurdere) voertuigen moet kiezen, dan wel achteraf moet inbouwen. Dat kost de consument geld. Een informerende ISA zal weinig effect hebben op veelplegers. Hoge maatschappelijke kosten en gering effect maken dat er weinig draagvlak te verwachten is.

Een 'harde' ISA begrenst de snelheid van het voertuig op de lokale limiet. De harde ISA is technisch lastig. Je kunt er aan denken om dit toe te passen voor specifieke doelgroepen maar dit heeft ook nadelen; onder andere omdat men dan tegen de limiet aan gaat rijden en zelf minder let op een verantwoorde snelheid, maar ook omdat er dan gehandhaafd moet worden dat de doelgroep de harde ISA daadwerkelijk gebruikt.

¹²⁵ <http://www.euroncap.com/nl/euro-ncap/#>, geraadpleegd op 9 maart 2016.

Bovendien moet de techniek voldoende betrouwbaar zijn en niet fraudegevoelig. Hier voldoet de techniek nog niet aan.

Subvariant 2: Registrerende ISA als sanctiemiddel voor veelplegers.

Een registrerend ISA systeem houdt snelheidsgedrag bij. Voorschrijven dat alle voertuigen een ISA moeten hebben kan alleen op Europees niveau. De registrerende ISA is kansrijk zolang er consequenties gekoppeld worden aan de geregistreerde gegevens. Bijvoorbeeld door een verzekeraar, leasemaatschappij of werkgever. Daarnaast kan dit verbreed worden naar agressief rijden en telefoongebruik. Deze vorm kan gebruikt worden als sanctiemiddel en geregeld worden in de wegenverkeerswetgeving. Er moet dan toezicht worden gehouden op het rijgedrag.

5.5.1 *Welke problemen worden met deze variant opgelost?*

Deze variant richt zich op de effectiviteit en prioritering van de verkeershandhaving door de mogelijkheden te onderzoeken om een groter deel van de verkeersovertredingen via techniek op te sporen of te verhinderen. Dit zou op de lange termijn capaciteit kunnen vrijspelen voor controle op verkeersovertredingen die nu politiecapaciteit vragen.

5.5.2 *Neveneffecten, voorwaarden en haalbaarheid*

Voordat deze variant ten uitvoer kan worden gebracht is het volgende nodig:

- Volledige en betrouwbare database met snelheidslimieten, zowel nationaal als Europees;
- Fraudebestendig ISA systeem;
- Onderzoek naar effect op verkeersveiligheid;
- Onderzoek naar kosten voor consument en overheid;
- Onderzoek naar registrerend ISA als sanctie;
- Onderzoek naar privacy risico's;
- In kaart brengen mogelijkheden stimulering door private sector.

Geraadpleegde bronnen

- ADR (2015). *Rapport onderzoek ramingen van boeten en transacties*. Den Haag: Auditdienst Rijk.
- Berkhout, R. (2005). Duurzame handhaving: meer dan een sluitstuk! In: Wegman, F. en Aarts, L. (2005), *Denkend over Duurzaam Veilig*: 17-23. Leidschendam, SWOV.
- Blom, M. (2014). *Recidivemeting LEMA en EMG 2009-2010. Achtergrondkenmerken en strafrechtelijke recidive van LEMA- en EMG-deelnemers - tussentijdse rapportage*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC).
- Bos, N.M., S. Houwing en H.L. Stipdonk (2015). *Ernstig verkeersgewonden 2014*. Den Haag: SWOV.
- Burgmeijer, J., A. Eisses, J. Hogema, E. Jonkers, S. van Ratingen, I. Wilmink en T. Bakri (2010). *Evaluatie dynamisering maximumsnelheden – Resultaten proef A12 Voorburg*. Delft: TNO.
- BZK (2005). *100% Een onderzoek naar het vertrouwen van burgers in de politie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties.
- CBS (2015). *Statline: Doodsoorzaken; doden door verkeersongeval in Nederland, wijze deelname*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- CBS (2016). *Statline: Overledenen; doden door verkeersongeval in Nederland, wijze van deelname*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- CCV (2010). *De tafel van elf. Een veelzijdig instrument*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- De Pauw, E., S. Daniels, T. Brijs, E. Hermans en G. Wets (2014). Behavioural effects of fixed speed cameras on motorways: Overall improved speed compliance or kangaroo jumps? *Accident Analysis and Prevention* 73: 132–140.
- De Wit, M. en R. Methorst (2012). *Kosten verkeersongevallen in Nederland. Ontwikkelingen 2003-2009*. Den Haag: Rijkswaterstaat/Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Delaney, A., K. Diamantopoulou en M. Cameron (2003). *MUARC's Speed Enforcement Research: Principles Learnt and Implications for Practice*. Melbourne: Monash University.
- Doumen, M.J.A., C.C. Schoon en L.T. Aarts (2010). *Integraal beleid voor verkeersveiligheid: wat houdt dat eigenlijk in? Een studie naar integraal sectorbeleid en integraal facetbeleid*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- Erke, A., Ch. Goldenbeld en T. Vaa (2009). *Good practice in the selected key areas: Speeding, drink driving and seat belt wearing: Results from meta-analysis*. European Commission, Brussels.
- Goldenbeld, Ch., I.N.L.G. van Schagen en L. Drupsteen (2006). *De invloed van weg- en persoonskenmerken op de geloofwaardigheid van 80-km/uur-limieter*. Leidschendam: SWOV.
- Goldenbeld, Ch. en D.A.M. Twisk (2009). *Verkeersovertredingen, veelplegers en verkeersonveiligheid*. Leidschendam: SWOV.
- Goldenbeld, Ch., M. Reurings, Y. van Norden en H. Stipdonk (2013a). Crash Involvement of Motor Vehicles in Relationship to the Number and Severity of Traffic Offences. An Exploratory Analysis of Dutch traffic Offences and Crash Data. *Traffic Injury Prevention* 14: 584-591.
- Goldenbeld, Ch., A.Ph. van Wijk en J. Mesken (2013b). *Sancties in het verkeer*. Den Haag: SWOV.

