

# Verkeershandhaving en -vervolging moeten gekaderd worden binnen het verkeersveiligheidsbeleid

---

JOHAN DE MOL<sup>[1]</sup>

## Inleiding

Het artikel van Miran Scheers en François Vlamincq *Verkeershandhaving: nog steeds het lelijke eendje van de rechtshandhaving* heeft de grote verdienste dat het een aantal pijnpunten in het verkeersbeleid, en meer specifiek in het handhavings- en vervolgingsbeleid blootlegt.

Het geeft goed aan waarom er in België nooit een handhavings- en vervolgingsbeleid die naam waardig, is geweest. Zowel de interesse, de planning, de omkadering als de budgetten voor verkeershandhaving zijn steeds beperkt tot onbestaande geweest.

We hebben echter de indruk dat men, door het pleidooi voor een effectief en efficiënt handhavings- en vervolgingsbeleid, soms de relaties met andere verkeersveiligheidssterreinen uit het oog verliest of minstens onderbelicht.

## Uitgangspunt

Een verkeersveiligheidsbeleid kan de complexiteit van de verkeersonveiligheid niet doeltreffend aanpakken als het zich slechts op één beleidsmiddel richt. Het heeft pas kans op slagen als men de verschillende beleidsmiddelen op een verstandige manier combineert en vooral op elkaar afstemt.

Handhaving is geen doel op zich (dat beweren Scheers en Vlamincq ook niet), maar enkel een middel. *In die mate dat het eerder als ondersteunend dan als sturend moet worden beschouwd.*

Binnen het verkeersveiligheidsbeleid moet in eerste instantie worden gepleit voor maatregelen die onveiligheidsgedrag kunnen voorkomen. Bij die maatregelen staan infrastructuur en voertuig centraal, maar een belangrijke rol moet ook worden toegedicht aan de bestuurder (opleiding, rij-inzicht, ...). Handhaving en vervolging spelen net een zeer belangrijke rol in de blijvende verankering van het gedrag van de bestuurder in verkeersveiligheidsopties.

Handhavingsbeleid moet echter ook gericht zijn op het opbouwen van kennis over de effecten van infrastructuur en voertuig op de verkeersveiligheid. Data uit ongevalstatistieken, maar evenzeer uit de analyse van verkeersinbreuken, zijn voor de

---

[1] Onderzoeker bij Centrum voor Duurzame Ontwikkeling, Universiteit Gent

wegbeheerders en de voertuigconstructeurs basiselementen (of zouden dit moeten zijn) om hun rol in het veiligheidsbeleid bij te sturen.

Lapidair kan men stellen dat *'de beste handhaving degene is die niet plaatsvindt'*. Veel vraag naar handhaving en zelfs naar de klassieke verkeersregeling door de politie, ontstaat doordat de weg voor één of meerdere soorten verkeersdeelnemers verkeerd is aangelegd. Iedereen kan zich wel verkeerssituaties voor de geest halen die dat illustreren: een slecht aangelegd kruispunt of rotonde vereist – dikwijls na een aantal ongevallen – verkeersgeleiding door de politie.

Vaak kan politieel toezicht of verkeersgeleiding overbodig worden door een op het vlak van verkeersveiligheid kwalitatieve en efficiënte wegaanleg. De verkeersonveiligheid op die wegen ontstaat niet altijd door onveilig rijgedrag van één of meerdere verkeersdeelnemers, maar vooral doordat het wegbeeld een verkeerde indruk geeft van de veiligheidssituatie ter plaatse. Een wegbeeld dat de bestuurder niet onmiddellijk het gewenste rijgedrag duidelijk maakt of dat onvoldoende het te verwachten rijgedrag van anderen toont, kan aanleiding geven tot onveiligheid.

De bewering dat *'de beste handhaving die is die niet plaatsvindt'* kan het best worden ingeschat wanneer men de handhaving bekijkt in ruimte en tijd: het is onmogelijk overal en altijd via handhaving de verkeersveiligheid te verzekeren. Handhaving moet planmatig, selectief en gericht gebeuren.

