

Progressief boetestelsel en verkeersveiligheid

Samenvatting

Een verkeersovertreding wordt doorgaans zwaarder bestraft als het risico daarvan hoger is. Naarmate men de limieten – voor rijsnelheid of bloedalcoholgehalte – meer overschrijdt, krijgt men een hogere boete. Ook herhaalde overtredingen leiden tot een aanzienlijk hoger risico. Voor zover deze overtredingen op kenteken worden beboet, leidt herhaling op dit moment echter niet tot hogere boetes. De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV; ook wel 'Wet Mulder'), staat dit nu niet toe. De Tweede Kamer (motie 471, 2 juli 2015) heeft de minister van Veiligheid en Justitie gevraagd de mogelijkheden te onderzoeken voor een progressief boetesysteem waarbij de boete toeneemt bij herhaalde overtredingen.

Op verzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie heeft SWOV een onderdeel van dat onderzoek uitgevoerd, namelijk een schatting van het effect van een progressief boetestelsel voor snelheidsovertredingen op de verkeersveiligheid. Hiernaast is onderzocht of er evidentie is voor de aannamen en werkingsmechanismen die aan een progressief boetestelsel ten grondslag liggen, en is nagegaan of een dergelijk stelsel mogelijke (onbedoelde) neveneffecten heeft. Dit rapport bevat de resultaten van dat onderzoek. Daarbij is uitgegaan van bekeuring op grond van kentenkenaansprakelijkheid, aangezien in 2016 96% van alle WAHV-overtredingen op kenteken werd geconstateerd en 84% een snelheidsovertreding van vooral (bestel)auto's betrof.

Vastgesteld is dat er drie aannamen ten grondslag liggen aan de wens om te komen tot een progressief boetestelsel: 1) er is een verband tussen rijsnelheid en verkeersveiligheid, 2) er is een verband tussen herhaling van snelheidsovertredingen en verkeersveiligheid en 3) er is een verband tussen boetehoogte en verkeersveiligheid. Tezamen vormen deze drie het werkingsmechanisme. Uit literatuuronderzoek blijkt dat evidentie bestaat voor deze aannamen. Rijsnelheid beïnvloedt de letselconsequenties en de kans op een ongeval. Ook herhaalde snelheidsovertreding beïnvloedt de kans op een ongeval: voertuigen die vaker voor (snelheids)overtredingen zijn beboet, blijken een (aanzienlijk) grotere kans op ongevallen te hebben. Het risico van voertuigen met één boete is vrijwel hetzelfde als van voertuigen zonder boete, maar voertuigen met twee boetes per jaar hebben een twee keer zo hoog risico. Dat relatieve risico loopt snel op: voor drie boetes is het risico ruim vijf keer zo hoog, voor vier boetes elf keer en voor vijf of meer boetes (1% van het aantal voertuigen) zelfs 35 keer zo hoog. Een maatregel die zorgt voor minder herhaaldelijke snelheidsovertredingen zal naar verwachting een aanzienlijk positief effect hebben op het aantal ongevallen. Uit diverse onderzoeken blijkt dat een hogere boete doorgaans leidt tot gedragsaanpassingen, maar het verband tussen de boeteverhoging en het snelheidsgedrag (de prijselasticiteit) is niet eenduidig. In deze studie is op basis van literatuur een beste schatting van -0,2 aangehouden, dat betekent dat per procent boeteverhoging 0,2% minder overtredingen worden gemaakt. Omdat minder overtredingen leiden tot een lager risico zal hierdoor het aantal ongevallen afnemen.