- Golob, T.F., W.W. Recker en V.M. Alvarez (2004). Freeway safety as a function of traffic flow. *Analysis and Prevention* 36: 933–946.
- Høye, A. (2014) Speed cameras, section control, and kangaroo jumps—a meta-analysis. *Accident Analysis and Prevention*, 73: 200–208
- Høye (2015). Safety effects of section control - An empirical Bayes evaluation. *Accident Analysis and Prevention* 74: 169–178.
- Intomart GfK/Goudappel Coffeng (2010). *Effectmeting Regioplannen 2010. Landelijke rapportage. Een internetonderzoek in opdracht van het Landelijk Parket Team Verkeer van het Openbaar Ministerie*. Hilversum: Intomart GfK.
- Klauer, S.G., T.A. Dingus, V.L. Neale, J.D. Sudweeks en D.J. Ramsey (2006). *The Impact of Driver Inattention On Near-Crash/Crash Risk: An Analysis Using the 100-Car Naturalistic Driving Study Data*. Washington, D.C.: National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA).
- Jabben, J., C.J.M. Potma en S. Lutter (2008). *Geluidonderzoek vier trajectcontrole-locaties. Metingen naar invloed rijnsnelheden van het verkeer op geluid, periode juli 2005 - oktober 2006*. Bilthoven: RIVM.
- Korthof, E.W. (2014). *Effects of section control on traffic safety at Dutch motorways* (Master thesis). Delft: TU Delft.
- Li, H., D.J. Graham en A. Majumdar (2013). The impacts of speed cameras on road accidents: An application of propensity score matching methods. *Accident Analysis and Prevention* 60: 148– 157.
- Mesken, J., Ch. Goldenbeld en W.P. Vlakveld (2011). *Herijking speerpunten van de regionale verkeershandhavingsteams*. Leidschendam: SWOV.
- Mesken, J. (2012). *Risicoverhogende factoren voor verkeersonveiligheid. Inventarisatie en selectie voor onderzoek*. Den Haag: SWOV.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Ruimte.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015). *Organisatiebesluit Ministerie van Veiligheid en Justitie*
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009). *Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Moolenaar, D.E.G., T. Zuidema en J. de Boer (2011). *De afname van het aantal boetes en transacties voor verkeersovertredingen nader verklaard*. Den Haag: WODC.
- Newstead S.V., M.H. Cameron en L.M.W. Leggett (2001). The crash reduction effectiveness of a network-wide traffic police deployment system. *Accident Analysis and Prevention* 33: 393-406.
- OECD/EMT (2006). *Speed management*. Parijs: OECD.
- Oliveira, D.F., A.A. Friche, D.A. Costa, S.A. Mingoti en W.T. Caiaffa (2015). Do speed cameras reduce speeding in urban areas? *Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro*, 31 Sup: S208-S218.
- Openbaar Ministerie (2015). *Beleidskader flitspalen*, 2015.
- Openbaar Ministerie (2015). *Leidraad Handhavingplan Verkeer 2016-2018*. Parket CVOM, Afdeling Beleid & Strategie, 17 december 2015.
- PBL (2014). *Monitor Infrastructuur en Ruimte. Zicht op de effecten van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Politie (2009). *Verkeer in ontwikkeling: Strategische nota Politieverkeerstaak 2010-2012*. Zie <http://www.verkeerskunde.nl/integrale-artikelen/strategische-nota-politieverkeerstaak-2010-2012.20123.lynkx>
- Rijkswaterstaat (2007). *Evaluatie 80 km zones. Eindrapportage*. Den Haag: RWS/Ministerie van IenM.
- Rijkswaterstaat (2011). *Onderzoek invoering verhoging maximumsnelheid naar 130 km/h*. Den Haag: RWS/Ministerie van IenM.
- Rijkswaterstaat (2012). *Evaluatie dynamax experiment A20*. Den Haag: RWS/Ministerie van IenM.
- Rijkswaterstaat (2013a). *Nalevingsverslag geluidproductieplafonds rijkswegen*. Den Haag: RWS/Ministerie van IenM.
- Rijkswaterstaat (2013b). *Thuis komen 2011. Een overzicht van de monitoringsresultaten van de verkeersveiligheids campagnes in 2009-2011*. Den Haag: Ministerie van IenM.
- Rijkswaterstaat (2015). *Publieksrapportage wegennet*. Den Haag: RWS/Ministerie van IenM.
- RIVM (2014). *Monitoringsrapportage NSL. Stand van zaken Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu/Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/11/01/monitoringsrapportage-nsl-2014>
- Ryeng, E.O. (2012). The effect of sanctions and police enforcement on drivers' choice of speed. *Accident Analysis and Prevention* 45: 446-454.
- Schoon, C.C. (2008). *Ontwikkelingen in technologie en milieuzorg op het gebied van verkeer en vervoer, met implicaties voor de verkeersveiligheid*. Leidschendam: SWOV.
- Shim, J., S.H. Park, S. Chung en K. Jang (2015). Enforcement avoidance behavior near automated speed enforcement areas in Korean expressways. *Accident Analysis and Prevention* 80: 57-66.
- Staatscourant 2015 nr. 16504. *Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar*.
- Staatsblad 1999, nr. 198. *Besluit Instelling Centraal Justitieel Incassobureau*.
- Staatsblad 2005 nr. 555. *Wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving Verkeersvoorschriften*.
- Staatsblad 2008, nr. 48. *Wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften in verband met de tweejaarlijkse actualisering van de tarieven*.
- Staatsblad 2010, nr. 785. *Besluit tot wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften alsmede de bijlage bij het Besluit OM-afdoening onderscheidenlijk het Transactiebesluit 1994 in verband met onder meer een verhoging van de tarieven*.
- Stipdonk, H.L. (2015). *Internationale vergelijking verkeersveiligheid 2015*. Den Haag: SWOV.
- Stutts, J.C., J. Feaganes, D. Reinfurt en E. Rodgman (2005). Driver's exposure to endistractions in their natural driving environment. *Accident Analysis & Prevention*, 37: 1093-1101.
- SWOV (2011). *Factsheet Beloningen voor verkeersveilig gedrag*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2011). *Factsheet Effecten van politietoezicht op het gebruik van beveiligingsmiddelen, bromfietshelmen en op roodlichtovertredingen*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2012). *Achtergronden bij de vijf Duurzaam-veilig principes*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2012). *Factsheet De relatie tussen snelheid en ongevallen*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).