Bij de aanleg van nieuwe of de herinrichting van bestaande wegen is het daarom noodzakelijk om allereerst aandacht te schenken aan de verkeersveiligheid. Zolang men dit niet of onvoldoende doet, *blijven vermijdbare verkeersgeleiding en -handhaving noodzakelijk*.

Dit geldt evenzeer voor de voertuigenconstructeurs. Wat heeft het bijvoorbeeld voor zin motorvoertuigen te ontwikkelen waarmee men snelheden kan halen die ruim boven de maximum geldende snelheidslimiet uitstijgen? De productie van een wagen met een topsnelheid hoger dan 200 km/uur, kan niet in overeenstemming worden gebracht met de verkeersveiligheidsopties. Niet alleen zal de inzittende van een dergelijk voertuig nooit een botsing (met hoge snelheid) tegen een vast voorwerp overleven, maar bovenal brengt het de veiligheid van andere verkeersdeelnemers in het gedrang.<sup>[1]</sup> Het verhaal

[1] Normaal wordt aangenomen dat een toename van de gemiddelde snelheid met 1 km per uur het aantal ongevallen met gewonden met 3% doet toenemen; het effect op ongevallen met zwaarwonden en doden zou stijgen met 5 of 6%. ELVIK, R., VAA, T., OSTVIK, E., *Trafikksikkershethandbok*, Transportokonomisk Institut, Oslo, 1989; RANTA, S., KALLBERG, V.-P., *Ajonopeuden turvallisuuvaikutuksia koskevien tilastolisten tutkimusten analyysi (Analysis of statistical studies of the effects of speed on safety)*, Finnish National Road Administration Tielaitoksen Tutkimuksia 2/1996, 91 blz (In Finnish, English abstract), Helsinki, 1996. Op citaat in: TOIVANEN, S., KALLBERG, V.-P., *Framework for assessing the impacts of Speed*, 9<sup>th</sup> International Conference Road Safety in Europe, 21-23 September 1998, Bergisch Gladbach, 1998, 53 blz.

van autoconstructeurs dat men die snelheden niet *hoeft* te rijden en dat de bestuurder zelf wel kan oordelen wat mogelijk is of niet, moet zo snel mogelijk naar de prullenmand worden verwezen. Dagelijks stel je vast dat steeds hogere vermogens worden gebruikt en vooral dat bepaalde voertuigen meer dan andere betrokken zijn bij ongevallen<sup>[1]</sup>. Ook het feit dat de CEMT<sup>[2]</sup> al in 1991 pleitte voor krachtratio's voor voertuigen, wijst in die richting. Snelheidshandhaving is immers als dweilen met de kraan open, als de kracht (het vermogen/gewicht) van nieuwe voertuigen blijft toenemen<sup>[3]</sup>. Zowel het vastleggen van krachtratio's<sup>[4]</sup> voor voertuigen (personenwagens, vrachtwagens, autobussen, bestelwagens en motorfietsen) als de ISA (Intelligent Speed Adaptation) kunnen van de snelheidshandhaving een haalbaar of werkzaam actiemiddel voor het verhogen van de verkeersveiligheid maken.

Bovendien is de voorbeeldfunctie heel belangrijk: een politievoertuig dat op voetpaden of fietspaden stationeert, haalt veel bewustmakingsacties rond verkeersveiligheid onderuit.

### Lessen uit het verleden

Uit het verleden moet men lessen trekken. De nationale Veiligheidsmonitor en ook de Veiligheidsmonitors op lokaal niveau toonden steeds opnieuw aan dat de burger bij het peilen naar het onveiligheidsgevoel steeds – en vooral – verwees naar de verkeersonveiligheid.