Om het progressief boetestelsel te laten slagen moet er voldoende maatschappelijke steun voor zijn. Uit onderzoek blijkt dat voor de huidige (snelheids)handhaving nog steeds ruime steun is. Het progressief boetestelsel is er nog niet, maar wel weten we iets over de mening van belangengroepen op het gebied van verkeer en verkeersveiligheid daarover. Zij steunen het (60%) of staan er neutraal tegenover (40%). Naast draagvlak is ook de pakkans en dus het handhavingsniveau van essentieel belang voor het welslagen van een progressief boetestelsel. We schatten dat op dit moment het gemiddelde voertuig één snelheidsboete krijgt per 4.000 km (ruim) boven de limiet rijden. Niettemin was de afgelopen jaren de bekeuringkans op kenteken in Nederland het hoogst van Europa (gerekend per inwoner). Naast de objectieve pakkans is ook de subjectieve pakkans van belang. Wanneer mensen de kans om een bekeuring te krijgen voor een overtreding laag inschatten, heeft de hoogte van de boete weinig invloed op het gedrag. Veel weggebruikers in Nederland blijken de kans op een snelheidsboete als 'hoog' in te schatten. Aan beide voorwaarden, voldoende draagvlak en voldoende hoge (subjectieve) pakkans of bekeuringkans, lijkt op dit moment daarom te worden voldaan.

Op voorhand zijn er twee soorten neveneffect van een progressief boetestelsel te verwachten. Ten eerste kan een wijziging in het boetestelsel ten koste gaan van de intrinsieke motivatie (iets doen omdat het je voldoening geeft). De kans bestaat dat een wijziging van het boetestelsel tot meer extrinsieke motivatie leidt, dat wil zeggen dat iemand zich vooral aan de limiet houdt om een (hogere) boete te vermijden en niet omdat hij dat zelf belangrijk vindt. Dat kan leiden tot een feitelijk lagere naleving van de limieten. Aangezien ditzelfde bezwaar geldt voor het huidige boetestelsel, ligt het niet voor de hand dat een progressief boetestelsel voor een toename in extrinsieke motivatie zal zorgen in vergelijking met het huidige boetestelsel. Wat de motivatie betreft is het ook mogelijk dat een progressief boetestelsel een gunstig effect heeft op de 'signaalfunctie' van bekeuring, bijvoorbeeld doordat met het progressieve boetestelsel meer aandacht komt voor de (kleine) groep veelplegers, een groep waar men niet toe wil behoren. Deze mogelijke signaalfunctie dient nader onderzocht te worden. Op voorhand is niet duidelijk welk effect op de motivatie sterker zal optreden. Het tweede neveneffect is dat bij veelplegers betalingsproblemen kunnen ontstaan. Die kans achten we reëel. Betalingsproblemen hebben naast sociale impact tot gevolg dat mensen ongevoelig kunnen raken voor boeteverhoging en hun gedrag niet aanpassen. Het verdient daarom de aanbeveling om na een nader te bepalen aantal boetes een persoonlijker aanpak in te zetten. Gedacht kan worden aan telefonisch contact, bezoek van een (wijk)agent of de inbouw van een snelheidsslot (ISA).

In overleg met de begeleidingscommissie van dit onderzoek zijn twee varianten van een progressief boetestelsel doorgerekend. Bij de eerste variant is de boeteverhoging 25% (voor de tweede boete) tot maximaal 100% (vanaf de vijfde boete). De tweede variant loopt sterker op maar heeft een lagere eerste boete ten opzichte van het huidige niveau. In deze tweede variant is de maximum boeteverhoging 150% vanaf de vijfde boete.

De hoofdconclusie is dat een progressief boetestelsel jaarlijks zou kunnen leiden tot ongeveer 30 (5%) minder verkeersdoden en 400 minder ernstig verkeersgewonden (2%). Hiermee kunnen ook de maatschappelijke kosten van verkeersonveiligheid met enkele procenten worden verminderd. De maatschappelijke baten-

kostenverhouding van een progressief boetesysteem kan zeer groot zijn, afhankelijk van de administratieve kosten van de maatregel. De gedragswijziging van een kleine groep veelplegers (ca. 1% van alle voertuigen) is cruciaal voor dit effect, maar het is niet zeker hoe groot deze wijziging feitelijk zal zijn. Het effect op de groep veelplegers moet daarom nauwlettend worden gevolgd en waar dat nodig blijkt dient de aanpak (boeteverhoging, persoonlijke aanpak etc.) te worden aangepast.

SWOV-rapport R-2017-3

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV – Den Haag