- SWOV (2012). *Factsheet Maatregelen voor snelheidsbeheersing*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2012). *Factsheet Puntenstelsels*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2013). *Factsheet Afleiding in het verkeer*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2013). *Factsheet De werking en effecten van snelheidscamera's*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2013). *Factsheet Duurzaam Veilig: Uitgangspunten, misverstanden en relatie met andere visies*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- uitgangspunten, misverstanden en relatie met andere visies
- SWOV (2013). *Factsheet Straffen in het verkeer*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2014). *Factsheet Kosten van verkeersongevallen*. Den Haag: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2014). *Factsheet Politietoezicht en rijsnelheid*. Den Haag: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2014). *Fietsongevallen van 50-plussers: Karakteristieken en ongevalsscenario's van enkelvoudige ongevallen en botsingen met overig langzaam verkeer*. Den Haag: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2014). *Opschakelen naar meer verkeersveiligheid. Naar maximale verkeersveiligheid voor en door iedereen*. Den Haag: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2015). *De verkeersveiligheid in 2020 en 2030. Prognoses voor de aantallen verkeersdoden en ernstig verkeersgewonden*. Den Haag: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2015). *Factsheet Ernstig verkeersgewonden in Nederland*. Den Haag: SWOV.
- SWOV (2015). *Monitor beleidsimpuls 2015*. Den Haag: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2016). *Factsheet Rijden onder invloed van alcohol*. Den Haag: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- SWOV (2016). *Factsheet Verkeersdoden in Nederland*. Den Haag: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- Thomas, P., N. Muhlrads, J. Hill, G. Yannis, E. Dupont, H. Martensen, T. Hermitte en N. Bos (2013). *Final Project Report, Deliverable 0.1 of the EC FP7 project DaCoTA*.
- TK 2003-2004, 28663 / 29200 XII, nr. 11.
- TK 2006-2007 behandeling wetsvoorstel 30098.
- TK 2008-2009, 30175, nr. 88.
- TK 2003-2004, 29644, nr.1. Nota Mobiliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- TK 2012-2013, 29398, nr. 40.
- TK 2012-2013, aanhangsel van de Handelingen nr. 3005.
- TK 2014-2015, aanhangsel van de Handelingen 2778.
- TK 2014-2015, aanhangsel van de Handelingen 2879.
- TK 2014-2015, 29398, nr. 459, 466, nr., 468, nr. 471.
- TK 2015-2016, 29398, nr. 495, nr. 497.
- TK 2015-2016 34086.
- TK 2015-2016, aanhangsel van de Handelingen 584.
- VNG (2016). *Handhaving sterk in de openbare ruimte. Omdat de burger dat van ons verwacht. VNG-visie handhaver 2020*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

- WBF (2014). Jaarverslag 2014 Waarborgfonds Motorverkeer. Rijswijk: Waarborgfonds Motorverkeer.
- Weijermars, W. en H. Stipdonk (2015). *De verkeersveiligheid in 2020 en 2030; Prognoses voor de aantallen verkeersdoden en ernstig verkeersgewonden*. Den Haag: SWOV.
- Wilms, P., I. Blankers en R. Frierson (2011). *Opbrengsten boetes en transacties uit verkeersovertredingen*. Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE).
- Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften
- Wet Geluidhinder
- Wet Milieubeheer
- Wijnen en Stroeker (2009), *Uitgaven aan verkeersveiligheid. Een schatting voor 2007*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).
- Woolley, J.E. en C.B. Dyson (2003). Further insights into an urban area with lower speed limits: the Unley case study. *Proceedings of the Road Safety Research, Policing and Education Conference* (p.295-302). Sydney: Roads and Traffic Authority.

Bijlage 1 Taakopdracht IBO Verkeershandhaving

Interdepartementaal beleidsonderzoek

Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) ontwikkelen alternatieven voor bestaand beleid. Aan deze alternatieven (beleidsvarianten) kan een besparingsopdracht verbonden zijn, afhankelijk van hoe de taakopdracht is vormgegeven. IBO's gaan over brede beleidsterreinen. Ze vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door ambtelijke interdepartementale werkgroepen en worden voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. De werkgroepen bieden hun rapport na afronding aan de eerst betrokken bewindspersoon aan. Deze zal vervolgens een kabinetsreactie voorbereiden. Wanneer de kabinetsreactie door de ministerraad is vastgesteld, worden het rapport en de kabinetsreactie gezamenlijk aangeboden aan de Tweede Kamer.

Onderwerp

Onder het artikel Boeten en Transacties (BenT) wordt op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) het totaal aan opbrengsten van administratieve sancties, boetevonnissen, transactievoorstellen en strafbeschikkingen verantwoord.