Niettemin bleven het beleid, evenals de politiediensten en het gerecht, totaal doof voor die verzuchtingen. Terwijl enorme bedragen in veiligheidsprojecten werden gestoken, werd uiterst zelden een klein bedrag vrijgemaakt voor het aanpakken van de verkeersonveiligheid. Wellicht moet men daaraan denken, wanneer men soelaas verwacht van

- 
- [1] Er zijn hierover geen systematische studies beschikbaar. Dit heeft te maken met het ontbreken van degelijke ongevallenanalyses. Uit de weinige studies en vooral ook uit de elementen die de verzekeringsmaatschappijen gebruiken voor het vaststellen van de polishoogte, kan men die duidelijke relatie echter wel vaststellen. Onderzoek hierover is wenselijk.
- [2] CEMT (Conférence Européenne des Ministres des Transports, European Conference of Ministers of Transport), *Resolution no. 91/5 on the power and speed of vehicles* [cemt/cm(91)28].
- [3] DE MOL, J., 'Steeds maar sneller, steeds maar zwaarder', in *Verkeersspecialist*, Diegem, Kluwer, nr. 74, januari 2001, pp. 3-8.  
DE MOL, J., BROECKAERT, M., VAN HOOREBEECK, B., TOEBAT, W., PELCKMANS, J., 'Naar een draagvlak voor een voertuigtechnische snelheidsbeheersing binnen een intrinsiek veilige verkeersomgeving', Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (UGent)-BIVV, Gent, juni 2001, 274 blz.
- [4] Het lijkt evident dat de EU met de autosector tot bindende afspraken moet komen, zowel op het vlak van gewicht als vermogen. Daartoe vormt de CEMT-aanbeveling van 1991 om vermogen-gewichtsratio's voor auto's vast te leggen, het aangrijpingspunt.

de Staten-Generaal<sup>[1]</sup>. Op verschillende beleidsniveaus werken mensen krachtadig en ernstig aan een efficiënt veiligheidsbeleid. Structureel staan we echter nog erg ver van de oplossing.

Om te komen tot voldoende budget, omkaderingsmiddelen, gekwalificeerd personeel, haalbare en controleerbare taakstellingen en doelstellingen, waterdichte procedures voor het vervolgingsbeleid, ..., moet er meer gebeuren dan het tonen van politieke wil.

De stelling in het artikel dat er moeilijk een directe relatie gelegd kan worden tussen handhaving en daling/stijging van het aantal verkeersslachtoffers, is in die mate juist dat handhaving slechts één element binnen het verkeersveiligheidsbeleid is. Deze relatie kan wel worden gelegd als men dit vergelijkt voor specifieke handhaving over een bepaalde periode. Als men een vergelijking maakt tussen de resultaten van handhaving in bijvoorbeeld Groot-Brittannië, Nederland en Zweden, de zogenaamde SUN-landen, en die in andere landen waar de handhaving niet zo efficiënt en effectief is, dan blijkt handhaving – samen met andere veiligheidsmaatregelen – de verkeersveiligheid enorm te verhogen. Dit gegeven is al lang bekend en vormt (vormde) een duidelijk overtuigingselement voor degenen die niet in handhavingsbeleid geloven.

### **Het veiligheidsbeleid moet gesitueerd worden binnen duurzame mobiliteit**

Duurzame mobiliteit<sup>[2]</sup> streeft ernaar een evenwicht te bereiken tussen mobiliteit, leefbaarheid en bereikbaarheid.<sup>[3]</sup> Laatstgenoemde elementen zijn immers twee van de belangrijkste maatschappelijke problemen die de (auto)mobiliteit met zich meebrengt. Het voorkomen van conflicten tussen verkeersdeelnemers lijkt de meest efficiënte manier om op een blijvende manier de verkeersveiligheid te verhogen. Het voorkómen van ongevallen moet een doelstelling zijn in elk onderdeel van het beleid: zowel in de infrastructuur als in het vervoermiddel moeten alle elementen worden aangebracht die de verkeersveiligheid kunnen bevorderen.

Op het vlak van de infrastructuur is, zoals hierboven uiteengezet, nog veel werk te verrichten.

