

# Samen vooruit

## Effectieve wetgeving, handhaving en toezicht voor een verkeersveiliger Nederland in 2020-2030

### Context en status document

Dit document is samengesteld op basis van reacties van leden van verschillende overheden (zie bijlage 2). Zij hebben in een aantal gesprekken en schriftelijke reactierondes in maart en april 2018 bijgedragen aan de visie in dit document.

De input voor dit document werd gevormd door een eerste inventarisatie van oplossingsrichtingen op het gebied van Wetgeving, handhaving en toezicht uit vier bouwsteenwerkgroepen. Op basis hiervan heeft deze werkgroep een advies opgesteld voor de schrijvers van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030.

Dit document is daarmee expliciet geen wetenschappelijk afgewogen analyse of eindproduct en draagt ook geen kant en klare maatregelen aan, maar geeft wel een richting voor randvoorwaarden en succesfactoren voor succesvol beleid op dit gebied in de toekomst.

## 1. Context van oplossingsrichting binnen voorbereiding SPV

Deze oplegnotitie is bedoeld om richting te geven wanneer keuzes moeten worden gemaakt voor maatregelen in het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030. De oplegnotitie kijkt vanuit de oplossingsrichting Wetgeving, handhaving en toezicht naar de oplossingen die uit de verschillende bouwstenen zijn voortgekomen.

Deelnemers aan deze oplossingsrichting zijn gevraagd hier een bijdrage aan te leveren op basis van hun expertise op dit onderwerp. Doel is de opstellers van het SPV van input te voorzien, zodat keuzes over mogelijke maatregelen gebaseerd worden op ervaring uit de praktijk. Daarnaast zijn de deelnemers gevraagd in het algemeen te reflecteren op wat er volgens hen in het SPV terug moet komen op dit thema.

## 2. Visie op oplossingen in de richting van wetgeving, handhaving en toezicht

De oplossingsrichting Wetgeving, handhaving en toezicht is ook bekend als de E van 'Enforcement'. We verstaan hieronder:

- Wet- en regelgeving met betrekking op verkeersveiligheid
- Handhaving is controle op de naleving van wet- en regelgeving en het doen naleven van deze regels

- Toezicht houdt in dat de overheid controleert of een bedrijf of burger de voor hem geldende regels naleeft. Hierbij geldt de voorwaarde dat er sprake moet zijn van enig vermoeden dat een wettelijk voorschrift is overtreden

### **Wet- en regelgeving**

De basis voor deze oplossingsrichting zijn de verkeersregels in de Wegenverkeerswet. Deze zijn onder meer opgesteld om weggebruikers tegen zichzelf en andere weggebruikers in bescherming te nemen. Wet- en regelgeving kan bijdragen aan verkeersveiligheid. Hierbij is het van belang dat de regels gericht zijn op het bereiken van veilig gedrag en, geloofwaardig en handhaafbaar zijn. We vatten hierbij wet- en regelgeving breder op dan de verkeersregels alleen. Het zijn ook de regels en afspraken die indirect de verkeersveiligheid kunnen vergroten. Denk hierbij aan algemene plaatselijke verordeningen (APV's) of fiscale stimulering van voertuigveiligheid.

### **Handhaving (en toezicht)**

Handhaving (en toezicht) zijn gericht op het naleven van de regels door weggebruikers. De handhaving geschiedt door politie en in beperkte gevallen door toezichthouders (boa's) van gemeenten of bv. Rijkswaterstaat. Een belangrijk aspect binnen de handhaving is het verhogen van de subjectieve pakkans van een overtreding. De subjectieve pakkans verhoogt de extrinsieke motivatie van weggebruikers om zich aan de verkeersregels te houden en het draagvlak voor de regels (SWOV, 2011).<sup>1</sup> De motivatie van weggebruikers om veilig gedrag te vertonen wordt verhoogd door communicatie over het 'hoe en waarom van de handhaving' (Goldenbeld, 2004). Zonder deze communicatie kan de motivatie mogelijk afzwakken.