Deze opbrengsten zijn het gevolg van het handhavingsbeleid (verantwoordelijkheid van VenJ) en het verkeersveiligheid- en milieubeleid (beiden de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu). De inzet van het administratief- en strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium is geconcretiseerd in de beleidsprioriteiten van de Minister van VenJ. Politie en Openbaar Ministerie (OM) stellen hun jaarplannen en investeringsbegrotingen op basis van deze prioriteiten op.

Het overgrote deel van de overtredingen betreft eenvoudige verkeersovertredingen, die vallen onder werking van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Daarnaast zijn ook boetes en transacties mogelijk voor andere overtredingen en voor misdrijven.

Dit IBO richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het handhavingsbeleid in het kader van verkeersveiligheid, waar het strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium onderdeel van uitmaakt.

In de afgelopen jaren zijn verschillende beleidsmaatregelen getroffen ter versterking van de handhaving. Zo is het OM in 2009 gestart met het optimaliseringsprogramma Verkeershandhaving, dat zich o.a. richtte op de vervanging van analoge door digitale flitspalen en de uitbreiding en vervanging van trajectcontrolesystemen. Deze maatregelen hadden tot doel bij te dragen aan een betere handhaving en een toename van het aantal geconstateerde overtredingen. Ook is in 2011 het onverzekerd rijden onder de Wahv gebracht en zijn in 2011 en 2012 de boetes met ca. 15% respectievelijk 20% verhoogd.

De doelen rondom verkeersveiligheid (het maximaal aantal ernstig verkeersgewonden en verkeersdoden) komen tot uiting in het Strategisch Plan verkeersveiligheid 2008 en aanvullend daarop de Beleidsimpuls van 2012. Onzeker is of met name de doelstelling voor het aantal verkeersgewonden haalbaar is. Recent heeft de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) een verkenning gepubliceerd, waarin mogelijkheden in beeld worden gebracht waarmee Nederland kan 'opschakelen'

naar meer veiligheid in 2020. In het rapport worden verschillende maatregelen benoemd, waaronder de intensivering van handhaving op snelheid en alcohol.

De verkeershandhaving heeft verkeersveiligheid tot doel. De trajectcontroles staan er naast de verkeersveiligheid echter ook voor milieudoelinden. Hieronder vallen het verminderen van uitstoot van CO₂, fijnstof en geluidsoverlast voor omwonenden. Waar relevant wordt in het IBO ook naar de relatie van de handhavingsmiddelen tot deze milieudoelinden gekeken.

Grondslag

De ontvangsten uit BenT worden verantwoord op artikel 33 van de begroting van het ministerie van VenJ. Structureel wordt ca. €1 miljard aan ontvangsten geraamd. De kosten voor de verkeershandhaving worden geraamd aan de uitgavezijde van artikelen 31, 33 en 34 en betreffen structureel ca. €44 mln. (VHT Politie), €60 mln. (OM) en €75 mln. (CJIB).

Tabel: Grondslag IBO

(x € 1.000)	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Uitgaven 31.2 VHT Politie</i>	48.030	46.629	44.677	43.913	43.913
<i>Uitgaven 33.3 Verkeershandhaving OM</i>	33.543	32.333	30.939	30.397	30.397
<i>Uitgaven 33.1 parket CVOM</i>	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
<i>Uitgaven 34. CJIB</i>	71.549	72.562	74.892	74.892	74.892
<i>Ontvangsten 33.3 Boeten en transacties</i>	797.401	845.780	852.374	851.106	849.827

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep heeft de opdracht om een analyse op te leveren van de effecten van het huidige administratief- en strafrechtelijke verkeershandhavingbeleid en op basis daarvan te bezien in welke mate het verkeershandhavingbeleid momenteel doelmatig of doeltreffend is vormgegeven.

De werkgroep heeft tevens de opdracht om varianten in kaart te brengen die de doelmatigheid en doeltreffendheid van het administratief- en strafrechtelijke verkeershandhavingbeleid kunnen verbeteren. Van deze beleidsvarianten worden de maatschappelijke voor- en nadelen weergegeven en de budgettaire effecten geanalyseerd en gekwantificeerd.

De werkgroep beantwoordt daarbij onder andere de volgende vragen:

1. Hoe is het beleid ten aanzien van de verkeershandhaving vormgegeven? Hoe ziet de relatie tussen de verkeershandhaving en de doelen ten aanzien van verkeersveiligheid mede in relatie tot milieuaspecten eruit?
2. Hoe ziet het totale beleidsinstrumentarium eruit en hoe werken verschillende instrumenten op elkaar in?
3. Is het handhavingbeleid ten aanzien van verkeersveiligheid en milieuaspecten effectief en efficiënt vormgegeven? Worden de beleidsdoelen (minder CO₂, minder geluidsoverlast, minder verkeersdoden en -gewonden) behaald? Is de causaliteit tussen beleidseffect en -inzet aantoonbaar of aannemelijk?

4. Zijn de totale (maatschappelijke) kosten en opbrengsten van de Wahv en het strafrecht in het kader van de verkeershandhaving en de beleidsdoelen proportioneel? Zouden de doelen tegen lagere kosten kunnen worden bereikt?
5. Welke aanpassingen in het handhavingsbeleid kunnen de effectiviteit en doelmatigheid vergroten (handhavingsmix)?

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep zijn vertegenwoordigers van de ministeries van VenJ, I&M, Financiën, AZ en van het Openbaar Ministerie aangevuld met een externe deskundige.

De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën (1 secretaris) en VenJ (1 secretaris).

Overig

Het secretariaat start de voorbereidende werkzaamheden vanaf mei 2015. De werkgroep start formeel in september en dient haar eindrapport uiterlijk 1 maart 2016 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden. Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

Bijlage 2 Ongevallen: leeftijden, locaties en oorzaken

In de 3.1 staat een korte samenvatting van de analyse van verkeersongevallen. Deze bijlage omvat deze analyse, waarin uitgebreid ingegaan wordt op de verkeersslachtoffers, de typen vervoersmiddelen van verkeersslachtoffers, locaties en oorzaken.

