

## Hoofdstuk 10

### Juridische aspecten van bestuurlijke (parkeer)handhaving

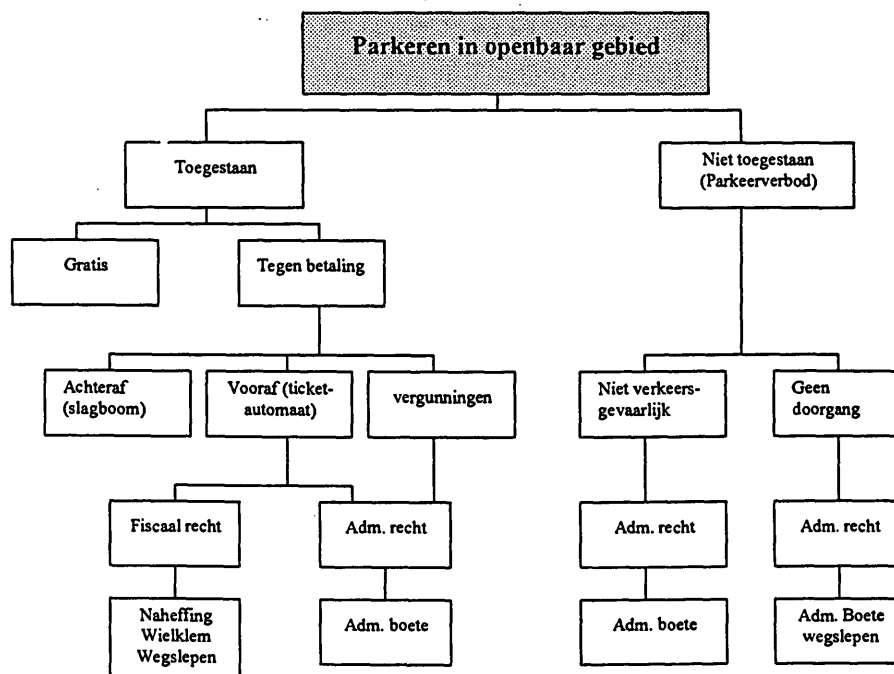
#### 10.1 Inleiding

In deze variant, variant B, wordt gerapporteerd over de kansen en risico's van bestuurlijke parkeerhandhaving en daaraan gekoppelde mulderhandhaving. In dit hoofdstuk worden de juridische aspecten van bestuurlijke parkeer- en verkeerhandhaving beschreven. Paragraaf 10.2 geeft een overzicht van de huidige wet- en regelgeving op parkeergebied: het niet-betaald parkeren (10.2.1) en het foutparkeren (10.2.2). Daarnaast wordt in paragraaf 10.2.3 aandacht besteed aan de overige verkeersfeiten. In de paragrafen 10.3 en 10.4 worden sub-varianten van de denkbeeldige nieuwe situatie beschreven. Deze sub-varianten zijn vormgegeven naar aanleiding van het gestelde in het IBO-V rapport 'Tijd voor Toezicht' uit 1997 en naar de brief van 26-10-1999 van de VNG aan de Tweede Kamer. Ten slotte volgt in paragraaf 10.4 de conclusie.

#### 10.2 Beschrijving huidige situatie

In beginsel is iedereen gerechtigd om te parkeren op bijna alle wegen of paden die vrij toegankelijk zijn. Maar aan het parkeren op de openbare weg kunnen grenzen gesteld worden, met het doel stadscentra of woonwijken leefbaar en bereikbaar te houden. De gemeente kan gebruik maken van bepaalde bevoegdheden, waardoor de parkeerdruk in woonwijken direct wordt aangepakt. Naast de mogelijkheid om een gemeentelijke verordening op te stellen (zoals bijvoorbeeld de parkeerbelastingverordening) kan de gemeente ook instrumenten uit de wegenverkeerswetgeving gebruiken. In de huidige situatie zijn er twee categorieën van parkeerovertreden te onderscheiden. Ten eerste het niet-betalen van parkeergeld, waar dat wel moet (10.2.1). Ten tweede het foutparkeren, oftewel parkeren in strijd met de regels uit het RVV (10.2.2). In paragraaf 10.3 wordt de denkbeeldige situatie beschreven waarin beide categorieën door één instantie zouden worden gehandhaafd.

Schema 10.1: Te onderscheiden handhavingsituaties (bron: *Parkeerbeheer loont*, VNG 1997)



### 10.2.1 Parkeren is toegestaan

Het 'Systeem Betaald Parkeren' (in gefiscaliseerde vorm) is op basis van artikel 225 Gemeentewet onder te verdelen in twee soorten parkeerbelastingen, die onder andere verschillen in wijze van betaling. Tot de twee soorten parkeerbelastingen behoren de 'feitelijke parkeerbelasting' (artikel 225 lid 1 sub a) en de 'parkeervergunningbelasting' (artikel 225 lid 1 sub b). Genoemde bepalingen uit de Gemeentewet hebben alleen betrekking op de mogelijkheid dat deze belastingen geheven *kunnen* worden. Indien een gemeente daadwerkelijk daarvan gebruik wil maken, moet zij overgaan tot het nemen van de beslissing om een verordening te maken. In deze verordening wordt ook het gebied vastgesteld, waarbinnen parkeerbelasting kan worden geheven. Op basis van zo'n verordening worden de meer concrete besluiten genomen inzake aanwijzen van parkeerplaatsen of aanwijzing van weggedeelten die bestemd zijn voor vergunninghouders.<sup>1</sup>

Naast het op fiscale wijze handhaven van niet-betalen van parkeerbelasting, kan dit ook op administratieve wijze, via de APV en de WAHV, geregeld worden. Gemeenten kunnen kiezen tussen deze beide vormen van handhaving. De keuze tussen fiscaal, mulder en administratief recht heeft overigens belangrijke consequenties voor de nageschakelde procesgang.

Paragraaf 10.2.1 gaat over betaald parkeren. Met name gaat deze paragraaf over de wijze waarop niet-betalen van parkeerbelasting wordt gehandhaafd. Daartoe wordt eerst de 'feitelijke parkeerbelasting' (10.2.1.1) besproken, vervolgens de 'parkeervergunningbelasting' (10.2.1.2) en daarna de wijze waarop een gemeente over kan gaan tot de invoering van parkeerbelasting (10.2.1.3) In paragraaf 10.2.1.4 wordt het administratieve boetestelsel behandeld voor zover dat van toepassing is op het niet-betalen van parkeergeld. In paragraaf 10.2.1.5 worden besproken op welke wijze beide systemen samenlopen.

#### 10.2.1.1 Feitelijke parkeerbelasting<sup>2</sup> (artikel 225 lid 1 sub a Gemeentewet)

Met de Wet gemeentelijke parkeerbelastingen<sup>3</sup> is aan de Gemeentewet de bepaling toegevoegd dat gemeenten, in het kader van de parkeerregulering, belasting kunnen heffen ter zake van het parkeren van een voertuig op een bij of krachtens de belastingverordening in de daarin aangewezen gevallen door burgemeester en wethouders te bepalen, plaats, tijdstip en wijze.<sup>4</sup> Hiermee wordt bedoeld op het parkeren bij parkeermeters en parkeerautomaten wat ook wel wordt aangeduid met 'feitelijke parkeerbelasting'. Onder parkeren wordt in deze context verstaan: "het gedurende een aaneengesloten periode doen of laten staan van een voertuig, anders dan gedurende de tijd die nodig is voor en gebruikt wordt tot het onmiddellijk in- en uitstappen van personen dan wel het onmiddellijk laden of lossen van zaken, op de binnen de gemeente gelegen voor het openbaar verkeer openstaande terreinen of weggedeelten, waarop dit doen of laten staan niet ingevolge een wettelijk voorschrift is verboden", aldus artikel 225 lid 2 Gemeentewet.

De parkeerbelasting wordt geheven bij wege van voldoening op aangifte. Voldoening op aangifte vindt plaats door bij de aanvang van het parkeren de parkeermeter of parkeerautomaat in werking te stellen.<sup>5</sup> Heeft de parkeerder de verschuldigde belasting niet voldaan dan kan de gemeente de parkeerbelasting alsnog innen door middel van een

<sup>1</sup> P. Maandag, *Parkeren in Utrecht, over de juridische aspecten van betaald parkeren en de beïnvloeding van woon-werkverkeer*, Utrecht 1996, pag. 13 e.v.

<sup>2</sup> Voor het grootste gedeelte gebaseerd op A.W. Onneweer, *Effecten van bestuurlijke boetes, een vergelijking van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van verkeersvoorschriften*, Deventer 1997, pag. 22 e.v.

<sup>3</sup> TK 1986-1987 19.405.

<sup>4</sup> Artikel 225 lid 1a Gemeentewet.

<sup>5</sup> Artikel 234 lid 2a Gemeentewet.

naheffingsaanslag. De hoofdregel is: als voor een controleur niet kenbaar is dat de belasting bij aanvang van het parkeren is voldaan, dan kan terecht een naheffingsaanslag worden opgelegd.<sup>6 7</sup>

Het aanslagbiljet wordt terstond aan de belastingschuldige uitgereikt of, als dat niet mogelijk is, aan het voertuig aangebracht.<sup>8</sup> De naheffingsaanslag wordt opgelegd aan degene die het voertuig heeft geparkeerd. Zolang de parkeerbelasting niet is voldaan, wordt de kentekenhouder aangemerkt als degene die het voertuig heeft geparkeerd.<sup>9</sup> Meteen nadat het aanslagbiljet aan de belastingplichtige is uitgereikt, dan wel aan het voertuig is bevestigd, kan een wielklem worden aangebracht.<sup>10</sup> De wielklem wordt pas verwijderd nadat de naheffingsaanslag<sup>11</sup> en de kosten van het aanbrengen en verwijderen van de wielklem zijn betaald.<sup>12</sup> Na vierentwintig uur kan de gemeente het geklemde voertuig wegslepen en in bewaring stellen; de kosten hiervan komen voor rekening van de belastingplichtige.<sup>13</sup> Het voertuig wordt teruggegeven zodra de naheffingsaanslag, de kosten van het aanbrengen en verwijderen van de wielklem en de kosten van overbrenging en bewaring zijn voldaan.<sup>14</sup>

De hoogte van de naheffingsaanslag wordt berekend over een parkeerduur van een uur, tenzij aannemelijk is dat het voertuig langer dan een uur zonder betaling geparkeerd heeft gestaan.<sup>15</sup> Voor het opleggen van een naheffingsaanslag brengt de gemeente kosten in rekening aan de belastingschuldige.<sup>16</sup> Formeel zijn deze kosten geen boete, maar feitelijk heeft de gemeentelijke kostendoorberekening het effect van een boete. Het Besluit Gemeentelijke parkeerbelastingen<sup>17</sup> schrijft voor welke kostencomponenten de gemeente mag berekenen en dat de totale kosten voor het opleggen van een naheffingsaanslag ten hoogste 82 gulden mogen bedragen.<sup>18</sup> Ook de kosten van het aanbrengen en verwijderen van de wielklem worden in rekening gebracht aan de belastingschuldige.<sup>19</sup> Hieraan is geen maximum vastgesteld in het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen. Wel is aangegeven welke kostencomponenten de gemeente in rekening mag brengen.

Burgemeester en wethouders zijn belast met de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen.<sup>20</sup> Zij kunnen gemeenteambtenaren aanwijzen als inspecteurs<sup>21</sup>. De bevoegdheid tot heffing en invordering van gemeentelijke belasting is in artikel 232 Gemeentewet geattribueerd aan inspecteurs.<sup>22</sup> Parkeercontroleurs die naheffingsaanslagen opleggen ter zake van parkeerbelastingen moeten dus gemeenteambtenaar zijn. Zij hoeven in dit kader niet over opsporingsbevoegdheid te beschikken. Wil de gemeente de bevoegdheid om naheffingsaanslagen op te leggen overdragen aan personen die niet in dienst zijn van de gemeente, bijvoorbeeld aan politieagenten of aan werknemers van een particulier bedrijf, dan moeten deze personen eerst als (onbezoldigd) gemeenteambtenaar worden aangesteld.<sup>23</sup>

<sup>6</sup> M. Oosterdijk, *Parkeerbelasting...., de ene gemeente is de andere niet, een onderzoek naar beleid en uitvoering van parkeren en parkeergeldheffing in enkele Nederlandse gemeenten in 1996*, Groningen 1997, pag. 13.

<sup>7</sup> Zie o.a. Hof Amsterdam 8 december 1993, BB 1994, 37, Hof Arnhem 17 december 1993, BB 1994, 229, Hof Leeuwarden, 31 maart 1994, BB 1994, 401, Hof Den Haag, 8 februari 1994, BB 1995, 502.

<sup>8</sup> Artikel 234 lid 8 Gemeentewet.

<sup>9</sup> Artikel 225 lid 5 Gemeentewet.

<sup>10</sup> Artikel 235 lid 1 Gemeentewet.

<sup>11</sup> Eén uur parkeergeld plus de kosten van het opleggen van de naheffingsaanslag.

<sup>12</sup> Artikel 235 lid 4 Gemeentewet.

<sup>13</sup> Artikel 235 lid 5 Gemeentewet.

<sup>14</sup> Artikel 235 lid 8 Gemeentewet.

<sup>15</sup> Artikel 234 lid 4 Gemeentewet.

<sup>16</sup> Artikel 234 lid 6 Gemeentewet.

<sup>17</sup> Besluit van 22 november 1990, Stb. 574.

<sup>18</sup> Artikel 3 van het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen. Dit bedrag wordt per 1 januari 2000 opgehoogd naar f 84,-, zie brief van de Minister van 16 juli 1999, FO99, 72164, DGOB.

<sup>19</sup> Artikel 235 lid 3 Gemeentewet.

<sup>20</sup> Artikel 231 Gemeentewet.

<sup>21</sup> Artikel 232 lid 2 sub a.

<sup>22</sup> Artikel 232 lid 2 Gemeentewet jo. 231 lid 2 sub c Gemeentewet.

<sup>23</sup> Zie ook HR 8 oktober 1993, NJ 1994, 46.

Gemeentebtenaren belast met de fiscale parkeercontrole zijn gebonden aan de Gemeentewet en de Awb en (dus) aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De kosten die de gemeente in rekening brengt voor het opleggen van een naheffingsaanslag wegens niet-betaalde parkeerbelasting maken deel uit van de naheffingsaanslag.<sup>24</sup> De naheffingsaanslag is dadelijk en ineens invorderbaar.<sup>25</sup> Dit betekent dat de gemeente geen betalingstermijn in acht hoeft te nemen en op grond van artikel 11 Invorderingswet 1990 meteen een aanmaning aan de belastingplichtige/kentekenuhouder kan sturen. Betaalt de belastingplichtige de aanmaning niet, dan kan de gemeente dwanginvordering instellen.

De gemeente heeft geen rechterlijk vonnis nodig om tot dwanginvordering over te gaan. Dwanginvordering geschiedt bij een door de ontvanger uit te vaardigen dwangbevel.<sup>26</sup> Het dwangbevel dient door een belastingambtenaar aan de belastingsschuldige te worden betekend.<sup>27</sup> Het betekende dwangbevel levert een executoriale titel op.<sup>28</sup> Een executoriale titel geeft de ontvanger het recht om beslag te leggen op de goederen, de inkomsten en het vermogen van de belastingsschuldige en het recht tot executoriale verkoop van de goederen waarop beslag is gelegd. De belastingsschuldige kan tegen de tenuitvoerlegging van het dwangbevel in verzet komen bij de rechtbank.<sup>29</sup> Het verzet schorst de tenuitvoerlegging van het dwangbevel.<sup>30</sup>

Tegen de naheffingsaanslag kan een bezwaarschrift bij de gemeente worden ingediend. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken.<sup>31</sup> In afwijking van artikel 7:2 Awb wordt de belanghebbende gehoord op zijn verzoek.<sup>32</sup> Binnen een jaar na ontvangst van het bezwaarschrift moet uitspraak worden gedaan.<sup>33</sup> Deze termijn wijkt sterk af de in artikel 7:10 Awb gestelde termijn van zes weken voor het beslissen op een bezwaarschrift of, indien er een adviescommissie is ingesteld, tien weken.

De uitspraak op het bezwaarschrift moet deugdelijk zijn gemotiveerd.<sup>34</sup> Het indienen van een bezwaarschrift schort de plicht tot betalen niet op. Tegen de uitspraak op het bezwaarschrift staat beroep open bij het gerechtshof onder welks rechtsgebied de gemeente valt.<sup>35</sup> De termijn om in beroep te gaan bedraagt zes weken.<sup>36</sup> De belastingrechter kan het beroep niet-ontvankelijk, gegrond of ongegrond verklaren. Tegen de uitspraak van de belastingrechter kunnen de belanghebbende en het betrokken bestuursorgaan cassatieberoep instellen.<sup>37</sup>

#### 10.2.1.2 Parkeervergunningbelasting (artikel 225 lid 1 sub b Gemeentewet)<sup>38</sup>

Naast de 'feitelijke parkeerbelasting' bestaat er ook de zogenaamde 'parkeervergunningbelasting'. Met een parkeervergunning kan men ofwel alleen op voor iedereen toegankelijke 'algemene parkeerplaatsen'<sup>39</sup> ofwel alleen van 'bijzondere plaatsen'

<sup>24</sup> Artikel 234 lid 6 Gemeentewet.

<sup>25</sup> Artikel 234 lid 9 Gemeentewet.

<sup>26</sup> Artikel 12 Invorderingswet 1990.

<sup>27</sup> Artikel 13 Invorderingswet 1990.

<sup>28</sup> Artikel 14 Invorderingswet 1990.

<sup>29</sup> Artikel 17 lid 1 Invorderingswet 1990.

<sup>30</sup> Artikel 17 lid 2 Invorderingswet 1990.

<sup>31</sup> Artikel 6:7 Awb.

<sup>32</sup> Artikel 25 lid 4 AWR.

<sup>33</sup> Artikel 25 lid 1 AWR.

<sup>34</sup> Artikel 7:12 Awb.

<sup>35</sup> Artikel 26 lid 1 AWR.

<sup>36</sup> Artikel 6:7 Awb.

<sup>37</sup> Artikel 28 AWR.

<sup>38</sup> Grotendeels gebaseerd op P. Maandag, *Parkeren in Utrecht, over de juridische aspecten van betaald parkeren en de beïnvloeding van woon-werkverkeer*, Utrecht 1996, pag. 14 e.v.

<sup>39</sup> Op deze parkeerplaatsen maakt het niet uit of de parkeerder zelf de belasting betaalt, ook een ander mag dat voor hem doen, zolang er maar voor de betreffende parkeerplaats is betaald.

gebruik maken. De parkeervergunningbelasting wordt geheven van degene die de parkeervergunning heeft aangevraagd.<sup>40</sup> De wijze van heffing is in principe dezelfde als bij de 'feitelijke parkeerbelasting', alleen de manier van betalen is anders. Betaling geschiedt niet via muntinworp, maar op het moment dat de parkeervergunning wordt verleend. Niet iedereen kan een parkeervergunning aanvragen. De gemeente geeft alleen vergunningen uit aan personen met een bepaald belang. Dat kan bijvoorbeeld een bewoner zijn die in een straat woont waar betaald parkeren geldt, of een ondernemer die zijn bedrijf heeft in een gefiscaliseerde zone. Een voorbeeld van een parkeervergunningstelsel is het zogenaamde 'belanghebbendenparkeren'. De parkeerverordening van de gemeente geeft aan wie in aanmerking komt voor een parkeervergunning.<sup>41</sup>

Houders van een parkeervergunning kunnen onderscheiden worden in twee categorieën. Tot de eerste categorie behoort de vergunninghouder die zonder muntinworp bij een parkeermeter of parkeerautomaat mag staan waar ook andere parkeerders hun voertuig mogen parkeren, namelijk op één van de zogenaamde 'algemene parkeerplaatsen'. Tot de tweede categorie behoort de vergunninghouder die mag parkeren op een plaats, die speciaal hiervoor is gereserveerd. Deze plaats wordt ook wel aangeduid als 'belanghebbendenplaats' of 'bijzondere parkeerplaats'. De gemeente kan voorschriften aan de vergunning verbinden. Deze kunnen betrekking hebben op de plaats, de wijze en de dagen en tijdstippen waarop de vergunning geldt. De vergunninghouder is verplicht om de vergunning duidelijk zichtbaar in het voertuig te plaatsen.

### 10.2.1.3 Invoering van de parkeerbelasting<sup>42</sup>

De gemeentelijke bevoegdheid om in het algemeen belastingen te heffen, is aan beperking gebonden. In artikel 132 lid 6 van de Grondwet staat beschreven dat de wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven. Voor gemeentebesturen is de Gemeentewet de belangrijkste wet, maar belastingen kunnen ook krachtens bijzondere wetten geheven worden. Buiten de grondslag in de Gemeentewet en de bijzondere wetten is het gemeenten dus niet toegestaan om belastingen te heffen. Tot de belastingen die door gemeenten geheven kunnen worden, behoren: onroerend-zaaksbelasting, baatbelasting, belasting op openbare aankondigingen, hondenbelasting, forensenbelasting, toeristenbelasting, leges en andere rechten en ten slotte de parkeerbelasting. Deze belastingen hebben een facultatief karakter. Dat wil zeggen: gemeentebesturen *kunnen* genoemde belastingen heffen, zij hebben niet de verplichting daartoe. Voor gemeenten die niet kiezen voor de parkeerbelasting, blijft de 'mulderiaanse' wijze van afdoening van kracht via politie en openbaar ministerie.<sup>43</sup>

De gemeenteraad is het bestuursorgaan dat op grond van artikel 216 Gemeentewet de bevoegdheid heeft te besluiten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een gemeentelijke belasting. Deze moet worden opgenomen in een verordening: de verordening parkeerbelastingen. In de belastingverordening dient te zijn beschreven: de belastingplichtige, het voorwerp van de belasting, het belastbare feit, de heffingsmaatstaf, het tarief, het tijdstip van ingang en beëindiging van de heffing en hetgeen overigens voor heffing en de invordering van belang is.<sup>44</sup> In deze belastingverordening kan een 'wielklemregeling' worden opgenomen, op grond waarvan bij niet-betalen overgegaan kan

<sup>40</sup> Artikel 225 lid 7 Gemeentewet.

<sup>41</sup> Natuurlijke personen of rechtspersonen. Daarnaast bestaan in sommige gemeenten zogenaamde 'bezoekersdagdeelvergunningen'. Dit is een kaart waarmee gedurende een ochtend, middag of avond geparkeerd kan worden door bezoekers.

<sup>42</sup> Grotendeels gebaseerd op P. Maandag, *Parkeren in Utrecht, over de juridische aspecten van betaald parkeren en de beïnvloeding van woon-werkverkeer*, Utrecht 1996, pag.17.

<sup>43</sup> Zie paragraaf 10.2.2.

<sup>44</sup> Artikel 217 Gemeentewet.

worden tot het aanbrengen van een wielklem en het doen wegslepen van een auto met wielklem.<sup>45</sup>

Een besluit tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van gemeentelijke belasting moet worden goedgekeurd door de Minister van Binnenlandse Zaken.<sup>46</sup> Daaraan voorafgaand wordt de verordening toegezonden aan Gedeputeerde Staten, die het binnen zes weken vergezeld van hun advies, aan de Minister doorsturen.<sup>47</sup> Wanneer uitsluitend het tarief van een belasting wordt gewijzigd, dan behoeft dat goedkeuring door Gedeputeerde Staten.<sup>48</sup> Goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of andere dringende redenen<sup>49</sup> en goedkeuring kan ook voor een bepaalde tijd worden verleend. De minister let bij de toetsing ook op het voorkómen van onevenredige druk van de belastingen, ook omdat het rijk een bepaalde lastenverdeling nastreeft. Jaarlijks verleent het rijk dan ook richtlijnen voor de hoogte van bepaalde heffingen. Indien een belastingverordening door de Minister is goedgekeurd, is het alsnog mogelijk dat de rechter een goedgekeurde verordening in strijd met de wet acht en onverbindend verklaart.<sup>50</sup> De rechter kan een door de minister goedgekeurde belastingverordening ook onverbindend verklaren, indien de verordening in strijd is met algemene rechtsbeginselen.<sup>51</sup> Tot slot kan de minister zelf terugkomen van een eerder genomen besluit tot goedkeuring van een belastingverordening en deze goedgekeurde verordening alsnog vernietigen.<sup>52</sup>

#### 10.2.1.4 Administratief parkeerboetestelsel

Naast een verordening parkeerbelasting, bestaat de zogenaamde parkeerverordening. In de parkeerverordening regelt de gemeente het gebruik van en de betaling voor parkeerplaatsen alsmede de verlening van parkeervergunningen, ontheffingen en abonnementen. Vastgelegd kan worden welke weggedeelten op welke tijdstippen bestemd zijn voor het parkeren door vergunninghouders. In de verordening staat wie in aanmerking kan komen voor een vergunning om op deze plaatsen te parkeren. Voorts wordt de procedure voor het verlenen, intrekken en wijzigen van een vergunning beschreven. Ten slotte wordt bepaald dat het verboden is een ander voorwerp dan een voertuig op de aangewezen plaatsen neer te zetten, de parkeerapparatuur anders dan met de toegestane munten in werking te stellen of te parkeren op een plaats voor vergunninghouders zonder of in strijd met een vergunning. Bij strafrechtelijke handhaving wordt bovendien het niet-betalen bij parkeerapparatuur strafbaar gesteld.<sup>53</sup>

De parkeerverordening is geen belastingverordening, maar een strafverordening. Dat betekent dat met betrekking tot de handhaving een ander regime van toezicht geldt, te weten het 'mulderiaanse regime'. In tegenstelling tot de verordening parkeerbelastingen, hoeft de parkeerverordening niet te worden goedgekeurd door de Minister van Binnenlandse Zaken en ook niet te worden toegezonden aan Gedeputeerde Staten. De parkeerplaatsenverordening is niet gebaseerd op een specifiek artikel uit het Gemeentewet, maar op de autonome verordeningsbevoegdheid ten aanzien van de eigen huishouding van de gemeente op basis van artikel 108 lid 1 jo. 149 Gemeentewet.

Wanneer de parkeerverordening – een algemene plaatselijke verordening (APV) – wordt overtreden, is het handhavingstraject dat van de Wet Mulder, ook wel het 'mulderiaanse

<sup>45</sup> Artikel 235 Gemeentewet.

<sup>46</sup> Artikel 218 lid 1 Gemeentewet.

<sup>47</sup> Artikel 218 lid 2 Gemeentewet.

<sup>48</sup> Artikel 218 lid 4 Gemeentewet.

<sup>49</sup> Artikel 218b Gemeentewet.

<sup>50</sup> Bijvoorbeeld: HR 24 september 1991, Verkeersrecht 1992, nr. 102, pag. 239.

<sup>51</sup> KB 7 oktober 1992, Gst. 6958, 5; Legesverordening Beerts.

<sup>52</sup> KB 11 augustus 1986, Gst. 6831; Legesverordening Leersum.

<sup>53</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Parkeerbeheer loont*, Den Haag 1997, pag 39.

traject'. De Wet Mulder is mede van toepassing op overtreding van gemeentelijke verordeningen, zoals de APV, de parkeerverordening en de verordening parkeerbelastingen. Dat betekent dat bij beschikking een administratieve boete opgelegd wordt voor de overtreding van de APV, ter hoogte van het bedrag in de bijlage.<sup>54</sup>

Het toezicht in het kader van de WAHV wordt geregeld in hoofdstuk 5 Awb. Daar staan namelijk de algemene bestuursrechtelijke toezichtbepalingen. De ambtenaren die aangewezen zijn om toezicht te houden op de naleving van de feiten uit de bijlage bij de WAHV, staan opgesomd in artikel 2 BAHV. In artikel 3 WAHV is bepaald dat het toezicht op handhaving in handen ligt van de officier van justitie en het college van procureurs-generaal.<sup>55</sup>

Bij constatering van een feit uit de bijlage bij de Wet Mulder, wordt een traject gevolgd dat ook wel wordt aangeduid met het 'mulderiaanse traject': na constatering van overtreding van een feit uit de bijlage, wordt door de toezichthoudende ambtenaar een boete opgelegd. De officier van justitie is belast met de inning van de boete. Deze heeft de inning uitbesteed aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Tegen de boete kan administratief beroep worden ingesteld bij de officier van justitie. Tegen de beslissing van de OvJ staat beroep open bij de kantonrechter. Tegen de beslissing van de kantonrechter kan ten slotte cassatie bij de Hoge Raad worden ingesteld.<sup>56</sup>

Ook het 'mulderiaanse traject' kent een wegsleepregeling. Deze is echter niet, zoals in de Gemeentewet, gekoppeld aan het aanbrengen van een wielklem. In artikel 169 WVV is bepaald dat de minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd is tot het toepassen van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens de WVV gestelde verplichtingen. Op grond van artikel 171 WVV is de burgemeester bevoegd om een voertuig te laten wegslepen, indien de ambtenaar die een WVV-pv opmaakt of een mulderboete oplegt van oordeel is dat het belang van de veiligheid op de weg of de vrijheid van verkeer, dan wel het vrijhouden van plaatsen, bestemd voor het voertuig van een invalide, de verwijdering van dat voertuig noodzakelijk maakt. De kosten van het wegslepen zijn respectievelijk voor degene die door een rechter wordt veroordeeld, die aan de voorwaarden voor transactie heeft voldaan, dan wel die een mulderboete heeft gekregen. In het besluit wegslepen van voertuigen<sup>57</sup> zijn nadere regels gesteld met betrekking tot het wegslepen. Deze algemene maatregel van bestuur is ingesteld op grond van artikel 174 WVV. In lid 3 van dit artikel wordt bepaald dat de burgemeester na overleg met de officier van justitie aanwijzingen geeft over de wijze waarop de wegsleepbevoegdheid uitgevoerd dient te worden.

#### 10.2.1.5 Samenloop fiscaal parkeerbelastingstelsel en 'mulderiaans' parkeerbelastingstelsel

Er bestaan verschillende instrumenten om parkeerovertreders te bestraffen. In het verleden werd opgetreden via het strafrecht. Het niet-betalen van parkeergeld was een politietransigabel feit. In 1990 is de mogelijkheid geschapen lichte overtredingen administratiefrechtelijk af te handelen (Wet Mulder). Daarnaast bestaat sinds 1991 de mogelijkheid om parkeerovertreders te straffen door een naheffingsaanslag op de leggen via het fiscaalrechtelijk stelsel.<sup>58</sup>

Deze twee stelsels kunnen naast elkaar bestaan. De keuze van de gemeente voor het ene of het andere stelsel heeft belangrijke consequenties. Zo verschillen beide stelsel ten aanzien van de bevoegde rechter, de voorprocedure, de bevoegde instanties, de beroepsgronden en de termijnen. Daarnaast zijn er enige andere verschillen, die in het navolgende besproken

<sup>54</sup> Voor de meeste parkeerfeiten gaat het om een boete van f 90,-, zie bijlage WAHV.

<sup>55</sup> Zie paragraaf 6.2.2.2.

<sup>56</sup> Zie paragraaf 6.2.3.2.

<sup>57</sup> Besluit van 12 augustus 1978, Stb. 458, laatstelijk gewijzigd 16 november 1994, Stb. 815.

<sup>58</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Parkeerbeheer loont*, Den Haag 1997, pag. 40.

worden. In het systeem van de Wet Mulder wordt het parkeren zonder een *van buiten zichtbaar* parkeerbewijs of vergunning in de regel beboet. Dit wordt niet teruggedraaid indien de parkeerder of vergunninghouder achteraf een ten tijde van de controle geldig kaartje of een geldige vergunning kan laten zien. Bij parkeren op een plaats waar parkeerbelasting wordt geheven ligt dit anders. Dan kan het *achteraf* tonen van een *parkeerkaartje* tot vernietiging van een opgelegde na- en kostenheffing leiden. De Hoge Raad oordeelde dat in die situatie de aangifte weliswaar niet op de juiste manier is gedaan (het kaartje lag immers niet op een van buitenaf zichtbare plaats), maar dat de belasting wel was betaald.<sup>59</sup>

In het geval van een *parkeervergunning* echter, heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat het niet zichtbaar zijn van de vergunning die later wel vertoond kan worden, naheffing *niet* uitsluit. Er is immers niet voldaan aan de voorwaarden waaronder de vergunning werd verleend, zodat er is geparkeerd als ware er geen vergunning en de parkeerder niet was vrijgesteld van de plicht tot het betalen van parkeerbelasting.<sup>60 61</sup>

Voor fout betaald parkeren (het niet of onvoldoende betalen bij een parkeermeter of parkeerautomaat) kan de gemeente kiezen tussen de fiscale of de administratiefrechtelijke weg. Bovendien kan het besluit tot fiscalisering bepaalde delen van de gemeente betreffen. Voor overig foutparkeren geldt altijd de administratiefrechtelijke weg.<sup>62</sup>

### 10.2.2 Parkeren is niet toegestaan

Naast het niet-betaald parkeren op plaatsen waar dat wel moet, is er een andere categorie van parkeerovertredingen: parkeren op een wijze of plaats waar dat niet is toegestaan, ook niet na betaling van parkeergeld. In deze paragraaf wordt besproken op welke wijze deze categorie in de huidige situatie wordt gehandhaafd.

Voor het nemen van verkeersmaatregelen is in eerste instantie de Wegenverkeerswet van belang. Deze wet bevat algemene bepalingen over het verkeersgedrag en de toelating en het gebruik van voertuigen op de weg. Enkele bepalingen uit deze wet worden nader uitgewerkt door de Kroon, of door provincies, gemeenten en waterschappen. Het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens (RVV) en het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) zijn voorbeelden van een nadere uitwerking door de Kroon.

Het RVV bevat diverse bepalingen die betrekking hebben op het fenomeen parkeren. Deze zijn neergelegd in de artikelen 24 t/m 27. Artikel 24 heeft betrekking op het 'fout- en dubbelparkeren'. Deze vorm van parkeren kan vaak overlast of gevaar opleveren. De artikelen 25 en 26 gaan respectievelijk over het parkeren in een parkeerschijf-zone en over het gebruik van een invalidenparkeerplaats. In aanvulling op deze bepalingen bieden de borden in hoofdstuk E van Bijlage I bij het RVV mogelijkheden tot het reguleren van parkeergedrag.<sup>63</sup>

De handhaving van overtredingen die in het RVV zijn opgenomen, gebeurt op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Deze wet voorziet in afhandeling via een beschikking. Dit systeem is in de plaats getreden van de strafrechtelijke afdoening van het betaald parkeren en andere lichte overtredingen die voor een politietransactie in aanmerking komen.<sup>64</sup>

<sup>59</sup> HR 8 januari 1997, VR 1997, nr. 53.

<sup>60</sup> HR 17 december 1997, nr. 32834.

<sup>61</sup> J. Bockwinkel en J. Van Hees, *Dubbel Parkeren*, AA 1997 nr. 41, pag. 137.

<sup>62</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Parkeerbeheer loont*, Den Haag 1997, pag. 40.

<sup>63</sup> J. Simmelink, *Parkeervoorschriften: versnippering van de handhaving*, VR 1997 nr. 15, pag. 321 e.v.

<sup>64</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Parkeerbeheer loont*, Den Haag 1997, pag. 43.

Het toezicht in het kader van de WAHV wordt, zoals beschreven in paragraaf 10.2.1.4, geregeld in hoofdstuk 5 Awb. Daar staan namelijk de algemene bestuursrechtelijke toezichtbepalingen. De toezichthoudende ambtenaren hebben op zich geen opsporingsbevoegdheid nodig om de bepalingen uit de WAHV te mogen handhaven. De ambtenaren die aangewezen zijn om toezicht te houden op de naleving van de feiten uit de bijlage bij de WAHV, staan opgesomd in artikel 2 BAHV. In dat artikel worden alleen ambtenaren opgesomd die, beperkte of onbeperkte, opsporingsbevoegdheid hebben. Dat is dan ook de reden dat alle ambtenaren die toezicht houden op de WAHV opsporingsbevoegdheid nodig hebben. In artikel 3 WAHV is bepaald dat het toezicht op handhaving in handen ligt van de officier van justitie en het college van procureurs-generaal.<sup>65</sup>

Bij constatering van een feit uit de bijlage bij de Wet Mulder, wordt het 'mulderiaanse traject' gevolgd: na constatering van overtreding van een feit uit de bijlage, wordt door de toezichthoudende ambtenaar een boete opgelegd. De officier van justitie is belast met de inning van de boete. Deze heeft de inning uitbesteed aan het Centraal Justitiele Incassobureau (CJIB). Tegen de boete kan administratief beroep worden ingesteld bij de officier van justitie. Tegen de beslissing van de OvJ staat beroep open bij de kantonrechter. Tegen de beslissing van de kantonrechter kan ten slotte cassatie bij de Hoge Raad worden ingesteld.<sup>66</sup>

In gevallen van parkeerovertreiding kan ervoor gekozen worden bestuursdwang toe te passen op auto's die op een belemmerende of gevaarlijke manier foutgeparkeerd staan. Bestuursdwang is de bevoegdheid om een situatie die in strijd is met een wettelijk voorschrift feitelijk in overeenstemming met dat voorschrift te brengen. Als het gaat om foutgeparkeerde auto's houdt bestuursdwang bijvoorbeeld in: het wegslepen van die auto's naar plaatsen waar ze wél mogen staan. Het toepassen van bestuursdwang is een bevoegdheid van een bestuursorgaan en niet een verplichting. Een bestuursorgaan kan dus zelf beslissen of men al dan niet tot bestuursdwang zal overgaan.

Bij overtreding van een parkeerverbod krachtens de WWV zal bestuursdwang plaatsvinden op basis van de wegsleepregeling uit de WWV.<sup>67</sup> Wanneer sprake is van overtreding op grond van een APV-bepaling die niet is opgenomen in de bijlage bij de WAHV, geldt de algemene bestuursdwangbevoegdheid uit de Awb.<sup>68</sup>

### 10.2.3 Overige verkeersovertredingen<sup>69</sup>

Naast overtredingen van de parkeerregels, vindt in gemeenten ook overtreding van andere verkeersvoorschriften plaats. Hierbij gaat het met name om overtredingen van de voorschriften uit de bijlage bij de WAHV, bijvoorbeeld door rood licht rijden of negeren van inrijverboden. Op deze gedragingen is dus de Wet Mulder van toepassing. Wanneer door een toezichthoudende ambtenaar overtreding van een mulderfeit wordt geconstateerd, reikt hij aan de overtreder een beschikking uit. Tegen deze beschikking staat administratief beroep open bij de officier van justitie. Tegen zijn beslissing staat weer beroep open bij de kantonrechter. De Wet Mulder is een administratiefrechtelijke wet. De toezichthoudende ambtenaren hebben hun bevoegdheid tot het toezien op de naleving van de Wet Mulder op grond van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Omdat in artikel 2 BAHV slechts ambtenaren met opsporingsbevoegdheid worden aangewezen om toezichthoudend ambtenaar te worden, hebben mulderambtenaren op dit moment per definitie opsporingsbevoegdheid, terwijl deze niet nodig is voor het te verrichten werk.

