



Hoe Fryslân regisseur van verkeersveiligheidsbeleid is geworden

Verkeersveiligheid ligt nu op koers

Samenvatting

In deze paper wordt ingegaan op de verhouding tussen de beoogde kwalitatieve verkeershandhaving (duurzame effecten) en de opgedrongen prestatiecontracten voor de regiokorpsen (aantallen processen-verbaal). Een verhouding die lijkt op een eerdere historische vergissing binnen het openbaar ministerie (beleidsinitiatieven doorkruisen elkaar). L'histoire se répète? Verder wordt gekeken naar de invulling van de gedecentraliseerde rol die de provincie heeft in de verkeershandhaving. Ten slotte worden de resultaten van de Friese aanpak gerapporteerd.

S.I. van der Meulen, Provincie Fryslân

Hoe vult de provincie de gedecentraliseerde rol in het verkeers- en vervoerbeleid in? De provincie Fryslân voelt zich inmiddels regisseur van het verkeersveiligheidsbeleid in de regio, met uitermate gemotiveerde spelers. Toch is deze positie niet eenvoudig bereikt. Diverse beleidsinitiatieven uit verschillende hoek doorkruisten en doorkruisen elkaar, waardoor met name de beeldvorming van de handhavers onder druk komt te staan. Een terugblik.

Als gevolg van de decentralisatie van beleid vervult de provincie Fryslân de rol van regisseur van het verkeers- en vervoerbeleid in de regio en daarmee ook van het verkeersveiligheidsbeleid. Het gaat dan om de integrale aanpak van infrastructuur, educatie en voorlichting, met als sluitstuk de verkeershandhaving. De afstemming van deze taak vindt op hoofdlijnen plaats met gemeenten en rijk in het Friese Verkeer- en Vervoerberaad, het Ferkearsoerlis OVVF. De uit-

werking gebeurt in het Regionaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid, het ROF.

Het Startprogramma Duurzaam Veilig schrijft daarover in afspraak 12: 'Partijen zijn het eens dat een effectieve handhaving van de verkeerswetgeving noodzakelijk is voor het behalen van de verkeersveiligheidsdoelstellingen en de realisering van een duurzaam veilig verkeers- en vervoersstelsel. Gemeenten en provincies zullen de verkeershandhaving nadrukkelijk betrekken bij de prioriteitstelling van de politie, bijvoorbeeld in de regionale colleges bij het vaststellen van de jaarlijks politiebeleidsplannen en via het lokale driehoeksoverleg over de afstemming van de uitvoerende politietaken. In ROV-verband wordt dit regelmatig besproken.' Van het eerste gedeelte van deze tekst gaat de suggestie uit dat de provincie invloed zou kunnen uitoefenen op de prioriteitstelling van de politie op het gebied van de verkeershandhaving. Niets is echter minder waar; de provincie is immers noch in het Regionaal College noch in de lokale driehoeken vertegenwoordigd. Hoe is de provincie Fryslân dan toch betrokken geraakt bij de verkeershandhaving? Een overzicht.

L'histoire 1993-1995

In mei 1993 verscheen 'de Leidraad voor de Verkeershandhaving'. Het openbaar ministerie maakte een start met een min of meer planmatige aanpak van de verkeersonveiligheid door middel van gericht verkeerstoezicht projecten (GVP's). Het gedachtegoed van de leidraad was dat de handhaving sluitstuk is van een benadering waarbij eerst wordt uitgegaan van infrastructurele aanpassingen en voorlichting als mogelijke maatregelen om ongewenste verkeersgedrag te beïnvloeden.

Positief effect van deze GVP's was dat diverse betrokken partijen met elkaar om tafel kwamen te zitten. Wegbeheerders, gemeentelijk en provinciaal, raakten aan de praat met handhavers en vervolgers. Ondersteuning vond plaats vanuit het secretariaat van het ROF; niet alleen uit oogpunt van communicatie, maar ook voor het openstellen van het omvangrijke netwerk van contacten.

