

Samenwerking tussen wegbeheerders en handhavers in de provincie Utrecht OVER ACTEURS, EEN REGISSEUR EN EEN GOED SCRIPT

Samenvatting

De provincie Utrecht en de stadsregio Bestuur Regio Utrecht hebben een pilot Verkeershandhaving uitgevoerd. Proefprojecten werden uitgevoerd rond snelheidshandhaving op een provinciale weg en verbetering van de verkeersveiligheid rond een aantal basisscholen. Een betere projectmatige aanpak, het bestuurlijk borgen van de samenwerking en het zorgen van een duidelijk overlegplatform waren de belangrijkste lessen. Partijen werken nu aan een betere organisatie van hun samenwerking. Als regisseur van het verkeersveiligheidsbeleid pakt de provincie de uitdaging op om te zorgen voor meer transparantie in de afwegingen voor de inzet van maatregelen op het gebied van infrastructuur, handhaving en educatie en voorlichting.

Paul van Weenen

Inleiding

Verbetering van de verkeersveiligheid dient op drie pijlers te berusten: infrastructurele maatregelen, handhaving en educatie en voorlichting. Dat maakt afstemming van de acties van verschillende partijen noodzakelijk. De regionale overheid speelt een belangrijke rol als regisseur. Voor een goed samenspel zijn een helder script en een goede rolinvulling onontbeerlijk. Dit artikel gaat over de ervaringen hiermee van de provincie Utrecht.

Pilot verkeershandhaving

In haar Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht geeft de provincie aan als regionale vervoersautoriteit en wegbeheerder belang te hebben bij een adequate uitvoering van de handhaving. De provincie heeft echter geen directe invloed op de prioriteitstelling van politie en justitie. De provincie streeft ernaar met hen zakelijke afspraken te maken over de wijze van inzet van de handhavingcapaciteit.

Ook bij de stadsregio Bestuur Regio Utrecht (BRU) is verkeershandhaving één van de speerpunten in de verkeersveiligheidsparagraaf van het Regionaal Verkeer en Vervoer Plan.

Van maart 2003 tot maart 2005 voerde de provincie samen met het BRU een pilot Verkeershandhaving uit. Aanleiding voor de pilot was het standpunt van het kabinet Kok-I over verkeersveiligheid en intensivering van de verkeershandhaving. Het kabinet was geen voorstander van het invoeren van de bestuurlijke boete voor de verkeershandhaving, maar wilde een aantal pilots. Het doel van deze pilots was het leveren van goede voorbeelden ("best practices") voor het verbeteren van de samenwerking tussen het lokale en regionale bestuur en de politie en het openbaar ministerie op het gebied van verkeersveiligheid.

In de regio Utrecht zijn twee pilots uitgevoerd: één in het gebied van de provincie Utrecht en één in de stadsregio BRU. Uitgangspunt was dat verkeershandhaving onderdeel is van een integrale aanpak van de verkeersonveiligheid. Er zijn drie proefprojecten uitgevoerd waar een combinatie te maken was van maatregelen op het gebied van infrastructuur, handhaving en voorlichting en educatie:

- één project snelheidshandhaving op een provinciale weg en
- twee projecten verkeersonveiligheid en breng- en haalgedrag rond basisscholen

Snelheidshandhaving N228

De provinciale weg N228 tussen Oudewater en Montfoort is een onveilige weg. In het verleden zijn verschillende maatregelen genomen, waaronder het instellen van een maximumsnelheid van 60 km/u op delen van de weg en het aanbrengen van fietsstroken met soms een lichte vorm van afscheiding van de rijbaan.

Het proefproject omvat een duurzaam veilige herinrichting van de weg en het in afwachting daarvan bevorderen van gedragsverandering door middel van toezicht en publieksvoorlichting. Na de herinrichting moet de weg “zelfhandhavend” zijn. Tijdens het proefproject is het wegbeeld op een aantal plaatsen verduidelijkt en is de controle geïntensiveerd. Het maken van een herinrichtingsplan waar voldoende draagvlak voor was kostte echter meer tijd dan voorzien. De weg wordt in de loop van dit jaar gereconstrueerd.

Provincie, politie en OM maakten ten tijde van de proef een bestuurlijke maatwerkafspraken over handhaving op de wegdelen met 60 km/u.