<sup>65</sup> Zie paragraaf 6.2.2.2.

<sup>66</sup> Zie paragraaf 6.2.3.2: dit zal naar alle waarschijnlijkheid gewijzigd worden in beroep bij het Hof Leeuwarden.

<sup>67</sup> Artikel 169 WWV e.v., zie ook paragraaf 10.2.1.4.

<sup>68</sup> Artikel 5:21 Awb e.v. (afdeling 5.3).

<sup>69</sup> Zie ook paragraaf 6.2.

Naast overtreding van de Wet Mulder vindt in gemeenten ook overtreding van feiten uit de Wegenverkeerswet plaats. In dat geval kan de officier van justitie een transactievoorstel doen aan de verdachte. Als geen transactie wordt gesloten en niet wordt geseponereerd, dient de OvJ een dagvaarding in bij de rechter, door middel van een telastelegging. Op grond van de telastelegging en aan de hand van wettige bewijsmiddelen, kan de rechter, indien hij de overtuiging heeft gekregen dat de verdachte het telastegelegde feit heeft begaan, de verdachte veroordelen. De executie van de eventueel opgelegde straf, ligt in handen van het openbaar ministerie.

#### 10.2.4 Conclusie

Er zijn twee categorieën van parkeerovertradingen. De eerste categorie is het niet-betalen van parkeerbelasting. Gemeenten kunnen twee soorten parkeerbelastingen opleggen: de 'feitelijke parkeerbelasting' of de 'parkeervergunningbelasting'. De feitelijke parkeerbelasting wordt geheven door middel van parkeerautomaten of parkeermeters. Wanneer op een parkeerplaats wordt geparkeerd zonder de verschuldigde belasting af te dragen, wordt door de gemeente een naheffingsaanslag opgelegd. Wanneer dan nog niet betaald wordt, kan de gemeente overgaan tot dwanginvordering. Tegen de naheffingsaanslag kan bezwaar worden aangetekend. De 'parkeervergunningbelasting' wordt geheven van degene die een belanghebbendenvergunning heeft aangevraagd.

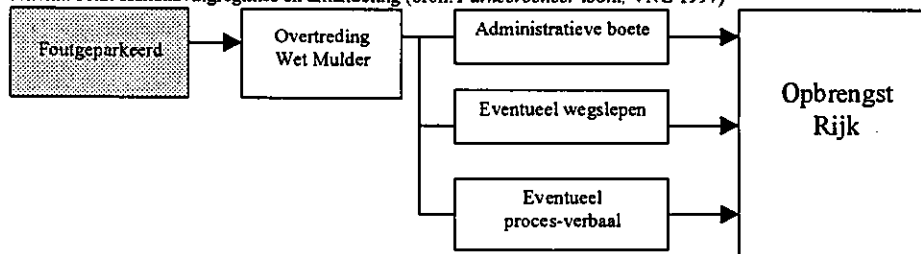
Er zijn twee soorten parkeervergunningen: de eerste soort is een vergunning om op algemene parkeerplaatsen te staan, zonder te hoeven betalen; de tweede soort is een vergunning om op een bijzondere parkeerplaats te mogen staan. Wanneer een gemeenteraad besluit tot het invoeren van gemeentelijke parkeerbelasting, kan zij daartoe een gemeentelijke verordening parkeerbelasting invoeren. Door invoering van zo'n verordening parkeerbelasting, kiest de gemeente voor het fiscale handhavingstraject.

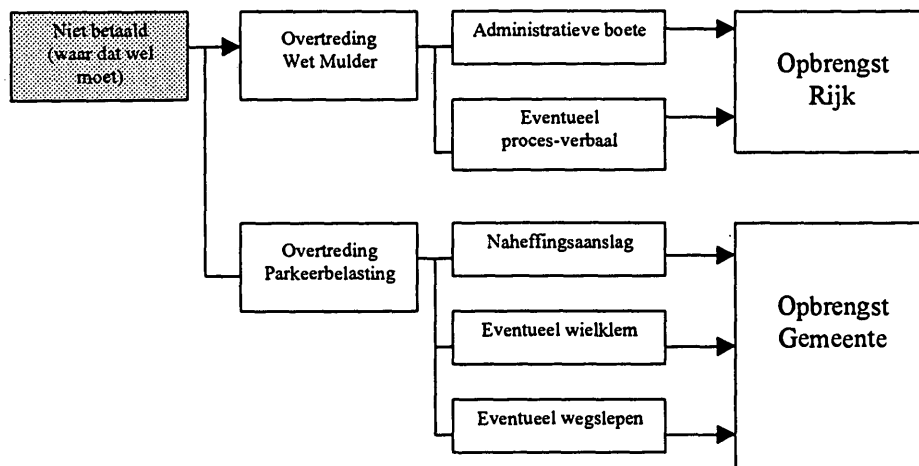
Een gemeente kan ook kiezen voor het invoeren van een parkeerverordening. In deze verordening regelt de gemeente waar, wanneer en op welke voorwaarden geparkeerd kan worden. Overtreding van een parkeerverordening wordt afgehandeld via de Wet Mulder. Dat komt doordat de bepalingen uit de verordening opgenomen zijn in de bijlage bij de Wet Mulder.

De tweede categorie van parkeerovertradingen is het foutparkeren. In het RVV zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op het fenomeen parkeren. De handhaving van overtradingen die in het RVV zijn opgenomen, gebeurt via de Wet Mulder. De gemeente kan op grond van de Awb besluiten bestuursdwang toe te passen en de auto weg te slepen.

Dan zijn er ten slotte twee soorten wegslepen. De eerste soort is gebaseerd op de Gemeentewet en fungeert slechts in combinatie met de wielklem. De tweede soort is de bestuursdwangbevoegdheid gebaseerd op de Wegenverkeerswet.

Schema 10.2: Handhavingregimes en afhandeling (bron: *Parkeerbeheer loont*, VNG 1997)





Naast overtreding van parkeervoorschriften, vindt ook overtreding van andere verkeersvoorschriften plaats. Het grootste gedeelte van de verkeersovertredingen bestaat uit overtredingen uit de bijlage bij de WAHV. Deze feiten worden afgehandeld volgens 'mulderiaans traject'. Daarnaast vindt overtreding van feiten uit de Wegenverkeerswet plaats. Deze feiten worden afgehandeld volgens het gebruikelijke strafrechtelijke traject.

De huidige stand van zaken rondom de handhaving van parkeerregels, valt te omschrijven als een cafetaria: gemeenten kunnen uit een scala van bevoegdheden de instrumenten (maatregelen) van het gewenste parkeerhandhavingbeleid samenstellen, waar zaken als een wegsleepregeling of wielklemregeling naar keuze van de gemeente zelf onderdeel van zijn. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt het assortiment in de vitrine van het parkeercafetaria uitgebreid met de bevoegdheid om het foutparkeren te handhaven en op die manier een compleet gemeentelijk parkeerbeleid te realiseren (paragraaf 10.3), dan wel met de bevoegdheid om alle mulderfeiten te handhaven (paragraaf 10.4)

### 10.3 Eerste sub-variant: Mogelijkheid compleet gemeentelijk parkeerbeleid

De denkbeeldige nieuwe situatie in de eerste sub-variant is gebaseerd op de volgende passage uit het IBO-V rapport 'Tijd voor toezicht'<sup>70</sup>: "De werkgroep is van mening dat de handhaving van parkeervoorschriften als onderdeel van het parkeerbeleid door de gemeenten direct in aanmerking komt voor overheveling naar het bestuur. De werkgroep beschouwt handhaving van de parkeerregels via de Wet Mulder als achterhaald. Dat geldt naar de mening van de werkgroep voor alle vormen van betaald parkeren, maar ook voor het foutparkeren en het handhaven van de zogenaamde belanghebbendenregeling of voorschriften in parkeerexcessenverordeningen. Introductie van bestuurlijk verkeerstoezicht ligt hier dus voor de hand. Zeker in gemeenten waar de handhaving van het betaald parkeren is gefiscaliseerd, bestaat reeds een bestuurlijke en organisatorische infrastructuur gericht op het toezicht op het geparkeerde verkeer. In deze gemeenten functioneert doorgaans ook al een wegsleepregeling. Uitbreiding van dat werkgebied met ook het toezicht op het resterende deel van de parkeervoorschriften, in het bijzonder de stilstaan- en parkeerverboden van het RVV 1990 en parkeervoorschriften in gemeentelijke parkeerexcessenverordeningen, lijkt dan relatief snel te realiseren. Vanuit gemeentelijke kring wordt hierop ook al geruime tijd aangedrongen. Bij de inrichting van de parkeertoezichtfunctie op gemeentelijk niveau ligt het in de rede te zoeken naar de meest praktische vormgeving. Dat kan variëren van het aanstellen van gemeentelijke toezichthouders, het uitbesteden of het creëren van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Centraal zullen staan het streven naar flexibiliteit en optimaliseren van de schaalgrootte. De werkgroep stelt voor in samenspraak

<sup>70</sup> Interdepartementaal beleidsonderzoek verkeerstoezicht, *Tijd voor Toezicht*, december 1997, pag.26 e.v.

met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de introductie van bestuurlijk toezicht nader uit te werken." Deze uitwerking zal, voor wat de juridische aspecten betreft, in het navolgende worden gemaakt.

Dat betekent dat bij deze variant de toekomstige situatie wordt onderzocht waarbij gemeenten die reeds een gefiscaliseerd parkeerhandhavingssysteem kennen, de overige parkeerovertredingen eveneens kunnen gaan handhaven. Het fiscale handhavingssysteem en de handhaving van de overige parkeerovertredingen worden als het ware omgesmeed tot één parkeerhandhavingssysteem. De situatie waarbij gemeenten weliswaar in een APV het niet-betalen van parkeerbelasting hebben strafbaar gesteld, maar waar zij niet een eigen parkeerdienst kennen, wordt bij de verdere bespreking van deze variant buiten behandeling gelaten.

In deze paragraaf zal, zoals gezegd, de denkbeeldige nieuwe gemeentelijke parkeerhandhavingssituatie uit de eerste sub-variant beschreven worden. Dat wordt gedaan aan de hand van de volgende onderdelen: wet- en regelgeving (10.3.1), toezicht (10.3.2) en sanctie-oplegging en rechtsbescherming (10.3.3).

### 10.3.1 Wet- en regelgeving

In het navolgende zal de eerste sub-variant besproken worden voor wat betreft de wet- en regelgeving. In paragraaf 10.2 is reeds uiteengezet dat in de huidige situatie de regelgeving met betrekking tot betaald parkeren met name te vinden is in plaatselijke verordeningen. Algemene regels met betrekking tot betaald parkeren zijn te vinden in de wet gemeentelijke parkeerbelastingen en het besluit gemeentelijke parkeerbelastingen.<sup>71</sup> <sup>72</sup> De regels met betrekking tot foutparkeren zijn te vinden in het RVV. De handhaving van die regels gebeurt via de Wet Mulder. In de plaatselijke verordeningen wordt echter aangegeven waar men mag parkeren. Met andere woorden: in het RVV wordt parkeren waar dat niet mag strafbaar gesteld, en de plaatselijke verordeningen geven aan waar men wel en niet mag parkeren. In principe lijkt het niet nodig om een wijziging aan te brengen in de wet- en regelgeving met betrekking tot het parkeren zelf. De huidige regelgeving komt tegemoet aan het idee om algemene regels te maken waar dat kan, maar aan de andere kant de mogelijkheid van specifiek op de bepaalde gemeente gerichte regels te creëren waar dat gewenst is.

### 10.3.2 Toezicht

In deze sub-paragraaf wordt de denkbeeldige toekomstige situatie ten aanzien van het toezicht op parkeren besproken. In de huidige situatie zijn er twee vormen van toezicht te onderscheiden: het toezicht op het betaald parkeren en het toezicht op het foutparkeren. In gemeenten waar het betaald parkeren volgens het fiscale traject wordt afgehandeld, is het college van burgemeesters en wethouders belast met de heffing en invordering van de parkeerbelasting. Dit op grond van artikel 231 Gemeentewet. In artikel 232 Gemeentewet is de bevoegdheid geattribueerd aan gemeenteamttenaren.<sup>73</sup> Wil de gemeente de bevoegdheid tot het opleggen van naheffingsaanslagen overdragen aan personen die niet in dienst zijn van de gemeente, bijvoorbeeld aan politieagenten of aan werknemers van een particulier bedrijf, dan moeten deze personen eerst als (onbezoldigd) gemeenteamttenaar worden aangesteld.<sup>74</sup>

De handhaving van foutparkeren gebeurt via de Wet Mulder. De overtredingen worden gehandhaafd door de ambtenaren die genoemd worden in artikel 2 besluit

<sup>71</sup> Besluit van 22 november 1990, Stb. 547.

<sup>72</sup> Daarnaast zijn algemene regels met betrekking tot de handhaving te vinden in de Wet Mulder, echter slechts voor zover niet-betalen van de parkeerbelasting in de betreffende plaatselijke verordening strafbaar is gesteld. Dit wordt echter, zoals gezegd, verder buiten behandeling gelaten.

<sup>73</sup> Artikel 232 lid 2 Gemeentewet.

<sup>74</sup> HR 8 oktober 1993, NJ 1994, 46.

administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.<sup>75</sup> In artikel 2 van de BAHV worden op dit moment gemeenteambtenaren niet aangewezen voor de handhaving van de Wet Mulder. Wanneer er één handhavingdienst voor alle parkeerovertradingen zou moeten komen, zou er voor gekozen kunnen worden de gemeenteambtenaren die op grond van de gemeentewet zijn aangewezen als inspecteur, toe te voegen aan het rijtje uit artikel 2 BAHV. Deze ambtenaren verkrijgen daardoor de bevoegdheid tot het toezicht op de naleving van alle feiten uit de Wet Mulder. Er zou dan bijvoorbeeld in een interne taakomschrijving kunnen worden aangegeven dat het de bedoeling is dat deze ambtenaren zich alleen bezig houden met het toezicht op de naleving van de parkeerovertradingen. Zo'n interne taakomschrijving is echter niet bindend. Wel zouden deze gemeenteambtenaren met het oog op artikel 5:13 Awb verplicht zijn om slechts van hun bevoegdheid gebruik te maken voor zover dat redelijkerwijs nodig is. Het is dan aan gemeenten zelf om ambtenaren aan te wijzen die ambtenaar zijn in de zin van artikel 2 BAHV.

Er kan ook voor gekozen worden om een artikel 2a aan het BAHV toe te voegen, op grond waarvan de gemeenteambtenaren worden aangewezen voor de handhaving van de in de bijlage bij de WAHV opgenomen parkeerovertradingen. Dit zijn de overtradingen opgesomd in categorie B sub X bijlage WAHV.<sup>76</sup>

In feite verandert er niet erg veel wanneer gemeenteambtenaren die nu belast zijn met de handhaving van het betaald parkeren daarnaast de bevoegdheid zouden krijgen ook het foutparkeren te handhaven. De ambtenaren die nu belast zijn met het toezicht op de naleving van het betaald parkeren, hebben deze toezichtbevoegdheid op grond van hoofdstuk 5 Awb. Wanneer zij ook het foutparkeren zouden gaan handhaven, blijft hun toezichtbevoegdheid gebaseerd op hoofdstuk 5 Awb.<sup>77</sup> Deze situatie zou verschillen ten opzichte van de huidige situatie, doordat dat de gemeenteambtenaren die de WAHV zouden gaan handhaven, niet langer bijzondere opsporingsbevoegdheid hoeven te bezitten. Op dit moment zijn er al gemeenten waar er één organisatie verantwoordelijk is voor de handhaving van alle mulderfeiten. Een voorbeeld van zo'n gemeente is de gemeente Groningen. In deze gemeente is de handhavende organisatie ondergebracht bij de politie. De ambtenaren van de afdeling parkeren zijn in een gemeentelijke regeling aangewezen als onbezoldigd gemeenteambtenaar. Daarnaast hebben zij bijzondere opsporingsbevoegdheid nodig, omdat zij anders niet aangewezen zijn als toezichthoudende ambtenaar in het kader van de WAHV. Wanneer in het BAHV gemeenteambtenaren aangewezen zouden worden als toezichthoudende ambtenaar in het kader van de WAHV, dan zou de gehele afdeling parkeerhandhaving overgedragen kunnen worden van politie naar gemeente.<sup>78</sup>

Waar het gaat om mulderzaken zijn de officier van justitie en het college van procureurs-generaal toezichthouder ten aanzien van de handhaving van de feiten uit de bijlage van de Wet Mulder. Dit op grond van artikel 3 WAHV. Als dit artikel niet wordt aangepast, zal goed overleg tussen de gemeente en de officier van justitie nodig zijn, om een eenduidig

---

<sup>75</sup> Besluit van 29 juli 1994, houdende regels ter uitvoering van de artikelen 3, eerste en derde lid, 22 tweede lid en 35 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, zie ook paragraaf 6.2.2.

<sup>76</sup> Bij de vorige variant was het de vraag of de ambtenaren die in de huidige situatie handhavingbevoegdheid hadden, deze in de nieuwe situatie zouden moeten behouden. In deze Variant lijkt het antwoord op deze vraag positief te moeten zijn. Er zijn immers gemeenten die niet zullen kiezen voor de mogelijkheid van integraal gemeentelijk parkeerbeheer. Voor die gemeenten moet de mogelijkheid blijven bestaan dat de parkeerovertradingen door de ambtenaren die nu in artikel 2 BAHV staan opgesomd zullen blijven worden gehandhaafd.

<sup>77</sup> Zie ook paragraaf 10.2.2.

<sup>78</sup> Wat overigens door respondenten van zowel politie als gemeente niet als wenselijk werd ervaren. Het feit dat de parkeerhandhaving op dit moment bij de politie is ondergebracht heeft veel voordelen. De lijnen van de parkeerhandhaving naar de reguliere politie zijn kort. Bij gevaar kan snel door de politie worden ingegrepen, omdat de parkeerpauzes op hetzelfde mobilfoonnetwerk zijn aangesloten. Daarnaast heerst bij de politie een werkkultuur waarin men gewend is om met agressie om te gaan; er is goede hulpverlening aanwezig. Sinds de parkeerhandhaving in Groningen is overgegaan van gemeente naar politie is volgens de respondenten het ziekteverzuim bij deze afdeling afgenomen.

parkeerhandhavingbeleid te realiseren. Het openbaar ministerie maakt dan namelijk beleid voor een gemeentelijke afdeling.<sup>79</sup>

De gemeenteambtenaren die op grond van het BAHV zijn aangewezen als ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van (een gedeelte van) de feiten uit de WAHV, zijn automatisch gerechtigd een oordeel te geven over de vraag of er sprake is van een situatie waarin het wegslepen van een voertuig noodzakelijk is. Artikel 174 WVV luidt namelijk als volgt: "Indien ter zake van een overtreding van een bij of krachtens deze wet vastgesteld voorschrift, begaan met een op de weg staand voertuig, proces-verbaal wordt opgemaakt door een ambtenaar, aangesteld voor de uitvoering van de politietaken, dan wel ter zake van een gedraging, omschreven in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften bedoelde bijlage en begaan met een op de weg staand voertuig, door die ambtenaar een administratieve sanctie wordt opgelegd en de betrokken ambtenaar van oordeel is, dat het belang van de veiligheid op de weg of de vrijheid van het verkeer dan wel het vrijhouden van plaatsen, bestemd voor het voertuig van een invalide, de verwijdering van dat voertuig noodzakelijk maakt, is de burgemeester bevoegd dat voertuig naar een door hem aangewezen plaats te doen overbrengen en in bewaring te doen stellen."

### 10.3.3 Sanctie-oplegging en rechtsbescherming

In de huidige situatie wordt het niet-betalen van parkeerbelasting in de zogenaamde gefiscaliseerde gemeenten gesanctioneerd door middel van een naheffingsaanslag.<sup>80</sup> Foutparkeren wordt gesanctioneerd door middel van een mulderboete. In de denkbeeldige toekomstige situatie van integrale parkeerhandhaving zijn er verschillende te onderzoeken mogelijkheden om de sanctie-oplegging vorm te geven. Ten eerste is er de mogelijkheid de sanctie-oplegging te laten zoals het is. De wijziging ten opzichte van de huidige situatie bestaat dan slechts uit een verandering ten aanzien van de handhavende personen. De tweede mogelijkheid is om alle parkeerovertredingen via het Awb-traject af te handelen. Een derde mogelijkheid is om alleen die parkeerovertredingen die nu mulderovertreding zijn via het Awb-traject af te handelen. Deze verschillende mogelijkheden en hun consequenties zullen in het navolgende afzonderlijk worden behandeld.<sup>81</sup>

#### 10.3.3.1 Sanctie-oplegging op met de huidige situatie vergelijkbare wijze

In de huidige situatie bestaan reeds twee verschillende manieren waarop niet-betalen van verschuldigde parkeerbelasting afgehandeld kan worden: via het gemeentelijke belastingtraject en via het mulderiaanse traject.<sup>82</sup> In de toekomstige situatie kan er voor gekozen worden om sanctie-oplegging op een met de huidige situatie vergelijkbare wijze te doen plaatsvinden. Dit kan echter betekenen dat er wel een wijziging ten opzichte van de huidige situatie plaatsvindt, maar dat er geen ander afhandelingstelsel nodig is, omdat de wijziging binnen het huidige stelsel te realiseren is. Anders gezegd: er kan voor worden gekozen om het fiscale traject in gemeenten te vervangen door het mulderiaanse traject, om op die manier te zorgen dat er voor alle parkeerovertredingen één afhandelingstraject is.<sup>83</sup>

<sup>79</sup> Zie ook paragraaf 9.3.2.1.

<sup>80</sup> Er zijn ook gemeenten die het niet-betalen van parkeerbelasting in hun APV strafbaar hebben gesteld. Overtreding van de APV wordt in dit geval via de Wet Mulder gehandhaafd. Dit wordt verder buiten beschouwing gelaten.

<sup>81</sup> In deze paragraaf wordt de term 'bestuursrechtelijk traject' gebruikt. Hiermee wordt bedoeld op het traject zoals dat op grond van de Algemene wet bestuursrecht geldt. Van dit traject is te onderscheiden het administratiefrechtelijk traject, waarmee bedoeld wordt op het geheel van administratiefrechtelijke (verkeers)wetgeving, waaronder de WAHV.

<sup>82</sup> Zie hiervoor paragraaf 10.2.

<sup>83</sup> Op zich betekent dat niet automatisch dat dan de boete-opbrengst naar het Rijk gaat, in plaats van naar de gemeente. Er kan voor gekozen worden om de boete-opbrengsten te doen toekomen aan de lagere overheden die

Waar het gaat om gemeenten die op dit moment een fiscaal afhandelingsstelsel kennen is er een wijziging ten opzichte van de huidige situatie, terwijl geen verandering van stelsel nodig is. Bij deze mogelijkheid geldt voor het foutparkeren dat het via de mulderiaanse wijze afgehandeld blijft worden.

*Fiscale parkeerovertredingen worden afgehandeld via Gemeentewet*

De eerste te bespreken manier om de sanctie-oplegging in de toekomstige situatie vorm te geven is dezelfde als in de huidige situatie. Dat betekent dat het niet-betalen van parkeerbelasting leidt tot het fiscale traject en foutparkeren leidt tot het 'muldertraject'. In de toekomstige situatie zou echter het foutparkeren gehandhaafd worden door gemeentebestuurders, in plaats van door de bestuurders van politie zoals dat nu het geval is. De vraag is wat de gevolgen zijn van een situatie waar gemeentebestuurders belast zijn met het toezicht op de naleving van delicten die volgens 'muldertraject' afgehandeld worden. Met het 'muldertraject' wordt bedoeld op het traject waarbij een bestuurder uit de BAHV een administratiefrechtelijke sanctie oplegt ten aanzien van een gedraging uit de bijlage bij de WAHV. Tegen deze sanctie staat administratief beroep open bij de officier van justitie. Tegen diens beslissing staat beroep open bij de kantonrechter. Als artikel 3 WAHV ongewijzigd blijft, betekent dat dat het handhavingsbeleid, het toezicht op de handhaving en het administratief beroep ten aanzien van een handhavinghandeling alle bij de officier van justitie liggen. De gemeente is in die situatie in feite slechts verantwoordelijk voor het betalen van de parkeerbestuurders. Het verschil ten aanzien van de huidige situatie is dan gelegen in het feit dat er in zo'n gemeente nog slechts één instantie belast is met het toezicht op de naleving van zowel betaald parkeren als foutparkeren: de gemeentelijke parkeerdienst.

Als artikel 3 WAHV wel gewijzigd zou worden en niet het OM maar de gemeente zelf verantwoordelijk wordt voor het maken van het beleid ten aanzien van dat gedeelte van de bijlage van de WAHV dat handelt over parkeren<sup>84</sup> en eventueel voor het toezicht op de handhaving, dan wordt de officier van justitie in meer of mindere mate een soort parkeerrechter in eerste aanleg.

Dat kan voorkomen worden door van de gemeente de instantie te maken die in eerste instantie oordeelt voor wat betreft de mulderboeten die door haar bestuurders worden opgelegd. Gevolg hiervan is weer dat er twee verschillende heroverwegende instanties zijn ten aanzien van dezelfde wetgeving. Het kan zelfs zo zijn dat in één gemeente twee verschillende eerste instanties werkzaam zijn. Echt een probleem vormt dit niet, aangezien beroep tegen de beslissing van het heroverwegende orgaan in beide gevallen bij de kantonrechter ingediend dient te worden. Hierdoor blijft de eenheid in de rechtspraak gewaarborgd.

*Fiscale parkeerovertredingen worden afgehandeld via WAHV*

Een andere mogelijkheid is dat de fiscale parkeerovertredingen niet langer via de Gemeentewet worden afgehandeld, maar via het muldertraject. Deze mogelijkheid bestaat ook nu reeds. Het niet-betalen van parkeerbelasting is in sommige gemeenten een strafbaar feit. Dat strafbare feit is via de zogenaamde model-APV opgenomen in de bijlage bij de WAHV. Daarmee wordt het afgehandeld via het muldertraject. Wanneer nu gemeentebestuurders bevoegd zouden worden om (een gedeelte van) de Wet Mulder te handhaven, kan op die manier een gemeentelijk handhavingsbeleid gemaakt worden ten aanzien van (een gedeelte van) de WAHV. De gemeente kan dergelijk handhavingsbeleid echter alleen maken als artikel 3 WAHV wordt aangepast.<sup>85</sup> Wanneer de OvJ zijn taak als administratief beroepsorgaan houdt, zonder beleidsmatige en toezichthoudende bevoegdheid

---

deze opbrengsten genereren. Een evenredige korting op het gemeentefonds zou dan tot de mogelijkheden behoren, gelijk bij de instelling van het fiscale parkeerboetstelsel is gebeurd.

<sup>84</sup> Categorie B titel X bijlage WAHV.

<sup>85</sup> Op dit moment is het beleid ten aanzien van de handhaving en het toezicht op de handhaving een taak van het OM, zie artikel 3 WAHV.

ten aanzien van de handhaving, dan wordt hij een soort mulderrechter in eerste aanleg.<sup>86</sup> Er kan echter ook gekozen worden voor het vervangen van de officier als eerste instantie door de gemeente<sup>87</sup>, voor zover het mulderbeschikkingen betreft die door gemeenteambtenaren zijn opgelegd.<sup>88</sup>

### 10.3.3.2 Alle parkeerovertredingen via Awb-traject

Een tweede vorm waarin de sanctie-oplegging in de toekomstige situatie voor zou kunnen komen, is afhandeling volgens het Awb-traject. Voor wat betreft de gemeenten die kiezen voor een integrale parkeerhandhavingorganisatie, zouden zowel de mulderboete als de naheffingsaanslag in de vorm van een bestuurlijke boete gegoten kunnen worden. Er zou een aparte wet of een besluit parkeerovertredingen kunnen komen, waarin alle overtredingen in het kader van zowel foutparkeren als betaald parkeren aangemerkt worden als 'gedraging' in de zin van de vierde tranche van de Awb. Naar aanleiding van deze gedraging kan dan een bestuurlijke boete opgelegd worden door het bestuursorgaan, in casu de gemeenten. Gemeenten zouden, net als in de huidige situatie met de bijlage van de WAHV het geval is, via een plaatselijke verordening aan kunnen sluiten op genoemde regeling parkeerovertredingen.

Tegen het opleggen van een bestuurlijke boete kan bezwaar aangetekend worden bij de gemeente zelf. Rechterlijke toetsing in eerste aanleg is mogelijk bij de bestuursrechter. Dit traject zou gelden voor gemeenten die een eigen parkeerhandhavingdienst instellen. In andere gemeenten kunnen parkeerovertredingen op de huidige - 'mulderiaanse' - wijze afgehandeld blijven worden.

In feite verschilt dit traject niet wezenlijk van het huidige afhandelingsstelsel dat geldt voor niet-betaald parkeren. In de huidige situatie worden de naheffingsaanslagen via het fiscale traject afgehandeld. Bezwaar tegen de naheffingsaanslag wordt ook nu al bij de gemeente ingediend. De gemeente heeft dus ervaring met de afhandeling van betaald-parkeren-zaken. Voor de parkeerovertredingen die volgens het fiscale traject worden afgehandeld, wordt in de toekomstige situatie de beslissing op bezwaar op grond van een ander wettelijk systeem genomen: niet de AWR maar de Awb is dan de toepasselijke wet. Dat betekent dat het beroepsorgaan niet langer de belastingrechter is, maar de bestuursrechter en dat beroep in cassatie zou worden vervangen door hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Administratief beroep tegen een boete die in het kader van foutparkeren op grond van de WAHV is opgelegd, dient nu bij de officier van justitie te worden ingesteld. Deze beoordeelt de in eerste instantie opgelegde beschikking als bestuursorgaan. Hij geeft zijn oordeel met inachtneming van het bepaalde in de Awb en (dus) de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Wanneer het bestuursrechtelijke traject zou gaan gelden voor de parkeerovertredingen uit de bijlage bij de WAHV, verandert in feite alleen het bestuursorgaan dat de beslissing op bezwaar neemt: niet de officier van justitie, maar de gemeente neemt dan de beslissing. Het beroep bij de kantonrechter zou dan vervangen worden door beroep bij de bestuursrechter. Cassatie bij de Hoge Raad<sup>89</sup> wordt dan vervangen door hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak bij de Raad van State. De beslissing op bezwaar wordt echter genomen op grond van hetzelfde wettelijk systeem: dat van de Awb.

<sup>86</sup> Zie ook hierboven.

<sup>87</sup> Er zijn vier verschillende manieren waarop bezwaarbehandeling binnen een gemeente vormgegeven kan worden: door een andere ambtenaar die zelf normaal ook bezig is met primaire besluitvorming, door een 'hogere ambtenaar' uit het team dat belast is met de primaire besluitvorming, door een speciale bezwaarafdeling die los staat van de primaire besluitvormingsafdeling of door een externe adviescommissie

<sup>88</sup> Zie hierboven.

<sup>89</sup> Of bij het Hof Leeuwarden, zie wetsvoorstel TK 1997-1998, 25 927.

Kortom: de Awb vormt de wettelijke grondslag voor de afhandeling van alle parkeerovertradingen en de Afdeling Bestuursrechtspraak wordt het hoogste rechtsprekende orgaan. Eén probleem doet zich echter voor wanneer dit afhandelingstraject wordt gekozen: er blijven gemeenten die niet kiezen voor een eigen parkeerhandhavingorganisatie. In die gemeenten wordt de handhaving van de parkeerovertradingen, zowel betaald parkeren als foutparkeren, gedaan op grond van de WAHV door de ambtenaren uit artikel 2 BAHV. Het afhandelingstraject voor deze constatering zal dat van de Wet Mulder blijven. Er ontstaat derhalve een splitsing in de rechtspraak: in sommige gemeenten worden parkeerovertradingen volgens 'mulderiaans traject' afgehandeld en voor die overtradingen is de Hoge Raad de hoogste rechtsprekende instantie, in andere gemeenten worden parkeerovertradingen via de Awb afgehandeld en voor die overtradingen is de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de hoogste rechtsprekende instantie. Het risico bestaat dat er twee lijnen in de rechtspraak ontstaan ten aanzien van dezelfde soort overtradingen.<sup>90</sup>

### 10.3.3.3 Alleen foutparkeren via Awb-traject

De laatste mogelijkheid die besproken wordt, houdt in dat voor de overtradingen die nu via het fiscale traject worden afgehandeld, de situatie gelijk blijft. Dat betekent dat op niet-betalen van parkeerbelastingen in de zogenaamde gefiscaliseerde gemeenten gereageerd zal worden door middel van een naheffingsaanslag, zoals dat ook nu reeds het geval is. Waar in die gefiscaliseerde gemeenten foutparkeren geconstateerd wordt door de gemeentelijke parkeerhandhavingorganisatie, zou hierop in de toekomst gereageerd kunnen worden door middel van een bestuurlijke boete als bedoeld in de vierde tranche van de Awb. Tegen een naheffingsaanslag kan bezwaar aangetekend worden bij de gemeente. Tegen een bestuurlijke boete ook. Binnen de gemeente zou geregeld kunnen worden dat de beslissing op bezwaar tegen elke vorm van parkeerovertrading door bijvoorbeeld dezelfde afdeling zou kunnen worden genomen. Dat betekent dat de gemeente zelf een integraal parkeerhandhavingbeleid kan opstellen: één organisatie, één afdeling die bezwaar en beroep afhandelt.

Beroep tegen een beslissing op bezwaar tegen een naheffingsaanslag moet bij de belastingrechter worden ingesteld; de hoogste rechtsprekende instantie is in dat geval de Hoge Raad. Beroep tegen een beslissing op bezwaar tegen een bestuurlijke parkeerboete moet ingesteld worden bij de bestuursrechter; de hoogste rechtsprekende instantie is in dat geval de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het gaat hier echter niet, zoals in de vorige sub-paragraaf, om dezelfde soort overtradingen. Het gaat om verschillende overtradingen, betaald parkeren en foutparkeren, die door dezelfde gemeentelijke handhavingorganisatie gehandhaafd worden. Het risico lijkt daardoor veel minder groot.

Ook bij dit afhandelingstraject blijft echter de mogelijkheid bestaan dat er gemeenten zijn die niet kiezen voor een integrale parkeerhandhavingorganisatie, maar die het toezicht op de naleving van de parkeervoorschriften via de WAHV door de ambtenaren genoemd in artikel 2 BAHV. In dat geval is bezwaar tegen de sanctiebeschikking mogelijk bij de officier van justitie, beroep bij de kantonrechter en cassatie bij de Hoge Raad. Voor het foutparkeren ontstaat derhalve wel het risico van twee lijnen in de rechtspraak: voor foutparkeren geconstateerd in gemeenten met een gemeentelijke parkeerdienst is de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de hoogste rechtsprekende instantie, voor foutparkeren geconstateerd in gemeenten zonder die gemeentelijke parkeerdienst is de Hoge Raad de hoogste rechtsprekende instantie.

---

<sup>90</sup> Eventueel kan ervoor gekozen worden om alle gemeenten te dwingen een eigen handhavingorganisatie op te richten voor wat betreft de parkeerovertradingen. Dit lijkt echter niet voor alle gemeenten de meest geëigende oplossing.

#### 10.3.4 Kansen en risico's

In deze paragraaf worden de geïnventariseerde kansen en risico's van de eerste sub-variant op een rijtje gezet. De eerste sub-variant houdt in dat gemeenten die reeds voor een gefiscaliseerd afhandelingstraject hebben gekozen ook het foutparkeren mogen handhaven. Het fiscale handhavingssysteem en de handhaving van overige parkeerovertredingen worden omgesmeed tot één gemeentelijk parkeerhandhavingssysteem. Gemeenten krijgen dan een extra keuzemogelijkheid, naast de verschillende mogelijkheden die ze reeds nu tot hun beschikking hebben.

Ten aanzien van de wet- en regelgeving waarin aangegeven wordt welke parkeergedragingen wel en welke niet toegestaan zijn, zijn op het eerste gezicht kansen noch risico's te signaleren. Een regeling waarbij de strafbaarstelling landelijk is geregeld, zoals nu het RVV, biedt de meeste waarborgen in termen van uniformiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. De invulling van de uitvoering kan het best op decentraal niveau vormgegeven worden. Daar is immers het meeste inzicht en de meeste kennis aanwezig met betrekking tot welke maatregelen in de specifieke situatie de meest geëigende zijn. Op deze manier is het in de huidige situatie reeds geregeld. Wijziging is dus niet nodig.

Met betrekking tot het toezicht heeft de denkbeeldige toekomstige situatie effecten op welke ambtenaren bevoegd zijn. Op dit moment zijn slechts (bijzonder) opsporingsambtenaren aangewezen als toezichtambtenaren voor de feiten uit de bijlage bij de WAHV. Naheffingsaanslagen in het kader van gemeentelijke parkeerbelasting mogen slechts opgelegd worden door gemeenteambtenaren. Het is niet zo dat in de huidige situatie een integraal gemeentelijk parkeerbeleid zoals dat bij deze sub-variant wordt onderzocht niet mogelijk is. Integendeel: enkele onderzochte gemeenten hebben reeds zo'n integrale parkeerdienst. In de huidige situatie moeten echter gemeenteambtenaren bijzondere opsporingsbevoegdheid hebben om feiten uit de WAHV te handhaven.<sup>91</sup> Niet omdat voor het handhaven van administratiefrechtelijke wetgeving bijzondere opsporingsbevoegdheid vereist is, maar omdat slechts ambtenaren met bijzondere opsporingsbevoegdheid in de BAHV worden aangewezen als toezichtambtenaren. Er is echter niets op tegen om ook gemeenteambtenaren zonder die bijzondere opsporingsbevoegdheid aan te wijzen als toezichtambtenaren voor de feiten uit de bijlage bij de WAHV. Zij kunnen dan belast worden met het toezicht op de naleving van (een gedeelte van) de feiten uit de bijlage bij de WAHV. Wanneer artikel 3 WAHV op zo'n manier gewijzigd wordt dat de OvJ niet langer de beleidsmakende instantie is voor wat betreft de feiten die door de gemeenteambtenaren worden gehandhaafd, is de mogelijkheid van een gemeentelijke integrale parkeerdienst gerealiseerd.