Ongelukkigerwijs besloot hetzelfde OM in november van dat jaar tot de 'operatie beleidsintensivering'. Deze operatie zou geld moeten genereren voor de justitiebegroting, ofwel netjes geformuleerd: 'om de realisering van ontvangsten voor boeten en transacties meer in evenwicht te brengen met de raming van de ontvangsten'.

Een ander doel was om de naleving van de wettelijke maximumsnelheden en de roodlichtdiscipline te verhogen om op die manier een bijdrage te leveren aan de verhoging van de verkeersveiligheid.

Zowel binnen het OM als bij de politiekorpsen werd deze operatie beleidsintensivering als slecht verenigbaar gezien met de uitgangspunten en richtlijnen uit de leidraad verkeershandhaving.

De belangrijkste resultaten van de operatie beleidsintensivering en de leidraad verkeershandhaving zijn:

- als gevolg van onvoldoende gegevens is geen uitspraak te doen over de verhouding van de extra gemaakte kosten

voor de operatie beleidsintensivering en de vergoeding die daar tegenover staat;

- de meeropbrengst van de operatie Beleidsintensivering bedroeg in 1994 5,6 miljoen euro en in 1995 37,4 miljoen euro;
- de realisatie van de beleidsintensivering laat in 1994 en 1995 geen aantoonbaar effect zien op het verkeersgedrag, noch op het aantal ongevallen;
- ook de burger geeft aan dat de subjectieve pakkans in 1994 en 1995 niet gestegen is ten opzichte van 1992 (het referentiejaar).

De leidraad is over het algemeen goed ontvangen door het verkeers-OM en overige betrokken partijen. De motivatie om gezamenlijk een GVP op te zetten en uit te voeren is goed. Desondanks lopen de verschillende partners tegen een aantal problemen aan bij de projectopzet, de projectuitvoering, de samenwerking en de evaluatie van projecten. De voornaamste knelpunten die naar voren komen, zijn:

- tekort aan menskracht voor uitvoering van projectactiviteiten;
- onvoldoende communicatie tussen projectpartners;
- geringe betrokkenheid van sommige projectpartners;
- voor zover er (evaluatie)gegevens beschikbaar zijn, laten de projecten weliswaar een positief effect zien, maar door de diversiteit in opzet en uitvoering kunnen de gevonden effecten niet worden toegeschreven aan specifieke projectmaatregelen.

L'histoire 1996-1997

In de jaren 1996 en 1997 wordt nagedacht over de beleidsfricties in de voorgaande periode. Tevens wordt een aantal lokale projecten opgezet, waarbij zo veel mogelijk gebruik is gemaakt van de opgedane ervaring bij de GVP's.

Maar ook in deze periode wordt Fryslân nog eens opgeschrikt door de komst van de Handhavingadviesgroep, die namens de landelijk coördinator verkeershandhaving, mr. J. Spee, 'verkeershandhavingsprojecten' in de regio uit de grond stampet.

Getracht wordt een begin te maken met de kwaliteitsverbetering van verkeershandhavingsprojecten. Met deze aanpak zijn goede ervaringen opgedaan. Er was sprake van een begin van probleemanalyse, er werden nulmetingen uitgevoerd en er werd getracht om de afgesproken politieinspanning ook daadwerkelijk te realiseren. Helaas moest geconstateerd worden dat dit laatste lang niet altijd lukte.

L'histoire 1998-2003

In de jaren 1998 en 1999 draaide in Fryslân een gebiedsgebonden project onder de naam Fryske Diken. Op de meest gevaarlijke wegvakken van Fryslân wordt gecontroleerd op de vijf bekende speerpunten: snelheid, helm en gordel, alcohol en roodlichtnegatie.

Alle bedoelde wegvakken zijn in beheer bij de provincie Fryslân. Een selectie is gemaakt op basis van bij de provincie beschikbare ongevalsdata en wegintensiteiten. Tevens wordt nagegaan of de geregistreerde ongevallen een relatie hebben met snelheid. Voor zover niet al aanwezig in het provinciale snelheidsmeetnet worden er extra meetlussen aangebracht. Er kan een degelijke nulsituatie worden vastgelegd.