Verkeersveiligheid rond scholen

Het betrof hier een project rond twee scholen in de nieuwbouwwijk Leidsche Rijn in Utrecht en rond twee scholen in een oudere woonwijk in De Bilt. De projecten omvatten drie onderdelen:

- het creëren van een veilige schoolomgeving door infrastructurele aanpassingen;
- het bevorderen van veilig breng- en haalgedrag;
- toezicht.

Bij de scholen in Leidsche Rijn werd een deel van de wensen voor infrastructurele maatregelen ingewilligd en werd een actieweek georganiseerd. De politie moest daar op het laatste moment echter verstek laten gaan als gevolg van een wijziging van hogerhand in de inzet van motoragenten.

In De Bilt startte het project wat later. Er werd een gezamenlijke probleemanalyse gemaakt. Doordat het veel tijd kostte de financiële dekking te zoeken voor de infrastructurele maatregelen, liep het project vertraging op.

Lessen

De pilots in Utrecht zijn afgerond met een evaluatierapport. De conclusie is dat in het algemeen goed wordt samengewerkt en dat preventieve (infrastructuur, educatie en voorlichting) en repressieve (handhaving) maatregelen op elkaar worden afgestemd. Deelnemers aan de projecten zien in dat samenwerking tussen de betrokken organisaties de aangewezen weg is om de verkeersveiligheid effectief en duurzaam te bevorderen. Daarmee is het hoofddoel voor de pilots bereikt.

Uiteraard valt er het een en ander te verbeteren. De belangrijkste lessen zijn:

- zorg voor een zorgvuldige projectmatige aanpak (zorg dat de juiste partijen aan tafel zitten; heb reële verwachtingen over inzet en resultaat van de verschillende deelnemers, respecteer de verschillen tussen de deelnemende partijen; bereid de start van een handhavingproject grondig voor)
- vind een geschikt platform voor overleg en afstemming met politie en OM;
- zorg voor de bestuurlijke borging van de verkeershandhaving.

Samenwerking

Mede naar aanleiding van de lessen van de pilots zijn we met het lokale OM, het Bureau Verkeershandhaving van het OM (BVOM), de politie en het BRU een overleg gestart. Er is onder meer gesproken over de taken en rollen die de verschillende partijen hebben, het gemeenschappelijke doel dat we nastreven en de gewenste vorm van samenwerking inclusief praktische organisatie van overleg.

Belangrijke gezamenlijke uitgangspunten in het ambtelijk overleg over (het verder verbeteren van) de samenwerking waren:

- Het gaat er niet alleen om goede afspraken over de handhaving te maken. Het is van belang het hele palet aan verkeersveiligheidsmaatregelen in beeld te brengen (dus ook de pijlers infrastructuur en educatie/voorlichting) en de afstemming tussen die verschillende maatregelen voorop te stellen.

- Bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden gerespecteerd. Wensen van wegbeheerders voor verkeershandhaving moeten bijvoorbeeld passen in het afsprakenkader tussen politie en OM.

In hoofdlijnen willen we de samenwerking als volgt verbeteren:

1. Er wordt een bestuurlijk overleg en een ambtelijk overleg georganiseerd (respectievelijk 1 en 4 keer per jaar).
2. Op basis van ongevallencijfers en gegevens over snelheidsgedrag en ontvangen klachten wordt een analyse van de verkeersonveiligheid gemaakt.
3. Plannen op het gebied van infrastructurele verkeersveiligheidsmaatregelen, handhaving en educatie en voorlichting worden op elkaar afgestemd, zodat een bij de problematiek passende optimale mix van verkeersveiligheidsmaatregelen ontstaat.

Voor de provincie Utrecht en het BRU ligt een belangrijke rol in het regisseren van (de samenwerking op het gebied van) verkeershandhaving. Alleen roepen dat samenwerking nodig is, is niet genoeg. Iemand moet het initiatief nemen om partijen bij elkaar te brengen en voor continuïteit zorgen. De regisseur is de spil en faciliteert het overleg dat voor de samenwerking nodig is.