Het vervoermiddel wordt in het kader van de verkeersveiligheid nog te weinig in beeld gebracht. ISA (Intelligente Snelheidsaanpassing), Intelligente Cruise Control, lane-

[1] Door sommigen smalend aangeduid als de 'hoogmis voor de verkeersveiligheid'.

[2] Indien de term 'duurzame mobiliteit' wordt gebruikt, wordt steeds de mobiliteit binnen duurzame ontwikkeling bedoeld. Een aanduiding van het woord 'duurzame' als adjectief wordt steeds meer beschouwd en gebruikt als voortdurende, niet gremde groei. Deze benadering dekt in geen geval dezelfde lading als bedoeld met mobiliteit binnen een duurzame ontwikkeling.

[3] BAGGEN, J., *Duurzame mobiliteit*, Amsterdam Thesis Publishers, Tinbergen Institute Research series 74, 1994, 321 blz.

keeping, ..., kunnen een aanzienlijke bijdrage leveren tot een grotere verkeersveiligheid. Men zal hiervoor niet alleen moeten afrekenen met de autolobby, maar ook de auto-constructeurs moeten overtuigen van de reikwijdte van hun productaansprakelijkheid. Ook op het vlak van het rijgedrag van de bestuurder is er nog enorm veel werk. Uit onze onderzoeken<sup>[1]</sup> blijkt dat, als de basishouding van bestuurders tegenover bijvoorbeeld overdreven snelheid afwijzend is, men enkel de hefboomen moet vinden om basishouding en effectief gedrag bij elkaar te brengen. Het moet bovendien duidelijk zijn dat een rijopleiding niet af is met het halen van het rijbewijs. Wellicht is de slogan 'leren je leven lang' hier sterk van toepassing.

## Verkeerscriminaliteit

De definitie die in de locomotieftekst wordt gebruikt (gedrag in het verkeer dat de oorzaak is van verkeersonveiligheid en verkeersonleefbaarheid) is onwerkzaam. Onveiligheid ontstaat niet alleen uit doelbewust gevaarlijk rijgedrag, maar is ook een gevolg van een veelheid van elementen waarbij bestuurders vaak ongewild gevaarlijk rijgedrag vertonen: wegbeeld, weginrichting, gebrekkige signalisatie, te groot vermogen van de auto, onvoldoende rijervaring, menselijke fouten, normenbesef, ... Vanuit die redenering is het verkeerd om in gerechtelijke kringen de prioritaire aandacht voor verkeersveiligheid af te dwingen door verkeersovertredingen als verkeerscriminaliteit te bestempelen.

Het is evident dat er specifieke verkeerscriminaliteit is, maar het vervolgingsbeleid moet zich ook richten op het klassieke onveiligheidsbeleid. Zo kan parkeren op een voetpad of fietspad een even belangrijk levensbedreigend gegeven voor de voetganger of fietser zijn, als een gedrag dat algemeen als onveilig wordt beschouwd (bv. dronken een wagen besturen). Alleen wordt dat niet als prioriteit aangeduid, noch binnen de handhaving, noch binnen de vervolging.

Met de definitie van verkeerscriminaliteit – zoals gebruikt in de tekst van Vlaminck en Scheers – doet men aan 'overkill' en overtuigt men zeker niet de 'hardleersers'. Bovendien wordt nog te veel gedacht dat klassieke handhaving steeds een gerechtelijke afhandeling (in welke vorm ook) moet krijgen.

## Verkeershandhaving

De analyse in de locomotieftekst kan ik voor het grootste deel onderschrijven, zowel

[1] VAN HOOREBEECK, B., DE MOL, J., 'Belgen en intelligente snelheidsbegrenzing. Bezorgdheid voor verkeersveiligheid weegt zwaarder dan de mythische vrees voor Big Brother', in: *Verkeersspecialist*, Diegem, Kluwer, nr. 70, september 2000, pp. 11-18.  
DE MOL, J., BROECKAERT, M., VAN HOOREBEECK, B., TOEBAT, W., PELCKMANS, J., 'Naar een draagvlak voor een voertuigtechnische snelheidsbeheersing binnen een intrinsiek veilige verkeersomgeving', Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (univ Gent)-BIVV, Gent juni 2001, 274 blz.

met betrekking tot de krachtlijnen, de planmatige aanpak, data als basis voor verkeershandhaving, organisatie politiediensten, enz.