Verkeersslachtoffers vallen vooral in toenemende mate onder ouderen

Onder de verkeersdoden is een verschuiving naar ouderen zichtbaar. Meest opvallend is de afname van het aantal dodelijke ongevallen met automobilisten in de leeftijd 20-30 jaar, van 201 in 1996 naar 47 in 2015. Onder gebruikers van gemotoriseerde invalidevoertuigen, dit zijn vooral ouderen, is een toename te zien van 2 dodelijke ongevallen in 1996 naar 41 in 2015. Ook oudere fietsers zijn vaker betrokken bij ongevallen, zo waren in 2015 51 verkeersdoden fietsers ouder dan 60 jaar.¹²⁶ Vergelijkbare patronen zijn zichtbaar bij de ernstig verkeersgewonden. De gegevens kunnen echter minder goed geduid worden, doordat de registratie van ernstig verkeersgewonden sinds 2010 verslechterd is.¹²⁷ Verhoudingsgewijs zijn er nog steeds veel ernstig gewonden onder 16-17-jarige snor- en bromfietsers en 18-19-jarige automobilisten, maar hier is wel een afname te zien. 57% van de ernstig verkeersgewonden is 45 jaar of ouder, terwijl deze groep een derde van de bevolking is. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat ouderen steeds mobieler worden, terwijl zij in het verkeer ook een kwetsbare groep zijn door hun fysieke kwetsbaarheid. De slachtoffers zijn vaker man dan vrouw. Van de ernstig verkeersgewonden is 60% man; onder de verkeersdoden is dit zelfs ruim 70%.¹²⁸

Bij veel verkeersongevallen is geen gemotoriseerd voertuig betrokken

Onder alle type vervoersmiddelen is er een daling te zien van het aantal verkeersdoden.¹²⁹ De daling is het sterkste onder automobilisten; in 1996 waren zij nog 49% van het totaal aantal verkeersdoden, in 2015 was dit aandeel gedaald tot 36% (zie figuur 3.1 in hoofdstuk 3 van dit rapport).¹³⁰ Het aandeel fietsers onder de verkeersdoden is juist gestegen, van 19% in 1996 naar 30% in 2015. Doordat er weinig informatie beschikbaar is over de ongevallen, is het niet te zeggen waardoor veranderingen in aantallen plaatsvinden.¹³¹

Het aantal ernstig verkeersgewonden neemt de afgelopen jaren toe en verschuift van automobilisten naar fietsers. In 2014 is 62% van het aantal verkeersgewonden fietser

126 SWOV (2016). Factsheet verkeersdoden; CBS, 2016; TK 2015-2016, 29398 nr. 500. De gegevens over verkeersdoden komen van het CBS (leeftijden en vervoerswijzen) en van het databestand BRON van het ministerie van IenM/RWS (locaties).

127 De gegevens van verkeersgewonden zijn grotendeels gebaseerd op schattingen. De schattingen worden berekend op basis van een koppeling van politieregistraties (BRON, gegevens van Ministerie van IenM) en gegevens van ziekenhuisopnames (Landelijke Basisregistratie Ziekenhuiszorg, LBZ; voor meer informatie hierover zie Bos et al. (2015)). De schatting is sinds 2010 minder nauwkeurig geworden, door veranderingen in beide registraties. De informatie over verkeersgewonden dient daarom met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Recent zijn er wel verbeteringen in registraties, maar er valt nog veel te behalen (Bos et al., 2015).

128 CBS, 2016; SWOV (2016). Factsheet ernstig verkeersgewonden; SWOV (2015). Monitor beleidsimpuls verkeersveiligheid.

129 <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/publicaties/artikelen/archief/2015/aantal-verkeersdoden-gelijk-gebleven-in-2014.htm>

130 CBS, 2016; TK 2015-2016, 29398 nr. 500. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat in 2014 het aandeel automobilisten het laagste was met 32%. In 2015 was er een lichte stijging in het aantal verkeersdoden, vooral onder de automobilisten.

131 Weijermars en Stipdonk, 2015.

en 10% automobilist.¹³² Bij de meeste ongevallen van fietsers die leiden tot ernstig gewonden, is geen gemotoriseerd voertuig betrokken (dit betreft 51% van alle verkeersongevallen). Een studie onder oudere fietsers laat zien dat ongelukken ontstaan door een val van de fietser, tegen een obstakel aanrijden of een aanrijding met een snorfiets of wandelaar.¹³³

Internationaal gezien heeft Nederland relatief weinig verkeersdoden, maar de stijging in ernstig verkeersgewonden betekent dat Nederland niet meer internationaal een voorbeeldfunctie heeft. De grote hoeveelheid fietsverkeer is volgens SWOV ook de reden dat Nederland het internationaal minder goed doet. Ook de zuidelijke landen met veel gemotoriseerde tweewielers ervaren moeite om het aantal verkeersongevallen terug te brengen.¹³⁴

Verkeerslachtoffers vallen vooral op 50 km/h en 80 km/h wegen

De meeste doden vallen op gemeentelijke wegen (61%) en provinciale wegen (21%), hiervan zijn er ook meer in Nederland. Er vallen veel doden op wegen met maximumsnelheden van 50-80 km/h wegen, zie figuur 3.2 in hoofdstuk 3 van dit rapport. In 2015 was er ook een toename in het aantal doden op 130 km/h wegen ten opzichte van 2014, van 10 naar 31 doden.¹³⁵

Van de ernstig verkeersgewonden zijn geen recente gegevens beschikbaar over de locaties. Van de ernstig verkeersgewonden met een gemotoriseerd voertuig is bekend dat in 2009 zo'n 60% binnen de bebouwde kom plaatsvond. Van de ernstig verkeersgewonden waar geen gemotoriseerde voertuigen bij het ongeval betrokken waren, zijn geen locatiegegevens bekend.