Ten aanzien van de sanctie-oplegging en rechtsbescherming zijn er vier verschillende vormen denkbaar in de toekomst. Bij twee van die vormen is het niet nodig om wetwijzigingen door te voeren, aangezien ze binnen de huidige wet- en regelgeving kunnen worden gerealiseerd. De eerste vorm is dat het fiscale regime blijft gelden voor het niet-betalen van parkeerbelasting. Voor foutparkeren blijft de Wet Mulder gelden. De tweede vorm is dat het fiscale parkeersysteem losgelaten wordt en dat in alle gevallen aangesloten wordt bij de nu reeds geldende mogelijkheid om het niet-betalen van parkeerbelasting aan te merken als een strafbaar feit en om via de model-APV aan te sluiten bij de Wet Mulder. Een voordeel van deze oplossing is dat gemeenten die een integraal parkeerhandhavingssysteem verkiezen dan slechts met één wettelijk handhavingssysteem hoeven te werken. Indien er binnen het huidige stelsel gekozen zou worden om artikel 3 WAHV te wijzigen, zodat de gemeente het handhavingssysteem kan maken voor zover de gemeente ook daadwerkelijk handhaaft, is er niet alleen sprake van één wettelijk handhavingssysteem, maar ook van de

<sup>91</sup> Of bijzonder opsporingsambtenaren zijn aangewezen als inspecteur in de zin van artikel 231 Gemeentewet, zoals bijvoorbeeld in Groningen het geval is.

mogelijkheid tot het maken van één soort parkeerbeleid: het gemeentelijke parkeerbeleid. De officier van justitie zou administratief beroepsorgaan blijven. Aangezien de OvJ verder niets meer met de handhaving WAHV te maken zou hebben, zou men hem in dit geval kunnen beschouwen als een soort mulderrechter in eerste aanleg.

De derde vorm waarin sanctie-oplegging en rechtsbescherming gegoten kan worden is de vorm waarbij alle parkeerovertredingen via het Awb-traject afgehandeld zouden worden. Over niet al te lange tijd wordt de inwerkingtreding van de vierde tranche van de Awb verwacht. Daarin is een regeling opgenomen met betrekking tot de bestuurlijke boete. Aansluiten bij deze regeling lijkt kansen te bieden in de zin van uniformiteit van regelgeving. De Wet Mulder zou door de boeteregeling vervangen kunnen worden, zeker waar het gaat om handhaving door het bestuur. Dat zou passen in de bedoeling van de Awb: het uniformeren van het bestuursrecht. De officier van justitie en de rest van de strafrechtelijke keten zou niet langer betrokken (hoeven) blijven bij de afhandeling van de WAHV. Aangezien ook de handhavende ambtenaren geen binding meer zouden hebben met deze strafrechtelijke keten, is dat wellicht een goede ontwikkeling. Een probleem ontstaat slechts wanneer in gemeenten die niet werken met een gemeentelijke parkeerdienst de Wet Mulder de geldende wet zou blijven. Er zou dan een 'splitsing' ontstaan: in sommige gemeenten worden parkeerovertredingen via mulderiaans traject afgehandeld en in andere gemeenten volgens de Awb. Er zouden ook twee verschillende hoogste rechtscolleges oordelen over dezelfde overtredingen. Dit probleem doet zich niet voor, indien in alle gemeenten de mulderfeiten onder het Awb-traject zouden vallen.

De vierde vorm lijkt op de derde vorm. Bij de vierde vorm zou echter het gefiscaliseerde systeem in stand blijven. De mulderfoutparkeerovertredingen zouden aangemerkt worden als 'gedraging' in de zin van de vierde tranche van de Awb. Er zouden twee rechtstrajecten gevolgd worden door de gemeentelijke parkeerdienst. Op parkeren zijn in de huidige situatie ook meerdere rechtstrajecten van toepassing. In sommige gemeenten, die waar de parkeerdienst is ondergebracht bij de politie, werken de parkeercontroleurs reeds met twee verschillende systemen: het muldersysteem en het fiscale systeem. Bij de vierde vorm zouden gemeentelijke controleurs werken met het fiscale systeem en met het Awb-systeem. Voor het foutparkeren is hetzelfde probleem aan de orde als bij de derde vorm: in gemeenten die niet kiezen voor een gemeentelijk parkeerbeleid zou het foutparkeren (nog) via de Wet Mulder worden afgehandeld. Dat betekent dat in verschillende gemeenten verschillende rechtstrajecten zouden gelden ten aanzien van dezelfde overtredingen. Dit probleem doet zich niet voor indien in alle gemeenten de mulderfeiten onder het Awb-traject zouden vallen.

#### 10.4 Tweede sub-variant: Mogelijkheid alle mulderfeiten naar gemeente

De tweede sub-variant houdt in dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om de handhaving van alle mulderfeiten tot taak te nemen, al dan niet beperkt tot een bepaald gedeelte van die gemeente, bijvoorbeeld de bebouwde kom van de stedelijke kern. Er wordt bij de bespreking van deze sub-variant van uit gegaan dat het toezicht op de naleving van de mulderfeiten door gemeenteamttenaren gekoppeld wordt aan het toezicht op de naleving op het betaald parkeren. De situatie waarbij gemeenten de mogelijkheid krijgen om los van de parkeerhandhaving mulderfeiten te handhaven, zal bij de derde variant worden besproken.<sup>92</sup>

In deze paragraaf zal dus de denkbeeldige nieuwe gemeentelijke parkeerhandhavingssituatie uit de tweede sub-variant beschreven worden. Dat wordt gedaan aan de hand van de volgende onderdelen: wet- en regelgeving (10.4.1), toezicht (10.4.2) en sanctie-oplegging en rechtsbescherming (10.4.3).

---

<sup>92</sup> Hoofdstuk 12 t/m 15.

#### 10.4.1 Wet- en regelgeving

Zoals hierboven reeds meerdere malen is besproken zijn de regels omtrent betaald parkeren met name geregeld in plaatselijke verordeningen. Algemene regels met betrekking tot betaald parkeren zijn te vinden in de wet gemeentelijke parkeerbelastingen en het daarbij behorende besluit. De regels met betrekking tot foutparkeren zijn gesteld in het RVV. De wijze van handhaving van deze regels is vervolgens vormgegeven in de WAHV. Ook de overige verkeersvoorschriften zijn grotendeels opgenomen in het RVV. De handhaving daarvan gebeurt meestal eveneens op grond van de WAHV. Ten slotte zijn er nog strafbaarstellingen te vinden in de Wegenverkeerswet. Afhandeling van overtredingen en misdrijven uit deze wet gebeurt, voor zover deze niet zijn opgenomen in de bijlage bij het WAHV, op grond van het gebruikelijke strafrechtelijke traject. Op het eerste gezicht zijn er geen redenen aan te voeren waarom ten aanzien van de strafbaarstelling zelf wijzigingen aangebracht zouden moeten worden.<sup>93</sup>

#### 10.4.2 Toezicht

In deze sub-paragraaf wordt besproken hoe bij de tweede sub-variant het toezicht op de naleving vormgegeven zou kunnen gaan worden. In de huidige situatie kunnen twee toezichthoudende instanties actief zijn binnen een gemeente: de gemeentelijke parkeerhandhavingdienst en de politie als mulderhandhaver. In de tweede sub-variant wordt zowel het toezicht op de naleving van de parkeerregels als het toezicht op de naleving van de (overige) mulderovertredingen een taak van de gemeente. De ambtenaren van de gemeente kunnen belast worden met het toezicht op de naleving van alle mulderfeiten, door aan artikel 2 BAHV 'de daartoe aangestelde gemeenteambtenaren, toe te voegen. Op grond van artikel 3 WAHV verkrijgen deze gemeenteambtenaren dan de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de feiten uit de bijlage bij de WAHV.

De toezichthoudende gemeenteambtenaren hebben niet de bevoegdheid zelfstandig te handelen wanneer zij een feit constateren dat niet in de bijlage bij de WAHV staat. Meer dan bij Variant A gaat het hier met name om andere dan verkeersfeiten. De gebieden waar de huidige gemeentelijke parkeerdiensten actief zijn, omvatten met name de zogenaamde verblijfsgebieden.<sup>94</sup> In deze verblijfsgebieden vinden alle soorten van overtredingen en misdrijven plaats. Handhavers die zichtbaar dan wel onzichtbaar op de straat toezicht houden, worden geconfronteerd met die diverse overtredingen en misdrijven. Wanneer zij een niet-mulderovertreding of een misdrijf constateren, kunnen zij gebruik maken van de heterdaadbevoegdheid uit artikel 53 Sv. Wanneer op grond van deze heterdaadbevoegdheid een verdachte wordt aangehouden, dient hij onverwijld overgedragen te worden aan een opsporingsambtenaar.

Via artikel 2 lid 2 WAHV komen de toezichthoudende ambtenaren ook in contact met verkeersovertredingen die niet onder de WAHV vallen. Het gaat hier om muldergedragingen waarbij letsel aan personen of schade aan goederen is ontstaan. Daarnaast bestaan er ook verkeersovertredingen en verkeersmisdrijven die niet in de bijlage bij de WAHV zijn opgenomen. Voor al deze feiten hebben de gemeenteambtenaren in de toekomstige situatie geen bevoegdheid, anders dan heterdaadbevoegdheid.

Op dit moment is het beleid en de controle op het toezicht op de naleving in handen van door de OvJ. Het college van procureurs-generaal controleert daarnaast de handhaving van verkeersvoorschriften.<sup>95</sup> Wanneer de artikelen 3 lid 3 en 4 WAHV blijven zoals zij zijn, dan

<sup>93</sup> Vergelijk paragraaf 10.3.1.

<sup>94</sup> Deze term is afkomstig uit 'Duurzaam veilig' waarin onderscheid gemaakt wordt tussen 'verblijfswegen', 'ontsluitingswegen', 'stroomwegen'. Bij Variant A ging het over het hoofdwegennet; dat bestaat uit 'stroomwegen'.

<sup>95</sup> Artikel 3 lid 3 en 4 WAHV.

betekent dat dat de gemeentebtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van de WAHV gecontroleerd worden door het OM en dat de wijze waarop zij hun bevoegdheid gebruiken door middel van beleidsregels kan worden bepaald door de OvJ. Het gemeentelijke parkeerbeleid wordt niet door het OM gemaakt. Er zal dus goede afstemming nodig zijn tussen de beide beleidsmakende instanties.

Wanneer de artikelen 3 lid 3 en 4 WAHV wel zodanig gewijzigd zouden worden dat niet het OM maar de gemeente de beleidsmakende instantie is, dan ontstaat de situatie dat het OM verantwoordelijk is voor het beleid met betrekking tot de WAHV voor zover dat niet door de gemeente wordt gemaakt; in één gemeente is dan bijvoorbeeld het OM verantwoordelijk voor het mulderbeleid in de buitengebieden en is de gemeente zelf verantwoordelijk voor het beleid in de binnensteden. Een erg goede overlegregeling lijkt in dit geval onontbeerlijk.<sup>96</sup>

Zoals gezegd kent artikel 3 WAHV, naast een beleidtoedeling aan de OvJ, een toedeling van het toezicht op de handhaving van de feiten uit de WAHV aan het OM. Er zou voor gekozen kunnen worden om dit gedeelte van artikel 3 WAHV zo te laten. Daarmee blijft het toezicht op alle handhaving in handen van het OM. Dit zou extra waarborgen bieden in het kader van de rechtsgelijkheid. Dat betekent wel dat goed overleg tussen OM als toezichthouder en gemeente als beleidsmaker noodzakelijk is.

#### 10.4.3 Sanctie-oplegging en rechtsbescherming

Zoals eerder uiteengezet wordt in de huidige situatie het niet-betalen van parkeerbelasting gesanctioneerd door middel van een naheffingsaanslag, voor wat betreft de zogenaamde gefiscaliseerde gemeenten. Foutparkeren wordt gesanctioneerd via een mulderboete. Ook bij de tweede sub-variant zijn verschillende mogelijkheden te onderscheiden ten aanzien van de wijze waarop de sanctie-oplegging en rechtsbescherming vormgegeven zou kunnen worden. De eerste mogelijkheid is dat de sanctie-oplegging blijft zoals het op dit moment is. De wijziging ten opzichte van de huidige situatie bestaat dan slechts uit een verandering ten aanzien van welke ambtenaren belast zijn met het toezicht op de naleving. De tweede mogelijkheid is om alle overtredingen, mulderovertredingen en (overige) parkeerovertredingen, via het Awb-traject af te handelen. De laatste mogelijkheid die hier besproken wordt is de mogelijkheid om alleen de mulderovertredingen via het Awb-traject af te handelen.

##### 10.4.3.1 Sanctie-oplegging op met de huidige situatie vergelijkbare wijze

In de huidige situatie zijn er twee relevante verschillende vormen van sanctie-oplegging te onderscheiden: het gemeentelijke fiscale afhandelingstraject en het muldertraject. Het niet-betalen van parkeerbelasting kan via beide trajecten worden afgehandeld, afhankelijk van de keuze van de gemeente. Voor de mulderfeiten geldt het mulderaanse traject. De eerste wijze waarop sanctie-oplegging vormgegeven zou kunnen worden is vergelijkbaar met deze huidige situatie, voor wat betreft de regelgeving. De veranderingen ten opzichte van de huidige situatie die in deze sub-paragraaf worden besproken kunnen praktisch zonder wijziging van de desbetreffende regelingen worden doorgevoerd.

##### *Fiscale parkeerovertredingen worden afgehandeld via de Gemeentewet*

Deze afhandelingwijze lijkt volledige overeen te komen met de huidige situatie: het niet-betalen van parkeerbelasting leidt tot een naheffingsaanslag en een mulderfeit leidt tot een mulderboete. Het enige verschil is dat de instantie die de mulderfeiten handhaaft niet langer de politie is, maar dezelfde gemeentebtenaren die in de huidige situatie de parkeerbelasting heffen. Wanneer in de gebieden waar deze gemeentebtenaren werkzaam zijn een mulderboete wordt opgelegd, wordt dat gedaan door deze gemeentebtenaren en

<sup>96</sup> Zie ook paragraaf 9.4.2.6 en 9.4.2.1.

niet door de politie. Tegen het opleggen van een mulderboete staat administratief beroep open bij de OvJ. Tegen diens beslissing staat weer beroep open bij de kantonrechter. Als artikel 3 WAHV ongewijzigd blijft, betekent dat dat het handhavingbeleid, het toezicht op de handhaving en het administratief beroep ten aanzien van een handhavingshandeling alle bij de officier van justitie liggen. De gemeente is in die situatie in feite slechts verantwoordelijk voor het betalen van parkeerambtenaren.

Indien artikel 3 WAHV wel wordt gewijzigd en niet het OM maar de gemeente zelf verantwoordelijk wordt voor het maken van beleid ten aanzien mulderfeiten en eventueel voor het toezicht op de handhaving, dan wordt de officier van justitie in meer of mindere mate een soort mulderrechter in eerste aanleg, voor wat betreft de feiten die in de binnensteden gepleegd zijn. Daarnaast betekent naast het risico van landelijke verschillen in handhavingbeleid als gevolg van het decentraliseren van de handhavingbevoegdheid, er ook binnen steden verschillen in handhavingbeleid zouden kunnen gaan ontstaan.

Er kan voor deze laatstgenoemde feiten ook gekozen worden voor de optie waarbij niet de officier van justitie, maar de gemeente in eerste instantie over de opgelegde beschikking oordeelt. Er zijn dan twee verschillende eerste instanties werkzaam binnen één gemeente. Aangezien in dit geval de kantonrechter het hoger beroepsorgaan blijft, is de eenheid in de rechtspraak dan echter voldoende gewaarborgd.

#### *Fiscale parkeerovertradingen worden afgehandeld via de WAHV*

Een andere manier om de eenheid in de handhaving te waarborgen is door het fiscale parkeerboetestelsel af te schaffen. Het niet-betalen van parkeerbelasting waar dat wel moet, wordt dan in alle gevallen een mulderfeit. Het feit is via de zogenaamde model-APV opgenomen in de bijlage bij de WAHV. Daarmee wordt het afgehandeld via het muldertraject. Indien artikel 3 WAHV niet wordt veranderd, heeft de gemeente echter geen beleidsmatige taak ten aanzien van haar verkeersambtenaren. Wanneer artikel 3 WAHV wel wordt veranderd, wordt de officier van justitie een soort mulderrechter in eerste aanleg, waar het gaat om overtradingen die door gemeentambtenaren zijn geconstateerd. Dat kan weer voorkomen worden door van de gemeente voor genoemde feiten eerste instantie te maken. De eenheid in de rechtspraak wordt gewaarborgd doordat de kantonrechter in beide gevallen tweede instantie is.

#### 10.4.3.2 Alle overtradingen via Awb-traject

Een tweede vorm waarin de sanctie-oplegging in de toekomstige situatie voor zou kunnen komen, is afhandeling via het Awb-traject. Op dit moment ligt er een voorstel voor de vierde tranche van de Awb, waarin de bestuurlijke boete wordt geregeld. Zowel de mulderboete als de naheffingsaanslag zouden in de vorm van een bestuurlijke boete gegoten kunnen worden. Dat betekent dat gemeenten zelf verantwoordelijk worden voor de afhandeling van opgelegde boetes. Bezwaar tegen de opgelegde boete zou bij de gemeente ingediend moeten worden. In tweede instantie oordeelt de bestuursrechter en de hoogste instantie is de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State.

Er zou een aparte, op de bijlage bij de Wet Mulder gelijkende, regeling kunnen komen waarin alle gedragingen staan opgesomd die aangemerkt worden als gedraging in de zin van de vierde tranche Awb. Waar nodig zou via een plaatselijke verordening aangesloten kunnen worden bij genoemde regeling.

Bij gemeenten die op dit moment het fiscale parkeerboetestelsel kennen, is de deskundigheid op het gebied van verkeersovertredingen (gedeeltelijk) aanwezig. Ook nu wordt bezwaar tegen naheffingsaanslagen door de gemeente afgehandeld. Dat zou in de toekomst zo blijven. De wetgeving op grond waarvan de gemeente oordelen moet verandert wel. In plaats van de AWR dient de gemeente te oordelen op grond van de Awb.

Administratief beroep tegen een boete die in het kader van de Wet Mulder is opgelegd, dient in de huidige situatie bij de OvJ te worden ingesteld. Deze geeft zijn oordeel met inachtneming van het bepaalde in de Awb. Wanneer het Awb-traject zou gaan gelden voor de feiten uit de bijlage bij de WAHV, verandert in feite alleen het bestuursorgaan dat de beslissing op bezwaar neemt. Administratief beroep bij de officier komt dan te vervallen, en de gemeente neemt de beslissing. Het hoger beroepsorgaan wordt de bestuursrechter, in plaats van de kantonrechter. Cassatie bij de Hoge Raad wordt dan vervangen door beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit zou het hoogste rechtsprekende orgaan worden voor alle mulderfeiten.

#### 10.4.3.3 Alleen mulderfeiten via Awb-traject

De laatste mogelijkheid die besproken wordt houdt in dat voor het niet-betalen van parkeerbelasting de situatie gelijk blijft aan de huidige, namelijk dat die afgehandeld worden via het fiscale traject. De mulderfeiten die door gemeenteambtenaren geconstateerd worden zouden echter via het Awb-traject afgehandeld kunnen worden. Ook hier zou een regeling gemaakt dienen te worden, vergelijkbaar met de bijlage bij de WAHV, waarin overtreding van een daar opgenomen feit aangemerkt wordt als 'gedraging' in de zin van de vierde tranche van de Awb. Tegen een naheffingsaanslag kan bezwaar aangetekend worden bij de gemeente. Tegen een bestuurlijke boete ook. Op deze manier wordt bereikt dat dezelfde eerste instantie oordeelt over alle verkeersovertredingen in een bepaald gebied.

Bij dit afhandelingstraject blijft de mogelijkheid bestaan dat er gemeenten zijn die niet kiezen voor een integraal verkeershandhavingsbeleid, maar die het toezicht op de naleving van de parkeervoorschriften via de WAHV door de ambtenaren genoemd in artikel 2 BAHV laten doen. In dat geval is administratief beroep tegen de sanctiebeschikking mogelijk bij de officier van justitie, hoger beroep bij de kantonrechter en cassatie bij de Hoge Raad. Voor de mulderfeiten ontstaat derhalve het risico van twee lijnen in de rechtspraak: voor mulderfeiten geconstateerd in gemeenten met een gemeentelijk verkeersdienst is de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het hoogste orgaan, voor de overige gemeenten is dat de Hoge Raad.

#### 10.4.4 Kansen en risico's

In deze paragraaf worden de geïnventariseerde kansen en risico's van de tweede sub-variant op een rijtje gezet. Deze houdt in dat gemeenten kunnen kiezen voor een uitbreiding van hun bevoegdheden met de bevoegdheid toezicht te houden op de naleving van alle mulderfeiten, al dan niet beperkt tot een bepaald gedeelte van de gemeente, bijvoorbeeld de bebouwde kom van de stedelijke kern. Bij de bespreking van deze sub-variant wordt er van uit gegaan dat het toezicht op de naleving van mulderfeiten door gemeenteambtenaren wordt gekoppeld aan het toezicht op de naleving van het betaald parkeren. Zoals gezegd zal de situatie waarbij gemeenten de mogelijkheid krijgen om los van de parkeerhandhaving mulderfeiten te handhaven bij de derde variant worden besproken.

De wet- en regelgeving waar de strafbaarstellingen zelf in geregeld is, hoeft niet aangepast te worden. Zoals in paragraaf 10.3.4 reeds is betoogd, voldoet het huidige systeem enerzijds aan eisen van uniformiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, doordat de algemene regels landelijk zijn. Anderzijds heeft het feit dat de invulling van de uitvoering van het parkeerbelastingstelsel op decentraal niveau geregeld wordt het voordeel dat deze invulling op een zo goed mogelijke manier aan de specifieke plaatselijke situatie kan worden aangepast.

Het is mogelijk om gemeenteambtenaren te belasten met het toezicht op de naleving van de feiten uit de bijlage bij de WAHV. De bevoegdheid om toe te zien op de naleving van het betaald parkeren is reeds aan gemeenteambtenaren toe te kennen. Men kan dus concluderen

dat het mogelijk is om één gemeentelijke verkeerstoezichtdienst te realiseren. Ambtenaren die werkzaam zijn bij deze gemeentelijke verkeerstoezichtdienst zullen echter, behalve op grond van de heterdaadbevoegdheid, niet kunnen reageren indien zij geconfronteerd worden met een strafrechtelijk (verkeers)feit.<sup>97</sup>

Wanneer er voor gekozen wordt om gemeenten de mogelijkheid te geven ook het toezicht op de naleving van de mulderfeiten uit te voeren, maar deze bevoegdheid wordt gekoppeld aan de huidige gemeentelijke parkeerdienst, dan moet bedacht worden dat in de huidige situatie de gemeentelijke parkeerdienst vaak slechts in een gedeelte van de gemeente actief is. Het lijkt niet handig om ook het gemeentelijke muldertoezicht te beperken tot een gedeelte van het gemeentelijke grondgebied. Indien artikel 3 WAHV namelijk zo gewijzigd wordt dat de gemeente het beleid ten aanzien van de WAHV maakt voor zover de gemeente de WAHV handhaaft, en de OvJ het beleid maakt voor zover de gemeente dat niet doet, dan zou het mulderbeleid in bijvoorbeeld de binnenstad door de gemeente worden gemaakt, waar het in de buitenwijken door de OvJ wordt gemaakt. Binnen een gemeente zijn dan dus twee beleidsmakende instanties actief ten aanzien van één terrein. Dat lijkt een niet-wenselijke situatie. Gemeenten zouden moeten kiezen tussen een gemeentelijke handhavingsdienst die vervolgens in het hele gemeentelijke grondgebied handhaaft, of geen gemeentelijke handhavingsdienst. Dat betekent weer dat er niet volstaan kan worden met het geven van mulderbevoegdheid aan de reeds bestaande parkeerwachters, maar dat het aantal (dan) gemeentelijke handhavers uitgebreid moet worden tot een toereikend aantal voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Dat maakt de overgang van de huidige situatie naar de denkbeeldige toekomstige situatie minder vloeiend dan op het eerste gezicht lijkt. Ook bij de bespreking van deze sub-variant zijn vier verschillende vormen van sanctie-oplegging en rechtsbescherming onderscheiden. Dit zijn dezelfde vormen als bij de vorige sub-variant. De gevolgen zijn echter soms afwijkend. De eerste twee vormen kennen we in de huidige situatie ook reeds. Bij de eerste vorm geldt het fiscale traject voor het niet-betalen van parkeerbelasting en het muldertraject voor een overtreding uit de bijlage bij de WAHV. De wijziging ten opzichte van de huidige situatie is gelegen in de ambtenaren die de mulderfeiten handhaven: dat zouden in de toekomst ook gemeenteambtenaren worden. Deze vorm heeft op het eerste gezicht slechts de consequentie dat gemeenteambtenaren in de toekomst met twee verschillende rechtssystemen moeten werken: met het fiscale systeem en met het muldersysteem. Dat kan voorkomen worden door voor overtredingen in het kader van het betaald parkeren niet langer het fiscale traject te volgen, maar het mulderaanse traject. Deze oplossing is te realiseren binnen de bestaande wet- en regelgeving: in een APV kunnen gemeenten die geen gefiscaliseerd systeem kennen het niet-betalen van parkeerbelasting strafbaar stellen en via de zogenaamde model-APV is mogelijk gemaakt dat deze overtredingen opgenomen zijn in de bijlage bij de WAHV. Dat zou dan het enige afhandelingsobject zijn dat geldt ten aanzien van de gemeentelijke handhavingsdienst. Het fiscale traject zou komen te vervallen.

De derde vorm waarin sanctie-oplegging en rechtsbescherming gegoten kan worden is in de vorm van een bestuurlijke boete. Aansluiting bij de vierde tranche van de Awb heeft als voordeel dat dan ook dit deel van het administratieve recht geüniformeerd is. Zowel de fiscale naheffingsaanslag als de mulderbeschikking zouden bij deze vorm beschouwd dienen te worden als bestuurlijke boete in de zin van de Awb. Gemeenten en de gemeentelijke handhavingsambtenaren hoeven bij deze vorm met slechts één rechtssysteem te werken en dat zou de duidelijkheid en overzichtelijkheid van het verkeershandhavingsgeheel bevorderen.

---

<sup>97</sup> Waarschijnlijk is dat door burgers wel verwacht wordt dat zij dat doen. Immers reeds in de huidige situatie worden parkeercontroleurs op straat aangesproken op het niet-doen van taken, waartoe zij in feite niet bevoegd zijn. Hierin schuilt een risico ten aanzien van personeelswelzijn. Eén van de respondenten, een parkeerwachter, gaf zelfs aan soms een andere route te nemen om zo te voorkomen dat hij op een bepaald kruispunt zou lopen waar over het algemeen veel verkeersovertredingen plaatsvinden. Hij vond het erg vervelend om vaak door burgers aangesproken te worden wanneer hij niet reageert op deze overtredingen.

De vierde vorm lijkt op de derde vorm. Bij de vierde vorm zouden echter alleen de feiten die nu in de bijlage bij de WAHV staan aangemerkt worden als gedraging in de zin van de vierde tranche van de Awb. Het fiscale systeem zou blijven bestaan voor het niet-betalen van parkeerbelasting. Het voordeel van één wettelijke afhandelingstraject komt dan te vervallen. Wel is het zo dat gemeenten gewend zijn om te werken met de Awb. Daarnaast kan men zich afvragen of een speciale administratiefrechtelijke regeling voor verkeersboetes nog nodig is, wanneer een algemene regeling voor handen is.

## 10.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de kansen en risico's van bestuurlijke handhaving in gefiscaliseerde gemeenten besproken, voor zover het de juridische aspecten betreft. Er zijn twee sub-varianten onderscheiden. De eerste sub-variant is de mogelijkheid dat gefiscaliseerde gemeenten de bevoegdheid kunnen krijgen om ook foutparkeren te handhaven. Gebleken is dat het mogelijk is om deze variant door te voeren: de wijze waarop de parkeergedraging wordt verboden, kan blijven zoals het nu is. Het is relatief simpel om ten aanzien van gemeenteambtenaren de bevoegdheid te creëren om toezicht te houden op de naleving van het foutparkeren.

Ook bij de tweede sub-variant, alle mulderfeiten naar de gemeente, is het vrij eenvoudig om gemeenteambtenaren te belasten met het toezicht op de naleving van alle mulderfeiten. Wanneer gemeenteambtenaren deze bevoegdheid krijgen, kan er voor gekozen worden om de gemeente het handhavingsbeleid te laten vaststellen. Het toezicht op de handhaving zou in principe wellicht het best bij het OM kunnen blijven. Op die manier kan de rechtsgelijkheid en de rechtseenheid het best gewaarborgd worden.

Wanneer gekozen wordt voor invoering van één van de sub-varianten, zijn er verschillende afhandelingstrajecten denkbaar. Vier denkbare afhandelingsvormen zijn bij de beide sub-varianten besproken. De afhandelingsvorm die de meeste kansen met zich meebrengt, is die waarbij alle overtredingen die gemeentelijk worden geconstateerd, ook de overtredingen in het kader van het betaald-parkeren, via het Awb-traject worden afgehandeld. Versnippering binnen gemeenten kan dan worden voorkomen. Het voordeel van dit afhandelingstraject is gelegen in het feit dat alle gemeentelijke constatering via hetzelfde rechtstraject kunnen worden afgehandeld. Dit voordeel komt te vervallen wanneer slechts een gedeelte van de gemeenten over zou gaan tot het Awb-traject. Dan is er namelijk alsnog sprake van versnippering, namelijk versnippering tussen gemeenten onderling. In deze versnippering zit het risico van rechtsongelijkheid.

Een andere afhandelingsvorm die besproken is, is die waarbij het niet-betalen van parkeerboete in alle gevallen aangemerkt wordt als strafbaar feit. Afhandeling gebeurt via het systeem van de Wet Mulder. Bij deze afhandelingsvorm wordt ook bereikt dat slechts één rechtstraject van toepassing is op de feiten die door gemeenten geconstateerd zouden worden. De verandering ten opzichte van de huidige situatie zou gelegen zijn in de ambtenaren die de onderhavige feiten constateren; dit zouden niet langer politieambtenaren zijn, maar gemeenteambtenaren. De 'afhandelingsketen' blijft echter een 'strafrechtelijke', in zoverre dat de actoren normaal strafrechtelijke zaken afhandelen. Bij de Awb-vorm zou de afhandelingsketen een bestuursrechtelijke zijn.

## Hoofdstuk 11

### Conclusie

#### 11.1 Inleiding

In dit deel van het onderzoek, Deel III, is een inventarisatie gemaakt van de kansen en risico's van bestuurlijke verkeershandhaving in gemeentelijke gebieden. Uitgangspunt van de bespreking van de kansen en risico's waren de zogenaamde gefiscaliseerde gemeenten. Hiermee wordt bedoeld op gemeenten die gekozen hebben voor het instellen van gemeentelijke parkeerbelasting en die op het niet-betalen van deze parkeerbelasting reageren door middel van een naheffingsaanslag. In de huidige situatie kunnen gemeenten kiezen in hoeverre zij eigen inbreng in het gemeentelijk betaald-parkeren-beleid willen hebben. Zij kunnen al naar gelang hun wens kiezen voor geen gemeentelijk betaald-parkeren-beleid, wel betaald parkeren maar met 'mulderiaanse' afhandeling en een gemeentelijk betaald-parkeren-beleid met gemeentelijke 'fiscale handhaving'. Deze 'fiscale handhaving' kan weer op verschillende wijzen worden vormgegeven. Zo kan de handhavingsorganisatie geïntegreerd of versnipperd worden vormgegeven. Geïntegreerde handhaving wil zeggen dat de handhaving van al het parkeerbeleid bij één handhavingsorganisatie is ondergebracht. Dat kan de gemeente zijn, maar ook de politie. Versnipperde handhaving wil zeggen dat de handhaving is verdeeld over verschillende handhavingsorganisaties. De handhaving van het betaald parkeren ligt dan in handen van de gemeente of van een particulier bedrijf waaraan de gemeente deze handhaving heeft uitbesteed. De handhaving van foutparkeren ligt bij een versnipperde handhaving in handen van de politie.

Het onderzoek naar de onderhavige variant (Variant B) is uiteengevallen in twee sub-varianten. De eerste sub-variant houdt in dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om hun gemeentelijke fiscale parkeerhandhaving uit te breiden met de handhaving van het foutparkeren. In de praktijk bestaan er al gemeenten die deze vorm van parkeerhandhaving kennen, bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam. Gemeenteambtenaren die reeds belast zijn met de inning van gemeentelijke parkeerbelasting worden in dat geval door de OvJ aangewezen als bijzonder opsporingsambtenaar. Daardoor worden zij automatisch toezichthouder in de zin van de WAHV en de Awb. Op deze manier kan een gemeentelijke parkeerhandhavingdienst dus reeds gerealiseerd worden.

De tweede sub-variant houdt in dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om hun gemeentelijke fiscale parkeerhandhaving uit te breiden met de handhaving van alle mulderfeiten. Uit het onderzoek is gebleken dat er bij verschillende parkeerdiensten behoefte bestaat aan de mogelijkheid tot het handhaven van mulderfeiten. Dat kan gaan om aan parkeren gerelateerde mulderfeiten, zoals het negeren van inrijverboden of het overschrijden van de zogenaamde venstertijden, of om niet aan parkeren relateerde mulderfeiten, zoals het rijden door rood licht of fietsen op het trottoir. Bij deze sub-variant worden ambtenaren van de gemeenten belast met het toezicht op de naleving van alle mulderfeiten.

#### 11.2 Kansen van bestuurlijke parkeer- en verkeershandhaving

Zoals al in de beide deelconclusies is betoogd, is de eerste sub-variant een kansrijke. Dit komt met name doordat deze sub-variant niet wezenlijk afwijkt van wat reeds in de huidige situatie mogelijk is. Ook nu al behoort een gemeentelijke parkeerdienst tot de mogelijkheden. Een eerder genoemd voorbeeld van een gemeente die deze parkeerdienst gerealiseerd heeft, is de gemeente Amsterdam. Gemeenteambtenaren worden door de OvJ aangewezen als bijzonder opsporingsambtenaar. Voordat zij als zodanig aangewezen kunnen worden, moeten zij een opleiding volgen tot bijzonder opsporingsambtenaar. Deze opleidingsis is bepalend voor de inschaling van deze bijzonder opsporingsambtenaren. In de

toekomst zouden gemeenteambtenaren direct aangewezen kunnen worden als toezichthouder ten aanzien van de WAHV. De 'omweg' waarbij slechts bijzonder opsporingsambtenaren toezichthouder kunnen worden, omdat alleen zij als zodanig aangemerkt worden in het BAHV, zou dan niet langer gevolgd hoeven worden.

In de huidige situatie is formeel de officier van justitie degene die verantwoordelijk is voor het beleid en het toezicht op de handhaving waar het gaat om de handhaving van foutparkeren, ook als de bijzonder opsporingsambtenaren in feite gemeenteambtenaren zijn. Wanneer men toe wil naar een situatie waarin niet (slechts) het OM, maar (ook) de gemeente de beleidstaak krijgt ten aanzien van alle parkeerovertredingen, kan volstaan worden met een relatief kleine aanpassing van de WAHV.

Als deze beide hierboven genoemde wijzingen worden doorgevoerd, dan ontstaat een situatie die veel lijkt op de situatie in bijvoorbeeld Amsterdam. Het verschil is gelegen in het feit dat bij deze sub-variant de gemeente verantwoordelijk is voor het *gehele* parkeerbeleid. Daarnaast hoeven de gemeenteambtenaren die het foutparkeren handhaven niet langer bijzonder opsporingsambtenaar te zijn. Een geïntegreerde parkeerhandhavingdienst bij de gemeente behoort dan tot de mogelijkheden. Bij een dergelijke geïntegreerde dienst is de afstemming van beheer en handhaving op de meeste optimale wijze vormgegeven. Daarnaast is de afstand tot de burger bij een gemeentelijke geïntegreerde parkeerhandhavingdienst het kleinst.

De tweede sub-variant houdt in dat de ambtenaren van de gemeentelijke parkeerdienst belast worden met het toezicht op de naleving van de feiten uit de bijlage bij de Wet Mulder. Dit is op een relatief simpele wijze te realiseren. Invoering van deze sub-variant brengt, wat de juridische aspecten betreft, geen duidelijke kansen met zich mee. Ook wanneer men let op de besproken bestuurlijke aspecten, valt op dat er geen kansen gesignaleerd zijn ten opzichte van de huidige situatie. Realisatie van deze sub-variant is in principe niet een groot probleem, de vraag is wat de voordelen ervan zouden zijn.

Bij beide sub-varianten zijn vier verschillende afhandelingsvormen beschreven. De eerste twee vormen resulteren in een versnipperd geheel van rechtstrajecten. Verschillende rechtstrajecten worden van toepassing op dezelfde feiten. Van de andere twee vormen is een wezenlijk onderdeel het Awb-traject. Van het bestuurlijke boete-traject is echter op dit moment niet duidelijk hoe het zich zal gaan ontwikkelen. De vierde tranche van de Awb heeft het stadium van voorontwerp nog niet verlaten. Daarom kan op dit moment niet definitief gezegd worden welk rechtstraject uiteindelijk gekozen zou moeten worden. Wel kan gezegd worden dat zeer waarschijnlijk een goede afhandelingsmethode gevonden zal worden, mocht daadwerkelijk overgegaan worden tot invoering van een op Variant B lijkende situatie. Hierin schuilt dus geen risico.