Ongevallenanalyse gebeurt uiterst zelden. In principe is de wegbeheerder daar als eerste mee gebaat. Deze taak is, voor zover bekend, op het niveau van de regio's gelegd. Erg veel is op dat niveau echter nog niet gebeurd. Meestal beperkt zich dit tot het in kaart brengen van de ongevallen; dit leidt dan tot het zogenaamde zwarte-puntenbeleid. Zowel onjuiste plaatsaanduidingen als het ontbreken van daadwerkelijke ongevallenanalyses maken dat het huidige effect op het veiligheidsbeleid erg beperkt is. Dit is niet alleen te wijten aan het ontbreken van verkeersspecialisten die dergelijke data kunnen analyseren en interpreteren, maar vooral aan de afwezigheid van voldoende bruikbare data.

Vooreerst is de politieregistratie slechts een beperkt deel van de werkelijke gebeurde verkeersongevallen<sup>[1]</sup>. Tegelijk zijn de data niet altijd voldoende voor ongevallenanalyses. Het is daarom niet duidelijk hoe men de projectmatige aanpak van de verkeershandhaving – waarvan sprake in het artikel – werkelijk vorm kan geven.

De stelling dat met de politiehervorming nogmaals de kans gemist werd om het handhavingsbeleid vorm te geven, is zonder meer juist. Dit wijst erop dat men nog zeer recent, zowel binnen het beleid als binnen de politieorganisatie zelf, weinig wakker lag van een verkeersveiligheidsbeleid. De verwachting dat dit na de Staten-Generaal wel zal veranderen, lijkt wat te hoog gegrepen. De mededeling van de minister van Binnenlandse Zaken op de Staten-Generaal onderkende zelfs het organisatorische probleem niet en beperkte zich tot een kwalitatieve doelstelling die geen enkele garantie biedt voor de verkeersveiligheid. Een toename van de politiecontroles met 10% zal een effectieve en efficiënte verkeershandhaving niet dichterbij brengen.

Het volstaat niet de politiestructuur alleen wat bij te sturen. Politiek gezien is dit wellicht al een onmogelijke opdracht, maar deze verzinkt in het niets tegen de maatregelen die nodig zijn om de knowhow van de politiediensten op peil te brengen. Het wordt een lang en moeizaam proces dat moet starten bij de opbouw van een politionele verkeerscel; deze zal niet alleen de knowhow moeten opbouwen, maar zal vooral vorm moeten geven aan de sturing van het handhavingsbeleid.

- [1] DE MOL, J., Impact van de verkeersonveiligheid en -onleefbaarheid, objectieve verkeersonveiligheid, eindrapport, Gent, CDO-RUG, 1999, 191 blz. + bijlagen.  
 DE MOL, J., 'Toename aantal verkeersdoden gevolg van betere registratie van slachtoffers', *Financieel Economische Tijd, Podium*, 08 08 1999, blz. 2.  
 DE MOL, J., 'Beleidsaanbevelingen', in: *Verkeersspecialist*, Diegem, Kluwer Editorial, nr; 58, april 1999, pp. 20-21.  
 DE MOL, J., 'Is het statistisch materiaal even onveilig als het verkeer?', in: *Verkeersspecialist*, Diegem, Kluwer Editorial, nr. 56, februari 1999, pp. 7-12.  
 DE MOL, J., 'Slechts het topje van de ijsberg (verkeersonveiligheid in statistieken)', in: *Verkeersspecialist*, Diegem, Kluwer Editorial, nr. 57, maart 1999, pp. 7-12.