Alcohol, snelheid en afleiding zijn belangrijke oorzaken van verkeersongevallen

Doordat er sinds 2010 geen gedragsonderzoek meer wordt gedaan naar het voorkomen van overtredingen in het verkeer en de registratie is verslechterd,¹³⁶ kan alleen in algemeenheid en met gebruik van niet-recente cijfers iets worden gezegd over het gedrag van weggebruikers en de oorzaken van ongevallen. Oorzaken kunnen liggen in het gedrag, denk hierbij aan alcohol en snelheid, maar ook in omstandigheden als mist.

Binnen verkeershandhaving ligt veel nadruk op snelheidscontrole, doordat een te hoge of onaangepaste snelheid ongeveer een derde van de dodelijke ongelukken (mede) veroorzaakt.¹³⁷ Een hogere snelheid en ongelijkheden in snelheid van voertuigen maakt het afwenden van botsingen lastiger, zorgt voor een langere remweg en resulteert in ernstiger letsel bij een botsing. Uit verschillende nationale en internationale studies blijkt dat het verhogen van de maximumsnelheid op een weg exponentieel samenhangt met een stijging in het aantal verkeersongevallen, vooral buiten de bebouwde kom op niet-autosnelwegen.¹³⁸

Bij ongeveer 20% van de dodelijke ongevallen in Nederland is alcohol in het spel. Het aantal alcohol overtreeders lag tussen 2002-2010 op ongeveer 3% bij een alcoholcontrole in weekendnachten. Dit is een sterke daling ten opzichte van de jaren '70, toen nog zo'n 15% van de staandegehouden bestuurders in overtreding bleek. De daling is vooral onder lichte overtreeders en veel minder onder zware overtreeders te zien.

¹³² SWOV (2016). Factsheet: Ernstig verkeersgewonden in Nederland.

¹³³ Dit betreft een kwalitatieve studie, waarbij naar oorzaken is gekeken. Over de verhoudingen van genoemde oorzaken valt daarom niets te zeggen. SWOV (2014). Fietsongevallen van 50-plussers.

¹³⁴ Stipdonk, 2015.

¹³⁵ SWOV (2016). Factsheet verkeersdoden.

¹³⁶ SWOV (2015). Monitor beleidsimpuls 2015, p. 17.

¹³⁷ OECD/EMT, 2006.

¹³⁸ SWOV (2012). De relatie tussen snelheid en ongevallen; Burgmeijer et al., 2010.

Uit het meest recente perceptieonderzoek, gehouden in 2010, blijkt dat 8% van de automobilisten en 20% van de bromfietzers wel eens door rood rijdt. Van fietsers en voetgangers is niet bekend hoe vaak zij rood licht negeren. Het negeren van rood licht was in 2009 bij 4,8% van de verkeersdoden en 3,1% van de ernstig verkeersgewonden geregistreerd als hoofdoorzaak. Dit is waarschijnlijk een onderschatting, omdat niet iedere verkeersdeelnemer zich bewust is van rood lichtnegatie of dit niet wil toegeven.¹³⁹ Bij zo'n 5-25% van de auto-ongevallen speelt afleiding een rol,¹⁴⁰ denk hierbij aan gesprekken met passagiers of het instellen of gebruik van navigatiesystemen en mobiele telefoons tijdens het rijden. Uit verschillende internationale studies blijkt dat automobilisten 25-30% van de rijtijd aan afleidende activiteiten besteden.¹⁴¹ Ook bij fietsers en voetgangers kan afleiding door bijvoorbeeld luisteren van muziek en gebruik van mobiele telefoon voor afleiding zorgen.¹⁴² Het is overigens niet verboden om op de fiets gebruik te maken van een smartphone.¹⁴³ Afleiding in het verkeer lijkt iets vaker bij jongeren dan bij ouderen te spelen. In hoeverre afleiding een risico vormt voor de verkeersveiligheid is niet bekend.¹⁴⁴

Uit internationaal onderzoek blijkt een positief verband tussen overtredingen en betrokkenheid bij ongevallen; weggebruikers die vaker een overtreding begaan zijn ook vaker betrokken bij ongevallen. Het is niet bekend hoe sterk dit verband is.¹⁴⁵ In Nederland is veel aandacht voor veelplegers in het verkeer. Er blijkt een groep te zijn die regelmatig allerlei typen overtredingen begaat en een groep die met enige regelmaat een bepaalde overtreding maakt, zoals hard rijden of rijden onder invloed. Er is in Nederland geen eenduidige definitie over wanneer iemand een veelpleger is. Uitgaande van minimaal 3 tot 6 bekeuringen per jaar, dan is deze groep in 2009 geschat op 2,5-3% van de bestuurders.¹⁴⁶

Tabel b2.1. Aantal zaken Wahv per persoon, instroom in 2014¹⁴⁷

Aantal zaken per persoon	Aantal personen
1	1.658.938
2	607.179
3	263.215
4	128.985
5	69.200
6	39.461
7	23.994
8	15.360
9	10.327
10	7.067
11 of meer	22.583

Bron: CJIB

¹³⁹ Mesken, 2012.

¹⁴⁰ Mesken, 2012; SWOV factsheet afleiding.

¹⁴¹ SWOV (2013). Factsheet Afleiding; Klauer et al., 2006; Stutts et al., 2005.

¹⁴² Goldenbeld et al. (2010) in SWOV (2013). Factsheet afleiding.

¹⁴³ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (19 mei 2015). Verzamelbrief verkeersveiligheid.

¹⁴⁴ SWOV (2013). Factsheet afleiding.