Aan de handhaving wordt in 1998 een component 'communicatie' toegevoegd. Immers, geen voorlichting zonder handhaving en geen handhaving zonder voorlichting. De provincie stelt 90 000 euro per jaar beschikbaar voor een extern eenmans-communicatiebureau en bijbehorend werkbudget.

In deze periode vormt het jaar 2000 een overgangsjaar, van gebiedsgebonden projecten naar een volwaardig regioplan (voorlichtingsbudget € 45 000). Tevens worden er locaties binnen de bebouwde kom geselecteerd die op basis van ongevalgegevens in aanmerking komen voor extra controle-uren van de politie Fryslân.

Vanaf 2001 beschikt de politie Fryslân dan ook over een eigen, exogeen gefinancierd, 'verkeershandhavingsteam' met duidelijke richtlijnen:

- Er vindt inzetsturing plaats op basis van snelheidsmeetgegevens, percentage overtreeders tijdens controles, aantal uren controles en waarneming van gemeenten en bevolking.
- Strakke leiding op dit proces vindt plaats door de projectadviseur van het BVOM (Bureau verkeershandhaving OM).
- Projectadviseurs, beleidsmatige medewerkers en een expertisecentrum zijn beschikbaar voor vragen van een ieder binnen het OM.

In de afgelopen jaren is het bureau BVOM gegroeid naar hét kennisinstituut voor verkeer binnen het OM. Onderzoeken van SWOV en AVV zijn gereviseerd en worden voor een deel betaald uit het budget van het BVOM. Daarnaast laat het BVOM zelf onderzoek verrichten, bijvoorbeeld in de vorm van perceptieonderzoek.

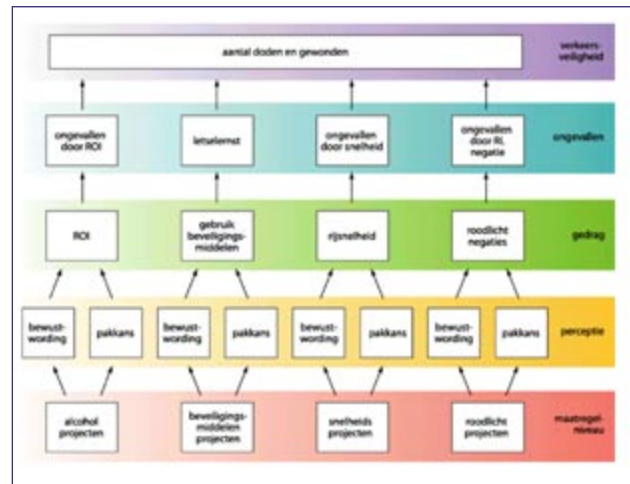
L'histoire se répète?

Het doorkruisen van verschillende beleidsinitiatieven doet denken aan de energie die de afgelopen jaren is gestoken in het voortdurend uitleggen dat met name de regioplannen, verkeersveiligheidsplannen zijn. Sinds ervoor een vast bedrag is afgesproken voor de justitiebegroting is dit feitelijk ook juist. Opbrengsten van boeten en transacties vloeien nu toe aan de algemene middelen. Toch dreigt er weer gevaar. Ditmaal door de komst van de zogenoemde prestatiecontracten.

Verkeershandhavingprojecten kennen een monitorsysteem op drie niveau's:

- in termen van prestaties (controle-uren en Pv's);
 - in termen van naleving (gedragseffecten);
 - in termen van realisatie beleidsdoel (verkeersveiligheid).
- Deze drie horen onlosmakelijk bij elkaar. En bij de presentatie van de effecten van regioplannen zullen (zijn) deze drie elementen ook nadrukkelijk gezamenlijk worden gepresenteerd. Schematisch is de samenhang tussen deze indicatoren weergegeven in figuur 1.