### 11.3 Risico's van bestuurlijke parkeer- en verkeershandhaving

Bij beide sub-varianten is het grootste risico gelegen in versnippering. Dit risico doet zich voor op verschillende niveaus. Ten eerste op landelijk niveau. Wanneer gemeenten verantwoordelijk worden voor het handhavingsbeleid ten aanzien van alle parkeerovertredingen, bestaat het risico dat tussen gemeenten onderling verschillen in het handhavingsbeleid ontstaan. Daarnaast zullen zeer waarschijnlijk niet alle gemeenten overgaan tot het instellen van een gemeentelijk parkeerbeleid. Dat betekent dat voor een deel van de gemeenten het OM de instantie zal moeten zijn die het parkeerbeleid voert. In die gemeenten zal het overigens slechts gaan om beleid ten aanzien van de handhaving van foutparkeren. Waar het gaat om de situatie dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de handhaving van de feiten uit de WAHV, geldt hetzelfde risico van versnippering tussen gemeenten onderling.

Het tweede niveau waarop bij de eerste sub-variant het risico van versnippering bestaat, is binnen gemeenten zelf. Wanneer gemeenten het bestaande parkeerhandhavingsapparaat uitbreiden met (een gedeelte van) de feiten uit de bijlage bij de WAHV, zal deze bevoegdheid waarschijnlijk door gemeenten slechts gebruikt worden in het gebied waar nu handhaving van betaald parkeren plaatsvindt. Dat betekent dat voor het overige gemeentelijke grondgebied het OM verantwoordelijk zou moeten blijven voor de handhaving van de mulderfeiten. Binnen gemeenten zijn dan twee instanties actief ten aanzien van dezelfde feiten. Vooral in de afstemming en aansturing levert dit problemen op. Een dergelijke situatie kan niet bestaan zonder zeer goed overleg. Hierin is een risico gelegen.

Waar het gaat om parkeren zou men, om dit laatste risico te voorkomen, kunnen besluiten om een integraal gemeentelijk parkeerbeleid slechts toe te staan wanneer gemeenten bereid zijn om een gemeentelijk parkeerbeleid te voeren ten aanzien van het gehele gemeentelijke grondgebied. Een risico hiervan is gelegen in het feit dat van tevoren voorspeld kan worden dat de prioriteit van de gemeentelijke handhavingsdienst in dat geval niet zal liggen bij buiten de gemeentelijke kern gelegen gebieden. Aangezien echter is gebleken dat ook de politie op zijn zachtst gezegd niet haar prioriteit heeft liggen bij de handhaving van foutparkeren in buiten de kern gelegen gebieden, gaat het hier niet om een risico dat specifiek gebonden is aan deze sub-variant.

Bij de tweede sub-variant zou een dergelijke oplossing ook mogelijk zijn: gemeenten mogen slechts overgaan tot een gemeentelijk verkeersbeleid (dus parkeren en mulder) wanneer dit gebeurt ten aanzien van het gehele gemeentelijke grondgebied. Een nadeel van deze oplossing is dat gemeenten niet kunnen volstaan met het belasten van de huidige parkeerdienst met het toezicht op de naleving van de mulderfeiten in het hele gemeentelijk grondgebied. Gemeentelijke parkeerdiensten werken in de huidige situatie vaak slechts binnen een gedeelte van het gemeentelijke gebied. Capaciteitsuitbreiding is dan onvermijdelijk. Wanneer de politie dan niet een evenredige capaciteitsvermindering ondergaat, is er sprake van een netto-capaciteitsuitbreiding ter zake van mulderfeiten. In dat geval kan men zich afvragen of niet volstaan kan worden met een uitbreiding van de politie. Men zou bij vermeerdering van de handhaving in ieder geval voorzichtig moeten zijn om dit effect toe te schrijven aan het *bestuurlijke* van de handhaving, in plaats van aan de netto-capaciteitsuitbreiding.

**DEEL IV**  
***VARIANT C***

## Hoofdstuk 12

### *Inleiding*

In deel IV van het onderzoek naar de kansen en risico's van bestuurlijke verkeershandhaving wordt variant C van bestuurlijke verkeershandhaving onderzocht. In dit hoofdstuk wordt een inleiding gegeven op de behandeling van variant C.

#### *Inhoud Variant C*

Variant C behelst de meeste vergaande vorm van bestuurlijke verkeershandhaving: handhaving van alle mulderfeiten door het bestuur. De variant is in sub-varianten opgesplitst. De eerste sub-variant beschrijft bestuurlijke handhaving door middel van technische registratieapparatuur op de doorgaande wegen. Omdat bij variant A onderzoek is gedaan naar bestuurlijke verkeershandhaving op het hoofdwegennet, wordt dit hoofdwegennet bij deze variant buiten beschouwing gelaten. De wegbeheerder van de doorgaande wegen, meestal de provincie, zal bij de eerste sub-variant de handhaving door middel van technische registratieapparatuur overnemen van de huidige handhaver, de regiopolitie.

Bij tweede sub-variant wordt de handhaving van alle mulderfeiten door de wegbeheerder onderzocht. Deze sub-variant wordt vanwege de omvang in twee delen gesplitst. Bij sub-variant 2a wordt de handhaving van alle mulderfeiten door het bestuur buiten de bebouwde kom onderzocht. Bij sub-variant 2b wordt de handhaving van alle mulderfeiten door het bestuur binnen de bebouwde kom onderzocht. Bij deze laatste deel-sub-variant wordt nader aandacht besteed aan handhaving van mulderfeiten in de 30 km-zones.

Bepaalde onderdelen van deze variant zijn reeds bij vorige varianten behandeld. Aan deze onderdelen zal nagenoeg geen aandacht besteed worden bij deze variant. Het gaat hierbij om de verschillende gradaties van bestuurlijke verkeershandhaving op het hoofdwegennet, die reeds bij variant A zijn onderzocht. Verder wordt bij variant C geen aandacht besteed aan gemeenten die reeds ervaring hebben met handhaving, als gevolg van hun gemeentelijke parkeerhandhavingssysteem. Een vergelijking tussen de huidige situatie bij deze gemeenten en de denkbeeldige toekomstige situatie waarin deze gemeenten ook mulderbevoegdheid krijgen, is te vinden bij variant B.

#### *Wijze van behandeling*

De sterk met elkaar samenhangende bestuurlijke en juridische aspecten van variant C zullen, net als bij de voorgaande varianten, gescheiden worden behandeld. In hoofdstuk 13 worden de bestuurlijke aspecten behandeld. Ten eerste wordt de huidige situatie op het wegennet beschreven. De verschillende beheerders en de handhaver worden in paragraaf 13.2. In deze paragraaf worden tevens de vergelijkingspunten voor de huidige situatie beschreven. In de paragrafen 13.3 t/m 13.5 worden de sub-varianten behandeld. Aan het eind van elke paragraaf worden de kansen en risico's van de verschillende sub-varianten op een rijtje gezet. In de laatste paragraaf wordt een totaaloverzicht gegeven van de kansen en risico's van bestuurlijke verkeershandhaving op het totale wegennet, uitgezonderd het hoofdwegennet.

In hoofdstuk 14 worden de juridische aspecten van variant C behandeld. Deze komen voor grote delen overeen met de juridische aspecten uit voorgaande varianten. De behandeling zal bij variant C dan ook een meer samenvattend karakter hebben. In paragraaf 14.2 wordt de huidige verkeershandhavingssituatie behandeld. In paragraaf 14.3 wordt aandacht besteed aan de constatering door middel van technische registratieapparatuur op doorgaande wegen, uitgezonderd het hoofdwegennet. In paragraaf 14.4 wordt de totale overdracht van de mulderbevoegdheid aan het bestuur besproken. Beide paragrafen eindigen met een overzicht van kansen en risico's. In paragraaf 14.5 volgt de conclusie. In de conclusie worden de

kansen en risico's voor wat betreft de juridische aspecten vergeleken met de kansen en risico's van de voorgaande varianten.

## Hoofdstuk 13

### *Bestuurlijke aspecten van bestuurlijke verkeershandhaving op het wegennet*

#### 13.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de bestuurlijke aspecten van de derde variant van bestuurlijke verkeershandhaving. In variant C staat het wegennet in Nederland centraal<sup>1</sup>. Hiervan is uitgezonderd het hoofdwegennet dat in variant A is behandeld. De handhaving van verkeersregels op het wegennet wordt verricht door de verschillende regiokorpsen van de politie. De wegen worden beheerd door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. In dit hoofdstuk worden de kansen en risico's van de denkbeeldige situatie van bestuurlijke verkeershandhaving op het wegennet geïnventariseerd. Bestuurlijke verkeershandhaving houdt bij deze variant in dat de verschillende wegbeheerders bevoegd zouden worden om de handhaving van mulderfeiten<sup>2</sup> te verrichten. De inventarisatie van de verschillende kansen en risico's vindt plaats op dezelfde wijze als in voorgaande hoofdstukken<sup>3</sup>. De variant wordt opgesplitst in een aantal sub-varianten. Hierbij wordt de verdeling aangehouden op grond van de wijze van constateren. Op die manier ontstaan twee varianten. De eerste sub-variant is *technische registratie* van mulderfeiten door het bestuur. De tweede sub-variant is *technische registratie en staandehouding* van mulderfeiten door de wegbeheerder. De laatste sub-variant is erg uitgebreid en wordt daarom in twee delen behandeld. Deel a betreft de handhaving van mulderfeiten *buiten de bebouwde kom*, deel b betreft de handhaving van mulderfeiten *binnen de bebouwde kom*. In sub-variant 2b wordt tevens aandacht besteed aan de 30 km zones.

In paragraaf 13.2 wordt de huidige situatie op het wegennet beschreven. Als de huidige situatie in kaart is gebracht, worden de sub-varianten behandeld (paragrafen 13.3, 13.4 en 13.5). In de laatste paragraaf van het hoofdstuk wordt de huidige situatie met de variant vergeleken en worden alle kansen en risico's nog eens op een rijtje gezet (paragraaf 13.6).

#### 13.1 Beschrijving huidige situatie

In deze paragraaf wordt de huidige situatie van beheer en handhaving op het wegennet beschreven voor de derde variant van bestuurlijke verkeershandhaving. Achtereenvolgens worden behandeld: het gebied, de beheerders en de handhaver.

##### 13.2.1 Relevant gebied: Wegennet

Het wegennet bestaat in deze variant uit alle wegen die niet tot het hoofdwegennet behoren. De A-wegen<sup>4</sup> vallen daarmee buiten het bereik van deze variant. Hierdoor blijft het grootste deel van het Nederlandse wegennet over ter behandeling bij deze variant. Het wegennet omvat diverse soorten wegen. De indeling die hierna besproken wordt is de indeling die wordt aangehouden in de Wet herverdeling wegenbeheer<sup>5</sup>. Dit omdat de categorisering volgens Duurzaam Veilig nog niet is gerealiseerd. De Wet herverdeling wegenbeheer kent wegen toe aan de verschillende beheerders op grond van de functie van de weg gelet op het verplaatsingsdoel<sup>6</sup>. Aldus ontstaan verschillende wegennetten: het Rijksnet voor landelijke

<sup>1</sup> Het wegennet is opgedeeld in primaire (hoofdwegennet), secundaire, tertiaire en quartaire wegen.

<sup>2</sup> In overleg met de begeleidingscommissie is besloten de variant te beperken tot de handhaving van mulderfeiten, in navolging van de nota *Tijd voor Toezicht*.

<sup>3</sup> Volgens de methode die is beschreven in het derde hoofdstuk.

<sup>4</sup> In hoofdstuk 5 is het hoofdwegennet beperkt tot alle A-wegen.

<sup>5</sup> 29-10-1992, Stb. 563.

<sup>6</sup> *Memorie van Toelichting bij de Wet herverdeling wegenbeheer*, 1991-1992, TK, 22 476, nr. 3.

verbindingen van plaatsen, provinciale netten voor de verbinding tussen de kernen binnen de provincie, waterschapsnetten (zie provincie), en gemeentelijke netten die de wegen rond de woonkernen bevatten.

Onder het Rijksnet vallen de wegen die (tijdelijk) een functie vervullen in het hoofverbindingenet<sup>7</sup>. Hieronder vallen autowegen<sup>8</sup> indien deze voor het doorgaande verkeer een redelijke kwaliteit ten aanzien van de verkeersafwikkeling hebben. Veelal zijn dit wegen waar een maximumsnelheid van 100 km/u geldt. Deze wegen zijn in beheer bij de regionale directies van Rijkswaterstaat. Het Rijksnet, uitgezonderd de autosnelwegen omvat zo'n 1.000 wegkilometers<sup>10</sup>. Op het Rijksnet vinden dezelfde constatering van overtredingen plaats als op het hoofdwegenet: snelheid, het niet dragen van gordels, en overtredingen met betrekking tot de APK en het rijbewijs<sup>11</sup>.

Het provinciale net bestaat uit wegen<sup>12</sup> die de belangrijkste woonkernen binnen een provincie verbinden<sup>13</sup>. Dit zijn wegen met een regionale functie. Hieronder vallen voornamelijk de 80 km/u wegen. Indien een dergelijke weg door de bebouwde kom voert, maar meer dan de helft van het verkeer doorgaand is, behoort de weg tot het provinciale net. Indien de verkeersintensiteit laag is, behoort de weg niet tot het provinciale net<sup>14</sup>, en wordt de regionale functie niet aanwezig geacht. Naast de constatering ten aanzien van snelheid en gordels, komt op deze wegen vaker constatering van rood-licht-negatie voor. Hier vinden vaak overtredingen plaats door niet gemotoriseerd wegverkeer<sup>15</sup>.

Het beheren van wegen werd bij de invoering van de Wet herverdeling wegenbeheer primair een taak geacht van Rijk, provincies en gemeenten<sup>16</sup>. Toch zijn er waterschappen die wegen in beheer hebben<sup>17</sup>. Deze waterschappen, ook wel wegschappen genoemd, hebben in sommige provincies de taak van de provincie van oudsher overgenomen, en beheren binnen hun gebied die wegen buiten de bebouwde kom die in andere provincie door de gemeente en de provincie worden beheerd. Deze situatie is zo blijven bestaan onder de voorwaarde dat de gemeenten het beheer door het waterschap uitdrukkelijk toestaan en het waterschap geen wegen binnen de bebouwde kom beheert. De wegen die het waterschap beheert, hebben een regionale functie, evenals het provinciale net. Het zijn wegen waar de maximumsnelheid meestal 80 km/u is. De provinciale netten en de waterschapsnetten omvatten ongeveer 7.000 wegkilometers<sup>18</sup>.

<sup>7</sup> Zoals aangegeven in het Rijkswegenplan van 1984.

<sup>8</sup> *Memorie van Toelichting bij de Wet herverdeling wegenbeheer*, 1991-1992, TK, 22 476, nr. 3, paragraaf g.

<sup>9</sup> Ook de autosnelwegen vallen hieronder, maar blijven in deze variant buiten beschouwing. Verder vallen ook de geplande wegen onder deze categorie. Het totale Rijksnet bestaat uit wegen aangeduid als primair in paragraaf a van de *Memorie van Toelichting bij de Wet herverdeling wegenbeheer*, 22 476, nr.3.

<sup>10</sup> Cijfers: CBS statistieken, *lengte van wegen en fietspaden*, 1998.

<sup>11</sup> Deze informatie kwam naar voren uit de interviews met de informanten bij de politiekorpsen en uit de cijfers van het CJIB, jaarverslag 1998. Een lijst met geïnterviewde personen staat in bijlage 1.

<sup>12</sup> Het provinciale net bestaat uit wegen aangeduid als secundair en tertiair in paragraaf a van de *Memorie van Toelichting bij de Wet herverdeling wegenbeheer*, 22 476, nr.3.

<sup>13</sup> *Memorie van Toelichting bij de Wet herverdeling wegenbeheer*, 1991-1992, Tweede Kamer der Staten Generaal, 22 476, nr. 3, paragraaf f.

<sup>14</sup> Dit zijn niet alle criteria, maar wel de belangrijkste. Voor de overige situatie (projecten, wegen naar recreatiegebieden e.d.) dient de provincie in overleg met de gemeenten te besluiten wie de weg gaat beheren.

<sup>15</sup> Deze feiten kennen echter een lage registratiegraad. Gegevens SWOV, *Kerncijfers over veiligheid*, Website SWOV, 1999.

<sup>16</sup> *Memorie van Toelichting bij de Wet herverdeling wegenbeheer*, 1991-1992, Tweede Kamer der Staten Generaal, 22 476, nr. 3, paragraaf g.

<sup>17</sup> Vooral in de westelijke provincies, er zijn 15 waterschappen die een aantal wegen beheren. Bijlage 2 bij de Wet herverdeling wegenbeheer.

<sup>18</sup> Cijfers: CBS statistieken, *lengte van wegen en fietspaden*, 1998.

Het gemeentelijke wegennet bestaat uit de overgebleven wegen<sup>19</sup>. Hieronder vallen in ieder geval de wegen binnen de bebouwde kom. Hiervoor geldt dat de maximumsnelheid vaak 50 km/u zal zijn. 30 km zones en woonerven vallen eveneens binnen de bebouwde kom. Daarnaast beheert de gemeente wegen die kernen verbinden en door de bebouwde kom lopen, maar waar het grootste deel van het verkeer binnen de bebouwde kom zijn bestemming heeft. Verder heeft de gemeenten de wegen in beheer die door hun lage verkeersintensiteit niet in het provinciale net vallen. Dit zijn vaak wegen waar een maximumsnelheid van 80 km/u geldt. In het totaal omvat het gemeentelijke wegennet ongeveer 105.300 km, waarvan 49.300 km buiten de bebouwde kom<sup>20</sup>. Het gemeentelijke wegennet is het grootst, maar de verkeersintensiteit is, gelet op de omvang van het wegennet het laagst. Slechts 44% van de voertuigkilometers vinden plaats op het gemeentelijk net<sup>21</sup>. Geconstateerde overtredingen op het gemeentelijk net zijn onder andere snelheid, en roodlicht. Veel van het verkeer op deze wegen is niet gemotoriseerd.

Naast de bovengenoemde organisaties kunnen publiekrechtelijke lichamen beheerder van een openbare weg zijn<sup>22</sup>. Daar dit echter bijna niet voorkomt wordt deze mogelijkheid buiten beschouwing gelaten<sup>23</sup>.

Het wegennet bestaat derhalve uit diverse soorten wegen. Op ieder van de voorgenoemde wegen kan besloten worden de maximumsnelheid te wijzigen. De diversiteit aan wegsoorten heeft geleid tot verschillende beheerders. Deze beheerders worden in de volgende paragraaf besproken. In termen van Duurzaam Veilig zouden de verschillende netten bestaan uit alle soorten wegen zoals aangegeven in Duurzaam Veilig, namelijk: Stroomwegen, gebiedsontsluitingswegen en erftoegangswegen<sup>24</sup>. De functie van de wegen uit Duurzaam Veilig zijn gerelateerd aan de ontwerpkenmerken van de weg, niet aan de beheerder.

Uit verschillende veiligheidsanalyses<sup>25</sup> komt naar voren dat de meeste letselongevallen plaatsvinden binnen de bebouwde kom. De meest ernstige ongevallen vinden plaats op wegen buiten de bebouwde kom, het provinciale en gemeentelijke net<sup>26</sup>. De meeste ongevallen vinden plaats op het grootste net, waar de minste voertuigkilometers worden gemaakt. Bij de ongevallen is vaak niet-gemotoriseerd verkeer betrokken.

### 13.2.2 Beheerders: *Rijkswaterstaat, provincie, waterschap en gemeente*

In deze paragraaf komen de wegbeheerders van het wegennet aan de orde. De organisatie en taken, beleidsdoelen en financiën van de wegbeheerders staan centraal. Het wegennet kent verschillende beheerders, namelijk: Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Deze organisaties worden niet afzonderlijk besproken. Alleen opvallende verschillen tussen de wegbeheerders aan de orde. Aan het eind van de paragraaf wordt aandacht besteed aan de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid. De ROV's zijn geen wegbeheerders, maar spelen toch een grote rol in het verkeersbeleid.

<sup>19</sup> *Memorie van Toelichting bij de Wet herverdeling wegenbeheer, 1991-1992*, Tweede Kamer der Staten Generaal, 22 476, nr. 3, paragraaf d. Ook wel aangeduid als quartaire wegen.

<sup>20</sup> Cijfers: CBS statistieken, *lengte van wegen en fietspaden*, 1998.

<sup>21</sup> Cijfers: CBS statistieken, *verkeersprestaties op het Nederlandse wegennet*, 1998.

<sup>22</sup> Vaak zal het gaan om een specifieke weg met een bepaald doel, bijvoorbeeld toegang tot een openbare instelling met een publieksfunctie. Deze instelling heeft dan de weg in beheer.

<sup>23</sup> *Memorie van Toelichting bij de Wet herverdeling wegenbeheer, 1991-1992*, Tweede Kamer der Staten Generaal, 22 476, nr. 3, paragraaf k.

<sup>24</sup> CROW, publicatie 116, *Handboek categorisering wegen op duurzaam veilige basis*, deel I.

<sup>25</sup> Bureau Verkeershandhaving, *Voortgangsrapportage gebiedsprojecten 1999*, Bloemendaal, 1999. *Regioplan Verkeershandhaving Utrecht*, 1999. SWOV, *Kerncijfers over veiligheid*, Website SWOV, 1999. Cijfers van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer/BIS-V en de Landelijke Medische Registratie, via de SWOV site.

<sup>26</sup> De cijfers in de provincie Utrecht: dodelijke ongevallen 16% Rijksnet, 28% provincie, 55% gemeente, letselongevallen 9% Rijksnet, 13% provincie en 78% gemeente. *Regioplan Verkeershandhaving Utrecht*, 1999.

### 13.2.2.1 Organisatie en taken

Zoals reeds is aangeduid kent het wegennet verschillende beheerders. De taak van deze beheerders is gemeenschappelijk. De organisatie echter niet. In deze paragraaf zullen de organisaties van de verschillende beheerders kort worden besproken. Daarna zal wat uitgebreider worden ingegaan op de taak van de beheerder van een weg.

De eerste beheerder die wordt besproken is Rijkswaterstaat. Deze organisatie is besproken in hoofdstuk 5. Het beleid omtrent het beheer wordt gevormd door het Directoraat-generaal Rijkswaterstaat van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het beheer van de rijkswegen wordt uitgevoerd door de tien regionale directies van Rijkswaterstaat. Deze directies zijn territoriaal gedeconcentreerd. Binnen de regionale directies is daarmee weinig beleidsbevoegdheid aanwezig, deze ligt centraal. Door de afstand, wordt feitelijk het beleid voorbereid op regionaal niveau<sup>27</sup>. In de praktijk bezitten de regionale directies beleidsvrijheid.

De volgende beheerder die wordt besproken is de provincie. De provincie is een territoriaal gedecentraliseerd overheidsorgaan. Op grond van de Wegenwet<sup>28</sup> hebben de provincies openbare wegen in beheer. Ten aanzien van deze wegen hebben zij een onderhoudsplicht. Het wegbeheer is een autonome taak van de provincie<sup>29</sup>. De beleidsvrijheid van de provincie ten aanzien van deze taak is groot. Voor de uitvoering van haar taak heeft de provincie een ambtenarenapparaat tot haar beschikking. Provinciale Staten is het rechtstreeks gekozen democratische lichaam dat de provincie bestuurt. Het dagelijks bestuur van de provincie bestaat uit Gedeputeerde Staten die uit de Provinciale Staten worden gekozen<sup>30</sup>. Naast de eerder genoemde bestuursorganen is er een derde: de Commissaris van de Koningin. De provincie voert naast haar eigen taken, het toezicht op de waterschappen en gemeenten uit.

Het waterschap is de meest zuivere vorm van functionele decentralisatie<sup>31</sup>. De waterschappen hebben de verantwoordelijkheid voor waterstaatsobjecten, waaronder wegen<sup>32</sup>. De beheerstaak behoort tot de autonome bevoegdheid van het waterschap. In tegenstelling tot provincie en gemeente is deze autonomie niet grondwettelijk gewaarborgd. Ten aanzien van de taak bestaat beleidsvrijheid. Voor de uitvoering van haar taken heeft het waterschap een ambtelijk apparaat tot haar beschikking. Het waterschap wordt bestuurd door het algemeen bestuur. De verkiezing hiervan is niet in wet of algemene maatregel van behoorlijk bestuur vastgelegd. De provincie stelt de kiesregels vast bij reglement. Verkiezingen vinden plaats volgens een personenstelsel. De zetels zijn reeds verdeeld over categorieën belangenvertegenwoordigers, alleen de persoonlijke invulling is onderwerp van de rechtstreekse verkiezing<sup>33</sup>. Naast het algemeen bestuur is er een dagelijks bestuur met daarin de voorzitter. Het bestuur van een waterschap bestaat daarmee uit drie bestuursorganen. De provincie heeft een grote rol in het toezicht op de waterschappen<sup>34</sup>.

De gemeente, de laatste wegbeheerder die besproken wordt, is evenals de provincie een territoriaal gedecentraliseerd lichaam van de overheid. Het wegenbeheer is aan de gemeente ter uitvoering opgedragen door de Wet herverdeling wegenbeheer en de Wegenwet. Het wegenbeheer behoort tot de autonome taken van de gemeente<sup>35</sup>. De beleidsvrijheid van de

<sup>27</sup> Interview met de informant van Rijkswaterstaat. Een lijst met geïnterviewde personen staat in bijlage 1.

<sup>28</sup> Wegenwet 1994, artikelen 4 en 15.

<sup>29</sup> Artikel 105 lid 1 Provinciewet. De taak is aan de provincie opgedragen door de Wegenwet en de Wet herverdeling wegenbeheer.

<sup>30</sup> Van der Pot, Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle, 1995, hoofdstuk 36.

<sup>31</sup> J.T. van den Berg en A. van Hall, *Waterstaats- en waterschapsrecht*, Deventer, 1997, pag. 26 e.v.

<sup>32</sup> Dit komt echter weinig voor. In de westelijke provincies hebben waterschappen nog wel een grote taak als het gaat om wegenbeheer.

<sup>33</sup> Van der Pot, Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle, 1995, hoofdstuk 38.

<sup>34</sup> J.T. van den Berg en A. van Hall, *Waterstaats- en waterschapsrecht*, Deventer, 1997, hoofdstuk 4.

<sup>35</sup> Artikel 108 Gemeentewet.

gemeente op dit terrein is daarmee groot. Het gemeentebestuur, wordt gevormd door de gemeenteraad, een rechtstreeks gekozen lichaam. Het dagelijks bestuur van de gemeente is in handen van het college van burgemeester en wethouders. De burgemeester is benoemd bij koninklijk besluit, terwijl de overige collegeleden door de raad uit haar midden worden gekozen. Het gemeentebestuur bestaat uit drie organen. Voor de uitvoering van haar taken heeft de gemeente een ambtenarenapparaat tot haar beschikking<sup>36</sup>.

Nu de verschillende organisaties van de beheerders zijn beschreven, wordt nog aandacht besteed aan de taak die de wegbeheerder heeft. Hoewel tussen de wegbeheerders veel verschil bestaat, en de uitvoering van de taak verschilt, is er een algemene taakstelling. In de Memorie van Toelichting bij de Wet herverdeling wegenbeheer<sup>37</sup> wordt een aparte paragraaf gewijd aan de betekenis van het begrip 'beheerder'. Onder beheer wordt verstaan: de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van een weg (waterstaatswerk) en voor het door het werk vervullen van zijn functie of functies van algemeen nut<sup>38</sup>. Deze verantwoordelijkheid rust op de beheerder van de betreffende weg. Die verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat gebruikers van de weg mogen verwachten dat de beheerder het nodige doet om te bewerkstelligen dat het werk zijn functies kan vervullen. De taak van de beheerder valt uiteen in een passieve en een actieve zijde. De passieve zijde houdt in dat de beheerder de weg beschermt tegen bedreiging van de instandhouding en functievervuiling. Hiertoe komt de beheerder tot het uitbrengen van een verordening waarin bepaalde gedraging in, op of nabij de weg wordt verboden, of aan een vergunning onderhevig wordt gemaakt. De actieve zijde houdt in dat de beheerder en zorg voor draagt dat door onderhoud en bijvoorbeeld gladheidbestrijding de weg zijn functie kan blijven vervullen. De verantwoordelijkheid voor het onderhoud ligt daarmee bij de beheerder, dit wil niet zeggen dat de beheerder het onderhoud uitvoert. Voor gemeente en waterschap geldt naast de onderhoudsplicht een zorgplicht<sup>39</sup>. De weg moet in goede staat verkeren, deze goede staat wordt aangenomen als de weg voldoet in de in de legger omschreven eisen (waaronder de omvang van de onderhoudsplicht)<sup>40</sup>.

### 13.2.2.2 Beleidsdoelen

Evenals de taak van de verschillende wegbeheerders algemeen gesteld is, zijn de beleidsdoelen die men stelt ter uitvoering van die taak veelal gelijk. De taak van de beheerders is de vorige paragraaf beschreven. Deze taak valt uiteen in een actief en een passief deel. Bij de verschillende beheerders wordt deze scheiding zichtbaar in de organisatie opbouw. Vaak bestaat naast een afdeling wegenbeheer een afdeling verkeersbeleid.

De beleidsdoelstellingen in het wegenbeleid (beleid gericht op het onderhoud van de in beheer zijnde wegen, al dan niet uitbesteed) zijn vooral gericht op onderhoud. Dit onderhoud vindt planmatig plaats. Voor grootschalig onderhoud wordt vaak een project opgestart. De werkzaamheden van de wegbeheerders worden onderling op elkaar afgestemd, vooral daar waar de wegen op elkaar aansluiten<sup>41</sup>. In concreto kan een beleidsdoelstelling zijn: in 2001 wordt een bepaald wegvak opnieuw geasfalteerd. Planning en aanleg van wegen valt tevens onder de taak van de beheerder.

De beleidsdoelstellingen ten aanzien van het verkeersbeleid zijn vaak te herleiden tot een algemene gemeenschappelijke beleidsdoelstelling, die op landelijk niveau wordt gehanteerd. Bereikbaarheid en doorstroming vormen vaak de eerste algemene doelstelling die de

<sup>36</sup> Van der Pot, Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle, 1995, hoofdstuk 37.

<sup>37</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 476, nr. 3, paragraaf 1.

<sup>38</sup> Vanaf hier gebaseerd op de Memorie van Toelichting bij de Wet herverdeling wegenbeheer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 476, nr. 3, paragraaf 1.

<sup>39</sup> Artikelen 15, 16, 17, 18 Wegenwet.

<sup>40</sup> Artikel 30 Wegenwet.

<sup>41</sup> Dit levert wel eens problemen op als het gaat om de financiering van een bepaald project.

beheerders noemen<sup>42</sup>. Daarmee hangt nauw samen de leefbaarheid, dit geldt echter voornamelijk voor gemeenten, die de woongebieden herbergen. Een nevendoeel in het verkeersbeleid is veiligheid<sup>43</sup>. De accenten zullen verschillen per beheerder. De beheerder van de rijkswegen Rijkswaterstaat, beheert vooral wegen met een doorstroomfunctie. De doorstroming is dan vooral van belang. Hetzelfde kan gezegd worden voor de wegen met een regionale functie, die in beheer zijn bij de provincies. De gemeentelijke wegbeheerder heeft in de eerste plaats bereikbaarheid en leefbaarheid van woon- en werkgebied als doelstelling. De hoofdlijnen voor het verkeersbeleid worden vastgesteld door de provincies<sup>44</sup>. Afstemming hierover vindt plaats in de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid (ROV's) en de vervoerberaden. Onder andere de wegbeheerders zijn in deze organen vertegenwoordigd. De ROV's stimuleren activiteiten op het gebied van verkeersveiligheid en bevorderen een regionale afstemming<sup>45</sup>. In paragraaf 13.2.2.4 wordt meer aandacht besteed aan de ROV's.

### 13.2.2.3 Financiën

In deze paragraaf komen de financiën van het wegbeheer aan de orde. Van de financiën is vooral van belang te weten wie de verstrekker van het budget is en op welke wijze het budget wordt verstrekt. Omdat er verschillende beheerders zijn, is het lastig om een overzicht te krijgen van de omvang van de verschillende bedragen. Hier zal weinig aandacht aan besteed worden.

De financiën van Rijkswaterstaat komen eerst aan de orde. Deze zijn reeds besproken bij de eerste variant, waar het alleen het hoofdwegennet betrof<sup>46</sup>. Rijkswaterstaat wordt gefinancierd vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De gelden voor het beheer en onderhoud van wegen komen voornamelijk uit het Infrastructuurfonds en het Fonds voor economische structuurversterking. Het ministerie stuurt op output. De financiering is doelgebonden. Het geld wordt geoomerkt en is niet vrij aanwendbaar. Na afloop dient verantwoording te worden afgelegd over de besteding van de gelden. Basis voor de financiering is een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie<sup>47</sup>.

De volgende beheerder is de provincie. De provincie heeft verschillende middelen van financiering. In de eerste plaats heeft de provincie eigen middelen, uit belastingen en heffingen. Daarnaast krijgt de provincie een algemene uitkering uit het provinciefonds. Tenslotte kan de provincie doelgebonden uitkering krijgen, indien aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan<sup>48</sup>. De kosten voor het wegbeheer worden gedeeltelijk uit de algemene middelen van de provincie uit het Provinciefonds. Voor grootschalige projecten wordt vaak gebruik gemaakt van een specifieke uitkering of subsidie.

De waterschappen worden geacht zichzelf zoveel mogelijk te financieren uit belastingopbrengsten en heffingen<sup>49</sup>. Wanneer echter een Rijks- of provinciaal belang speelt bij de taakuitoefening, kan van deze instanties een bijdrage worden verlangd. 90% van de inkomsten van het waterschap bestaan uit de eigen middelen<sup>50</sup>. De waterschappen hanteren een omslag voor de wegen. Het wegenbeheer wordt betaald uit de eigen middelen. Voor het

<sup>42</sup> Deze informatie kwam naar voren uit de interviews. Een lijst van geïnterviewde personen staat in bijlage 1. Daarnaast zijn diverse beleidsplannen, begrotingen en jaarverslagen bestudeerd.

<sup>43</sup> Dit wordt nog eens benadrukt in de perspectievennota Verkeer en Vervoer, 1998, voorloper van het Nationaal Verkeer en Vervoersplan.

<sup>44</sup> Artikel 5 Planwet verkeer en vervoer. Bij de vaststelling van deze hoofdlijn neemt de provincie de onderdelen van het nationale verkeer- en vervoersplan in acht. De invoering van deze wet is nog niet gerealiseerd, maar in het kader van het bestuursakkoord hierover, wordt hierop al wel geanticipeerd.

<sup>45</sup> J. van den Berg, *Van prioriteitenplan tot subsidieverlening*, Rijksuniversiteit Groningen, 1992, pag. 17 e.v.

<sup>46</sup> Hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.2.3.

<sup>47</sup> Onderdeel bedrijfsvoering, begroting ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999.

<sup>48</sup> Van der Pot, Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle, 1995, hoofdstuk 36.

<sup>49</sup> Artikel 98 Waterschapswet.

<sup>50</sup> Van der Pot, Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle, 1995, hoofdstuk 38.

bovenwaterschappelijke wegbeheer van enkele westelijke waterschappen wordt een bijdrage verstrekt uit de algemene middelen van het Rijk<sup>51</sup>.

Voor de gemeenten geldt in grote lijnen hetzelfde als voor de provincies. De gemeente heeft verschillende middelen van financiering. In de eerste plaats heeft de gemeente eigen middelen, uit belastingen en heffingen. Daarnaast krijgt de gemeente een algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Tenslotte heeft de gemeente de mogelijkheid van doeluitkeringen<sup>52</sup>. De eigen middelen van de gemeente vormen slechts 10% van de totale inkomsten. Het wegenbeheer wordt gefinancierd uit de algemene middelen van de gemeente. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van specifieke uitkeringen voor eventueel projecten.

Naast de financiering van het wegbeheer zoals hierboven beschreven, kunnen de verschillende beheerders subsidies ontvangen voor bepaalde maatregelen. Hierbij valt te denken aan Europese gelden, maar ook gelden zoals bijvoorbeeld voor het instellen van 30 km zones.

#### 13.2.2.4 Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid<sup>53</sup>

Een ROV is een overleg- en adviesorgaan waarin alle instanties zijn vertegenwoordigd die zich in de betreffende provincie met verkeersveiligheid bezighouden<sup>54</sup>. De taak van het ROV is het vergroten van het aantal activiteiten op het gebied van verkeersveiligheid en het bewerkstelligen van een betere afstemming van die activiteiten door de betrokken organisaties in de regio. Dit laat de verantwoordelijkheden van de betreffende instanties onverlet. In de ROV zijn vertegenwoordigd: Rijk (regionale directies Rijkswaterstaat), provincie, gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie en particuliere instanties. In de praktijk houdt het ROV zich bezig met overleg, voorlichting, projectbeheer en financiering van projecten. Binnen het ROV vindt afstemming plaats tussen de beheerders onderling, en tussen de beheerders en de handhavers<sup>55</sup>. Hiertoe zijn vaak verschillende werkgroepen opgericht, die zich bezighouden met bepaalde projecten of specifieke onderwerpen. Door de verschillende betrokkenen wordt dit overleg als nuttig en goed ervaren<sup>56</sup>.

Naast de ROV's vindt bestuurlijke afstemming tevens plaats op regioniveau. Dit gebeurt in het zogenaamde regionaal overleg (ook wel verkeers- en vervoersberaad) gebaseerd op het VERDI-akkoord<sup>57</sup>. De afstemming in dit overleg is vooral bestuurlijk. Toekomstige ontwikkelingen in het verkeer- en vervoersbeleid staan centraal. Het gaat in het overleg dan niet om de praktische uitwerking van het beleid, maar om de bestuurlijke inbedding.

#### 13.2.3 Handhaver: Regiopolitie

In deze paragraaf staat de handhaver op het wegennet centraal. Dit is de regiopolitie. Van de politie worden achtereenvolgens behandeld: organisatie en taken, beleidsdoelen en financiën. Daarna zal enige aandacht besteed worden aan het CJIB, als boete-innende instantie.

<sup>51</sup> J. van den Berg, *Van prioriteitenplan tot subsidieverlening*, Rijksuniversiteit Groningen, 1992.

<sup>52</sup> Van der Pot, Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle, 1995, hoofdstuk 37.

<sup>53</sup> Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op: J. van den Berg, *Van prioriteitenplan tot subsidieverlening*, Rijksuniversiteit Groningen, 1992.