¹⁴⁵ Goldenbeld en Twisk, 2009; Goldenbeld et al., 2011, 2013a.

¹⁴⁶ Goldenbeld en Twisk, 2009.

¹⁴⁷ De zaken zijn ingestroomd in 2014 en staan op naam van een natuurlijke persoon waarvan het sofinummer bekend is. Personen kunnen meerdere voertuigen op hun naam hebben staan. Overtredingen die met deze voertuigen worden begaan worden allemaal op naam van die persoon geregistreerd. Niet in dit overzicht opgenomen zijn rechtspersonen en buitenlandse bestuurders die zijn staandegehouden.

Hoewel het binnen de Wahv juridisch niet mogelijk is om recidive te registreren is het wel mogelijk om op basis van management informatie van het CJIB te kijken naar het aantal Wahv beschikkingen per persoon. In 2014 waren er 580.192 personen met 3 of meer zaken en 118.792 personen met 6 of meer zaken (zie tabel b2.1).

Per 1 januari 2015 is een aantal 'huffer' feiten overgebracht naar het strafrecht om de zichtbaarheid van de groep te vergroten voor justitie (binnen het strafrecht kan recidive wel worden geregistreerd) en ze strenger aan te kunnen pakken bij herhaaldelijke overtredingen.¹⁴⁸ In hoeverre dergelijke overtredingen, als het negeren van rode kruisen op snelwegen, hard rijden of inhalen bij voetgangersoversteekplaatsen, negeren van stoptekens en herhaaldelijk overtredingsgedrag de oorzaak zijn van verkeersongevallen is niet bekend.

Andere oorzaken voor ongevallen zijn de slechte zichtbaarheid, bijvoorbeeld van motoren en onverlichte fietsers, vermoeidheid, dode hoeken, weersomstandigheden, zoals regen, gladheid en mist, en hoe bestuurders hierop acteren. Met dynamische snelheden, aangegeven op matrixborden, wordt op dergelijke omstandigheden ingespeeld. Uit een evaluatie blijkt dat bestuurders zich hier ook grotendeels aan houden.¹⁴⁹ Sinds 2012 kent Nederland ook variabele snelheden op rijkswegen, waarbij bestuurders overdag een lagere snelheid mogen rijden dan 's avonds en 's nachts. Dit ging gepaard met een snelheidsverhoging op enkele trajecten, wat om infrastructurele aanpassingen vroeg om de verkeersveiligheid op hetzelfde niveau te houden. De snelheidsverhoging vergroot daarentegen de geloofwaardigheid van de snelheden, doordat men op brede wegen 's avonds en 's nachts harder mag rijden.¹⁵⁰ Andere omstandigheden die de ongevalskans vergroten zijn drukte tijdens files en grote verschillen in de snelheden tussen weggebruikers.¹⁵¹

De zwaarte van het ongeval wordt bepaald door meerdere factoren. De snelheid waarmee wordt gereden is van invloed, maar bijvoorbeeld ook het type vervoersmiddel en de zwaarte of massa van de betrokken voertuigen. Vooral ongelijkheid in massa van betrokken voertuigen leidt tot ernstigere ongevallen. Zo leidt een botsing tussen een fietser en een vrachtwagen vaak tot ernstiger letsel dan die tussen auto's van gelijk gewicht.¹⁵² Daarnaast zijn fietsers veel minder beschermd dan automobilisten, waardoor ongevallen tot zwaar letsel kunnen leiden.

148 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verkeersveiligheid/inhoud/aanpak-veelplegers-in-het-verkeer>.

149 Burgmeijer et al., 2010.

150 Rijkswaterstaat., 2011.

151 Golob et al., 2004.

152 SWOV (2013). Factsheet De werking en effecten van snelheidscamera's.

Bijlage 3 Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter en Secretariaat

Voorzitter
 Secretaris Financiën
 Secretaris Financiën
 Secretaris Veiligheid en Justitie
 Secretaris Veiligheid en Justitie

Naam

Dhr. Drs. L.H. Kok
 Mw. Dr. M.H. Schols
 Mw. Drs. S. Deuzeman
 Dhr. mr. R.C. Mulder
 Mw. A.P.M. Walker-Pijnenburg BSc MA

Werkgroep

Ministerie van Financiën
 Ministerie van Algemene Zaken
 Ministerie van Infrastructuur en Milieu
 Ministerie van Veiligheid en Justitie
 Ministerie van Veiligheid en Justitie
 Openbaar Ministerie
 Nationale politie
 Stichting Wetenschappelijk Onderzoek
 Verkeersveiligheid (SWOV)

Mw. Drs. B.W.V. ten Cate
 Dhr. Mr. H.C.D. Korvinus
 Mw. Mr. A.C. Smilde
 Mw. Mr. M. Jongeneel-van Amerongen
 Mw. Drs. C. den Broeder
 Dhr. Mr. Drs. A. Hazelhoff MBA
 Mw. Drs. M.H.C. Barendse

 Dhr. Dr. P. van der Knaap

Verder hebben deelgenomen aan het secretariaat:

Secretaris Financiën	Dhr. Dr. S.J. Keulen (tot november 2015)
Secretaris Veiligheid en Justitie	Mw. Drs. S. Kaplan-Uluturhan (tot november 2015)
Secretaris Veiligheid en Justitie	Dhr. H.C. Honnef MA (november - december 2015)

Verder hebben deelgenomen aan de werkgroep:

Ministerie van Financiën (plv)	Dhr. Drs. J.H.M. de Pooter
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Mw. Drs. E. van Dijk
Openbaar Ministerie (plv)	Dhr. Mr. J.C. van Leeuwen
Nationale politie (plv)	Dhr. E.J. van Hasselt
Stichting Wetenschappelijk Onderzoek	
Verkeersveiligheid (SWOV) (plv)	Dhr. Dr. H. Stipdonk