Zoals terecht in het artikel wordt aangegeven, is ondersteuning, bijstand en sturing van het veiligheidsbeleid binnen de lokale politiezones een enorm probleem. Momenteel hangen ze af van de goodwill en interesse van de plaatselijke politie. Er zijn enkele degelijke voorbeelden (bv. West-Vlaanderen) waar dit beleid aangestuurd wordt door de gouverneur en een parketmagistraat, maar structurele oplossingen zijn meer dan nodig.

Het vervolgingsbeleid mist eveneens structurele onderbouwing. Op verschillende niveaus (parketmagistraat, politierechters, ...) verrichten mensen degelijk werk, maar het ontbreekt doorgaans aan een consequent (vervolgings)beleid. Deze opmerking geldt zowel voor de minister van Binnenlandse Zaken als voor de minister van Justitie. Zolang men geen structurele onderbouwing geeft, hangt alles af van de goodwill van de mensen op het terrein.

De administratieve afhandeling van bepaalde verkeersovertredingen is hiervan een schrijnend voorbeeld. Zowel de magistratuur als het politieke beleid wil die administratieve afhandeling niet, of men wenst ze te beperken tot zeer beperkte overtredingen. In plaats van een ruime toepassing naar het voorbeeld van de Nederlandse wet-Mulder, wordt na jaren onderhandelen vermoedelijk het parkeerbeleid naar administratieve afhandeling gebracht. Het pleidooi voor onder meer het uitbreiden van de onmiddellijke inning door de politiediensten lost slechts beperkt het probleem van een efficiënt vervolgingsbeleid op.

Wanneer snelheidsovertredingen uit de administratieve afhandeling worden gesloten en blijvend via het parket geregeld moeten worden, zal het zelfs bij een betere omkadering (automatische uitlezing en verwerking van data van het voertuig, on-line overmaken van pv's, ...) steeds fout blijven lopen. Een snelle bestraffing van dergelijke overtredingen zal dan steeds een onvervulde wens blijven.

Als voor justitie het probleem de rechtszekerheid (in hoofde van dader en slachtoffer) is, dan kan men nu minstens stellen dat door het seponeringsbeleid bij sommige parketten, de rechtsongelijkheid is geïnstitutionaliseerd. Het lijkt toch niet moeilijk om een rechtsfiguur te bedenken waar de belangen van dader en slachtoffer worden gerespecteerd.

In dat verband is het hemeltergend dat negatieve berichtgeving over handhaving, politionele en gerechtelijke afhandeling, zo snel en gemakkelijk naar de media wordt gebracht. De vele verhalen over de maximale snelheid waarop onbemande camera's worden ingesteld (soms 1/3 hoger dan de wettelijke limiet, bv. 160 km/uur in plaats van 120 km/uur aan de Craeybeckxtunnel), doet het vermoeden rijzen dat sommigen zich veeleer bezighouden met het onderuithalen van elk geloofwaardig handhavingsbeleid. Elke communicatie waarin bericht wordt over een strenger handhavingsbeleid komt daardoor als ongeloofwaardig over.

Indien bepaalde mensen bij politie of parket menen daardoor een duidelijk signaal (grotere personeels- en materiële ondersteuning) te geven aan het beleid, dan hebben ze het totaal verkeerd voor. Het zal weer veel inspanningen vergen om het handhavingsbeleid geloofwaardig te maken. Verhalen over het verhogen van de objectieve en de

subjectieve pakkans worden hierdoor als erg onrealistisch ervaren. Het effect op het respecteren van de verkeersregels (en het hierdoor terugdringen van gevaarlijk rijgedrag) mag dan weer met enkele maanden worden opgeborgen.

## **Besluit**

Bij een verkeersveiligheidsbeleid vormen handhaving en vervolging essentiële elementen, maar eerder van ondersteunende dan van sturende aard. Elk veiligheidsbeleid moet zodanig worden opgebouwd dat preventieve maatregelen een handhavingsbeleid kunnen richten naar specifieke doelstellingen. Verkeersveiligheid louter via handhaving en vervolging waarmaken, is fictie. De beperkingen die tijd en ruimte vormen, illustreren dat.