<sup>54</sup> In sommige provincies zijn Provinciale Organen voor de Verkeersveiligheid ingesteld, in verband met de grootte van de provincie.

<sup>55</sup> Deze informatie kwam naar voren uit de interviews. Een lijst met geïnterviewde personen staat in bijlage 1.

<sup>56</sup> Deze informatie kwam naar voren uit de interviews. Een lijst met geïnterviewde personen staat in bijlage 1. Ook uit onderzoek blijkt dat de ROV's effectief zijn als het gaat om het initiëren en afstemmen van projecten. Zie ook: D. Schut, *Verkeersmaatregelen op zoek naar subsidie*, Rijksuniversiteit Groningen, 1992.

<sup>57</sup> *Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal*, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999.

### 13.2.3.1 Organisatie en taken

De Nederlandse politie is onderverdeeld in 25 regio's. Deze zijn weer onderverdeeld in districten. Binnen deze districten kan een indeling in wijken gemaakt worden<sup>58</sup>. Naast deze territoriale indeling, kunnen onderdelen van het regiokorps functioneel onderverdeeld worden. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een regionale verkeersdienst<sup>59</sup>. De politieregio's zijn publiekrechtelijke organen sui generis, geschaard onder de zelfstandige bestuursorganen<sup>60</sup>, een vorm van functionele decentralisatie. De wijze waarop de politie is georganiseerd is grotendeels gebaseerd op het onderscheid tussen 'beheer' en 'gezag'. Met beheer wordt bedoeld op het organisatorisch kader waarbinnen de politie functioneert. Het gezag over de politie gaat om de vraag wie uiteindelijk beslist over de inzet van de politie bij ordeverstoring en criminaliteitsbestrijding.

#### *Gezag*

De burgemeester oefent gezag uit daar waar het gaat om openbare orde en hulpverlening<sup>61</sup>. De democratische controle wordt uitgeoefend door de gemeenteraad. De strafrechtelijke handhaving en taken ten dienste van justitie staan onder gezag van de officier van justitie<sup>62</sup>. De democratische controle loopt via de minister van Binnenlandse Zaken naar de Tweede Kamer. Afstemming vindt plaats in het driehoeksoverleg tussen de gezagsdragers en de politieleiding<sup>63</sup>. De betekenis van dit driehoeksoverleg is de laatste decennia voortdurend toegenomen. De bevoegdheidsverdeling lijkt op papier duidelijk, maar werkt in de praktijk diffuus.

#### *Beheer*

De politieregio wordt bestuurd door het regionaal college<sup>64</sup>. Dit college stelt de verschillende stukken vast en houdt controle op het beheer. Daarnaast vinden in alle regio's inhoudelijke discussies plaats over actuele onderwerpen in de regio<sup>65</sup>. Het college bestaat uit de burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie. De korpsbeheerder is voorzitter van het college en wordt bijgestaan door de korpschef, die wel aanwezig is, maar geen lid is van het college. De bestuurlijke inbedding van de politie krijgt vaak vorm in een regionale beheersdriehoek<sup>66</sup>. Dit orgaan bestaat uit de korpsbeheerder, de korpschef en de hoofdofficier van justitie. Hierin komen zaken aan de orde die de dagelijkse gang van zaken betreffen en andere beheersaangelegenheden. Tevens worden in dit orgaan de vergaderingen van het regionaal college voorbereid.

In verschillende organen zitten dus de verschillende betrokkenen tegenover elkaar. De bevoegdheid die zij in dat orgaan hebben is afhankelijk van het onderwerp dat wordt besproken. In de praktijk is dit zeer verweven<sup>67</sup>. In de centrumgemeente binnen de betreffende regio is de personele samenstelling van beide driehoeken gelijk, en op de vergaderingen komen beide onderwerpen tegelijkertijd aan de orde.

<sup>58</sup> In verschillende regiokorpsen zijn de districten onderverdeeld in wijken. Per wijk is dan een buurtagent of een wijkteam actief. Deze informatie kwam naar voren uit de interviews, zie bijlage 1.

<sup>59</sup> In de politieregio Utrecht.

<sup>60</sup> Staatsalmanak 2000.

<sup>61</sup> Artikel 12 lid 1 Politiewet.

<sup>62</sup> Artikel 13 lid 1 Politiewet.

<sup>63</sup> Artikel 14 Politiewet. D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest, J. de Valk, *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle, 1995, pag. 201.

<sup>64</sup> Artikel 22 Politiewet.

<sup>65</sup> L. Gunther Moor, I. Bakker en G. Brummelkamp, *Evaluatie Politiewet 1993, Breedte-onderzoek*, Den Haag, 1998, pag. 44.

<sup>66</sup> L. Gunther Moor, I. Bakker en G. Brummelkamp, *Evaluatie Politiewet 1993, Breedte-onderzoek*, Den Haag, 1998, pag. 60.

<sup>67</sup> U. Rosenthal, G.J.N. Bruinsma, E.R. Muller, E.J. van der Torte en A.W. de Vries, *Evaluatie Politiewet 1993, diepte-onderzoek*, Den Haag, 1998, pag. 230.

De meeste regio's kennen een drielagenstructuur. Naast overleg op regionaal niveau is er een overlegdriehoek op districtsniveau. Hieraan nemen deel: de officier van justitie, de districtschef en de burgemeesters binnen het district. De laatste overlegvorm is op lokaal niveau. Hierin nemen alleen de lokale vertegenwoordigers deel<sup>68</sup>.

Artikel 2 Politiewet omschrijft de taak van de politie: "De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven". De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde valt in drie onderdelen uiteen<sup>69</sup>: de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de openbare handhaving en taken ten dienste van justitie<sup>70</sup>. Naast de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde, heeft de politie tot taak het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Hulpverlening en het geven van raad kunnen soms verhinderen dat situaties ontstaan die uitsluitend nog met repressief optreden kunnen worden beëindigd<sup>71</sup>.

De politieverkeerstaak is sinds de reorganisatie onderdeel geworden van de algemene basispolitiezorg<sup>72</sup>. Uit onderzoek<sup>73</sup> blijkt dat onder de verkeerstaak wordt verstaan:

- handhaving en toezicht verkeersbepalingen
- afhandeling verkeersongevallen
- advisering van de wegbeheerder<sup>74</sup>
- bevordering doorstroming verkeer
- educatie
- projecten

Twee vormen van organisatie van de verkeerstaak kunnen onderscheiden worden. Een eerste model kent een centrale verkeersdienst met ondersteuning op districtniveau. Het andere model kent geen centrale verkeersdienst maar wel ondersteuning op districtsniveau<sup>75</sup>. Deze modellen worden beide onderscheiden naast de basispolitiezorg en de eventuele aanwezigheid van gebiedsprojecten (projecten die opgezet worden vanuit het Bureau Verkeershandhaving van het Openbaar Ministerie).

### 13.2.3.2 Beleidsdoelen

In het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002<sup>76</sup> wordt verkeersveiligheid als beleidsthema genoemd voor de politiekorpsen. De verkeersveiligheid moet worden vergroot, ofwel de aantallen verkeersongevallen moeten omlaag. Door handhaving van verkeersregels op een aantal speerpunten moet dit worden bereikt. Deze speerpunten zijn:

- snelheidsovertredingen
- door rood licht rijden
- alcoholgebruik
- handhaven van de gordel draagplicht
- handhaven van de helm draagplicht

<sup>68</sup> L. Gunther Moor, I. Bakker en G. Brummelkamp, *Evaluatie Politiewet 1993, Breedte-onderzoek*, Den Haag, 1998, pag. 57.

<sup>69</sup> D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest, J. de Valk, *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle 1995, pag.39 e.v.

<sup>70</sup> Deze taken worden onderscheiden in artikel 1 lid 1 Politiewet

<sup>71</sup> Zie. TK 16812, nr.3, pag. 9

<sup>72</sup> J.A.M.M. Vissers, M.I. Zeilstra, H.J Fokkema, *De politieverkeerstaak na de reorganisatie*, Traffic Test 1995, pag. 8. E.M.L. Martens, M.P. Hacking, M.P.H. Huijben, *De politieverkeerstaak en tijd voor toezicht*, Utrecht, 1998, pag. 5 e.v.

<sup>73</sup> E.M.L. Martens, M.P. Hacking, M.P.H. Huijben, *De politieverkeerstaak en tijd voor toezicht*, Utrecht, 1998, pag. 12 e.v.

<sup>74</sup> Artikel 24 Besluit administratieve bepalingen inzake wegverkeer.

<sup>75</sup> E.M.L. Martens, M.P. Hacking, M.P.H. Huijben, *De politieverkeerstaak en tijd voor toezicht*, Utrecht, 1998, pag. 10 e.v.

<sup>76</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 345, nr. 1.

Ook de gebiedsprojecten zijn gericht op deze speerpunten, en moeten de handhaving op deze punten intensiveren, naast de reguliere handhaving van het verkeer door de regiokorpsen. Veiligheid lijkt dus de hoofddoelstelling van de politiekorpsen ten aanzien van het verkeer te zijn<sup>77</sup>. Doorstroming speelt buiten het hoofdwegennet wellicht een minder grote rol, bereikbaarheid is dan eerder een doelstelling<sup>78</sup>. De algemene beleidsdoelstelling wordt omgezet in meetbare ijkpunten die een regiokorps moet halen, om dit doel te bereiken. Hierbij valt te denken aan aantallen constateringen. In de toekomst is het de bedoeling dat voor iedere politieregio Ragioplannen voor het verkeer worden opgesteld in samenwerking met de wegbeheerders.

### 13.2.3.3 Financiën

Ieder jaar wordt door de minister van Binnenlandse Zaken de doeluitkering vastgesteld waarin de financiering van de regiokorpsen wordt aangegeven<sup>79</sup>. Het financieringsstelsel is uitgewerkt in het Besluit financiën regionale politiekorpsen, de Financierings-AMvB<sup>80</sup>. De grondslagen van dit stelsel zijn de volgende:

- integrale financiering van de politiezorg op regionaal niveau, dus zo min mogelijk bijzondere bedragen;
- geen open-eind-regeling;
- de opbouw van budgetmaatstaven houdt rekening met verschillen tussen regionale korpsen;
- een doorzichtig, flexibel, objectief en controlebaar stelsel;
- financieel toezicht;
- plicht tot (verantwoording) informatie<sup>81</sup>.

De regiokorpsen ontvangen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken een algemene bijdrage<sup>82</sup>. Dit bedrag wordt volgens vaste maatstaven verstrekt. De regiokorpsen dienen zelf over de besteding van het budget te beslissen. De minister kan echter wel voorwaarden aan de bijdrage verbinden. Deze voorwaarden zijn vaak algemeen van aard. Het is aan de korpsen om deze voorwaarden om te zetten in concrete taakstellingen. Als dit de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft, dient overleg plaats te vinden met de minister van Justitie. Naast de algemeen bijdragen kan een bijzondere bijdrage worden verleend. Hieraan kunnen voorwaarden worden verbonden<sup>83</sup>.

De verkeerstaak van de politie wordt gefinancierd vanuit de algemene bijdrage van de minister van Binnenlandse Zaken. Voor bepaalde projecten ten aanzien van het verkeer kunnen bijzondere bijdragen verstrekt worden<sup>84</sup>. Indien binnen een regio een gebiedsproject wordt opgestart, krijgen de korpsen een speciale toelage om verkeer te handhaven. Deze bijdrage wordt verstrekt op basis van een contract. Contractbreuk leidt tot vermindering of verval van de bijdrage. De bijdragen voor de gebiedsprojecten worden verstrekt door het Bureau Verkeershandhaving van het Openbaar Ministerie.

Gegevens over de kosten van handhaving zijn moeilijk verkrijgbaar door de veelheid aan betrokken organisaties. Wel is in het kader van de gebiedsprojecten een standaardbegroting beschikbaar, waarop de kosten worden berekend voor een bepaald aantal overtredingen. Hier zou een indicatie van de kosten van 1 constatering uit kunnen worden afgeleid. Dit

<sup>77</sup> *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 345, nr. 1, pag. 23.

<sup>78</sup> Zie ook paragraaf 13.2.2.2.

<sup>79</sup> Artikel 44 lid 1 Politiewet

<sup>80</sup> Besluit van 28 maart 1994, Stb. 1994, nr. 263, laatst gewijzigd bij besluit van 19 augustus 1999, Stb. 1999, 359

<sup>81</sup> D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest, J. de Valk, *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle 1995, pag 297 e.v.

<sup>82</sup> Artikel 2, Besluit financiën regionale politiekorpsen.

<sup>83</sup> Artikel 3, Besluit financiën regionale politiekorpsen.

<sup>84</sup> Dit gebeurt bijvoorbeeld indien een korps voor een bepaald project enige deskundigen wil aantrekken. Dergelijke projecten worden, indien zij handhaving betreffen, gefinancierd vanuit het ministerie van Justitie.

vermenigvuldigd met het totaal aantal constateringen van mulderfeiten door de regiokorpsen zou een indicatie kunnen geven van de kosten van handhaving. Op deze wijze gerekend zouden de totale handhavingskosten rond de 230 miljoen komen te liggen<sup>85</sup>. De totale opbrengst van de constateringen van mulderfeiten door de regiokorpsen is ongeveer 376 miljoen. Ook dit bedrag is slechts een indicatie<sup>86</sup>. Het systeem lijkt kostendekkend te zijn.

#### 13.2.3.4 Centraal Justitieel Incassobureau

Het Centraal Justitieel Incassobureau, is het incassobureau voor het ministerie van Justitie. Dit orgaan is verantwoordelijk voor het innen van de boetes die op grond van de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving van het Verkeer (WAHV). Het CJIB is een agentschap van het ministerie van Justitie, onder het directoraat-generaal preventie, jeugd en sancties<sup>87</sup>. Voor het orgaan geldt de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Binnen de organisatie is er beheersvrijheid

Het CJIB is opgericht in het kader van de Wet Mulder, om de inning van de boetes efficiënter en effectiever te doen laten verlopen. Onneweer constateert in haar proefschrift, dat het CJIB in zijn doelstelling is geslaagd<sup>88</sup>. De efficiëntie en effectiviteit zijn in latere jaren alleen nog maar groter geworden. Het percentage van betaling bij de initiële beschikking is (sinds 1994) gestegen, van 81,6% in 1994 naar 89,3% in 1998<sup>89</sup>. Het CJIB constateert een duidelijk handhavingseffect. De gemiddelde boeteopbrengst is al jaren redelijk stabiel, terwijl er twee keer een boete-indexering van 10% heeft plaatsgevonden en de parkeerboetes en alcoholboetes sterk zijn verhoogd. Hieruit valt een handhavingseffect waar te nemen. In de laatste jaren is het aantal constateringen gestegen, maar er worden minder zware delicten gepleegd, het boetebedrag wordt lager. Meer mensen rijden te hard, maar de overtreding is minder zwaar<sup>90</sup>.

De inning van de boete door het CJIB is voor het grootste deel geautomatiseerd. De inning van een mulderbon kost ongeveer acht gulden. Er zijn diverse aangevers<sup>91</sup>, verdeeld over de politieregio's. Voor het CJIB is het geen probleem om andere of meer aangevers te verwerken, de organisatie kan door de automatisering snel meegroeien met de omgeving<sup>92</sup>.

#### 13.2.4 Vergelijkingspunten huidige situatie

In deze paragraaf worden de vergelijkingspunten voor de huidige situatie besproken. Dit om een goede vergelijking met de verschillende varianten mogelijk te maken. De vergelijkingspunten worden in dezelfde volgorde behandeld als waarin ze bij de vorige varianten zijn behandeld. Achtereenvolgens zijn dit: aansturing van de handhavende organisatie, verantwoording aan de burger (*hoofdgroep extern toezicht op de handhaver*), deskundigheid van de organisatie, deskundigheid ten aanzien van de handhaving (*hoofdgroep kwaliteit ten aanzien van de handhaving*), aanwezige mogelijkheden voor

<sup>85</sup> F 6.830.838,-/122.523 constateringen x 4.125.766 constateringen = f 230.017.541,-. Cijfers: Standaardbegroting Regioplan Verkeerhandhaving, Jaarverslag CJIB 1998. Daar binnen de regioplannen ook niet-mulderfeiten worden geconstateerd, en de kosten van een handhavingsproject wellicht anders zijn dan de kosten van reguliere handhaving, is dit bedrag niet meer dan een indicatie van de kosten van handhaving.

<sup>86</sup> Het aantal constateringen door de regiokorpsen: 4.125.766 x het gemiddeld initiële boetebedrag: f 91,21 = f 376.311.117,-. Dit bedrag is een indicatie. Het boetebedrag is initieel en een deel daarvan zal niet betaald worden, een ander deel zal verhoogd worden door te late betaling.

<sup>87</sup> Miljoenennota 1999.

<sup>88</sup> A.W. Onneweer, *Effecten van bestuurlijke boetes*, Kluwer, Deventer, 1997.

<sup>89</sup> Jaarverslagen CJIB, 1994, 1998.

<sup>90</sup> Jaarverslagen CJIB. Deze informatie kwam ook naar voren uit de gesprekken met de informanten (sleutelpersonen) van de betrokken organisaties. Een lijst van geïnterviewde personen staat in bijlage 1.

<sup>91</sup> Aangevers bij het CJIB zijn de politiekorpsen en andere klanten die hun beschikkingen door het CJIB laten innen.

<sup>92</sup> Deze informatie kwam naar voren uit de gesprekken met de informanten (sleutelpersonen) van de betrokken organisaties. Een lijst van geïnterviewde personen staat in bijlage 1.

effectiviteit en doelbereiking, afstemming tussen de beheerder en de handhaver, handhavingsniveau (*hoofdgroep handhavingsprestatie*), en totaaleffecten.

#### 13.2.4.1 Aansturing van de handhavende organisatie

De aansturing van de regiopolitie wordt gezien op drie elementen: beslisbevoegdheid, financiële aansturing en de controle over informatie. Dit zijn drie instrumenten voor het Rijk om de regiopolitie aan te sturen.

Zoals al uit paragraaf 13.2.3.1 bleek, heeft de regiopolitie een ingewikkelde besturing. De regiokorpsen worden bestuurd door het regionaal college. In dit college wordt het beleidsplan vastgesteld. De regionale colleges houden zich voornamelijk bezig met het management ten behoeve van de regio<sup>93</sup>. De districten hebben eigen zeggenschap over de inzet van mensen en middelen<sup>94</sup>. De beslisbevoegdheid over de inzet van mensen en middelen ten behoeve van het verkeer ligt daarmee bij de gezagsdriehoek van de districten. Ook komt verkeer als gezagsonderwerp het meest aan de orde in de districts-gezagsdriehoek<sup>95</sup>. De beslisbevoegdheid ligt echter binnen de grenzen van het beleidsplan dat is vastgesteld door het regionaal college. Het Rijk heeft vrijwel geen feitelijke beslisbevoegdheid binnen de regiokorpsen.

De financiën van de regiopolitie kwamen reeds aan de orde in paragraaf 13.2.3.3. De verkeershandhaving wordt gefinancierd vanuit de algemene bijdrage van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De regiokorpsen beslissen zelf over de besteding. Voor de minister ligt de enige sturingsmogelijkheid in de voorwaarden die hieraan verbonden kunnen worden. Hier is echter niet intensief gebruik van gemaakt. De financiële sturing binnen de gebiedsprojecten is sterk. De korpsen ontvangen de subsidie alleen als aan het contract is voldaan. De bijdrage wordt verstrekt door het Bureau Verkeershandhaving van het Openbaar Ministerie. Het Rijk kan weinig invloed uitoefenen op de besteding van de financiën door de regiokorpsen.

Tot slot is een element van aansturing de controle over informatie. De korpsbeheerder is verantwoordelijk schuldig aan het regionaal college<sup>96</sup>. De korpsbeheerder is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het beleidsplan. Het regionaal college stelt ieder jaar de organisatie, formatie, begroting, jaarrekening, beleidsplan en jaarverslag vast<sup>97</sup>. Daartegen kan de korpsbeheerder in beroep gaan bij de commissaris van de Koningin. De korpsbeheerder dient de stukken in overeenstemming te brengen met het besluit van de procureur generaal en de commissaris van de Koningin. Daarnaast bestaat geen sanctiemogelijkheid. Het Rijk heeft geen sterk controlemiddel op de regiokorpsen, ingrijpen is niet mogelijk. Geconcludeerd kan worden dat de externe aansturing van de regiopolitie door het Rijk zwak is. Het Rijk heeft weinig middelen van aansturing: beslisbevoegdheid, aansturing via de financiën of controlemiddelen.

#### 13.2.4.2 Verantwoording aan de burger

Met de afstand tot de burger wordt geduimd op de democratische afstand tussen burger en handhaver. Om dit te meten wordt gezocht naar het eerste democratische lichaam binnen, of in de aansturing van de handhavende organisatie. Voor de regiopolitie geldt de volgende keten:

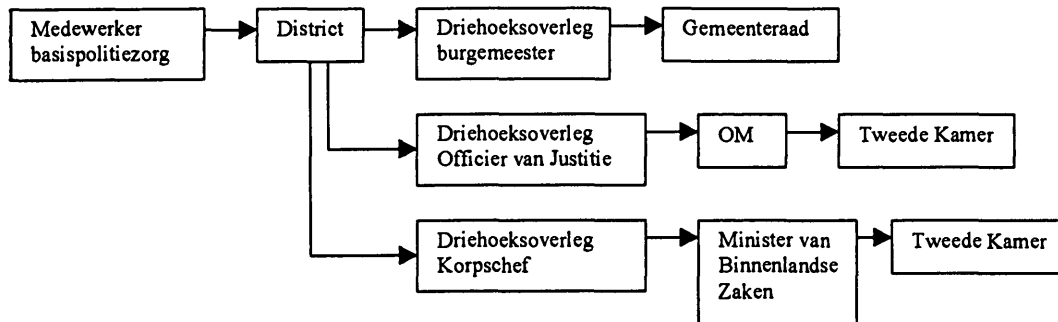
<sup>93</sup> L. Gunther Moor, I. Bakker en G. Brummelkamp, *Evaluatie Politiewet 1993, Breedte-onderzoek*, Den Haag, 1998.

<sup>94</sup> Artikel 36 lid 2, Politiewet 1993.

<sup>95</sup> U. Rosenthal, G.J.N. Bruinsma, E.R. Muller, E.J. van der Torte en A.W. de Vries. *Evaluatie Politiewet 1993, diepte-onderzoek*, Den Haag, 1998.

<sup>96</sup> Artikel 30 Politiewet 1993.

<sup>97</sup> Artikel 31 Politiewet 1993.



Gekozen is voor de verantwoording via de districten, omdat daar de feitelijke beslissingen worden genomen. Verantwoording via het regionaal college vergt een aantal stappen extra, maar komt op hetzelfde uit. De verantwoording aan de burger verloopt via een complexe keten. Via de Tweede Kamer kan de burger de politie ter verantwoording roepen. Voor wat betreft de openbare orde handhaving kan verantwoording via de gemeenteraad aan de gezagsdriehoek worden gevraagd. De burgemeester is echter benoemd, en niet democratisch gekozen. Vaak wordt gesproken over het democratische gat in de aansturing van de politie<sup>98</sup>.

#### 13.2.4.3 Deskundigheid van de organisatie

De deskundigheid van de organisatie wordt gezien aan de hand van de volgende elementen: ervaring, de aard van de taak en de prioriteit van de taak. De handhaving van mulderfeiten is een rechtshandhavende taak. De taak van de politie houdt onder andere de strafrechtelijke handhaving in. De aard van de taak past daarmee goed bij de overige taken van de organisatie. Binnen de politie is de nodige ervaring met verkeershandhaving aanwezig. De organisatie bezit de deskundigheid ten aanzien van de handhaving. Ongevallenanalyses en verdere gegevens over de veiligheid van wegen worden echter aangeleverd door de wegbeheerders<sup>99</sup>. De politie houdt deze gegevens daarnaast vaak zelf bij. Aan de hand van deze gegevens bepaalt de politie waar handhaving, op welke wijze plaats zal vinden.

Verschillende onderzoeken zijn uitgevoerd waarin de prioriteit van de verkeerszaak binnen de politie aan de orde kwam<sup>100</sup>. In de verschillende rapporten wordt melding gemaakt van het feit dat binnen de regiokorpsen de verkeerszaak geen prioriteit heeft. Het verkeer wordt niet beschouwd als kerntaak. De specialisatie rond deze taak is sterk afgenomen. Binnen de basispolitiezorg wordt ongeveer 17% van de tijd aan de verkeerszaak besteed<sup>101</sup>. Binnen de verkeerszaak heeft de handhaving geen prioriteit, het afhandelen van ongevallen wel. Dit probleem is gesignaleerd en men is meer aandacht gaan besteden aan het verkeer. Verschillende maatregelen zijn genomen om de handhaving te intensiveren. Hierbij kan gedacht worden aan het gebiedsgerichte verkeerstoezicht door het Bureau Verkeershandhaving<sup>102</sup>, of aan de projecten van de verschillende ROV's. Daarnaast wordt het gesignaleerde gebrek aan verkeershandhaving door de korpsen opgelost door in projecten meer te gaan handhaven<sup>103</sup>. Voor de verkeerszaak is veelal geen specifiek budget aanwezig. Naast de medewerkers basispolitiezorg zijn weinig specialistische medewerkers verkeer

<sup>98</sup> J. de Ridder, *De externe besturing van de politie*, in: *Beleidswetenschap 1999-3*.

<sup>99</sup> Dit valt onder de taak van de wegbeheerders. Deze verzamelen de gegevens, de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer voert de analyses uit. Deze informatie kwam naar voren uit de interviews, zie bijlage 1.

<sup>100</sup> J.A.M.M. Vissers, M.I. Zeilstra, H.J. Fokkema, *De politieverkeerszaak na de reorganisatie*, Traffic Test, 1995. IBO-V, *Tijd voor toezicht*, Den Haag, 1997. E.M.L. Martens, M.P. Hacking, M.P.H. Huijben, *De politieverkeerszaak en Tijd voor Toezicht*, Berenschot, 1998.

<sup>101</sup> E.M.L. Martens, M.P. Hacking, M.P.H. Huijben, *De politieverkeerszaak en Tijd voor Toezicht*, Berenschot, 1998, pag. 8.

<sup>102</sup> Dit Bureau heeft de handhaving in bepaalde gebieden geïntensiveerd naar aanleiding van het geconstateerde probleem.

<sup>103</sup> Deze informatie kwam naar voren uit de interviews, zie bijlage 1.

aanwezig (tussen de 1%-2% van de medewerkers binnen de korpsen)<sup>104</sup>. De omvang van de verkeershandhavingstaak leidt daarmee niet tot een hogere prioriteit voor het verkeer<sup>105</sup>. De prioriteit van het verkeer is nog niet hoog<sup>106</sup>, maar een stijgende aandacht voor verkeer is merkbaar.

#### 13.2.4.4 Deskundigheid ten aanzien van de handhaving

De deskundigheid die benodigd is om mulderfeiten te handhaven wordt afgeleid uit de ervaring van de handhaver met de taak en eisen die aan de taak kunnen worden gesteld. Op het wegennet worden mulderfeiten gehandhaafd door de regiokorpsen. De politie is van oudsher de instantie die belast is met de handhaving van het recht, waaronder het verkeersrecht<sup>107</sup>. De politieverkeerstaak heeft vooral de laatste jaren een ontwikkeling doorgemaakt van een specialistische taak naar een integraal onderdeel van de algemene politietoekening. Daar waar de verkeershandhaving eerst door verkeersdiensten werd uitgevoerd, zijn er nu nog maar een paar verkeersdiensten, die voornamelijk projecten coördineren. De handhaving wordt verricht binnen de basispolitiezorg<sup>108</sup>. Naast de verkeershandhaving in de basispolitiezorg, wordt binnen de korpsen vaak op projectmatige wijze aandacht besteed aan het verkeer. Daarnaast is het Bureau Verkeershandhaving van het Openbaar Ministerie bezig met gericht verkeerscontrole op bepaalde gebieden. De politie heeft dus een ruime ervaring met verkeershandhaving.

Voor de handhaving van mulderfeiten is toezichtbevoegdheid vereist, het gaat om een administratiefrechtelijke wet. Zoals echter uit eerdere deelrapporten bleek<sup>109</sup>, moeten ambtenaren om aangewezen te kunnen worden opsporingsbevoegdheid bezitten<sup>110</sup>. De handhaving van mulderfeiten wordt uitgevoerd door de politieagenten in de basispolitiezorg. Deze politieambtenaren bezitten opsporingsbevoegdheid. De medewerkers in de basispolitiezorg zijn ingeschaald in loonschaal 6 of 7, terwijl de verkeerssurveillanten en de medewerkers binnen de gebiedsprojecten worden ingeschaald in 5 of 6.

#### 13.2.4.5 Aanwezige mogelijkheden voor effectiviteit en doelbereiking

Een belangrijk vergelijkingspunt is de vraag of de handhaving van mulderfeiten effectief is. Er wordt bezien of de handhavende instantie in staat is in het licht van de beleidsdoelstelling een complete afweging te maken ten aanzien van de middelen waarmee het doel bereikt kan worden. Zoals al eerder aangegeven kan gekozen worden op twee niveaus: handhaven of een infrastructurele aanpassing, en binnen handhaven kan gekozen worden voor een bepaalde methode of een bepaald feit.

In de huidige situatie hebben de regiokorpsen de bevoegdheid om verkeersvoorschriften te handhaven op basis van de wet<sup>111</sup>. De verschillende wegbeheerders hebben de bevoegdheid om een eventuele infrastructurele aanpassing te maken<sup>112</sup>. De beide bevoegdheden liggen niet

<sup>104</sup> M.M. Martens, M.P. Hacking, M.P.H. Huijben, *De politieverkeerstaak en Tijd voor Toezicht*, Berenschot, 1998, pag. 7.

<sup>105</sup> Zie voor de verantwoording in hoofdstuk 3.

<sup>106</sup> Getuige de laatste politie evaluatie waaruit naar voren kwam dat verkeer maar zelden een onderwerp op de agenda van de districten en regio's is. L. Gunther Moor, I. Bakker en G. Brummelkamp, *Evaluatie Politiewet 1993, Breedte-onderzoek*, Den Haag, 1998.

<sup>107</sup> D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest, J. de Valk, *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle, 1995, pag. 9 e.v.

<sup>108</sup> J.A.M.M. Vissers, M.I. Zeilstra, H.J. Fokkema, *De politieverkeerstaak na de reorganisatie*, Traffic Test, 1995, pag. 3. E.M.L. Martens, M.P. Hacking, M.P.H. Huijben, *De politieverkeerstaak en Tijd voor Toezicht*, Berenschot, 1998, pag. 6.

<sup>109</sup> Paragraaf 5.2.4.4.

<sup>110</sup> Artikel 2 Besluit Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften.

<sup>111</sup> Artikel 2 Politiewet 1993.

<sup>112</sup> Deze keus is vaak gebonden aan verschillende regels, bijvoorbeeld uit Duurzaam Veilig.

bij dezelfde instantie. De situatie lijkt sub-optimaal. De keus tussen handhaven of aanpassen van de weg behoeft overleg tussen handhaver en beheerder<sup>113</sup>.

De keus om te handhaven door middel van staandehouding of door middel van technische registratie is de bevoegdheid van het regiokorps. Handhaving is immers haar wettelijke taak. Deze bevoegdheden lijken in dezelfde hand te zijn, een optimale situatie. De radarpalen behoren echter tot de inrichting van de weg. Hierover dient afstemming plaats te vinden met de wegbeheerders. De regiokorpsen kunnen zelfstandig bepalen de handhaving wordt ingezet. Hierbij zijn zij echter wel gebonden aan het landelijke beleidsplan. In het Beleidsplan Nederlandse Politie is besloten dat de handhaving gericht wordt op vijf speerpunten: snelheid, alcohol, rood licht, gordelplicht en helm draagplicht. De wegbeheerders kunnen hierop geen invloed uitoefenen. Zoals uit de vorige paragraaf naar voren kwam bestaat het grootste deel van de constatering uit snelheidsovertredingen.

De doelstelling van de regiokorpsen ten aanzien van het verkeer is in de eerste plaats het bevorderen van de veiligheid<sup>114</sup>. Veiligheid is een doelstelling uit het verkeersbeleid: bereikbaarheid, doorstroming, veiligheid en mobiliteit<sup>115</sup>. Het accent ligt bij de regiokorpsen op de veiligheid. Voorzover de regiopolitie bevoegd is, maakt zij haar afweging voor de keus van een handhavingsmiddel in het licht van de algemene beleidsdoelstellingen. De afweging om tot een optimale inzet van middelen te komen dient echter samen met de wegbeheerder te worden gemaakt. De politie is hiertoe niet zelfstandig bevoegd.

#### 13.2.4.6 Afstemming van beheer en handhaving

De afstemming tussen de beheerder van een weg en de handhaver van mulderfeiten op die weg wordt gemeten aan de hand van de afstand tussen beide organisatie en de vrijheid tot handelen die beide organisaties bezitten. Allereerst is van belang te weten of er overleg plaatsvindt tussen beheerder en handhaver.

Op basis van artikel 24 van het BABW<sup>116</sup> dient over verkeersbesluiten (inrichting van wegen, plaatsen van borden) overleg plaats te vinden met de regiopolitie. Dit overleg vindt regelmatig plaats, indien een van beide partijen aangeeft wensen te hebben ten aanzien van de handhaving of het wegbeheer<sup>117</sup>. Daarnaast is er binnen de ROV's regelmatig contact, vooral gericht op de verkeersveiligheid. Tevens is er regionaal overleg (bestuurlijk) op basis het VERDI-akkoord. Binnen het driehoeksoverleg wordt tevens aandacht aan het verkeer besteed. Tot slot is er specifiek overleg over de handhaving van verkeersvoorschriften. Dit gebeurt binnen gebiedsprojecten. Samen met de wegbeheerders worden de gebieden die in aanmerking komen voor een dergelijk project bepaald<sup>118</sup>. De wegbeheerders onderling overleggen projectmatig (indien de wegvakken van verschillende beheerders op elkaar aansluiten).

Verschillende ketens komen op die manier aan de orde: van wegbeheerder naar handhaver over de inrichting van de weg, binnen de ROV's, binnen het regionaal overleg, en van het gebiedsproject naar de wegbeheerder.

---

<sup>113</sup> Deze afstemming vindt veelal plaats binnen de ROV's. Dit kwam naar voren uit de interviews. Een lijst van informanten staat in bijlage 1.

<sup>114</sup> Paragraaf 13.2.3.2.

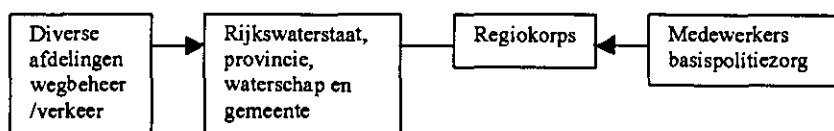
<sup>115</sup> Dit wordt benadrukt in de perspectievennota Verkeer en Vervoer, 1999, voorloper van het Nationaal Verkeer en Vervoersplan.

<sup>116</sup> Besluit administratieve bepalingen inzake wegverkeer, 16 juli 1990.

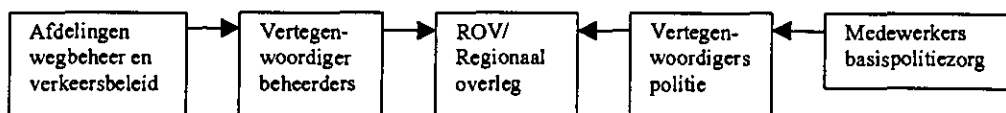
<sup>117</sup> Hierbij wordt bedoeld op zaken die binnen het taakgebied van de betreffende beheerder vallen. Landelijke projecten komen veelal aan de orde in het ROV. Voor deze projecten wordt vaak een aparte projectgroep ingesteld.

<sup>118</sup> Bureau Verkeershandhaving, *Voortgangsrapportage gebiedsprojecten 1999*, Bloemendaal, 1999.

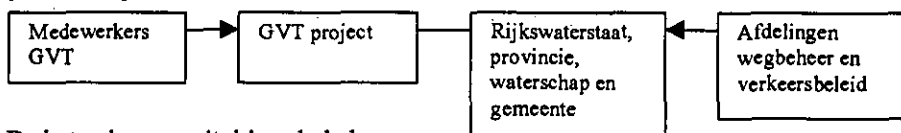
De eerste keten van organisatieschakels ziet er als volgt uit:



De keten bestaat uit drie schakels, waarbinnen een schakel naar een andere organisatie. De volgende keten is het overleg binnen het ROV, hetzelfde geldt voor de derde keten, het regionaal overleg:



De keten bestaat uit vier schakels. De laatste keten beschrijft de situatie bij een gebiedsproject:



De keten bestaat uit drie schakels.

Naast de afstand is de vrijheid tot handelen van belang. Kunnen de verschillende betrokkenen geen toezeggingen doen, omdat de bevoegdheid niet aanwezig is, dan lijkt het overleg zinloos. De zelfstandigheid tot handelen wordt gezien aan de hand van de mate van decentralisatie. Dit is reeds behandeld in de paragrafen 13.2.2.1 en 13.2.3.1. De politieregio's zijn publiekrechtelijke organen sui generis, geschaard onder de zelfstandige bestuursorganen, een vorm van functionele decentralisatie. Zij bezitten zelfstandigheid tot handelen. De gemeenten en provincies zijn territoriaal gedecentraliseerde overheidsorganen. Zij bezitten zelfstandigheid tot handelen. De regionale directies zijn territoriaal gedeconcentreerd. Feitelijk is er wel sprake van beleidsvrijheid, maar er is minder zelfstandigheid tot handelen dan bij de eerder genoemde instanties. De waterschappen zijn functioneel gedecentraliseerde organen, de verkeerstaak behoort tot hun autonome bevoegdheid. De waterschappen kunnen zelfstandig handelen.

#### 13.2.4.7 Handhavingsniveau

Het handhavingsniveau staat centraal in deze paragraaf. Het handhavingsniveau wordt gedefinieerd als het aantal constateringen dat wordt verricht met een bepaald budget door een bepaald aantal mensen. In deze paragraaf over de huidige situatie worden gegevens gepresenteerd over de inspanning van de korpsen en het aantal constateringen dat dit oplevert bij een gegeven wijze van financiering. Bij de verschillende sub-varianten kan dan een uitspraak worden gedaan over het te verwachten handhavingsniveau aan de hand van een gegeven wijze van financieren. De financiering kan op output of input plaatsvinden. Beide methoden van financiering kunnen begrensd zijn of een open einde hebben.