Echter, recent zijn voor de verschillende regiokorpsen van de politie 'prestatiecontracten' opgesteld. Hierin wordt op basis van kale aantallen processen-verbaal een vast quotum opgelegd aan een regiokorps, dat op basis van het al dan niet



1. Beleidsstructuur Verkeersveiligheid Noord Nederland (bron: Traffic Test)

halen van deze aantallen wordt afgerekend. Jammer, want nu de beeldvorming eindelijk is opgeroepen dat het niet gaat om het gemakkelijk scoren van grote aantallen processen-verbaal, komt er een nieuw initiatief dat er juist voor zorgt dat de politie schijnbaar uitsluitend afgerekend wordt op deze hoeveelheden processen-verbaal. Dit kan bijvoorbeeld resulteren in de gedachtegang dat je een burenruzie beter eerst kunt laten escaleren - dat levert zeker vier processen-verbaal op voor geweldsmisdrijven -, dan ingrijpen in de rol van mediator, waardoor de escalatie voorkomen kan worden. Je kunt je afvragen wat dit op termijn betekent voor de intermenselijke verhoudingen.

Dankzij het reeds langdurig bijhouden (door de drie noordelijke provincies) van de Monitor Verkeer en Vervoer waarbinnen een aantal verkeersveiligheidsindicatoren zijn opgenomen, zijn de volgende resultaten in Friesland beschikbaar over de periode 1995-2003:

Alcomobilisme

Probleem: aandeel alcomobilisten met meer dan 0,5 was 4%

Doelstelling: aandeel alcomobilisten met meer dan 0,5 maximaal 2%

Resultaat:

- > 0,5 van 4,5% naar 3,2%
- > 0,8 van 2,1% naar 1,5%
- > 1,3 van 0,6% naar 0,4%

Per jaar worden er circa 9000 controle-uren besteed aan alcohol, gordels en helmen.

Per jaar zijn er ruim 2000 processen-verbaal alcohol.

Autogordels

Probleem: draagpercentage gordels 50/60% Bibeko 80% Bubeko

Doelstelling: draagpercentage gordels minimaal 90%

Resultaat:

- Bestuurders binnen de bebouwde kom 51% -> 76%
- Bestuurders buiten de bebouwde kom 82% -> 90%
- Passagiers binnen de bebouwde kom 59% -> 81%
- Passagiers buiten de bebouwde kom 80% -> 90%

- Per jaar zijn er ruim 11 000 processen-verbaal gordels.

Helmen

- Probleem: draagpercentage bromfietshelmen 93%
 Doelstelling: draagpercentage bromfietshelmen 100%
 Resultaat:
- Draagpercentage bromfietshelmen 93% -> 97,5%
 - Per jaar zijn er ruim 2250 processen-verbaal helm.

Snelheid

- Probleem: overtredingspercentage 27%
 Doelstelling: overtredingspercentage maximaal 10%
 Resultaat:
- Limietovertreders buiten de bebouwde kom: 27% -> 13%
 - Limietovertreders binnen de bebouwde kom
 Leeuwarden 11%
 - Limietovertreders binnen de bebouwde kom Drachten 5%
 - Limietovertreders binnen de bebouwde kom Heerenveen 9%
 - Per jaar worden circa 44 000 controle-uren besteed aan snelheid.
 - Per jaar zijn er ongeveer 210 000 processen-verbaal snelheid.

Verhouding Staande houding en Kentekens

In 2002 werd 64% bekeurd na een staande houding, in 2001 was dit nog 42%.