Bijlage 4 Voorgestelde maatregelen uit SWOV onderzoek 'Opschakelen naar meer verkeersveiligheid' en kansen voor uitvoering volgens Ministerie van IenM

Maatregel	Kansen voor uitvoering
1. Andere strategie vervoerswijze keuze/Anders betalen voor mobiliteit	Kan niet op basis van huidig Regeerakkoord.
2. Veilige(r) fietsinfrastructuur	Gemeenten worden aangespoord. Doorwerking heeft tijd nodig.
3. Veiliger inrichten 30- en 50- km/uur wegen	Gemeenten geven aan dat de middelen beperkt zijn en keuzes moeten worden gemaakt.
4. Veiliger inrichten 60- en 80 km/uur wegen	Provincies willen de meest risicovolle punten in kaart brengen.
5. Geloofwaardige(r) snelheidslimieten	Dit heeft de aandacht van alle wegbeheerders.
6. Dynamische snelheidslimieten	Dit wordt al toegepast op rijkswegen. Voor andere wegbeheerders maar beperkt mogelijk.
7. Alcoholslot voor specifieke groepen	De toepassing alcoholslot is door de uitspraak van 4 maart 2015 van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State niet meer mogelijk.
8. Informerende snelheidsassistent (ISA)	Toepassing ISA in voertuigen wordt gestimuleerd door EuroNCap. Er is internationaal geen voornemen tot Europese verplichtstelling van ISA. Verzekeraars werken momenteel aan het monitoren van rijgedrag in ruil voor premiekorting.
9. Openbare verlichting	Deze aanbeveling ziet op wegen buiten de bebouwde kom. Deze zijn eigendom van de decentrale wegbeheerder, die zelf een afweging maakt over gebruik van openbare verlichting.
10. Betere zichtbaarheid fietsers	Fietsverlichting wordt gestimuleerd door campagnes van maatschappelijke organisaties, decentrale overheden en politie.
11. Antiblokkeersysteem voor motoren	Deze maatregel wordt al ingevoerd.
12. Autonoom noodstopsysteem in voertuigen	Nieuwe vrachtauto's hebben al een noodremsysteem. De komende jaren wordt het systeem gefaseerd verplicht voor de meeste bussen en vrachtauto's. Het systeem bestaat ook voor personenauto's. Hier geldt echter geen verplichting.
13. Progressieve boetes	Tijdens het AO Wegverkeer en verkeersveiligheid heeft de minister van Veiligheid en Justitie toegezegd het huidige boetestelsel te bezien waarbij binnen de huidige kaders naar de mogelijkheid van een progressief boetestelsel wordt gekeken.
14. Verdubbeling van handhaving op alcohol	Zonder meer verdubbelen van de handhaving is niet de oplossing, belangrijker is de handhaving zo effectief mogelijk te laten zijn. De politie handhaaft daarom nadrukkelijk informatie gestuurd.
15. Verdubbeling van snelheidshandhaving	Zie tekst bij 14.
16. Vergroten van het gebruik van fietshelmen	IenM denkt over het stimuleren van het gebruik van fietshelmen en wacht een pilot af.
17. Afschaffen snorfiets c.q. helmplicht voor snorfietsers	Motie van De Rouwe en Madlener (29398, nr. 443) in december 2014 raadde af om snorfietsers op de (hoofd)rijbaan toe te laten, en ook af te zien van maatregelen die een lokale helmplicht mogelijk zouden maken.
18. Beschermend jack voor brom- en snorfietsers	Geen overheidstaak.

Bron: SWOV (2014). Opschakelen naar meer verkeersveiligheid, Naar maximale verkeersveiligheid voor en door iedereen.

Bijlage 5 Lijst met geïnterviewde en geraadpleegde experts

Geïnterviewde personen

Dhr. G. Hekkert	Openbaar Ministerie, Programmamanager trajectcontrolesystemen
Mw. E. Veldkamp	Parket CVOM, beleidsmedewerker handhaving
Mw. D. Hofstra	Parket CVOM, beleidsmedewerker handhaving
Dhr. J. Visser	Lid commissie Feiten en Tarieven (CFT)
Dhr. D. van Zalinge	Secretaris commissie Feiten en Tarieven (CFT)
Dhr. R. Fluit	Politie, operationeel specialist verkeer
Dhr. A. Heil	Politie, hoofd operatie Oost-Brabant
Dhr. P. de Vries	Politie, lijn- en programmamanager
Dhr. H. Stoelhorst	Rijkswaterstaat
Dhr. B. Woest	CJIB, Directeur Innen en Incasseren
Dhr. K. Schols	Gemeenteraadslid Duiven
Dhr. E. van der Poel	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Dhr. M. Geuzinge	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Dhr. C. Kamphuis	Interprovinciaal Overleg (IPO), coördinator mobiliteitsdossier
Dhr. S. van der Meulen	Interprovinciaal Overleg (IPO), adviseur verkeersveiligheid
Mw. M. Adriaanse	Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)

Experts die een presentatie hebben gegeven aan de werkgroep

Dhr. C. Goldenbeld	Onderzoeker bij Stichting, Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV)
Dhr. S. Houwing	Onderzoeker bij Stichting, Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
Mw. H. Mosselman	ABD Interim
Dhr. E. van Heumen	Politie, teamchef infrastructuur van de eenheid Midden Nederland
Mw. E. Veldkamp	Parket CVOM, beleidsmedewerker handhaving
Mw. H. Goldsmidt	Parket CVOM
Dhr. R. van Koetsveld	Ministerie van Veiligheid en Justitie, controller
Dhr. T. Woestenburg	Interprovinciaal Overleg (IPO), portefeuillehouder Verkeersveiligheid van de Ambtelijke Adviescommissie Mobiliteit