### **Relatie met andere oplossingsrichtingen**

Deze oplossingsrichting dient in samenhang en evenwicht met de andere oplossingsrichtingen (Informatie, communicatie en educatie; Infrastructuur en technologie) te worden gezien. Integraal beleid is het meest effectief, bijvoorbeeld een combinatie van voorlichting, goede weginrichting en handhaving (SWOV 2011).

### **Werkzame elementen**

Oplossingen die zich richten op het verminderen van risico's hebben minstens een van de vier onderstaande werkzame elementen:

- Wet- en regelgeving die bijdraagt aan meer (automatisch) veilig gedrag
- Verhogen objectieve en/of subjectieve pakkans
- Toezicht en handhaving door middel van nieuwe technologie om (subjectieve) pakkans te verhogen
- Overleg over de in te zetten maatregelen (governance)

### **Randvoorwaarden**

Aan verschillende randvoorwaarden moet worden voldaan zodat oplossingen op het gebied van onze oplossingsrichting succesvol zijn:

- Governance verkeersveiligheid, m.n. integrale afstemming op lokaal, regionaal en nationaal niveau, lokale driehoek en afspraken en de regionale stuurgroepen
  - Samenwerking tussen wegbeheerders, OM en politie, waardoor meer begrip voor de verschillende posities ontstaat en een betere integrale en mogelijk ook een meer kosteneffectieve en duurzame afweging kan worden gemaakt

---

<sup>1</sup> De objectieve pakkans is daarnaast uiteraard belangrijk met het oog op het 'vergeldingsmotief'.

- Integrale afweging van de verschillende oplossingsrichtingen
  - Handhaving en verkeersregels zijn vooral effectief wanneer de infrastructuur conform is ingericht en ze gecombineerd worden met bijvoorbeeld voorlichting & educatie. Daarnaast kunnen nieuwe technologische mogelijkheden benut worden voor meer of efficiënter toezicht.
- Voldoende capaciteit voor handhaving
  - De handavingsdruk is de afgelopen jaren afgenomen. Met de objectieve pakkans is de subjectieve pakkans mogelijk ook gedaald. De subjectieve pakkans kan ook worden verhoogd door een betere communicatie over handhaving door politie en gemeenten. Een belangrijk punt hierbij is dat de handhaving efficiënt ingezet moet worden en dat wensen en capaciteit structureel onderwerp van gesprek zijn tussen gemeenten, provincies, OM en politie.
- Meten en toepassen van effectieve maatregelen
  - Kennis over wat werkt binnen deze oplossingsrichting, met name op het gebied van nieuwe technologie
  - Politieke haalbaarheid van maatregelen

### 3. Afweegkader oplossingen Wetgeving, handhaving en toezicht

In bijlage 1 van dit document staat een samenvatting van mogelijke oplossingen. Bij de afweging van de diverse maatregelen adviseren we om rekening te houden met de onderstaande criteria.

- Effectiviteit en bijdrage aan verminderen van risico's
- Bereik en doelgroep
- Kosten/baten verhouding
- Wenselijkheid met het oog op eventuele neveneffecten
- Politieke haalbaarheid
- Technische haalbaarheid t/m 2030
- Handhaafbaarheid

Een groot deel van de aangedragen oplossingen die door de bouwsteenwerkgroepen zijn aangedragen kan volgens ons in potentie effectief zijn. De uitdaging zit vooral in weten wat de effectiviteit van een bepaalde maatregel is en of de maatregelen die het meest effectief zijn ook politiek haalbaar blijken.