De regiokorpsen hebben in 1998 4.125.766 mulderfeiten geconstateerd (waarvan 13.7% door middel van staandhouding)<sup>119</sup>. Hieronder vallen ook de gebiedsprojecten: 841.780 constateringen (20% van het totaal). Het grootste deel van de constateringen bestaan uit constateringen van overtreding van de maximumsnelheid. Uit eerder onderzoek<sup>120</sup> is naar voren gekomen dat ongeveer 770 fte bij de verschillende korpsen in verkeersondersteuning

<sup>119</sup> CJIB, *Jaarverslag 1998*, Leeuwarden, 1999.

<sup>120</sup> E.M.L. Martens, M.P. Hacking, M.P.H. Huijben, *De politieverkeerstaak en tijd voor toezicht*, Utrecht, 1998, pag. 6.

wordt gestoken<sup>121</sup>. Daarnaast besteden de medewerkers basispolitiezorg zo'n 17% van hun tijd aan het verkeer<sup>122</sup><sup>123</sup>. Het is echter niet bekend hoeveel medewerkers basispolitiezorg er zijn. Zoals eerder duidelijk is geworden, worden de korpsen op input gefinancierd<sup>124</sup>, hierdoor ontstaat geen prikkel tot handhaven. Voor 20% van het aantal constateringen geldt een outputfinanciering<sup>125</sup>. Daarbij wordt ook de voorwaarde gesteld dat de reguliere taakstelling wordt gehaald. In de regio's waar een gebiedsproject bezig is, kan dus gezegd worden dat de gehele verkeerstaak output gefinancierd is. Dit geldt voor 7 van de 25 korpsen.

Geconcludeerd mag worden dat het handhavingsniveau wordt bereikt bij 30% outputfinanciering en 70% inputfinanciering. De inspanning is moeilijk meetbaar. Wel is bekend dat het grootste deel van de constateringen wordt bereikt door middel van technische registratie. Hierdoor ontstaat een eenzijdige gerichtheid op het constateren van snelheidsovertredingen. Uit verschillende notities blijkt dat het handhavingsniveau ten aanzien van het verkeer door velen te laag wordt gevonden<sup>126</sup>.

#### 13.2.4.8 Totaaleffecten

In deze paragraaf worden de elementen besproken die niet binnen het kader passen, maar toch van belang kunnen zijn. Hierbij gaat het om: eenheid in het handhavingsbeleid, een evenredige allocatie van middelen en de eenvoud van het handhavingssysteem<sup>127</sup>.

Eenheid in het handhavingsbeleid wordt gewaarborgd doordat een landelijk beleidsplan richtgevend is<sup>128</sup>. Daarnaast zijn er de gebiedsprojecten die centraal gecoördineerd worden. Wat echter van belang is, is dat de regiokorpsen genoeg vrijheid bezitten om het handhavingsbeleid op de regio toe te spitsen, hetgeen ook binnen de gebiedsprojecten gebeurt. Enige mate van eenheid is van belang, maar ook de gebiedsgerichte handhaving is van belang. Nadeel van deze situatie is dat de allocatie van middelen per gebied kan verschillen. Door de gebiedsprojecten wordt dit centraal geregeld, maar buiten de gebiedsprojecten is het aan de korpsen om tijd en geld te besteden aan het verkeer. Hierdoor kunnen grote verschillen optreden in de allocatie van middelen tussen de verschillende korpsen. De handhaving van mulderfeiten wordt in de huidige situatie verricht door de regiokorpsen. Van alle andere verkeersfeiten is de regiopolitie ook de handhaver. Het systeem lijkt eenvoudig.

#### 13.2.5 Conclusie

Het beheer van het wegennet wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten en enkele waterschappen. De wegen variëren van 30 km zones binnen de bebouwde kom, tot doorgaande autowegen die onderdeel zijn van het hoofdverbindingennet. Op al deze gebieden is de regiopolitie van oudsher de handhaver van verkeersregels. Om de mulderfeiten binnen het verkeer te kunnen handhaven bezitten de medewerkers in de basispolitiezorg opsporingsbevoegdheid. Voor de handhaving van mulderfeiten is toezichtbevoegdheid echter voldoende.

---

<sup>121</sup> Hierbij valt te denken aan technisch onderzoek, radarcontrole, administratieve verwerking, coördinatie en afstemming en externe vertegenwoordiging.

<sup>122</sup> Binnen de verkeerstaak wordt het meeste tijd besteed aan de afhandeling van ongevallen, niet aan de handhaving.

<sup>123</sup> Indien een gebiedsproject bestaat binnen een regio komen er ongeveer 28 full time medewerkers verkeer bij Bureau Verkeershandhaving, *Standaardbegroting regioplan handhaving*, Bloemendaal, 1999. Deze medewerkers komen uit het regiokorps waar het betreffende gebiedsproject is geplaatst.

<sup>124</sup> Paragraaf 13.2.3.3.

<sup>125</sup> De gebiedsprojecten.

<sup>126</sup> Zie hiervoor onder andere *Tijd voor Toezicht en het Beleidsplan Nederlandse Politie*.

<sup>127</sup> De fusiekosten en de left overs zijn pas bij de varianten van belang.

<sup>128</sup> Zowel het beleidsplan voor de politie, als de beleidsplannen voor verkeer en vervoer.

De verantwoordelijke minister bezit de mogelijkheid tot financiële sturing, daar is echter nog weinig gebruik van gemaakt. Binnen de gebiedsprojecten bestaat een sterke financiële sturing (op output). De aansturing door het regionaal college is op hoofdlijnen, terwijl binnen het districtsoverleg de beslissingen ten aanzien van de inzet van mensen en middelen worden genomen. Het Rijk bezit weinig middelen om de regiokorpsen te kunnen aansturen. Ook de democratische verantwoording verloopt moeizaam, er kan gesproken worden van een democratisch gat.

De verkeershandhavingstaak past goed bij de andere taken van de politie, en is sterk geïntegreerd in de basispolitiezorg. Hoewel het verkeer een tijdlang weinig prioriteit heeft gehad, groeit de aandacht voor het verkeer. Tussen de wegbeheerders en de handhaver van mulderfeiten vindt op verschillende manieren overleg plaats. Binnen de ROV's of het regionaal overleg, maar ook regelmatig over praktische aangelegenheden. Daarnaast vindt afstemming plaats binnen de gebiedsprojecten. Uitzonderd de regionale directies zijn bezitten de betrokken instanties een zelfstandige bevoegdheid tot handelen.

In 1998 hebben de regiokorpsen ruim 4 miljoen mulderfeiten geconstateerd. De gebiedsprojecten worden output gefinancierd, in de regio's waar dit niet gebeurt wordt gefinancierd op input. Een financiële prikkel is aanwezig in de outputfinanciering. Het is moeilijk iets te zeggen over het totaal aantal medewerkers dat zich bezig houdt met verkeershandhaving. Rond de 14% van het aantal constateringen geschiedt door middel van staandehouding. Het systeem lijkt kostendekkend te kunnen functioneren. Om de meest effectieve afweging te maken over de inzet van middelen om de beleidsdoelen te bereiken, dient afstemming plaats te vinden met de wegbeheerders. Het handhavingssysteem lijkt eenvoudig. Enige eenheid in het beleid wordt gerealiseerd, terwijl de handhaving toch gebiedsgericht kan worden vormgegeven. De allocatie van middelen kan wel verschillen per korps.

In de voorgaande paragraaf is beschreven hoe beheer en handhaving in de huidige situatie zijn vormgegeven. Daarbij is op een aantal punten nader bekeken hoe de huidige situatie is. In de volgende paragrafen worden de sub-varianten van bestuurlijke verkeershandhaving op dezelfde manier gezien. Aan het eind van het hoofdstuk worden de verschillende sub-varianten en de huidige situatie vergeleken.

### 13.3 Eerste sub-variant: Technische registratie van mulderfeiten door het bestuur

De eerste sub-variant van bestuurlijke verkeershandhaving op het wegennet wordt in deze paragraaf besproken. De bevoegdheid die in deze variant wordt overgedragen aan de wegbeheerders omvat de technische registratie van mulderfeiten. In de praktijk zal dit neerkomen op het constateren van snelheidsovertredingen en rood licht negatie. Hierna wordt eerst de sub-variant beschreven. Vervolgens wordt de sub-variant besproken aan de hand van de vergelijkingspunten.

#### 13.3.1 Inhoud eerste sub-variant

De sub-variant wordt beschreven aan de hand van de variabelen organisatievorm en financiering. De organisatievorm kan centraal of decentraal en geconcentreerd of gedeconcentreerd worden vormgegeven. Financiering kan gericht zijn op input (geen prikkel) of op output (wel een prikkel). De boeteopbrengst kan naar de Staat of naar de handhaver gaan.

##### *Organisatievorm*

De wegbeheerders zouden in de eerste sub-variant bevoegd zijn om de technische registratie van mulderfeiten te verrichten. De organisatievorm waarin de handhaving wordt vormgegeven zal decentraal zijn. Alle mogelijke handhavers zijn immers decentrale

lichamen van de overheid. De bevoegdheid voor handhaving ligt decentraal, bij een lagere overheid. De afzonderlijke handhavers zijn allen bevoegd tot het verrichten van constateringen op technische wijze. Deze bevoegdheid en uitvoering kan geconcentreerd of gedeconcentreerd worden vormgegeven. Geconcentreerd houdt in dat de taken binnen de handhavende organisaties niet zijn overgedragen aan de apart onderdeel van de organisatie. In de gedeconcentreerde variant worden deze taken wel overgedragen aan een apart onderdeel van de organisatie. Bij de behandeling van de sub-variant wordt er telkens vanuit gegaan dat binnen de afzonderlijke handhaver een aparte dienst voor de handhaving is geplaatst.

Anders dan in de huidige situatie (handhaving door de politie) zijn er meerdere handhavers. Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten en waterschappen zijn bevoegd om technische registratie van mulderfeiten te verrichten. In de praktijk zal dit neerkomen op snelheidsovertredingen en rood licht negatie. Daarnaast is de politie bevoegd voor de constatering van mulderfeiten door middel van staandhouding. Er kan voor gekozen worden de politie naast de wegbeheerders bevoegd te laten zijn voor de technische registratie van mulderfeiten.

#### *Financiering*

De financiering van de handhaving kan een prikkel in zich bergen op twee manieren. De technische registratie van mulderfeiten wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat, provincie, gemeente en eventueel een waterschap. De wijze van financiering van de verschillende organisaties is beschreven in paragraaf 13.2.2.3. Rijkswaterstaat wordt output gefinancierd. De gemeenten en provincies financieren het verkeersbeleid en wegenbeheer uit de algemene middelen en enkele specifieke uitkeringen, en de waterschappen financieren het beheer uit de eigen middelen. Indien wordt aangesloten bij de huidige situatie zouden provincie en gemeente een bijdrage voor handhaving ontvangen via de algemene middelen. Hiervan is de besteding vrij. De waterschappen financieren de handhaving vanuit de eigen heffingen, dit zou kunnen bestaan uit het (laten) innen van de mulderboetes. Naarmate meer geconstateerd wordt, wordt de opbrengst voor de waterschappen groter.

Twee mogelijke prikkels tot handhaving worden zichtbaar. Door het terugploegen van de boeteopbrengst wordt de handhaver geprikkeld tot het doen van meer constateringen. Dit is een sterke prikkel. Het nadeel is echter dat het de organisatie vrij staat hoe de constateringen worden bereikt. Hierin schuilt een groot risico. De organisatie kan immers zelf bepalen waar en hoe geconstateerd wordt. Het vergroten van de boeteopbrengst kan een doel op zich worden. Om dit te voorkomen kunnen voorwaarden gesteld worden aan de besteding van de opbrengst. Bij de beschrijving van de huidige situatie kwam naar voren dat het geheel van de verkeershandhaving kostendekkend zou kunnen functioneren<sup>129</sup>. Dit zal zeker het geval zijn bij alleen de technische registratie, waar de kosten van handhaving vele malen lager zijn dan de opbrengsten. Bedacht moet worden dat na verloop van tijd een handhavingseffect waarneembaar kan worden. Een gedragseffect treedt op, waardoor het aantal constateringen zal dalen, terwijl de handhaving op een even hoog peil blijft. Het systeem zal niet voortdurend kostendekkend zijn. Technische registratie van mulderfeiten door de wegbeheerder lijkt op het wegennet weinig te verschillen ten opzichte van dezelfde situatie op het hoofdwegennet.

De tweede prikkel wordt gevormd door specifieke uitkeringen, waaraan resultaatvoorwaarden worden gesteld. De handhaver wordt geprikkeld om te handhaven. Het grote verschil met de eerste prikkel is dat de besteding hier niet vrij is. De kracht van deze prikkel moet niet worden overschat. Bij deze prikkel komen immers alleen de kosten die gemaakt worden voor de handhaving in aanmerking voor vergoeding. De organisatie kan geen inkomsten verwachten, de uitgaven worden vergoed. Deze prikkel is dus minder sterk

---

<sup>129</sup> Zie paragraaf 13.2.3.3.

dan via de eigen heffing van mulderboetes. Wel kunnen aan deze prikkel uitgebreidere voorwaarden worden gesteld. Aan deze prikkel kleven echter ook nadelen. Het systeem van specifieke uitkering is in de Financiële-verhoudingswet sterk beperkt. Daarnaast geldt voor iedere prikkel dat het moeilijk te bepalen is welke gedraging in de praktijk geprikkeld wordt, het resultaat kan zeer onvoorspelbaar zijn. Een neveneffect van deze prikkel is, dat de geldverstrekker invloed kan uitoefenen op de uitvoering van de handhaving.

Bij de vergelijkingspunten zullen de gevolgen van beide prikkels besproken worden. Binnen de verschillende organisaties zelf kan een systeem van input- of outputfinanciering gelden. Indien gekozen wordt voor interne inputfinanciering verzwakt dit de externe prikkels. Wordt gekozen voor interne outputfinanciering (zoals bij Rijkswaterstaat), dan versterkt dit de eventuele externe prikkel. Dit onderscheid zal verder niet meer aan de orde komen. Alleen de externe financiering wordt behandeld.

### 13.3.2 Vergelijkingspunten eerste sub-variant

In deze paragraaf worden de vergelijkingspunten besproken. Deze vergelijkingspunten zijn uitgebreid besproken in hoofdstuk 3. Daarom wordt volstaan met het presenteren van de uitkomsten bij ieder vergelijkingspunt. De vergelijkingspunten worden in dezelfde volgorde behandeld als bij de huidige situatie.

#### 13.3.2.1 Aansturing van de handhavende organisatie

De externe aansturing van de handhavende organisaties wordt gezien op drie onderdelen: beslisbevoegdheid, financiële aansturing en controle over informatie. In deze sub-variant verrichten Rijkswaterstaat, provincie, waterschappen en gemeente de technische registratie van mulderfeiten, terwijl de politie de overige handhaving van verkeersregels verricht en eventueel ook bevoegd blijft voor technische registratie. Voor de politie geldt hetgeen in paragraaf 13.2.4.1 is geschreven.

Provincie, waterschap en gemeente zijn gedecentraliseerde lichamen van de overheid. Tussen de rijksoverheid en de gedecentraliseerde organen bestaat geen ondergeschiktheidsrelatie. Het Rijk heeft geen beslisbevoegdheid ten aanzien van de verkeershandhaving in deze sub-variant. De beslisbevoegdheid berust bij de diverse handhavende organisaties zelf<sup>130</sup>. De rijksoverheid heeft wel beslisbevoegdheid in de relatie tot de regionale directies van Rijkswaterstaat. Bij ieder van de verschillende organisaties is de bevoegdheidsuitoefening beperkt. Dit omdat de officier van justitie beleidsregels kan stellen ten aanzien van de handhaving van mulderfeiten<sup>131</sup>. Besloten kan worden om deze bevoegdheid van de officier te laten vervallen. Indien de politie naast de wegbeheerders bevoegd zou blijven, zou dit de situatie opleveren dat de beheerders een geheel eigen beleid kunnen voeren, terwijl de politie beleid voert zoals dat door de officier is opgelegd.

De financiële aansturing bij de verschillende beherende organisaties kwam al aan de orde bij de beschrijving van de huidige situatie<sup>132</sup>. De financiering bij Rijkswaterstaat geschiedt binnen een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. De te verstrekken gelden zijn geoormerkt. Hierdoor heeft de verantwoordelijke minister een sterk sturingsinstrument<sup>133</sup>. De waterschappen financieren zichzelf voornamelijk uit de eigen middelen, het Rijk kan hierop geen invloed uitoefenen. Voorzover een algemene uitkering van het Rijk wordt ontvangen, kunnen voorwaarden worden gesteld<sup>134</sup>. Het waterschap zelf is echter verantwoordelijk voor de besteding. Gemeenten en provincies financieren het wegen- en verkeersbeleid uit de

<sup>130</sup> Zie paragraaf 13.2.2.1.

<sup>131</sup> Artikel 3 Wet Mulder.

<sup>132</sup> Paragraaf 13.2.2.3.

<sup>133</sup> Zie ook paragraaf 5.3.2.1.

<sup>134</sup> J. van den Berg, *Van prioriteitenplan tot subsidieverlening*, Rijksuniversiteit Groningen, 1992.

algemene middelen. Het Rijk kan hieraan voorwaarden verbinden, maar de gemeenten en provincies zijn zelf verantwoordelijk voor de besteding. Via de financiën zou sterk gestuurd kunnen worden, indien gekozen wordt voor het stellen van voorwaarden (bij de eigen heffing achteraf, bij de specifieke uitkering vooraf).

Bij Rijkswaterstaat bestaat een plicht tot verslaglegging in de vorm van een jaarverslag. Daarnaast dient overleg plaats te vinden indien een budget tussentijds wordt overschreden. Tot slot is de minister direct verantwoordelijk voor Rijkswaterstaat en kan de minister de beslissingen van Rijkswaterstaat ongedaan maken<sup>135</sup>. Een andere sanctiemogelijkheid is er niet. Bij provincie, waterschap en gemeente is de verantwoordingsplicht vastgelegd in de wet<sup>136</sup>. De verschillende organisaties hebben een verantwoordingsplicht ten opzichte van het eigen controlerend orgaan<sup>137</sup>. De drie instanties hebben een informatieplicht ten aanzien van het Rijk<sup>138</sup>. Waterschap en gemeente hebben deze informatieplicht ook ten opzichte van de provincie. Daarnaast heeft het Rijk de mogelijkheid tot ingrijpen (bestuursdwang) bij taakverwaarlozing door de provincie<sup>139</sup>. De provincie is bevoegd bestuursdwang toe te passen bij taakverwaarlozing door waterschap en gemeente<sup>140</sup>. Indien de provinciale begroting en verantwoording onevenwichtig is, behoeft deze de goedkeuring van de minister<sup>141</sup>. Is dit het geval bij de gemeente, dan behoeft het de goedkeuring van de provincie<sup>142</sup>. Naar de rekeningen van het waterschap kan de provincie onderzoek instellen<sup>143</sup>. Naast deze controlemiddelen door het Rijk, oefent de officier van justitie inhoudelijk toezicht uit op de handhaving van mulderfeiten<sup>144</sup>. Dit is echter een keuze.

Opvallend is dat, uitgezonderd Rijkswaterstaat, de wegbeheerders zelf bevoegd zijn inzake het beleid. Bij de politie had het Rijk ook geen feitelijke beslisbevoegdheid. Hierin is geen verbetering zichtbaar ten opzichte van de huidige situatie. De rijksoverheid kon weinig invloed uitoefenen op de besteding van de gelden door de politie, in deze variant kunnen voorwaarden gesteld worden aan de besteding van de boeteopbrengst. Indien gekozen wordt voor financiering door middel van specifieke uitkeringen, heeft het Rijk wel invloed op de besteding van de gelden. Op basis van de veronderstellingen uit het model<sup>145</sup> lijkt dit een beleidsconforme uitvoering niet te bevorderen<sup>146</sup>. In tegenstelling tot de huidige situatie, waar de rijksoverheid niet kan ingrijpen in de politie, heeft het Rijk nu een sterk controlemiddel: het toepassen van bestuursdwang. Dit is het sterkst bij de provincie, die op haar beurt op deze wijze kan sturen ten aanzien van de gemeente en het waterschap. Het sterke controlemiddel van het Rijk bevordert een beleidsconforme uitvoering. Eerder bleek dat de beleidsdoelstellingen overeenstemmen<sup>147</sup>, ook dit werkt een beleidsconforme uitvoering in de hand. Naast de wegbeheerders zal ook de politie nog aangestuurd moeten worden. Doordat meerdere handhavers aangestuurd moeten worden, wordt de aansturing gecompliceerd<sup>148</sup>. Bedacht moet worden dat de decentrale overheidslichamen in de eerste plaats aangestuurd

<sup>135</sup> Balans Rijkswaterstaat 1998. Zie ook paragraaf 5.3.2.1.

<sup>136</sup> Respectievelijk de Provinciewet, de Waterschapswet en de Gemeentewet.

<sup>137</sup> Respectievelijk de Provinciale Staten, het Algemeen Bestuur en de Gemeenteraad.

<sup>138</sup> Artikel 110 Provinciewet, artikel 112 Gemeentewet, artikel 57 Waterschapswet.

<sup>139</sup> Artikel 132 Provinciewet.

<sup>140</sup> Artikel 135 Gemeentewet, artikel 70 Waterschapswet.

<sup>141</sup> Artikel 207 Provinciewet.

<sup>142</sup> Artikel 203 Gemeentewet.

<sup>143</sup> Artikel 109 Waterschapswet.

<sup>144</sup> Artikel 3 Wet Mulder.

<sup>145</sup> Hoofdstuk 3.

<sup>146</sup> Hypothese 4: Als er spanning tussen de beleidsdoelstellingen en de doelstellingen van de organisatie is, maar de beleidsinitiator heeft sterke controle over de organisatie, is de kans dat het beleid conform wordt uitgevoerd groot. Hypothese 5: Als er spanning tussen de beleidsdoelen en de doelen van de organisatie is, maar de organisatie kan met toezichtshandelingen geconfronteerd worden, is de kans dat het beleid conform wordt uitgevoerd groot.

<sup>147</sup> Paragraaf 13.2.2.2.

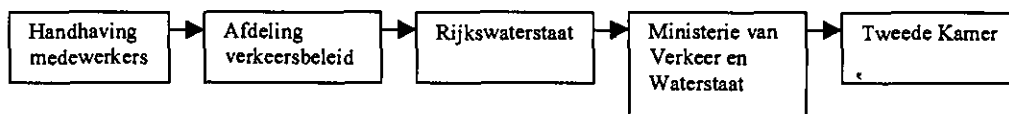
<sup>148</sup> Zie ook paragraaf 5.3.2.4.

worden vanuit het eigen vertegenwoordigend lichaam. In de huidige situatie speelt het Rijk een grotere rol in de aansturing van de handhaving door de politie.

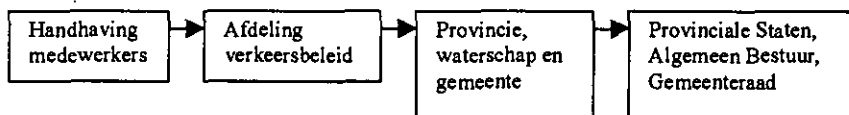
### 13.3.2.2 Verantwoording aan de burger

De democratische afstand van de nieuwe handhaver tot de burger wordt gemeten aan de hand van het aantal organisatieschakels tussen de feitelijke handhaver en het eerste democratische gekozen lichaam binnen of in de aansturing van de verschillende organisaties. Hierbij wordt er van uitgegaan dat voor de handhaving (vanwege de geringe omvang) geen aparte dienst is opgericht. Is dit wel het geval, dan wordt de afstand een schakel korter.

De afstand bij Rijkswaterstaat bestaat uit vier schakels:



De afstand tot de provincie, het waterschap en de gemeente bedraagt drie schakels:



Indien de eerste sub-variant toepassing zou vinden lijkt de afstand tot de burger korter te worden. Van de vertegenwoordigende lichamen is de gemeenteraad het meest bekend onder de burgers. De andere vertegenwoordigende lichamen worden minder snel gevonden door de individuele burger. De afstand wordt korter en minder complex in vergelijking met de huidige situatie. Wel vindt verantwoording in meerdere lichamen plaats.

### 13.3.2.3 Deskundigheid van de organisatie

De deskundigheid van de organisatie wordt gezien aan de hand van de volgende elementen: de prioriteit van de nieuwe taak (kemtaak en omvang), ervaring met het te handhaven gebied en de aard van de taak. Technische registratie van mulderfeiten is een rechtshandhavende taak. Deze taak behoort van oudsher toe aan de politie. De aard van de taak is anders dan de overige taken van de afzonderlijke wegbeheerders<sup>149</sup>. Hoewel bijvoorbeeld op het terrein van het milieurecht en bouwrecht wel handhavingservaring aanwezig is bij de wegbeheerders, zijn de sancties die op deze terreinen opgelegd worden reparatoir van aard, terwijl mulderboeten punitief van aard zijn. Op basis van de zesde veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering kan verwacht worden dat dit een conforme beleidsuitvoering zou kunnen belemmeren. Bij de verschillende wegbeheerders is geen ervaring met verkeershandhaving door technische registratie aanwezig. Wel houden de wegbeheerders gegevens over de veiligheid en het gebruik van wegen bij<sup>150</sup>. De wegbeheerders mogen daardoor deskundig geacht worden, voor wat betreft het plaatsen van het handhavingsmateriaal. Bij de huidige situatie was hiervoor afstemming nodig met de politie, in de eerste sub-variant zijn beide bevoegdheden in één hand<sup>151</sup>.

<sup>149</sup> Zie ook de eerdere deelrapporten, paragrafen 5.3.2.2 en 9.3.2.2.

<sup>150</sup> Zie paragraaf 13.2.4.2.

<sup>151</sup> Indien de politie bevoegd blijft voor technische registratie zal nog wel afstemming plaats moeten vinden over de plaatsing van het handhavingsmateriaal van de politie.

Zoals reeds in paragraaf 5.3.2.3 is geconstateerd is de omvang van de handhavingstaak door middel van technische registratie bescheiden<sup>152</sup>. In vergelijking met de kosten die gemoeid zijn met het wegenbeheer lijkt deze taak in het niet te vallen. Dit lijkt op te gaan voor ieder van de afzonderlijke wegbeheerders<sup>153</sup>. Daarnaast is een kenmerk van zowel gemeente als provincie dat zij een veelheid aan taken hebben<sup>154</sup>. Indien de nieuwe handhaver de taak echter belangrijk vindt, en als kerntaak beschouwt, kan de handhaving toch een hoge prioriteit krijgen. Dit kan het geval zijn indien door middel van handhaving het doel van de beheerder wordt gediend, of door middel van handhaving inkomsten kunnen worden gegenereerd<sup>155</sup>. Dit laatste is het geval indien de boeteopbrengst een eigen heffing van de wegbeheerders vormt. Wordt de taak als kerntaak beschouwd, dan kan op grond van de achtste veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering verwacht worden dat de kans op conforme beleidsuitvoering groot is<sup>156</sup>.

#### 13.3.2.4 Deskundigheid ten aanzien van de handhaving

De regionale directies, de provincies, de waterschappen en de gemeenten zouden in de eerste sub-variant bevoegd zijn om de technische registratie van mulderfeiten te verrichten. Eerst wordt gezien of deze instanties ervaring hebben met de handhaving van verkeersregels, vervolgens wordt gezien aan welke eisen het personeel moet voldoen om mulderfeiten te mogen constateren.

Zoals uit paragraaf 5.3.2.4 naar voren kwam, heeft geen van de nieuwe handhavers ervaring met verkeershandhaving (of technische registratie)<sup>157</sup>. Wel is ervaring aanwezig met andere vormen en terreinen van handhaving. Het constateren van mulderfeiten (door middel van technische registratie) vereist toezichtbevoegdheid<sup>158</sup>. Opsporingsbevoegdheid is daarmee niet vereist<sup>159</sup>. Hierdoor zouden de medewerkers technische registratie bij de afzonderlijke wegbeheerders in een lagere loonschaal kunnen worden ingeschaald<sup>160</sup>. Een knelpunt ontstaat indien de radarpalen een overtreding constateren, die op strafrechtelijke wijze moet worden afgedaan<sup>161</sup>. Dit is het geval indien de maximumsnelheid met meer dan 30 km/u wordt overschreden<sup>162</sup>. De afzonderlijke wegbeheerders zijn dan niet meer bevoegd<sup>163</sup>.

#### 13.3.2.6 Afstemming van beheer en handhaving

De afstemming tussen beheerder en handhaver wordt gezien aan de hand van de afstand tussen beheerder en handhaver, en aan de mate van vrijheid van handelen van de verschillende organisaties. Indien gekozen wordt de politie naast de verschillende beheerders tevens bevoegd te laten zijn tot technische registratie van mulderfeiten, dient afstemming

---

<sup>152</sup> Voor de verwerking van de gegevens van de verschillende radarpalen zijn niet veel mensen nodig, ook de kosten voor de palen en het onderhoud zijn niet heel groot. Bureau Verkeershandhaving, *Standaardbegroting Regioplan*, Bloemendaal, 1999.

<sup>153</sup> Deze informatie kwam naar voren uit de interviews, zie bijlage 1.

<sup>154</sup> Indien de organisatie een brede gerichtheid heeft, lijkt de kans, dat één bepaalde taak hoge prioriteit krijgt, klein. Dit is de zevende veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering.

<sup>155</sup> Indien de boeteopbrengst toekomt aan de handhaver.

<sup>156</sup> Zie hoofdstuk 3.

<sup>157</sup> Het gaat immers om de opsporing van strafbare feiten, van oorsprong de exclusieve bevoegdheid van de politie.

<sup>158</sup> De Wet Mulder is immers een administratiefrechtelijke wet.

<sup>159</sup> Zie ook hoofdstuk 14.

<sup>160</sup> Toezichtambtenaren bij de politie worden ingeschaald in loonschaal 4 of 5. Bureau Verkeershandhaving, *Standaard begroting Regioplannen*, Bloemendaal, 1999.

<sup>161</sup> Zie ook paragraaf 5.3.2.4.

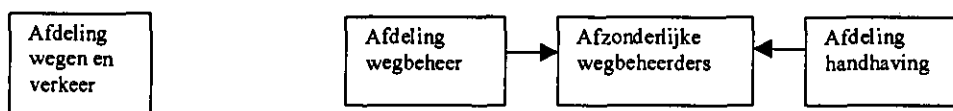
<sup>162</sup> Op snelwegen is deze grens 40 km/u.

<sup>163</sup> Meer hierover staat in hoofdstuk 14, paragraaf 3.

plaats te vinden met de politie, dit is een complicerende factor<sup>164</sup>. Overleg vindt plaats via verschillende kanalen. Voor het nemen van een verkeersbesluit zouden de wegbeheerders met zichzelf moeten overleggen (artikel 24 BABW), een vorm van integraal bestuur. Omdat de politie echter ook bevoegd is tot handhaving, zal deze ook in het overleg moeten worden betrokken.

Indien de handhaving door de wegbeheerders is ondergebracht in dezelfde afdeling of dienst als het wegbeheer is de afstand nihil. Wordt de handhaving geplaatst in een andere afdeling, dan bestaan er twee organisatieschakels tussen beheerder en handhaver.

Hieronder zijn beide ketens weergegeven:



In beide gevallen vindt de afstemming plaats binnen dezelfde organisatie. De afstand tussen beheerder en handhaver lijkt korter te worden indien de eerste sub-variant doorgang zou vinden<sup>165</sup>. Echter de bevoegdheid van de beheerders omvat alleen de technische registratie van mulderfeiten. Voor de overige verkeersfeiten zal nog altijd afstemming plaats moeten blijven vinden met de politie.

Naast de afstand tussen beheerder en handhaver is de handelingsbevoegdheid van belang. Voor de afstemming tussen de wegbeheerders en de politie geldt dat, uitgezonderd de regionale directies, de betrokken organen gedecentraliseerd zijn<sup>166</sup>. Zij bezitten de bevoegdheid tot zelfstandig handelen. De regionale directies geven aan feitelijk beleidsvrijheid te bezitten<sup>167</sup>. Indien de wegbeheerder volledig bevoegd is, kan binnen de organisaties zelfstandig gehandeld worden. Artikel 3 van de Wet Mulder geeft de officier van justitie zowel een toezichtbevoegdheid als een beleidsmakende bevoegdheid. De bevoegdheidsuitoefening van de nieuwe handhaver wordt beperkt indien de officier gebruik maakt van deze beleidsmakende bevoegdheid. Afstemming dient dan plaats te vinden. De toezichtbevoegdheid van de officier lijkt de bevoegdheid van de wegbeheerders niet aan te tasten. Het is immers gebruikelijk dat een deskundig orgaan toezicht houdt op de uitoefening van bevoegdheden. Primair dient echter verantwoording te worden afgelegd aan het eigen vertegenwoordigende lichaam van de afzonderlijke wegbeheerders. Er kan ook besloten worden de bevoegdheid van de officier weg te nemen.

### 13.3.2.5 Aanwezige mogelijkheden voor effectiviteit en doelbereiking

Effectiviteit is moeilijk direct meetbaar. Wel kan indirect gezien worden of de nieuwe handhaver de mogelijkheid bezit om een complete afweging te maken ten aanzien van de middelen waarmee het doel het meest effectief gediend wordt. De beleidsdoelen ten aanzien van het verkeer zijn bereikbaarheid, doorstroming en veiligheid<sup>168</sup>. Zoals uit paragraaf 13.2.2.2 blijkt dat deze doelen ook door de verschillende wegbeheerders worden nagestreefd<sup>169</sup>. De afwegingen van de wegbeheerders worden gemaakt in licht van de beleidsdoelstellingen<sup>170</sup>.

<sup>164</sup> Zie ook paragraaf 5.3.2.6. Naast afstemming tussen beheer en handhaving binnen de organisatie van de beheerder, zal ook afstemming plaats moeten vinden met de politie, zoals ook in de huidige situatie het geval is. Zie ook 13.2.4.6.

<sup>165</sup> Vergelijk ook paragraaf 13.2.4.6.

<sup>166</sup> Zie paragrafen 13.2.2.1 en 13.2.3.1.

<sup>167</sup> Dit kwam uit de interviews naar voren, zie bijlage 1.

<sup>168</sup> *Perspectievennota Verkeer en Vervoer*, 1998, de voorloper van het *Nationaal Verkeer en Vervoersplan*.

<sup>169</sup> Dit is een voorwaarde voor beleidsconforme uitvoering, de derde veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering.

<sup>170</sup> De verschillende wegbeheerders leggen wel ieder hun eigen accenten.

Het eerste niveau waarop een afweging gemaakt kan worden is de keus tussen handhaven of aanpassing van de weg. De afzonderlijke wegbeheerders hebben de bevoegdheid om, binnen gestelde regels, over te gaan tot de aanpassing van een weg indien dit de bereikbaarheid of de veiligheid bevordert. In deze sub-variant zouden de beheerders daarnaast de bevoegdheid krijgen om handhaving te verrichten door middel van technische registratie. Beide bevoegdheden lijken in dezelfde hand te liggen, waardoor een optimale situatie ontstaat. De bevoegdheid van de wegbeheerders is echter beperkt tot de constatering van mulderfeiten. Voor de overige verkeershandhaving blijft de politie bevoegd. Afstemming om tot een optimale inzet van middelen te komen is daardoor noodzakelijk. Een sub-optimale situatie ontstaat.

Het tweede niveau waarop een afweging plaatsvindt is de keus tussen handhaven door middel van technische registratie en handhaven door middel van staandehouding. In de eerste sub-variant bezit de wegbeheerder alleen de bevoegdheid tot technische registratie. Deze bevoegdheid kan daarnaast aan de politie blijven toekomen, die ook de bevoegdheid tot staandehouding bezit. Om tot de meest effectieve inzet van middelen te komen dient afstemming plaats te vinden tussen beide organisaties. Ook van belang is de keus voor de te handhaven delicten. Hierover zal afstemming plaats moeten vinden met de politie. De wegbeheerders kunnen alleen maar snelheid en rood licht constateren. Wil een optimale handhaving plaatsvinden, dan zal afstemming plaats moeten vinden tussen de politie en de wegbeheerders. Dit terwijl de wegbeheerders de nadruk veelal leggen op bereikbaarheid en doorstroming, en de politie meer aandacht heeft voor de veiligheid<sup>171</sup>.

### 13.3.2.7 Handhavingsniveau

Om iets over het handhavingsniveau te kunnen zeggen zijn gegevens nodig over het aantal constateringen dat door een bepaald aantal mensen wordt verricht binnen een bepaald budget. Zoals uit paragraaf 13.2.4.7 blijkt, is het lastig om hierover specifieke gegevens te vinden. Het aantal constateringen kan achterhaald worden, maar de inspanning die daarvoor wordt geleverd niet. Aan de hand van een gegeven wijze van financieren van de handhaving, kan gezien worden of het aantal constateringen in deze sub-variant vermeerderd of vermindert.

In 1998 zijn 3.560.536 mulderovertredingen op technische wijze geconstateerd<sup>172</sup>. De inspanning die dit aantal constateringen heeft gekost is moeilijk meetbaar<sup>173</sup>. De inspanning die de betreffende wegbeheerder moet leveren is afhankelijk van het gewenste aantal constateringen. Hiervoor heeft de nieuwe handhaver in de toekomstige situatie ongeveer evenveel mensen nodig als de politie dat nu heeft (waarbij enkele schaalvoordelen verdwijnen). De inspanning zal gelijk blijven. Het laatste element dat kan bepalen of het handhavingsniveau stijgt of daalt is de wijze van financiering. In de huidige situatie bepaalt de politie zelf de concrete taakstelling (aan de hand van een bepaald aantal constateringen)<sup>174</sup>. De financiering is gericht op de input, ieder korps moet voor het betreffende gebied de besteding van het budget bepalen<sup>175</sup>. Daar waar gebiedsprojecten plaatsvinden, wordt de verkeerszaak echter gefinancierd op output<sup>176</sup>. Het aantal constateringen in de huidige situatie is bereikt bij een deels input<sup>177</sup>- en een deels outputgerichte<sup>178</sup> financiering.