Verkeersslachtoffers

- Resultaat:
- Het aantal ongevallen op de projectwegen is gedaald met 19,3%
 - Het aantal slachtoffers op de projectwegen is gedaald met 16,7%
- Omdat echter in geheel Fryslân een daling opgetreden is, is berekend dat:
- het aantal ongevallen op projectwegen meer daalt met 9,1%
 - het aantal slachtoffers op projectwegen meer daalt met 4,6%

Objectieve pakkans

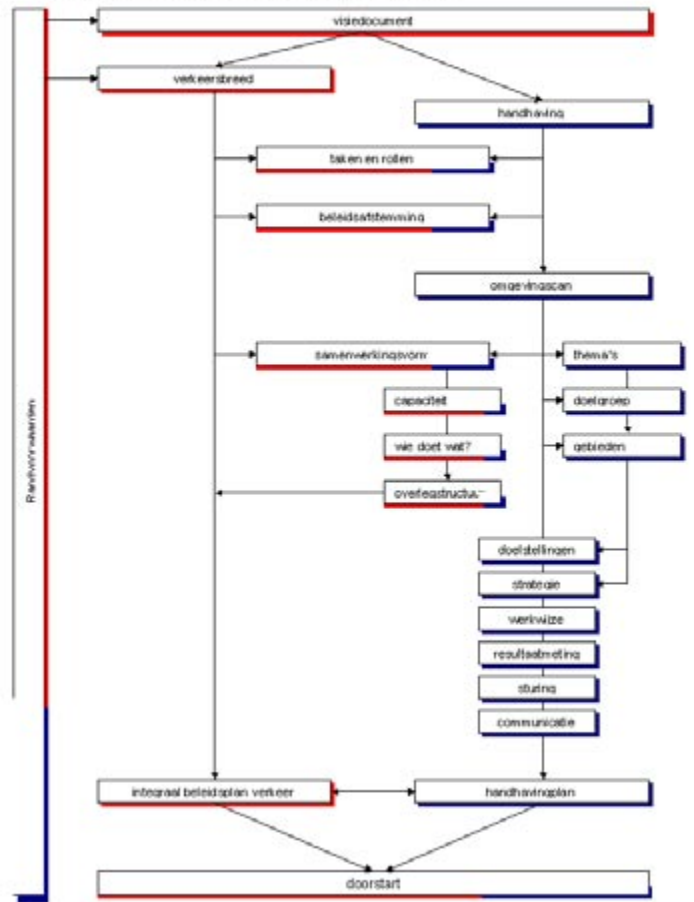
Aantal verbaalen snelheid in 1995, 60 000: 1 op 10 inwoners
 Aantal verbaalen snelheid in 2003, 200 000: 1 op 3 inwoners

De toekomst

Aan het eind van dit jaar loopt het Regioplan Fryske Diken af. Recent is begonnen met het maken van een doorstartdocument, gebaseerd op het in figuur 2 weergegeven Doorstartschema.

Terugkomend op de vraag aan het begin van dit paper, namelijk hoe de provincie Fryslân betrokken is bij de verkeershandhaving, het volgende. Gaandeweg heeft de plaats van de ROF-vertegenwoordiger zich gewijzigd naar de provinciale vertegenwoordiger, als gevolg van een organisatorische wijziging binnen de provincie. Feitelijk is een en ander zo geleidelijk gegaan dat geen van de externe partners daar iets van heeft gemerkt. En zo hoort het ook. De provincie Fryslân meet veel en weet veel. Deze informatie stelt zij beschikbaar

Figuur 2: Doorstartschema Verkeershandhaving Fryslân



baar bij het opzetten van projecten. De provincie vindt een integrale benadering noodzakelijk en trekt de beurs waar noodzakelijk. Verder heeft de provincie een uitgebreide lijst infrastructuurprojecten op de plank liggen en een uitvoeringsprogramma gemaakt voor de permanente verkeerseducatie. Ook geeft de provincie vorm en inhoud aan het Meerjaren Plan Campagnes Verkeersveiligheid en stimuleert de ontwikkeling van een regionaal Verkeerseducatiecentrum, dat medio dit jaar haar verkeersoefencentrum opent. De provincie Fryslân voelt zich daarmee dé regisseur van het verkeersveiligheidsbeleid in de regio, maar benadrukt dat de spelers uitermate gemotiveerd zijn.