Oplossingen op het gebied van handhaving, wetgeving en toezicht kunnen niet los worden gezien van bijvoorbeeld goede infrastructuur en voorlichting over risico's van overtredingen. Een duurzame oplossing, zoals safety by design of een infrastructurele aanpassing, heeft waar mogelijk de voorkeur. Analyse oplossingen uit bouwsteen werkgroepen  
Er is een grote hoeveelheid potentiële oplossingen verzameld. Deze zijn te categoriseren in het stimuleren van veilig gedrag of het voorkomen van onveilig gedrag door:

- Afspraken met partijen over het meer of beter voorlichten van weggebruikers
- Stimuleren, bijvoorbeeld met fiscale regelingen, van veiligheidsmiddelen of veilig gedrag
- Met strengere of aanvullende wet- en regelgeving (eventueel gericht op specifieke risicogroepen) veiliger infrastructuur en gedrag afdwingen
- Meer of strenger handhaven, bijvoorbeeld door het beter benutten van nieuwe technologie op het gebied van digitale handhaving
- Afspraken maken of betere voorwaarden creëren voor een meer integrale afweging van de drie E's

- Meer lokale prioriteit voor verkeersveiligheid. Verkeersveiligheid heeft vaak af minder prioriteiten ten opzichte van andere veiligheidsthema's. Het primaat van de afweging blijft lokaal, maar het is mogelijk om meer aandacht voor het belang van dit thema te vragen.

Een deel van de geopperde oplossingen wordt op dit moment al toegepast. Vaak sluiten de ideeën dan ook aan op huidig beleid of zijn het voorstellen voor intensivering of nieuwe toepassing ervan. Op het gebied van handhaving is dit bijvoorbeeld zo bij het politieprogramma 'Actief handhaven in het publieke domein'. De politie treedt daarbij zichtbaar op om afwijkend gedrag te corrigeren. Dit programma past goed binnen de lijn die uit de bouwstenen komt, want er worden afspraken op lokaal niveau gemaakt over de prioriteiten en er ligt daarbij extra nadruk op onder andere overtredingen rondom afleiding, snelheidsovertredingen of rijden onder invloed.

De genoemde ideeën hebben deels betrekking op het afdwingen van maatregelen op het gebied van andere oplossingsrichtingen. Dit is met name zo op het gebied van technologie. Technologie biedt de komende jaren veel kansen voor het voorkomen of handhaving van onveilig gedrag. Door automatische handhaving kan de pakkans van snelheidsovertredingen of verboden gebruik van smartfuncties naar verwachting de komende jaren sterk toenemen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een vorm van snelheidsbegrenzing, of automatische signalering van afleiding op snelwegen, maar ook op 80- of 50km wegen.

Concrete raakvlakken met andere oplossingsrichtingen zijn:

- Nieuwe voertuigtechnologie valt onder de oplossingsrichting Infrastructuur & Technologie. De technologische mogelijkheden kunnen beter benut worden door wet- en regelgeving. Er is technisch al veel mogelijk, maar juridisch gezien wordt nog niet alles toegestaan.
- Infrastructurele aanpassingen vallen ook onder de oplossingsrichting Infrastructuur & Technologie. Veiligere infrastructuur kan (sneller) bereikt worden door hier afspraken over te maken, al dan niet bindend.
- Het stimuleren van veiligheidsmiddelen of veilig gedrag raakt aan de oplossingsrichting, Informatie, communicatie en educatie.
- Voorlichting over handhaving, toezicht en controle raakt aan ook Informatie, communicatie en educatie.

Naast de grote hoeveelheid verschillende ideeën ontbreekt kennis over de meest effectieve inzet van handhaving. Is het bijvoorbeeld beter om een week intensief te handhaven, of is het beter op dit op verschillende momenten minder intensief te doen? Deze afwegingen zullen voortdurend gemaakt dienen te worden.

## 4. Advies

Om maatregelen omtrent wetgeving, handhaving en toezicht effectief te maken, is het belangrijk om de komende jaren in te zetten op:

- Meer en betere benutting van (nieuwe) technologische mogelijkheden die overtredingen onmogelijk maken en de pakkans verhogen. Vooral op het gebied van digitale handhaving zijn de komende jaren veel ontwikkelingen te verwachten
- Het verhogen van de subjectieve pakkans voor de brede doelgroep weggebruikers die wel eens bewust de verkeersregels overtreedt
- De oplossingen in te zetten in samenhang met beleid uit anderen oplossingsrichtingen
- Preventieve maatregelen die ingrijpen op het gedrag van hardnekkige overtreeders.