<sup>171</sup> Zie paragrafen 13.2.2.2 en 13.2.3.2. Deze informatie werd bevestigd in de interviews, zie bijlage 1.

<sup>172</sup> 86,3% van het totaal aantal constateringen. CJIB, *Jaarverslag 1998*.

<sup>173</sup> Uit de standaardbegroting van de gebiedsprojecten blijkt dat dit afhankelijk is van het gebied dat bestreken wordt en de grootte van de verwerkingseenheid.

<sup>174</sup> Zie paragraaf 13.2.3.1.

<sup>175</sup> Zie paragraaf 13.2.3.3.

<sup>176</sup> Zie paragraaf 13.2.4.7.

<sup>177</sup> 18 van de 25 korpsen. In 18 korpsen is geen gebiedsproject aanwezig. Bureau Verkeershandhaving, *Voortgangsrapportage gebiedsprojecten 1999*, Bloemendaal, 1999.

<sup>178</sup> 7 van de 25 korpsen. In 7 korpsen is een gebiedsproject aanwezig. Bureau Verkeershandhaving, *Voortgangsrapportage gebiedsprojecten 1999*, Bloemendaal, 1999.

Indien wordt aangesloten bij de huidige wijze van financieren, valt een daling in het aantal constateringen te verwachten. Immers alleen Rijkswaterstaat wordt output gefinancierd. De gemeenten en provincies worden via de algemene middelen gefinancierd, en ook de waterschappen die wegen beheren krijgen een algemene bijdrage voor de wegen<sup>179</sup>. Het overgrote deel van wegbeheerders wordt gefinancierd op een wijze waar geen prikkel tot handhaven in schuilt<sup>180</sup>. Wordt echter gekozen voor het toedienen van een prikkel tot handhaven in de eerste sub-variant, dan valt een stijging te verwachten in het aantal constateringen. Immers meerdere handhavende organisaties worden dan geprikkeld door eens specifieke uitkering, dan wel een eigen heffing, terwijl in de huidige situatie slechts een klein deel op deze wijze wordt gefinancierd. Indien de prikkel bestaat uit een eigen heffing valt een grote stijging te verwachten in het aantal constateringen. Wordt de beheerder geprikkeld door een specifieke uitkering, dan zal de stijging niet groter zijn dan is aangegeven door de verstreker, wel zouden voorwaarden verbonden kunnen worden aan de prikkel<sup>181</sup>.

Handhaving door de wegbeheerders vindt alleen plaats door middel van technische registratieapparatuur. Hiermee kunnen, voor wat betreft mulderfeiten, tot nog toe alleen snelheidsovertredingen en rood licht negatie worden geconstateerd. De nadruk zal bij de handhaving door de beheerders dus op deze feiten komen te liggen. Dit terwijl de politie aan de overige mulderfeiten weinig aandacht besteedt<sup>182</sup>. Los van de financieringswijze valt een stijging van het aantal constateringen te verwachten indien de politie naast de wegbeheerder bevoegd blijft tot technische registratie van mulderfeiten. Een capaciteitsvergroting treedt op. De bestuurlijke handhaver is immers in staat om bij gelijkblijvend budget een grotere inspanning te leveren.

### 13.3.2.8 Totaaleffecten

In deze paragraaf komen de effecten van de eerste sub-variant aan de orde op de eenheid in het handhavingsbeleid, de allocatie van middelen<sup>183</sup> en de eenvoud van het handhavingssysteem. Daarnaast worden de fusiekosten en de left overs na invoering van de sub-variant besproken.

In deze sub-variant is de politie verantwoordelijk voor de handhaving van verkeersregels (door middel van staandhouding), terwijl de wegbeheerders alleen de bevoegdheid tot technische registratie van mulderfeiten bezitten. Beide zijn gebonden aan het nationale verkeer- en vervoersbeleid. Beide leggen verschillende accenten in de uitvoering van het beleid. Eenheid lijkt hierdoor niet gewaarborgd, er zijn daarvoor te veel verschillende beleidsmakers. Indien de officier van justitie de bevoegdheid behoudt om beleidsregels ten aanzien van de handhaving van mulderfeiten te stellen, waarborgt dit de eenheid in het beleid. Daarnaast oefent de officier van justitie het toezicht uit op de uitvoering van de handhaving. De allocatie van middelen lijkt onevenredig in de eerste sub-variant. Immers de verschillende handhavers, Rijkswaterstaat, provincie, waterschap, gemeente en politie, bepalen zelf de middelen die zij inzetten voor handhaving. Indien de boeteopbrengst ten goede komt aan de handhaver, kunnen voorwaarden worden gesteld aan de besteding van de gelden. Wordt een specifieke uitkering verstrekt voor de handhaving, dan komt het bestedingsvraagstuk niet aan de orde, de besteding ligt vast. Het ontstane handhavingssysteem is niet eenvoudig. In plaats van één handhaver, zijn er in de eerste sub-variant vijf handhavers. De wegbeheerders hebben allemaal een bevoegdheid beperkt tot de

<sup>179</sup> Zie paragraaf 13.2.2.3.

<sup>180</sup> De omvang van de wegooppervlak van provincie, gemeente en waterschap is immers groter dan de omvang van het wegooppervlak van Rijkswaterstaat, zie paragraaf 13.2.1.

<sup>181</sup> Bijvoorbeeld dat constateringen alleen plaats mogen vinden op plaatsen die zijn aangewezen als onveilig, of doorstromingsbelemmerend.

<sup>182</sup> Ongeveer 13% van de constateringen.

<sup>183</sup> Hierbij wordt bedoeld op financiële middelen, materiele middelen en personele middelen.

technische registratie van mulderfeiten. De politie blijft een ruime bevoegdheid houden, de handhaving van de overige verkeersfeiten.

De fusiekosten die het systeem met zich meebrengt zijn gering. De kosten voor handhaving door middel van technische registratie zijn niet heel hoog, en de handhaving is niet arbeidsintensief. Inpassing van de sub-variant in de bestaande organisaties lijkt relatief eenvoudig, er zijn weinig formatieplaatsen mee gemoeid. De fusiekosten lijken geen belemmering te vormen voor een beleidsconforme uitvoering<sup>184</sup>.

De overdracht van een deel van de verkeershandhavingsbevoegdheid naar de wegbeheerders levert een door de geringe omvang weinig left overs op. Indien gebruik wordt gemaakt van een prikkel tot handhaven door het terugploegen van de boeteopbrengst, valt een gat in de begroting van het ministerie van Justitie. Voor dit probleem zou een oplossing gevonden moeten worden. Doordat de bevoegdheidsoverdracht maar een klein deel van de handhaving betreft, zal altijd afstemming nodig zijn tussen de verschillende handhavende instanties. Een belangrijke verandering is de deskundigheid ten aanzien van de handhaving door de wegbeheerders. Het plaatsen van de radarpalen is geen probleem, maar ervaring met deze vorm van handhaving is er binnen de wegbeherende organisaties niet.

### 13.3.3 Kansen en risico's van de eerste sub-variant

De kansen en risico's die de invoering van de eerste sub-variant van bestuurlijke verkeershandhaving op het wegennet met zich meebrengt zijn in de voorgaande paragraaf uitgebreid besproken. Hieronder worden ze nog eens kort op een rijtje gezet. Een uitgebreide vergelijking van de sub-varianten wordt gepresenteerd in paragraaf 13.6.

#### *Extern toezicht op de handhaver*

De aansturing door het Rijk verbetert in deze sub-variant in vergelijking met de huidige situatie. De aansturing blijft echter zwak. Niet alleen zijn er meer handhavende instanties, deze instanties hebben meer eigen bevoegdheden. Via de financiën zou het sterke aansturing nog wel plaats kunnen vinden. De controle van de rijksoverheid op de handhaving van verkeersregels verbetert in de eerste sub-variant, de rijksoverheid heeft de mogelijkheid tot ingrijpen door bestuursdwang toe te passen. De aansturing lijkt daardoor te verbeterenten opzichte van de huidige situatie. De verantwoording aan de burger verloopt via een kortere afstand dan in de huidige situatie. Verantwoording vindt echter plaats in meerdere vertegenwoordigende lichamen, die niet allen even bekend zijn bij de burgers. Het systeem van vijf bevoegde handhavers ten aanzien van het verkeer lijkt complexer te worden.

#### *Kwaliteit ten aanzien van de handhaving*

De bevoegdheid die in deze sub-variant aan het wegbeherende bestuur wordt overgedragen betreft de technische registratie van mulderfeiten. Om dit te mogen doen, dient de nieuwe handhaver toezichtbevoegdheid te bezitten. Hierdoor zouden de medewerkers verkeershandhaving lager kunnen worden ingeschaald dan in de huidige situatie. Een knelpunt ontstaat indien de radar een overtreding van de maximumsnelheid met meer dan 30 km/u constateert. Met technische registratie hebben de afzonderlijke beheerders geen ervaring. Wel bezitten zij de deskundigheid ten aanzien van het plaatsen van de palen. Handhaving (punitief) is een naar de aard andere taak dan de meeste andere taken van de wegbeheerders. Op het eerste gezicht lijkt de nieuwe taak weinig prioriteit te hebben, maar indien het bijdraagt aan het hoofdoel van de organisatie, of geld oplevert, kan de

<sup>184</sup> Dit volgens de veronderstelling 9, 10, 11 en 12 uit het model voor beleidsuitvoering. Hypothese 9: Als de organisatie de financiële middelen heeft om het beleid conform uit te voeren, is de kans dat dat ook gebeurt groot. Hypothese 10: Als de organisatie de personele middelen heeft om het beleid conform uit te voeren, is de kans dat dat ook gebeurt groot. Hypothese 11: Als de organisatie de huisvestingsmiddelen heeft om het beleid conform uit te voeren, is de kans dat dat ook gebeurt groot. Hypothese 12: Als de toevoeging van middelen aan de organisatie een grote verandering vergt, is de kans dat het beleid conform wordt uitgevoerd klein.

handhaving een kerntaak worden. Dit laatste is het geval als de boeteopbrengst wordt teruggesluisd naar de handhaver.

#### *Handhavingsprestatie*

Afstemming met de politie blijft noodzakelijk, omdat de overdracht maar een deel van de totale verkeershandhavingsbevoegdheid omvat. Doordat de betrokken organisaties vrijheid tot handelen bezitten, wordt de afstemming niet belemmerd. Ook wordt voor sommige onderdelen van handhaving de afstand tussen beheerder en handhaver bekort. Doordat maar een deel van de bevoegdheid wordt overgedragen, lijkt ook in de effectiviteit weinig verbetering op te treden. Ook nu zal afstemming steeds nodig zijn om een optimale afweging te kunnen maken. In de eerste sub-variant zou makkelijk een prikkel tot handhaven ingebouwd kunnen worden. Een sterke prikkel vormt het terugploegen van de boeteopbrengst naar de handhaver. Door deze prikkel zou het aantal constateringen, stijgen. Daarnaast treedt een absolute stijging op van het aantal constateringen indien de politie naast de wegbeheerders bevoegd blijft tot technische registratie. Het handhavingssysteem kan kostendekkend functioneren.

#### *Totaaleffecten*

De eenheid in het handhavingsbeleid lijkt moeilijker te waarborgen, doordat meerdere handhavers bevoegd zijn. De mogelijkheid bestaat dat de officier van justitie toezicht houdt op de handhaving en eventueel beleidsregels kan stellen. Dit zou een garantie kunnen vormen voor eenheid in beleid. Er zijn echter vele officieren van justitie waardoor de eenheid nog niet gewaarborgd lijkt. Ook de allocatie van middelen lijkt niet gewaarborgd, het is immers aan de handhavers zelf hoeveel zij besteden voor handhaving. Indien de boeteopbrengst ten goede komt aan de handhaver, kunnen aan de besteding hiervan voorwaarden worden gesteld. De fusiekosten die de invoering van de eerste sub-variant met zich meebrengt lijken gering. Een oplossing zou gevonden moeten worden voor de verandering van de geldstroom. Vooral bij Justitie zou een begrotingstekort kunnen ontstaan.

### 13.4 Tweede sub-variant: bestuurlijke verkeershandhaving

De tweede sub-variant van bestuurlijke verkeershandhaving op het wegennet komt in deze en de volgende paragraaf aan de orde. De wegbeheerder is in de tweede sub-variant bevoegd om mulderfeiten te handhaven door middel van technische registratie en staandhouding. De verkeershandhavingstaak van de wegbeheerders is aanzienlijk uitgebreider dan in de vorige sub-variant. De bevoegdheid tot staandhouding brengt met zich mee dat een surveillancedienst<sup>185</sup> onderdeel gaat uitmaken van de handhaving. Dit vereist een grotere organisatie dan in de voorgaande sub-variant<sup>186</sup>. Het uitvoeren van de handhaving door de afzonderlijke wegbeheerders lijkt hierdoor minder rendabel te zijn, omdat de schaalvoordelen worden gemist. Het oprichten van een WGR-regeling zou een oplossing kunnen zijn. Dit zou echter een nieuwe reeks van WGR-regio's opleveren, daar waar het streven van de overheid is om het aantal regio's te verminderen en beter op elkaar af te stemmen<sup>187</sup>. De verkeerstaak lijkt een taak die niet goed met de overige regio's valt te combineren<sup>188</sup>. Het oprichten van een WGR-verband zou een laatste redmiddel moeten zijn. In de eerste instantie dient aansluiting gezocht te worden bij de huidige instellingen van het bestuur, die geschikt zouden zijn om de handhaving te verrichten.

<sup>185</sup> Hieronder wordt geen 24-uurs surveillance verstaan. Gedurende de tijd dat het meeste verkeer zich op het wegennet bevindt, zal gesurveilleerd moeten worden. Daarbuiten kan de politie eventuele zaken in haar 24-uurs surveillance meenemen. Eenzelfde constructie, waarbij de politie het vangnet vormt, wordt toegepast bij het parkeren.

<sup>186</sup> In de provincie Groningen zou een dergelijke handhavingsdienst bestaan uit ongeveer 25 medewerkers.

<sup>187</sup> A.F. Gaastra, J.M.E. Traag. C.J.N. Verstedden, *Info Wet Gemeenschappelijke Regelingen*, Den Haag, 1995, pag. 20.

<sup>188</sup> De WGR-regio's bestaan voornamelijk uit intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. In de verkeerstaak zouden echter ook provincie, rijk en waterschappen een stem moeten hebben. Staatsalmanak 2000.

Indien aansluiting wordt gezocht bij bestaande instellingen die geschikt zouden zijn om de handhaving te verrichten, liggen gemeente en provincie<sup>189</sup> voor de hand. Deze instanties hebben immers de meeste kilometers wegen in hun beheer<sup>190</sup>. Hierbij beheert de gemeente de wegen binnen de bebouwde kom en de wegen met een lage verkeersintensiteit buiten de bebouwde kom. De provincie beheert de wegen met een grote verkeersintensiteit en een regionale functie<sup>191</sup>. Omdat het karakter van wegen binnen en buiten de bebouwde kom sterk verschilt<sup>192</sup>, zou de handhaving voor deze gebieden gescheiden kunnen worden. Niet alleen zijn de verkeersdeelnemers op beide gebieden verschillend, ook de feiten die voorkomen verschillen sterk. Het lijkt daarom voor de hand liggend de handhaving op wegen buiten de bebouwde kom bij de provincie te plaatsen. Vanaf een bepaalde grootte kan het voor een gemeente zinvol zijn om binnen de bebouwde kom te voorzien in de eigen handhaving van mulderfeiten.

Bij de behandeling van deze sub-variant wordt uitgegaan van een provinciale handhaver buiten de bebouwde kom, en indien kleine gemeenten geen eigen handhavingsdienst bezitten, ook binnen de bebouwde kom. In de grote gemeente wordt handhaving binnen de bebouwde kom door de gemeente zelf verricht. De behandeling van de sub-variant wordt opgesplitst in twee delen; deel a: handhaving van mulderfeiten door de provincie buiten de bebouwde kom (paragraaf 13.4), en deel b: handhaving van mulderfeiten door de gemeente binnen de bebouwde kom (paragraaf 13.5). Bij het laatste deel zal tevens aandacht besteed worden aan 30 km zones. Beide delen worden behandeld op de wijze zoals bij de eerste sub-variant. Eerst wordt de variant beschreven (13.4.1), vervolgens worden de vergelijkingspunten behandeld (13.4.2). Tot slot worden de kansen en risico's gepresenteerd (paragraaf 13.4.3).

#### 13.4.1 Inhoud sub-variant 2A: bestuurlijke verkeershandhaving buiten de bebouwde kom

De sub-variant wordt beschreven aan de hand van de variabelen organisatievorm en financiering, die voortvloeien uit het definitieschema uit hoofdstuk 3. Deze variabelen kunnen beide opgedeeld worden. De organisatievorm kan variëren tussen centraal en decentraal, maar ook tussen geconcentreerd en gedeconcentreerd. De financiering bestaat uit twee elementen: de algemene bekostiging (inputfinanciering of outputfinanciering) en de boetepremie (naar de Staat of naar de handhaver).

##### *Organisatievorm*

In deze sub-variant is de provincie bevoegd om mulderfeiten te handhaven buiten de bebouwde kom. In de gevallen waar de gemeenten zelf geen handhaving verrichten binnen de bebouwde kom, is dit ook een taak voor de provincie. De handhaving kan verricht worden door middel van technische registratie en staandhouding. Zowel een administratieve als een surveillerende groep medewerkers moet binnen de organisatie worden geplaatst. Om een (naar oppervlakte gezien) kleine provincie te kunnen bestrijken zijn ongeveer 25 medewerkers surveillance nodig<sup>193</sup>. In een grote provincie zal dit aantal hoger liggen. De provincie is een decentraal (territoriaal) overheidslichaam. De handhaving wordt daarmee in een decentrale organisatie vormgegeven. Bij de behandeling van de sub-variant wordt er van uitgegaan dat de provincie een aparte handhavingsdienst heeft ingericht, een functioneel geconcentreerd onderdeel van de provincie. Deze dienst kan eventueel territoriaal gedeconcentreerd worden indien het te bestrijken gebied een groot oppervlakte heeft.

---

<sup>189</sup> In de westelijke provincies zijn de waterschappen de voornaamste wegbeheerders van wegen met een regionale functie. Voor provincie kan dan in voorkomende gevallen (vijftien waterschappen) waterschap worden gelezen. Indien dit grote verschillen oplevert ten opzichte van de provincie, worden de waterschappen apart genoemd.

<sup>190</sup> Cijfers: CBS statistieken, *lengte van wegen en fietspaden*, 1998.

<sup>191</sup> Cijfers: CBS statistieken, *verkeersprestaties op het Nederlandse wegennet*, 1998.

<sup>192</sup> Zie ook paragraaf 13.2.1.

<sup>193</sup> In de politieregio Groningen zijn plannen voor een verkeershandhavingsdienst van deze omvang. Deze dienst heeft alleen de handhaving tot taak, niet het afwikkelen van ongevallen e.d.. De dienst bestaat uit ongeveer 25 medewerkers verkeerstoezicht, en een administratieve unit. Deze medewerkers bestrijken de gehele provincie.

### *Financiering*

De wijze van financiering van de verschillende organisaties is beschreven in paragraaf 13.2.2.3. Twee mogelijke prikkels tot handhaving zijn denkbaar. Door het terugploegen van de boeteopbrengst wordt de handhaver geprikkeld tot het doen van meer constateringen. Dit is een sterke prikkel. Het nadeel is echter dat het de organisatie vrij staat hoe de constateringen worden bereikt. Hierin schuilt een groot risico. De organisatie kan immers zelf bepalen waar en hoe geconstateerd wordt. Het vergroten van de boeteopbrengst kan een prikkel op zich vormen. Om dit te voorkomen kunnen voorwaarden gesteld worden aan de besteding van de opbrengst. Bij de beschrijving van de huidige situatie kwam naar voren dat het geheel van de verkeershandhaving kostendekkend zou kunnen functioneren. Bij deze sub-variant speelt tevens dat de provincie verantwoordelijk is voor de handhaving, en de eventuele overgelden ontvangt. Een regeling rond de besteding van de overgelden is onmisbaar, omdat de overige beheerders nauw betrokken zullen zijn bij de handhaving. Bedacht moet worden dat door het gedragseffect dat optreedt door de handhaving, het systeem niet altijd kostendekkend zal blijven.

De tweede prikkel wordt gevormd door specifieke uitkeringen, waaraan resultaatvoorwaarden worden gesteld. De handhaver wordt geprikkeld om te handhaven. Het grote verschil met de eerste prikkel is dat de besteding hier niet vrij is. De kracht van deze prikkel moet niet worden overschat. Bij deze prikkel worden immers alleen de kosten die gemaakt worden voor de handhaving voor vergoeding in aanmerking komen. De organisatie kan geen inkomsten verwachten, de uitgaven worden vergoed. Deze prikkel is dus minder sterk dan via de eigen heffing van mulderboetes. Wel kunnen aan deze prikkel uitgebreidere voorwaarden worden gesteld. Aan deze prikkel kleven echter ook nadelen. Het systeem van specifieke uitkering is in de Financiële-verhoudingswet sterk beperkt. Daarnaast geldt voor iedere prikkel dat het moeilijk te bepalen is welke gedraging in de praktijk geprikkeld wordt, het resultaat kan zeer onvoorspelbaar zijn. Een neveneffect van deze prikkel is, dat de geldverstrekker invloed kan uitoefenen op de uitvoering van de handhaving.

Bij de vergelijkingspunten zullen de gevolgen van beide prikkels besproken worden. Binnen de verschillende organisaties zelf kan een systeem van input- of outputfinanciering gelden. Indien gekozen wordt voor interne inputfinanciering verzwakt dit de externe prikkels. Wordt gekozen voor interne outputfinanciering (zoals bij Rijkswaterstaat), dan versterkt dit de eventuele externe prikkel. Dit onderscheid zal verder niet meer aan de orde komen. Alleen de externe financiering wordt behandeld.

#### **13.4.2 Vergelijkingspunten tweede sub-variant A**

De gevolgen van invoering van de tweede sub-variant op de verschillende vergelijkingspunten komen in deze paragraaf aan de orde. Alleen de resultaten komen aan de orde. De verantwoording van de vergelijkingspunten staat in hoofdstuk 3.

##### **13.4.2.1 Aansturing van de handhavende organisatie**

Het (extern) aansturen van de handhaver kan door gebruik van drie instrumenten: beslisbevoegdheid, financiën en controle. Voor het deel van de handhaving dat door de politie verricht wordt, geldt hetgeen is beschreven bij de huidige situatie<sup>194</sup>.

De provincie is een gedecentraliseerd overheidslichaam. De rijksoverheid heeft geen beslisbevoegdheid ten aanzien van de verkeershandhaving. De beslisbevoegdheid omtrent de handhaving ligt daarmee bij de provincie zelf, en aansturing vindt plaats vanuit Provinciale Staten. Indien besloten wordt om de officier de bevoegdheid te geven tot het stellen van

---

<sup>194</sup> Paragraaf 13.2.4.1.

beleidsregels, beperkt dit de beslisbevoegdheid van de provincie, zij is gebonden aan de aanwijzingen van de officier van justitie. Indien de officier deze bevoegdheid niet ontvangt is de beslisbevoegdheid van de provincie compleet.

De financiële aansturing van de provincie is reeds besproken in paragraaf 13.3.2.1. De provincie financiert het wegenbeleid uit de algemene middelen. Het Rijk kan hieraan voorwaarden verbinden, maar de besteding is een bevoegdheid van de provincie zelf. Wordt gekozen voor het toedienen van een financiële prikkel via de eigen heffingen, dan zou aan de besteding van de gelden voorwaarden gesteld kunnen worden. Wordt gekozen voor een prikkel via de specifieke uitkering, dan heeft het Rijk een sterk sturingsinstrument.

In de Provinciewet staan gegevens over controle en verantwoording<sup>195</sup>. Het provinciaal bestuur is verantwoording schuldig aan het eigen vertegenwoordigend lichaam, Provinciale Staten. Daarnaast bestaat een informatieplicht aan het Rijk. Het Rijk kan bestuursdwang toepassen indien taakverwaarlozing ontstaat. Voert een waterschap de handhaving uit, dan geldt dat niet het Rijk maar de provincie bestuursdwang toe kan passen. De controle van het Rijk op de waterschappen is zwakker dan bij de provincie. Naast deze controlemiddelen oefent de officier van justitie toezicht uit op de uitvoering van de handhaving. De aanwezigheid van een deskundige toezichthouder is gebruikelijk, maar er kan voor worden gekozen dit te laten vervallen.

Deze sturingsmiddelen zijn vooral van belang indien de beleidsdoelstellingen (van het nationale beleid) en de doelstellingen van de handhaver niet overeenkomen<sup>196</sup>. Dit is echter niet het geval, beide hanteren de doelstellingen bereikbaarheid en doorstroming<sup>197</sup>. Het Rijk heeft in deze sub-variant een sterk controlemiddel: bestuursdwang<sup>198</sup>. Ook via de financiën zou aansturing mogelijk zijn, door het stellen van voorwaarden aan de besteding<sup>199</sup>. In vergelijking met de huidige situatie zou de rijksoverheid meer sturingsmogelijkheden hebben. De aansturing van de handhavers van verkeersregels wordt gecompliceerd doordat de handhaving verdeeld is over een aantal instanties.

#### 13.4.2.2 Verantwoording aan de burger

Zoals reeds bij de eerste sub-variant naar voren kwam<sup>200</sup>, is het eerste democratisch gekozen lichaam in de afstand tot de burger Provinciale Staten. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, waar de verantwoording aan de burger complex is. Provinciale Staten is echter minder bekend dan bijvoorbeeld de gemeenteraad.

#### 13.4.2.3 Deskundigheid van de organisatie

De deskundigheid van de provincie is reeds bij de vorige sub-variant besproken (paragraaf 13.3.2.3). De aard van de handhavingstaak is anders dan de aard van de overige taken van de provincie (punitief versus reparatoir), wat beleidsconforme uitvoering kan belemmeren<sup>201</sup>. De provincie heeft geen ervaring met handhaving door surveillance of technische registratie. Wel bezit de provincie gegevens over de veiligheid en het gebruik van wegen. Beide vallen in deze sub-variant onder de bevoegdheid van de provincie. De provincie mag deskundig geacht worden ten aanzien van het te handhaven gebied.

---

<sup>195</sup> Artikelen 110,132 en 207.

<sup>196</sup> Dit is de derde veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering, hoofdstuk 3.

<sup>197</sup> Zie paragraaf 13.2.2.2.

<sup>198</sup> Dit is de vijfde veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering, hoofdstuk 3.

<sup>199</sup> Dit is de vierde veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering, hoofdstuk 3.

<sup>200</sup> Paragraaf 13.3.2.2.

<sup>201</sup> Dit is de zesde veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering, hoofdstuk 3.

Een kenmerk van de provincie is, dat zij een veelheid aan taken heeft<sup>202</sup>. De uitbreiding van de taak met staandehoudingen, vergroot de omvang van de handhavingstaak, maar de omvang blijft toch kleiner dan de omvang van het wegbeheer. Indien de nieuwe handhaver de taak echter belangrijk vindt, en als kerntaak beschouwt, kan de handhaving toch een hoge prioriteit krijgen. Dit kan het geval zijn indien door middel van handhaving het doel van de beheerder wordt gediend, of door middel van handhaving inkomsten kunnen worden gegeneerd<sup>203</sup>. Is dit het geval, dan kan op grond van de achtste veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering verwacht worden dat de kans op conforme beleidsuitvoering groot is<sup>204</sup>.

#### 13.4.2.4 Deskundigheid ten aanzien van de handhaving

De provincie zou in de tweede sub-variant bevoegd zijn om de handhaving van mulderfeiten te verrichten. Ervaring met handhaving en personeelseisen zijn indicatoren voor de deskundigheid van de betreffende handhaver.

Zoals uit paragraaf 13.3.2.4 naar voren kwam is binnen de provincie geen ervaring met verkeershandhaving aanwezig<sup>205</sup>. Wel is ervaring aanwezig met andere vormen en terreinen van handhaving. Met handhaving door middel van technische registratie of surveillance is echter geen ervaring aanwezig. Het constateren van mulderfeiten vereist toezichtbevoegdheid<sup>206</sup>. Opsporingsbevoegdheid is daarmee niet vereist, de bestuursambtenaren kunnen in een lagere loonschaal worden ingeschaald dan de opsporingsambtenaren bij de politie die dit werk verrichten. Voor toezichtambtenaren zou een opleiding in het leven geroepen moeten worden, de bestuursambtenaren kunnen immers niet zonder meer gaan surveilleren.

Eenzelfde knelpunt als bij de eerste sub-variant ontstaat indien de bestuursambtenaren een overtreding constateren, die op strafrechtelijke wijze moet worden afgedaan<sup>207</sup>. De provincie is dan niet meer bevoegd<sup>208</sup>. In geval van technische registratie gebeurt dit indien de maximumsnelheid met meer dan 30 km/u wordt overschreden. Tijdens de surveillance kan de constatering van dergelijke feiten ook voorkomen. Voor deze gevallen is de regiopolitie bevoegd<sup>209</sup>.

#### 13.4.2.5 Aanwezige mogelijkheden voor effectiviteit en doelbereiking

Bij dit vergelijkingspunt wordt gezien of de nieuwe handhaver in staat is om een afweging te maken die zal leiden tot de meest effectieve inzet van middelen om het beleidsdoel te bereiken. Hiervoor moet eerst gezien worden of het doel dat de handhaver dient, ook het beleidsdoel is. Zoals uit paragraaf 13.2.2.2 naar voren komt, hanteert de provincie doorstroming en bereikbaarheid als doelen en daarnaast ook de veiligheid. Dit zijn ook de doelstellingen van het nationale verkeer- en vervoersbeleid<sup>210</sup>.

De provincie heeft in deze sub-variant de bevoegdheid tot het handhaven van mulderfeiten buiten de bebouwde kom. Daarnaast is de provincie wegbeheerder op de wegen met een

<sup>202</sup> Indien de organisatie een brede gerichtheid heeft, lijkt de kans, dat één bepaalde taak hoge prioriteit krijgt, klein. Dit is de zevende veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering.

<sup>203</sup> Indien de boeteopbrengst toekomt aan de handhaver.

<sup>204</sup> Zie hoofdstuk 3.

<sup>205</sup> Het gaat immers om de opsporing van strafbare feiten, van oorsprong de exclusieve bevoegdheid van de politie.

<sup>206</sup> De Wet Mulder is immers een administratiefrechtelijke wet.

<sup>207</sup> Zie ook paragraaf 5.3.2.4.

<sup>208</sup> Meer hierover staat in hoofdstuk 14, paragraaf 3.

<sup>209</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 14.

<sup>210</sup> *Perspectievennota Verkeer en Vervoer*, 1998, de voorloper van het *Nationaal Verkeer en Vervoersplan* (komt in april uit). De overeenkomst tussen de doelstellingen is een voorwaarde voor beteidconforme uitvoering.

regionale functie. Op deze wegen lijkt de provincie een complete afweging te kunnen maken, tussen het verrichten van handhaving of het aanpassen van een weg. Beide zijn middelen om het gestelde beleidsdoel te verwezenlijken. Hierbij moet echter bedacht worden dat de provincie een beperkte handhavingsbevoegdheid heeft (alleen mulderfeiten), en dat naast de provinciale wegen, ook gemeentelijke wegen en Rijkswegen buiten de bebouwde kom bestaan<sup>211</sup>. Om op deze wegen (de niet door de provincie beheerde wegen) tot een optimale afweging te komen, dient afstemming plaats te vinden met de andere wegbeheerders en de politie.

Een volgend niveau waarop een afweging plaats zal moeten vinden, is de handhaving zelf. Afweging moet plaatsvinden ten aanzien van de manier van handhaven (technische registratie of staandhouding) en ten aanzien van de delicten waar de aandacht op wordt gericht. Voor wat betreft de eerste afweging heeft de provincie de bevoegdheid tot beide methoden van handhaving. Het handhavingsbeleid zoals gevoerd door het Rijk is gericht op vijf speerpunten: snelheid, alcohol, rood licht, gordels en helmdraagplicht. Rijden onder invloed behoort echter niet tot de mulderfeiten en kan niet door de provincie worden gehandhaafd. De officier heeft, op basis van de wet, nog wel deze bevoegdheid om mede te bepalen op welke delicten de handhaving wordt gericht<sup>212</sup>, er kan echter voor worden gekozen deze bevoegdheid niet bij de officier neer te leggen, maar bij het orgaan zelf. Indien de officier van justitie zijn beleidsregelsstellende bevoegdheid houdt, is de provincie niet vrij in wat zij gaat handhaven. Is de officier niet bevoegd, dan is de provincie wel vrij om te beslissen op welke feiten de handhaving wordt gericht.

#### 13.4.2.6 Afstemming van beheer en handhaving

Voor de afstemming van beheer en handhaving zijn van belang: overleg, afstand en vrijheid tot handelen. In deze sub-variant verricht de provincie de handhaving van mulderfeiten buiten de bebouwde kom, de gemeente verricht de handhaving van mulderfeiten binnen de bebouwde kom<sup>213</sup> en de politie verricht de handhaving van de niet-mulderfeiten. Rijkswaterstaat, provincie, waterschap en gemeente zijn verantwoordelijk voor het wegbeheer. Op basis van artikel 24 van het BABW dient de wegbeheerder voor het nemen van een verkeersbesluit (bijvoorbeeld over het plaatsen van een verkeersbord) overleg te plegen met de politie. Wordt dit vervangen door handhaver<sup>214</sup> dan zou de provincie met zichzelf in overleg moet treden alvorens een verkeersbord te plaatsen. Dit is kenmerkend voor het integraal bestuur door decentrale overheidsorganen. De politie, die ook verkeershandhaving verricht, zal echter nog wel in het overleg betrokken moeten worden. Naast dit op de wet gebaseerde overleg bestaan verschillende overlevormen, reeds aangeduid in paragraaf 13.2.4.6<sup>215</sup>. Verder wordt ook binnen projecten overleg gevoerd tussen de beheerders en de handhavers.

De afstand tussen beheerder en handhaver wordt gemeten door te kijken naar het aantal organisatieschakels<sup>216</sup>.

---

<sup>211</sup> Meer dan provinciale wegen, zie paragraaf 13.2.1.

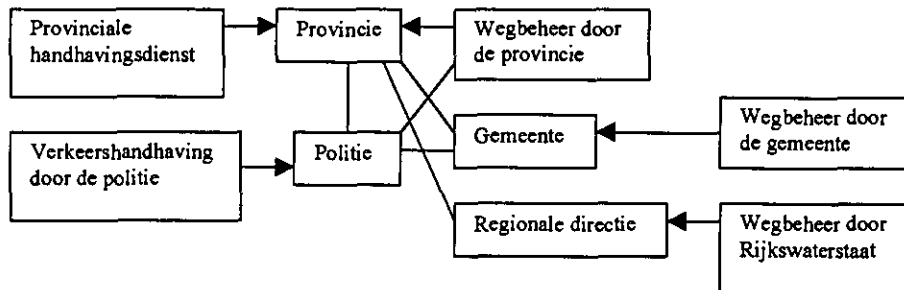
<sup>212</sup> Artikel 3 Wet Mulder.

<sup>213</sup> Deze variant wordt behandeld in de volgende paragraaf.

<sup>214</sup> Bij de opstelling van dit besluit was de politie de handhaver van verkeersregels. Zou ook het bestuur handhaver worden, dan zou dit artikel gewijzigd moeten worden. Zie ook hoofdstuk 14.

<sup>215</sup> Regionale organen verkeersveiligheid, regionaal overleg op basis van VERDI.

<sup>216</sup> Rijkswaterstaat valt hier weg. In de gevallen waar de waterschappen de taak van de provincie hebben overgenomen, kan voor provincie: het waterschap gelezen worden. Buiten deze situatie bezitten de waterschappen nagenoeg geen wegen.



Een ingewikkeld geheel van organisatieschakels ontstaat. Indien de verschillende afdelingen beheer en handhaving meer gedeconcentreerd zijn, wordt de keten langer. Uit de keten komt naar voren dat voor een deel van de handhaving en een deel van het beheer de afstand kort is: daar waar de provincie beheerder en handhaver is. Er zijn echter meerdere beheerders en meerdere handhavers betrokken bij overleg. Dit wordt veroorzaakt doordat de bevoegdheid van de provincie beperkt is tot mulderfeiten. Dit compliceert de afstemming. Indien de politie naast de provincie de bevoegdheid tot het constateren van mulderfeiten houdt, geldt de afstemming zoals weergegeven in bovenstaand schema.

Naast de afstand tussen beheerders en handhavers is ook de vrijheid tot handelen van belang voor afstemming tussen de verschillende organisaties<sup>217</sup>. Voor de afstemming tussen de wegbeheerders en de politie geldt dat, met uitzondering van de regionale directies, de betrokkenen gedecentraliseerde organen zijn. Zij bezitten de bevoegdheid tot zelfstandig handelen. De regionale directies geven aan feitelijk beleidsvrijheid te bezitten<sup>218</sup>. In deze subvariant zou een keus gemaakt moeten worden over de toepassing van artikel 3 van de Wet Mulder, over de bevoegdheden van de officier van justitie. De nieuwe handhaver heeft een eigen vertegenwoordigend lichaam. Daarnaast kan een deskundige toezichthouder ingesteld worden. Dit is gebruikelijk, maar niet noodzakelijk. Indien een toezichthouder wordt ingesteld zal deze betrokken moeten worden bij de afstemming.

#### 13.4.2.7 Handhavingsniveau

Indicatoren voor het handhavingsniveau zijn: het aantal constateringen, de daarvoor verrichte inspanning en een gegeven wijze van financieren. Over het aantal constateringen zijn geen gegevens bekend<sup>219</sup>. Wel is bekend dat op de wegen buiten de bebouwde kom de meeste ongevallen plaatsvinden<sup>220</sup>. Dit is deels te wijten aan het karakter van de weg en de menging van verkeersdeelnemers, maar ook aan de (tekortschietende) intensiteit van de handhaving<sup>221</sup>. Doordat het te handhaven gebied een grote omvang heeft, vindt minder vaak surveillance plaats<sup>222</sup>. De surveillance lijkt weinig zinvol door de lage verkeersintensiteit<sup>223</sup>, terwijl wel veel ongevallen plaatsvinden. Hieruit kan worden afgeleid dat de handhavingsinspanning blijkbaar onvoldoende is.