Regievoering

In de film- en theaterwereld ziet de regisseur toe op een optimale uitvoering van het script. Hij geeft daartoe aanwijzingen opdat de acteur het karakter dat hij speelt laat groeien. De regisseur speelt niet mee, heeft niet de hoofdrol (afgezien van regisseurs als Woody Allen, Fassbinder e.d.). En de regisseur heeft een zware stem in het kapittel met welke spelers een stuk gespeeld wordt. Als een regisseur niet uit de voeten kan met een acteur, kan hij hem vervangen.

Regievoering in het regionale verkeersveiligheidsbeleid vindt op een andere manier plaats. Vanuit formele bevoegdheden ligt vast welke acteurs het spel spelen. Er ligt geen script klaar, dat een ieder te volgen heeft en dat de regisseur houvast biedt voor zijn aanwijzingen aan de acteurs hoe zij hun rol het beste kunnen spelen. Het script wordt min of meer door de acteurs gezamenlijk geschreven, waarbij de regionale overheid als één van de acteurs zich de rol van regisseur aanmeet. Om ervoor te kunnen zorgen dat de acteurs met elkaar een goed script schrijven, moet de regisseur zich goed bewust zijn van de achtergronden van die partijen.

Achtergronden acteurs

In de praktijk nemen de verschillende partijen al wat bagage mee die bepaalt hoe ze naar de onveiligheid kijken en wat ze van handhaving verwachten. Voor het lokale en regionale bestuur is onveiligheid meer dan alleen de objectieve ongevallencijfers. Burgers willen dat gemeenten en de provincie wegen veiliger maken, ook als daar geen of relatief weinig verkeersslachtoffers vallen. Bij het regionale handhavingsteam zijn nu ook projecten op het gebied van subjectieve verkeersveiligheid op gestart.

De politie heeft specifieke taakstellingen voor verkeersovertredingen: zo veel uur moet besteed worden aan controle op snelheidsovertredingen, dat levert naar verwachting zo veel processen verbaal op, zo veel uur aan controle op roodlichtnegatie met een verwachte productie aan aantallen processen verbaal, et cetera.

De provincie als regisseur heeft een dubbelrol: zij is tegelijkertijd ook één van de spelers. De provincie heeft er belang bij dat het samenwerkingsproces op het gebied van verkeershandhaving lukt en heeft een belang als wegbeheerder bij voldoende verkeershandhaving door de politie op haar wegen.

Ook het BVOM heeft meerdere rollen. Het BVOM faciliteert het regionale handhavingsteam met mensen en middelen. Verder adviseert het BVOM het College van Procureurs Generaal over richtlijnen voor de verkeershandhaving. Het oefent daarmee invloed uit op de kaders waarbinnen de politie haar verkeershandhavingstaak kan uitvoeren. Als adviseur voor hoe handhaving efficiënt ingezet kan worden heeft het BVOM in de Utrechtse regio een belangrijke bindende en aanjagende rol.

Goed en begrijpelijk script

Voorwaarde voor een goede uitvoering van het spel is dat regisseur en spelers een goed en begrijpelijk script overeenkomen. De basisingrediënten daarvoor zijn aanwezig. Alle partijen onderschrijven de doelstelling van het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers. Idealiter analyseren de partijen met elkaar hoe de onveiligheidsituatie (objectief) in elkaar zit en bepalen op een transparante wijze welke mix van verkeersveiligheidsmaatregelen voor de infrastructuur, de handhaving en de educatie en voorlichting maximaal effect heeft. Kosteneffectiviteit lijkt dan een goed criterium voor het vaststellen van het beste pakket: het meeste waar voor het minste geld.

Voor een regisseur van het verkeersveiligheidsbeleid in een regio ligt er de uitdaging om met de acteurs met verschillende achtergronden optimale samenwerking voor de verkeersveiligheid te realiseren. Op een aantal vragen zal een duidelijker antwoord moeten ontstaan. Wat is de verhouding tussen de taakstellingen voor het aantal te schrijven processen verbaal door de politie en de onveiligheidsituatie in de regio? Wat is de effectiviteit van de verschillende handhavingsinstrumenten? Antwoorden op dit soort vragen zijn nodig om te kunnen komen tot de optimale mix van beleidsmaatregelen ter verbetering van de verkeersveiligheid. Partijen in Utrecht hebben elkaar de afgelopen tijd beter weten te vinden om de verdere stappen op deze weg te kunnen zetten.