Potentiële maatregelen waaruit de vier bovengenoemde categorieën bestaan zijn te lezen in bijlage 1. Om het beleid zo goed mogelijk in te zetten, is het advies om:

- Zoveel mogelijk aan te sluiten bij recente of aankomende beleidsontwikkelingen
- Te werken aan de juridische en praktische toepassing van (nieuwe) mogelijkheden, wat met name geldt op technologisch vlak
- Meer urgentie creëren bij partijen die een rol kunnen spelen bij het verbeteren van de verkeersveiligheid, zowel overheden als maatschappelijke partners
- De relevante partijen de afweging te laten maken tussen prioriteiten op het gebied van veiligheid en een afweging te maken tussen de verschillende instrumenten om de verkeersveiligheid duurzaam te verbeteren
- Alle partijen zetten in uitvoeringsplannen op basis van het strategisch plan wat ze gaan doen om vanuit hun eigen taken en verantwoordelijkheden de verkeersveiligheid te verbeteren. Daarbij is het belangrijk om afspraken te maken over de manier waarop de voortgang op dit punt gemonitord kan worden.

## **Bijlage 1: samenvatting oplossingsrichting Wetgeving, Handhaving en Toezicht**

**Afspraken (bijvoorbeeld informeel middels een convenant) met werkgevers en stimulering van nieuwe technologie kunnen het aantal reizigerskilometers terugdringen om blootstelling aan risico's te verminderen**

- (Verplichtende) afspraken maken met werkgevers om het aandeel van thuiswerkende werknemers te vergroten
- Ruimte creëren voor nieuwe technologische ontwikkelingen (bezorgrobots, drones?)
- Autovrije vensters (plaats/tijd) invoeren, bezorgdiensten uitgezonderd

**Weggebruikers kunnen door afspraken met producenten, werkgevers en de rijkschoolbranche in staat worden gesteld om met meer kennis over (on)veilige manieren van voertuiggebruik en veiligheidsmiddelen op pad te gaan**

- Verplichte voorlichting bij aanschaf voertuigen. Informeren bij tijdelijk gebruik deelmodaliteit
- Verkopers en producenten verplichten genoeg informatie te verschaffen bij aanschaf vervoersmiddel
- Afspraken maken over voorlichting van veilig gebruik vervoersmiddelen met werkgevers, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant
- Nieuwe WRM met aanbevelingen rijkscholenbranche en CBR invoeren voor het verhogen van de kwaliteit van rijinstructeurs en daarmee vergroten van het aspect verkeersveiligheid in de rijopleiding.
- Verplichte bijscholing voor artsen over ziekten en aandoeningen die de rijgeschiktheid kunnen beïnvloeden om hen betere voorlichting te laten geven.
- Nieuwe systemen pas toelaten als er ook implementatieplan communicatie ligt.
- Voorkomen vermoeidheid weggebruikers door rij- en rusttijden en voorkomen dat werknemers na een nachtdienst (lang) moeten rijden.

**Door positief gedrag (fiscaal) te stimuleren kan onveilig gedrag verder verlaagd worden**

- Stimuleren lease-opties voor veilige vervoersmiddelen
- Fiscaal stimuleren veiligere vervoersmiddelen (bv. auto's met veiligheidsopties of OV)
- Hogere vergoeding voor ov-reizen werknemers t.o.v. autogebruik
- Werkgevers verplichten een volledige vergoeding voor OV te bieden
- Belonen veiligere routes a la Beter Benutten.
- Fiscaal stimuleren om minder wegbewegingen te maken of op daltijden (bijv. kilometerheffing invoeren op onveilige tijdstippen, bij drukte of 's nachts)
- Verzekeringspremies verlagen bij veilig rijgedrag

**Wetgeving kan vervolgens worden ingezet om het verkeersgedrag van specifieke risicogroepen te beïnvloeden**

*Onervaren weggebruiker*

- Mogelijkheid om ztodrive uit te breiden (logboek, wisselende omstandigheden, langere periode, minimaal aantal kilometers).
- Verhogen minimumleeftijd scooter rijden naar 18 jaar
- Verplichting rijtaakondersteunende technologie tijdens eerste kilometers
- Verplichte minimale veiligheidsnorm nieuwe vervoersmiddelen, ook voor bijvoorbeeld de scootmobiel
- Jongeren verplicht extra beveiligingsmiddelen (bijvoorbeeld ADAS die risico's signaleren) laten gebruiken

### *Specifieke maatregelen*

- Specifieke groepen verplichtingen opleggen, bv. herkeuring of terugkoment.
- Meer keuringen en onderzoeken rijgeschiktheid en rijvaardigheid voor risicovolle groepen
- Invoeren algeheel inhaalverbod voor vrachtauto's

### **Ook kan wetgeving de inzet van technologische mogelijkheden sturen (of gedrag beïnvloeden) om zo het risico op ongevallen te verlagen en de voertuigveiligheid te verhogen**

- Subsidies op veiligheidsopties, niet mee laten tellen veiligheidsopties bij BPM of hogere belasting op auto's zonder veiligheidsopties
- Verplichten dat fabrikanten bepaalde rijtaakondersteunende systemen opnemen in hun modellen
- Verplichte uniformering van bediening ADAS
- Verbod op bedienen van navigatie tijdens de reis
- Meer continue monitoring van rijgedrag door technologische middelen (cameratoezicht, etc.)

### **Het verplichten van persoonlijke veiligheidsmiddelen kan daarbij leiden tot minder (ernstige) verkeersongevallen**

- Verplichten helm op e-bike en fiets
- Verplichten van stevige beschermers rond fietswielen
- Verplichten ISA voor alle nieuwe vervoersmiddelen
- Verplicht stellen gordelverklidders in bestel- en bedrijfsauto's

### **Door verkeersveiligheid meer (verplicht) onderdeel te maken van Infrastructurele verbeteringen draagt de wegbeheerder bij aan veiliger weggebruik**

- Verplichting invoering CROW-richtlijnen
- Harmonisering van snelheid door uit te gaan van voertuigfamilies. Bijvoorbeeld door invoering van autovrije zones op drukke of onveilige plekken
- Eisen verkeersveiligheid opnemen in contracten en handreikingen
- Audit op verschillen asset management tussen wegbeheerders

### **Op bestaande infrastructuur kan harmonisering van snelheden zorgen voor vermindering van risico's**

- Meer geloofwaardige verkeersregels
- Verlagen maximumsnelheid naar 120
- Verbod te langzaam rijden

### **Als onderdeel van de integrale aanpak intensiever handhaven of zwaardere straffen**

- Meer en onvoorspelbare controles om subjectieve pakkans te verhogen
- Handhaven op onveilige staat voertuigen zoals ongeoorloofde aanpassingen aan voertuigen
- Meer zichtbare toezicht/handhaving om het veiligheidsgevoel te verbeteren  
Straffen verzwaren, bijvoorbeeld sterker progressief boetestelsel
- Betere afweging tussen de drie E's

### **Overige**

- Afstemming tussen overheden over verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van handhaving
- Doorvoeren van veiligheid van medeweggebruikers in EuroNcap sterrenstelsel
- Door beroepseed medische professionals meer op verkeersveiligheid laten letten

## **Bijlage 2. Partijen die bij hebben gedragen**

- Anne-Karien van den Heuvel, Ministerie van IenW
- Anneke Smilde, Ministerie van IenW
- Jeanne Derks, Ministerie van JenV
- Yvonne van Santen, Ministerie van JenV
- Jeroen van Leeuwen, OM
- Jord Koppejan, Politie
- Ruud Dodemont, Vervoerregio Amsterdam
- Mavis Later, VNG