Het wegennet buiten de bebouwde kom bestaat voor het grootste deel uit 80 km wegen. Op deze wegen kunnen de meeste verkeersdeelnemers zich verplaatsen. Voetgangers mogen er lopen, ook al is er geen trottoir. Fietsers gebruiken deze wegen, ook al is er geen fietspad.

<sup>217</sup> Dit kwam reeds aan de orde in de paragrafen 13.2.2.1, 13.2.3.1 en 13.3.2.3.

<sup>218</sup> Dit kwam uit de interviews naar voren, zie bijlage 1.

<sup>219</sup> In de cijfers van het CJIB wordt geen onderscheid aangebracht tussen constateringen binnen en buiten de bebouwde kom.

<sup>220</sup> Zie paragraaf 13.2.1.

<sup>221</sup> SWOV, *Kerncijfers over veiligheid*, Website SWOV, 1999.

<sup>222</sup> Informatie uit de interviews, zie bijlage 1.

<sup>223</sup> Buiten de bebouwde kom is de verkeersintensiteit laag. Voortdurend surveilleren is duur en levert weinig op. Deze informatie kwam naar voren uit de interviews, zie bijlage 1.

Het verkeer beweegt zich in tegengestelde richtingen, zonder dat een scheiding is aangebracht tussen verschillende rijbanen<sup>224</sup>. Daarnaast zijn bij het kruisen van wegen vaak geen voorzieningen getroffen, door bijvoorbeeld verkeerslichten of voorrangstekens<sup>225</sup>. De ongevallen die plaatsvinden zijn vaak ernstig, door gebrek aan een veilige weginrichting en de hoge rijsnelheden. De overtredingen die op deze wegen worden geconstateerd zijn veelal dezelfde als op snelwegen: snelheid, alcohol, gordelplicht, en helmdraagplicht<sup>226</sup>. Uit de evaluatie van de gebiedsprojecten blijkt dat handhaving op deze gebieden een vergroting van de veiligheid tot gevolg heeft<sup>227</sup>.

Indien de provincie op deze wegen de bevoegdheid krijgt om mulderfeiten te handhaven, zou, om de veiligheid te doen toenemen, een grotere handhavingsinspanning geleverd moeten worden dan de politie nu doet. Dit kan bereikt worden door een financiële prikkel. Met een deels input- en een deels outputfinanciering bij de regiopolitie, is immers het huidige handhavingsniveau bereikt<sup>228</sup>. Een grotere handhavingsinspanning en daarmee een verhoging van het aantal constateringen kan bereikt worden door in de financiering een prikkel te verwerken, meer dan in de huidige situatie<sup>229</sup>. Hierbij dient wel bedacht te worden, dat de voorwaarden zo gesteld worden dat invloed uitgeoefend wordt op de handhavingsinspanning. Wordt alleen een prikkel uitgeoefend op het aantal constateringen (door het terugploegen van de boeteopbrengst), dan zal de handhaver trachten deze constateringen te bereiken op een zo makkelijk mogelijke manier: door technische registratie. Hierdoor komt de nadruk te liggen op de handhaving van snelheidsovertredingen. Indien een inspanningsverplichting wordt aangegaan binnen een specifieke uitkering, valt een minder grote stijging in het aantal constateringen te verwachten. De prikkel is immers zwakker<sup>230</sup>. Aan deze vorm van financiering kunnen echter bestedingsvoorwaarden worden gesteld, breder dan aan het aantal constateringen (bijvoorbeeld de wijze van handhaving). Uit deze prikkel kan de handhaver geen inkomsten genereren.

#### 13.4.2.8 Totaaleffecten

In deze paragraaf komen de effecten van sub-variant 2A op de eenheid in het handhavingsbeleid, de allocatie van middelen en de eenvoud van het handhavingssysteem aan de orde. Daarnaast worden ook de fusiekosten en de left overs die de invoering van deze sub-variant met zich mee zou brengen besproken.

In de tweede sub-variant is de provincie verantwoordelijk voor de handhaving van mulderfeiten buiten de bebouwde kom. De politie is verantwoordelijk voor de handhaving van de overige verkeersfeiten. De grote gemeenten zijn verantwoordelijk voor handhaving van mulderfeiten binnen de bebouwde kom. Eenheid lijkt daarmee niet gewaarborgd. De verschillende handhavers zijn echter gebonden aan de afspraken in het nationale verkeer- en vervoersbeleid. Wanneer de officier van justitie toezicht houdt op de uitvoering van de handhaving, en de mogelijkheid tot het stellen van beleidsregels bezit, zou de eenheid in het handhavingsbeleid kunnen worden gewaarborgd. De allocatie van middelen lijkt onevenredig in de tweede sub-variant. Immers de handhaver, de provincie bepaalt zelf de middelen die zij inzet voor handhaving. Indien de boeteopbrengst ten goede komt aan de handhaver, kunnen voorwaarden worden gesteld aan de besteding van de gelden. Wordt een specifieke uitkering verstrekt voor de handhaving, dan komt het bestedingsvraagstuk niet aan

<sup>224</sup> B.M.W.A. Beke, A.F. Kusters, R. Schuiling, *Verkeersveiligheid op plattelandswegen, ook een gemeentelijke verantwoordelijkheid*, ROV Brabant, 1993, Beoordeling uitgave op SWOV site.

<sup>225</sup> SWOV, *Kerncijfers over veiligheid*, Website SWOV, 1999.

<sup>226</sup> CJIB, *Jaarverslag 1998*, 1999. Dit kwam ook naar voren uit de interviews, zie bijlage 1.

<sup>227</sup> Bureau Verkeershandhaving, *Voortgangsrapportage gebiedsprojecten 1999*, Bloemendaal, 1999.

<sup>228</sup> De wegen buiten de bebouwde kom zijn de minst veilige wegen.

<sup>229</sup> Zie paragraaf 13.3.2.7.

<sup>230</sup> Zie paragraaf 13.3.1, 13.4.1.

de orde, de besteding ligt vast. In beide gevallen kan een evenredige verdeling van de middelen gewaarborgd worden.

Het handhavingssysteem dat door invoering van de tweede sub-variant ontstaat, lijkt niet eenvoudig. Binnen en buiten de bebouwde kom zijn verschillende handhavers actief. Daarnaast is de politie bevoegd, eventueel voor alle feiten, om verkeershandhaving te verrichten. De politie zal, indien de bevoegdheid tot het constateren van mulderfeiten aanwezig blijft, minder aandacht aan deze feiten gaan besteden. Immers, de handhaving van deze feiten heeft niet de prioriteit<sup>231</sup>. Indien de bevoegdheid tot mulderfeiten bij de politie wordt weggenomen, zal aandacht aanwezig blijven voor de overige verkeersfeiten. Dit in tegenstelling tot hetgeen bij variant A<sup>232</sup>. De politie zal binnen de regio moeten blijven surveilleren om de andere feiten, niet-verkeersfeiten, te blijven constateren. Het blijft rendabel om deze surveillance uit te voeren, in de verkeershandhaving ontstaan geen leemten. Evenals bij de vorige sub-variant<sup>233</sup> ontstaan enkele left overs: het vervallen van de boeteinkomsten bij Justitie (eventueel) en de afstemming zou gestructureerd kunnen worden. Verder ontstaat bij de nieuwe handhaver een deskundigheidsverlies. Voor het bepalen van de plaatsen waar handhaving ingezet zou moeten worden bezit de provincie wel de deskundigheid, ten aanzien van de handhaving zelf echter niet.

De fusiekosten die deze variant met zich meebrengt zijn hoog. Immers de nieuwe surveillancetaak van de provincie moet uit het niets gefinancierd worden. Overname van mensen en materiaal van de politie is niet mogelijk, die dienen hun overgebleven surveillancetaak nog te kunnen uitvoeren. De nieuwe handhavers zouden opgeleid moeten worden tot toezichtambtenaar in het verkeer, en ook het materieel moet aangeschaft en geplaatst worden. Op grond van de negende, tiende, elfde en twaalfde veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering kan verwacht worden (zeker in de startfase), dat de hoge fusiekosten een beleidsconforme uitvoering zullen belemmeren<sup>234</sup>.

### 13.4.3 Kansen en risico's van de tweede sub-variant, deel A

Het eerste deel van de tweede sub-variant van bestuurlijke verkeershandhaving op het wegennet houdt in dat de provincie verantwoordelijk wordt voor de handhaving van mulderfeiten op de wegen buiten de bebouwde kom. Daarnaast zou de provincie ook de handhaving verrichten binnen de bebouwde kom, voorzover de gemeenten dat niet zelf doen. Deze mogelijkheid is aan de hand van enkele vergelijkingspunten besproken. In de laatste paragraaf wordt deze mogelijkheid vergeleken met de huidige situatie en de eerste sub-variant. De kansen en risico's die uit de behandeling van de tweede sub-variant naar voren zijn gekomen, worden nog eens op een rijtje gezet.

#### *Extern toezicht op de handhaver*

De aansturing van de handhaving van Rijksweges ligt gecompliceerd, er zijn immers meerdere handhavers. Daarnaast is de provincie een gedecentraliseerd lichaam en heeft een eigen beslisbevoegdheid. De officier van justitie zou echter bevoegd kunnen blijven om beleidsregels te stellen ten aanzien van de handhaving. Via de financiën zou sterk gestuurd kunnen worden, indien gekozen wordt voor het stellen van voorwaarden (bij de eigen heffing achteraf, bij de specifieke uitkering vooraf). Verder kan het Rijk ingrijpen in geval van

<sup>231</sup> Zie paragraaf 13.2.4.2.

<sup>232</sup> Deelrapport I, variant A.

<sup>233</sup> Zie paragraaf 13.3.2.9.

<sup>234</sup> Dit volgens de veronderstelling 9, 10, 11 en 12 uit het model voor beleidsuitvoering. Hypothese 9: Als de organisatie de financiële middelen heeft om het beleid conform uit te voeren, is de kans dat dat ook gebeurt groot. Hypothese 10: Als de organisatie de personele middelen heeft om het beleid conform uit te voeren, is de kans dat dat ook gebeurt groot. Hypothese 11: Als de organisatie de huisvestingsmiddelen heeft om het beleid conform uit te voeren, is de kans dat dat ook gebeurt groot. Hypothese 12: Als de toevoeging van middelen aan de organisatie een grote verandering vergt, is de kans dat het beleid conform wordt uitgevoerd klein.

taakverwaarlozing. De verantwoording aan de burger loopt via Provinciale Staten, de afstemming wordt minder complex, maar Provinciale Staten is onder de burgers minder bekend dan bijvoorbeeld de gemeenteraad.

#### *Kwaliteit ten aanzien van de handhaving*

Binnen de provincie is geen ervaring met surveillance aanwezig. De toezichtambtenaren zouden voor de verkeershandhavingstaak opgeleid moeten worden. Een opleiding zou nog moeten worden opgericht. Een kans is dat de bestuurlijke handhavers lager ingeschaald kunnen worden dan in de huidige situatie. Een knelpunt ontstaat indien de provinciehandhavers een feit tegenkomen dat op strafrechtelijke wijze moet worden afgedaan. De aard van de handhavingstaak is een andere dan de aard van de overige taken van de provincie. De nieuwe handhaver bezit de deskundigheid om de plaatsen waar handhaving plaats zou moeten vinden te bepalen, maar mist ervaring met handhaving door surveillance. Op het eerste gezicht lijkt de nieuwe taak weinig prioriteit te hebben, maar indien handhaving bijdraagt aan het hoofddoel van de organisatie, of geld oplevert (bij het terugploegen van de boeteopbrengst), kan de handhaving een kerntaak worden. Ten opzichte van de eerste sub-variant lijkt weinig verschil op te treden.

#### *Handhavingsprestatie*

Afstemming tussen de verschillende handhavers is noodzakelijk, omdat de handhavingsbevoegdheid van de provincie is beperkt tot de mulderfeiten. Deze beperking compliceert tevens de afstemming met de overige wegbeheerders. Voorzover de provincie wegbeheerder is en het handhaving van mulderfeiten betreft, is de afstand tussen beheer en handhaving minimaal. De situatie ontstaat dat de provincie met zichzelf moet overleggen voor zij verkeersbesluiten kan nemen, een kenmerk van integraal bestuur. De betrokken overlegpartners bezitten allen vrijheid tot handelen, dit versoepelt de afstemming. De doelstellingen die de handhaver hanteert, zijn de doelstellingen uit het nationale verkeersbeleid. De nadruk ligt bij de provincie op doorstroming en bereikbaarheid. De afweging over de inzet van middelen om het doel te bereiken zullen op het provinciale net voor een deel in dezelfde hand liggen. Omdat de bevoegdheid tot handhaven tot het constateren van mulderfeiten beperkt zal zijn, zal altijd overleg nodig zijn met de handhaver van de overige verkeersfeiten.

Een prikkel tot handhaving kan in deze sub-variant even makkelijk worden ingebouwd als in de vorige. Het terugploegen van de boeteopbrengst is een sterke prikkel om het aantal constateringen te verhogen. Een grote stijging van het aantal constateringen valt te verwachten. Op de handhaving kan echter weinig invloed uitgeoefend worden. Een specifieke uitkering is een minder sterke prikkel tot handhaving, maar een sterker sturingsmiddel voor de rijksoverheid. Daarnaast kan een absolute stijging optreden in het handhavingsniveau, doordat de politie eveneens bevoegd blijft tot het constateren van mulderfeiten. Verwacht wordt wel, dat de politie aan mulderfeiten minder aandacht zal besteden, maar toch blijft surveilleren ter uitvoering van haar taken. Hoewel de kosten van deze manier van handhaven groter zijn, wordt verwacht dat de kosten de opbrengsten zullen dekken. De huidige situatie geeft hiertoe een indicatie.

#### *Totaaleffecten*

De eenheid in het handhavingsbeleid lijkt moeilijk te waarborgen, doordat meerdere handhavers bevoegd zijn. De mogelijkheid bestaat dat de officier van justitie toezicht houdt op de handhaving en eventueel beleidsregels kan stellen. Dit zou een garantie kunnen vormen voor eenheid in beleid. Ook de allocatie van middelen lijkt niet gewaarborgd, het is immers aan de handhavers zelf hoeveel zij besteden voor handhaving. Indien de boeteopbrengst ten goede komt aan de handhaver, kunnen aan de besteding hiervan voorwaarden worden gesteld (bij de boeteopbrengst achteraf, bij de specifieke uitkering vooraf). De fusiekosten die de invoering van deze variant met zich meebrengt zijn groot. Een geheel nieuwe handhavingsdienst zal opgericht moeten worden, met bijbehorende opleiding.

Naast de fusiekosten zijn er mogelijke risico's verbonden aan de verlegging van de geldstroom (eventueel).

Opvallend is dat, hoewel het handhavingsgebied andere kenmerken heeft en de handhaving een geheel ander karakter, er veel overeenkomsten zijn in kansen en risico's ten opzichte van de eerste sub-variant. De oorzaak hiervoor ligt hierin dat de bevoegdheid van de provincie is beperkt tot het constateren van mulderfeiten. De beheerders van de verschillende wegnetten komen niet overeen met de handhavingsgebieden. Daardoor ontstaat een wirwar van betrokken instanties bij afstemming en overleg. Op enkele punten treedt wel een duidelijke verbetering op: daar waar de provincie beheerder en handhaver is. Een verschil met de eerste sub-variant is dat de bevoegdheid van de wegbeheerders breder is, terwijl er minder handhavende instanties zijn.

### 13.5 Tweede sub-variant: bestuurlijke verkeershandhaving

De tweede sub-variant is reeds besproken aan het begin van de vorige paragraaf<sup>235</sup>. Hierin werd geconcludeerd dat de meest kansrijke vorm voor de bestuurlijke verkeershandhaving op het hoofdwegennet, bestond uit het zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande organisaties. Daarnaast zijn op het wegnet duidelijke verschillen in handhaving te ontdekken binnen of buiten de bebouwde kom. Deze sub-variant wordt daarom behandeld in twee delen: handhaving van mulderfeiten door de provincie buiten de bebouwde kom en handhaving van mulderfeiten door gemeenten binnen de bebouwde kom. Het laatste deel (handhaving door de gemeenten binnen de bebouwde kom) wordt in deze paragraaf besproken. Hierbij wordt aangenomen dat een eigen handhavingsdienst voor gemeenten vanaf een bepaalde grootte verplicht wordt gesteld. In de gemeenten die niet in die categorie vallen, wordt de handhaving van verkeersfeiten door de provincie verricht. Binnen de bebouwde kom bevinden zich 30 km zones. Daar waar dit van belang is, zullen deze zones worden uitgelicht bij de behandeling van de sub-variant<sup>236</sup>.

#### 13.5.1 Inhoud sub-variant 2B: bestuurlijke verkeershandhaving binnen de bebouwde kom

De sub-variant wordt beschreven aan de hand van de variabelen organisatievorm en financiering. Binnen deze variabelen kunnen verschillende mogelijkheden onderscheiden worden. De organisatievorm kan centraal of decentraal zijn, maar ook geconcentreerd of gedeconcentreerd. De financiering wordt behandeld aan de hand van twee aspecten: de algemene bekostiging (inputfinanciering of outputfinanciering) en de boeteopbrengst (naar de Staat of naar de handhaver).

##### *Organisatievorm*

De gemeente zou bij toepassing van de tweede sub-variant bevoegd zijn om mulderfeiten te constateren door middel van staandehouding en technische registratie. De handhavingsdienst dient uit een groep administratieve en een groep surveillerende medewerkers te bestaan. De gemeente is een (territoriaal) gedecentraliseerd overheidslichaam. De handhaving door de gemeente, wordt daarmee door een gedecentraliseerd overheidslichaam uitgevoerd. Bij de behandeling van de sub-variant wordt er van uitgegaan dat de handhaving wordt uitgevoerd door een handhavingsdienst. De handhavingstaak is geconcentreerd binnen een bepaalde dienst. Binnen de gemeente zou de handhaving eventueel verder gedeconcentreerd kunnen worden, bijvoorbeeld indien het te bestrijken gebied groot zou zijn<sup>237</sup>.

<sup>235</sup> Zie paragraaf 13.4.

<sup>236</sup> Uit onderzoek (documentatie en interviews) is echter gebleken dat weinig gegevens bekend zijn over dit specifieke gebied. De 30 km zone is een begrip uit Duurzaam Veilig. Het duidt een gebied aan waar de weg zo is ingericht dat het verkeer niet harder kan rijden dan 30 km/u. Handhaving zou in principe overbodig zijn. Omdat echter vaak een 30 km zone wordt aangegeven, terwijl er harder kan worden gereden, lijkt handhaving gewenst.

<sup>237</sup> Bijvoorbeeld door verschillende wijkteams de handhaving in de wijken te laten uitvoeren.

### *Financiering*

De wijze van financiering van de verschillende organisaties is beschreven in paragraaf 13.2.2.3. Twee mogelijke prikkels tot handhaving zijn denkbaar. Door het terugploegen van de boeteopbrengst wordt de handhaver geprikkeld tot het doen van meer constateringen. Dit is een sterke prikkel. Het nadeel is echter dat het de organisatie vrij staat hoe de constateringen worden bereikt. Hierin schuilt een groot risico. De organisatie kan immers zelf bepalen waar en hoe geconstateerd wordt. Het vergroten van de boeteopbrengst kan een prikkel op zich vormen. Om dit te voorkomen kunnen voorwaarden gesteld worden aan de besteding van de opbrengst. Bij de beschrijving van de huidige situatie kwam naar voren dat het geheel van de verkeershandhaving kostendekkend zou kunnen functioneren. Deze kostendekkendheid zal afnemen naar de mate waarin een gedragseffect zal optreden. Het probleem dat bij de provincie speelde (één handhaver op wegen van verschillende beheerders), speelt bij de gemeente minder. Immers, de gemeente is de voornaamste wegbeheerder binnen de bebouwde kom. De overige beheerders beheren alleen wegen binnen de bebouwde kom indien deze een doorgaande functie hebben<sup>238</sup>. Hierover dient afstemming plaats te vinden. In deze afstemming zou de handhaving meegenomen kunnen worden.

De tweede prikkel wordt gevormd door specifieke uitkeringen, waaraan resultaatvoorwaarden worden gesteld. De handhaver wordt geprikkeld om te handhaven. Het grote verschil met de eerste prikkel is dat de besteding hier niet vrij is maar is vastgelegd, de handhaver kan hier geen invloed op uitoefenen. De kracht van deze prikkel moet niet worden overschat. Bij deze prikkel worden immers alleen de kosten die gemaakt worden voor de handhaving voor vergoeding in aanmerking komen. De organisatie kan geen inkomsten verwachten, de uitgaven worden vergoed. Deze prikkel is dus minder sterk dan via de eigen heffing van mulderboetes. Wel kunnen aan deze prikkel uitgebreidere voorwaarden worden gesteld. Aan deze prikkel kleven echter ook nadelen. Het systeem van specifieke uitkering is in de Financiële-verhoudingswet sterk beperkt. Daarnaast geldt voor iedere prikkel dat het moeilijk te bepalen is welke gedraging in de praktijk geprikkeld wordt, het resultaat kan zeer onvoorspelbaar zijn. Een neveneffect van deze prikkel is, dat de geldverstrekker invloed kan uitoefenen op de uitvoering van de handhaving.

Bij de vergelijkingspunten zullen de gevolgen van beide prikkels besproken worden. Binnen de verschillende organisaties zelf kan een systeem van input- of outputfinanciering gelden. Indien gekozen wordt voor interne inputfinanciering verzwakt dit de externe prikkels. Wordt gekozen voor interne outputfinanciering (zoals bij Rijkswaterstaat), dan versterkt dit de eventuele externe prikkel. Dit onderscheid zal verder niet meer aan de orde komen. Alleen de externe financiering wordt behandeld.

## **13.5.2 Vergelijkingspunten tweede sub-variant B**

De gevolgen van de invoering van de tweede sub-variant op de vergelijkingspunten komen in deze paragraaf aan de orde. Hierbij moet bedacht worden dat naast de handhaving binnen de bebouwde kom, ook de handhaving buiten de bebouwde kom wordt verricht. Beide delen vormen de bestuurlijke verkeershandhaving op het wegennet. De bestuurlijke verkeershandhaving is beperkt tot mulderfeiten. De regiokorpsen zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de overige verkeersfeiten.

### **13.5.2.1 Aansturing van de handhavende organisatie**

Voor het extern aansturen van de handhavende organisatie kunnen drie instrumenten gebruikt worden: het bezitten van beslisbevoegdheid, aansturing via de financiën en controle.

---

<sup>238</sup> Zie paragraaf 13.2.1.

De gemeente is een gedecentraliseerd overheidslichaam. Tussen het Rijk en de gemeenten bestaat geen ondergeschiktheidsrelatie. De gemeente is zelf verantwoordelijk voor het gevoerde beleid, aan het eigen vertegenwoordigende lichaam. Op grond van de Wet Mulder kan de officier echter beleidsregels stellen ten aanzien van de verkeershandhaving<sup>239</sup>. Indien deze bevoegdheid bij overdracht van de handhaving van mulderfeiten bij de officier blijft liggen, is de beslisbevoegdheid van de gemeente beperkt en kan het Rijk via de officier van justitie aansturen. De bevoegdheid van de officier beperkt de bevoegdheid van de gemeente.

De mogelijkheden binnen de financiële aansturing van de gemeente zijn reeds besproken in paragraaf 13.3.2.1. De gemeente financiert het wegenbeleid uit de algemene middelen, de besteding van deze middelen is vrij. Indien de financiering van de handhaving via de algemene middelen geschiedt, is er voor het Rijk geen mogelijkheid tot aansturing. Wordt gekozen voor het toedienen van een financiële prikkel via de eigen heffingen, dan zou aan de besteding van de gelden voorwaarden gesteld kunnen worden. Dit gebeurt echter achteraf en is geen sterk sturingsmiddel. Wordt gekozen voor een prikkel via de specifieke uitkering, dan heeft het Rijk een sterk sturingsinstrument. De rijksoverheid kan immers vooraf de bestedingsvoorwaarden stellen en op die manier invloed uitoefenen op de handhaving.

Controle op gemeente staat beschreven in de Gemeentewet<sup>240</sup>. Het gemeentebestuur wordt gecontroleerd door de gemeenteraad, het eigen vertegenwoordigend lichaam. Een informatieplicht met betrekking tot het Rijk en de provincie is echter wel aanwezig. Indien taakverwaarlozing ontstaat kan, de provincie bestuursdwang toepassen op de gemeente. De controlemogelijkheden van het Rijk op de gemeenten zijn daardoor zwakker dan bij de provincie het geval was, maar sterker dan de controle op de politie. Naast deze vormen van controle houdt de officier op basis van de Wet Mulder inhoudelijk toezicht op de handhaving van mulderfeiten<sup>241</sup>. Dit is echter een keuze, besloten kan worden om dit inhoudelijk toezicht neer te leggen bij een ander orgaan of bij de handhaver zelf.

De bovenstaande sturingsmiddelen zijn vooral van belang indien de beleidsdoelstellingen en de doelstellingen van de handhaver niet overeenkomen<sup>242</sup>. Dit is echter niet het geval, beide hanteren de doelstellingen bereikbaarheid en doorstroming<sup>243</sup>. Indien de doelstellingen niet overeen zouden komen, zou via de bestuursdwang beleidsconforme uitvoering afgedwongen kunnen worden<sup>244</sup>. Ook via de financiën zou aansturing mogelijk zijn, sterke aansturing indien de financiering verloopt via een specifieke uitkering<sup>245</sup>. De aansturing van de handhavers van verkeersregels wordt gecompliceerd doordat de handhaving verdeeld is over een aantal instanties.

### 13.5.2.2 Verantwoording aan de burger

Het eerste democratische lichaam in de afstand tot de burger de gemeenteraad<sup>246</sup>. Voor het deel van de handhaving dat door de provincie wordt verricht, zijn Provinciale Staten het eerste vertegenwoordigende lichaam. Voor het deel van de handhaving dat door de politie wordt verricht, geldt de complexe keten uit de huidige situatie. De afstand tot de burger wordt korter voor het deel van de handhaving dat door de gemeente wordt uitgevoerd. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Wel zijn er verschillende instanties waar verantwoording aan de burger dient te worden gegeven. Dit kan complicerend werken.

---

<sup>239</sup> Artikel 3 Wet Mulder.

<sup>240</sup> Artikelen 112, 135, 203 Gemeentewet.

<sup>241</sup> Artikel 3 Wet Mulder.

<sup>242</sup> Dit is de derde veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering, hoofdstuk 3.

<sup>243</sup> Zie paragraaf 13.2.2.2.

<sup>244</sup> Dit is de vijfde veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering, hoofdstuk 3.

<sup>245</sup> Dit is de vierde veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering, hoofdstuk 3.

<sup>246</sup> Zie paragraaf 13.3.2.2.

### 13.5.2.3 Deskundigheid van de organisatie

In de deskundigheid van de handhaver treedt een verandering op ten opzichte van de vorige sub-variant. Verschillende gemeenten bezitten immers ervaring met handhaving door surveillance, vanwege het parkeerbeleid. Deze gemeenten, waar het parkeren gefiscaliseerd is, hebben ervaring met handhaving en het opleggen van punitieve sancties. De aard van de handhavingstaak is voor die gemeenten dan ook gelijk aan de aard van de parkeerhandhavingstaken van de gemeente. Voor de overige gemeenten geldt dat deze geen ervaring hebben met het opleggen van punitieve sancties, en dat de aard van de nieuwe taak verschilt ten opzicht van de aard van de overige gemeentelijke taken (vaak voorzieningscheppend op reparatoire handhaving)<sup>247</sup>. Wel bezit de gemeente de deskundigheid om de plaatsen waar handhaving plaats moet vinden te bepalen. Zowel handhaving, als de gegevens die voor het bepalen van plaatsen waar handhaving verricht moet worden, zijn bevoegdheden van de gemeente. In de huidige situatie waren politie en wegbeheerder hierin op elkaar aangewezen.

De gemeente heeft een breed takenpakket, waardoor de kans bestaat dat de verkeershandhavingstaak prioriteit krijgt klein lijkt<sup>248</sup>. Ook de omvang van de taak, hoewel groter dan in de eerste sub-variant valt weg tegen de omvang van de wegbeherende taak van de gemeente<sup>249</sup>. Indien de nieuwe handhaver de verkeershandhavingstaak echter als kerntaak beschouwt, kan de handhaving een hoge prioriteit krijgen binnen het gemeentelijk takenpakket. Dit is bijvoorbeeld het geval indien door middel van handhaving het doel van de wegbeheerder wordt gediend of door middel van handhaving inkomsten worden gegenereerd (bij het terugploegen van de boeteopbrengst). Wordt de taak als kerntaak gezien, dan vergroot dat de kans op beleidsconforme uitvoering<sup>250</sup>.

### 13.5.2.4 Deskundigheid ten aanzien van de handhaving

De gemeente bezit in deze sub-variant de bevoegdheid tot het constateren van mulderfeiten binnen de bebouwde kom. Indicatoren voor de deskundigheid die de handhaver dient te bezitten zijn: ervaring met handhaving en personeelseisen. Ten opzichte van de vorige sub-variant verandert er iets. Gemeenten die zelf de handhaving van het betaald parkeren verrichten hebben immers wel ervaring met handhaving door middel van surveillance. De gemeenten die de handhaving van het betaald parkeren niet verrichten, hebben geen ervaring met handhaving door middel van surveillance of technische registratie. Om mulderfeiten te mogen handhaven is toezichtbevoegdheid nodig. Verder zou een opleiding in het leven geroepen moeten worden om de gemeentelijke ambtenaren op te leiden. De ambtenaren zouden lager ingeschaald kunnen worden dan in de huidige situatie, opsporingsbevoegdheid is immers niet vereist. In die gemeenten waar handhaving van het betaald parkeren wordt verricht, zou vanwege de taakuitbreiding aan de parkeervachten een hogere schaal kunnen worden toegekend<sup>251</sup>.

Evenals bij de eerdere sub-varianten ontstaat een knelpunt bij de afbakening van de bevoegdheid van de gemeenteambtenaren. Zodra een feit wordt geconstateerd dat op strafrechtelijke wijze afgehandeld moet worden, is de gemeenteambtenaar niet meer bevoegd. De regiopolitie is dan de bevoegde instantie.

---

<sup>247</sup> Dit kan beleidsconforme uitvoering in de weg staan, dit is de zesde veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering, hoofdstuk 3.

<sup>248</sup> Dit is de zevende veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering, hoofdstuk 3.

<sup>249</sup> Zie paragraaf 5.4.2.3.

<sup>250</sup> Dit is de achtste veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering, hoofdstuk 3.

<sup>251</sup> Zie paragraaf 9.4.2.4.

### 13.5.2.5 Aanwezige mogelijkheden voor effectiviteit en doelbereiking

Bij dit vergelijkingspunt wordt gezien of de nieuwe handhaver in staat is om zelfstandig een afweging te maken, om te komen tot de meest effectieve inzet van middelen om het beleidsdoel te bereiken. Hiervoor moet eerst gezien worden of het doel dat de handhaver dient, ook het beleidsdoel is. Zoals uit paragraaf 13.2.2.2 naar voren komt, hanteert de gemeente doorstroming en bereikbaarheid/leefbaarheid als doelen en daarnaast de veiligheid. Dit zijn ook de doelstellingen van het nationale verkeer- en vervoersbeleid<sup>252</sup>. De afwegingen van de gemeente worden in het licht van de beleidsdoelstellingen gemaakt<sup>253</sup>.

De gemeente heeft in deze sub-variant de bevoegdheid tot het constateren van mulderfeiten binnen de bebouwde kom. De gemeente is tevens de beheerder van de meeste wegen binnen de bebouwde kom<sup>254</sup>. De gemeente lijkt de bevoegdheid te bezitten tot het maken van een keus tussen handhaving van verkeersregels of het doen van een infrastructurele aanpassing. Echter, de politie is naast de gemeente bevoegd tot het constateren van de overige verkeersfeiten. Eventueel kan zelfs gekozen worden voor het laten houden van de politieke bevoegdheid tot mulderconstateringen. Afstemming met de politie is daardoor noodzakelijk om een complete afweging te maken over de inzet van middelen. Tevens moet bedacht worden dat de provincie soms de beheerder is van doorgaande wegen binnen de bebouwde kom.

Een volgend niveau waarop afweging zou moeten plaatsvinden over de inzet van middelen is binnen de handhaving zelf. Hierbij valt te denken aan de manier van constateren en de feiten die gehandhaafd kunnen worden. De gemeente is bevoegd om constateringen te verrichten door middel van staandhouding en door middel van technische registratie. Omdat de politie echter ook bevoegd is beide methoden te gebruiken, zal toch afstemming plaats moeten vinden. Ook kan de gemeente zelf beslissen welke feiten de nadruk krijgen binnen de handhaving van de Wet Mulder. Om echter een afweging te kunnen maken over het totale feitencomplex, zal afstemming plaats moeten vinden met de politie. Deze afstemming is absoluut noodzakelijk indien beide instanties bevoegd zijn tot handhaving van de Wet Mulder. De officier van justitie heeft in de huidige situatie de bevoegdheid om beleidsregels te stellen ten aanzien van de handhaving. Indien er voor gekozen wordt deze bevoegdheid bij de officier te laten blijven, dan beperkt dit de bevoegdheid van de gemeente en voegt het een extra afstemmingspartner toe.

### 13.5.2.6 Afstemming van beheer en handhaving

Voor de afstemming tussen beheer en handhaving zijn van belang: het overleg, de afstand en de vrijheid tot handelen van de verschillende organisaties. Weinig verschil lijkt op te treden in vergelijking met het eerste deel van de tweede sub-variant<sup>255</sup>. De gemeente voert de handhaving uit binnen de bebouwde kom, de provincie buiten de bebouwde kom. De politie is verantwoordelijk voor de overige verkeersfeiten, en eventueel ook voor de handhaving van mulderfeiten. Het beheer van wegen valt onder de verantwoordelijkheid van Rijk, provincie, gemeente en eventueel het waterschap. Verschillende partijen zijn betrokken bij het overleg, wat tot een complexe structuur leidt. Voor het deel waar de gemeente de beheerder en handhaver is, is de afstand kort. Dit is echter alleen binnen de bebouwde kom<sup>256</sup>. De

<sup>252</sup> *Perspectievennota Verkeer en Vervoer*, 1998, de voorloper van het *Nationaal Verkeer en Vervoersplan* (komt in april uit). De overeenkomst tussen de doelstellingen is een voorwaarde voor beleidsconforme uitvoering.

<sup>253</sup> Dit is een voorwaarde voor beleidsconforme uitvoering. Dit is de derde veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering.

<sup>254</sup> Zie paragraaf 13.2.1.

<sup>255</sup> Paragraaf 13.3.2.1.

<sup>256</sup> Een voordeel hiervan is, dat waar het handhaving binnen de bebouwde kom betreft, de afstand zeer kort is. Dit bevordert de afstemming. Hierbij valt te denken aan de 30 km zones, de gemeente is beheerder en handhaver, en kan besluiten binnen deze gebieden te gaan handhaven.

gemeente is in deze sub-variant beheerder en handhaver. Dit houdt in dat de gemeente zelfstandig verkeersbesluiten kan nemen<sup>257</sup>, een vorm van integraal bestuur. De handhaving wordt immers voor een groot deel door de gemeente uitgevoerd. De politie, die ook verkeershandhaving verricht, zal echter nog wel in het overleg betrokken moeten worden. Indien de politie de bevoegdheid tot het constateren van mulderfeiten blijft houden, naast de bestuurlijke handhavers, verandert er niets aan de afstemmingssituatie, buiten de bredere bevoegdheid van de politie.

Naast de afstand tussen beheerders en handhavers is ook de vrijheid tot handelen van belang voor afstemming tussen de verschillende organisaties<sup>258</sup>. Voor de afstemming tussen de wegbeheerders en de politie geldt dat, met uitzondering van de regionale directies, de betrokkenen gedecentraliseerde organen zijn. Zij bezitten de bevoegdheid tot zelfstandig handelen. De regionale directies geven aan feitelijk beleidsvrijheid te bezitten<sup>259</sup>. Artikel 3 van de Wet Mulder geeft de officier van justitie zowel een toezichtbevoegdheid als een beleidsmakende bevoegdheid. De bevoegdheid van de nieuwe handhaver wordt beperkt indien de officier van justitie deze beleidsmakende bevoegdheid blijft houden. De keuzemogelijkheid bestaat dat deze bevoegdheid van de officier wordt weggenomen<sup>260</sup>.

### 13.5.2.7 Handhavingsniveau

Indicatoren voor het handhavingsniveau zijn het aantal constateringen, de daarvoor verrichte inspanning en een gegeven wijze van financieren van de handhaving. Bij de eerdere sub-varianten kwam naar voren dat hierover weinig concrete gegevens beschikbaar zijn. De nadruk ligt daarom op de wijze van financieren en welke invloed dit kan hebben op het aantal constateringen en de daarvoor te verrichten inspanning. Hierbij is tevens van belang te kijken naar de feiten die door de gemeente binnen de bebouwde kom gehandhaafd moeten worden.

De verkeersactiviteit op wegen binnen de bebouwde kom is anders dan de verkeersactiviteit op wegen buiten de bebouwde kom. Alhoewel de meest geconstateerde feiten gelijk zijn, zegt dit weinig over de feiten die binnen de bebouwde kom gepleegd worden<sup>261</sup>. De speerpunten die in het nationale beleid voor de handhaving naar voren komen, zijn voornamelijk gericht op gemotoriseerd verkeer<sup>262</sup>. Binnen de bebouwde kom worden onveilige situaties echter vaak veroorzaakt door niet-gemotoriseerd verkeer<sup>263</sup>. Handhaving is echter veelal gericht op gemotoriseerd verkeer<sup>264</sup>, buiten de bebouwde kom, waar de meeste ongevallen plaatsvinden<sup>265</sup>. De bebouwde kom heeft een aantal kenmerken die tot onveilige verkeerssituaties kunnen leiden; menging van verkeersdeelnemers, aanwezigheid van gelijkvloerse kruispunten, gebieden met een woonfunctie. Een speciaal gebied binnen de bebouwde kom zijn de 30 km zones. Deze zones mogen ingesteld worden als de weginrichting zo is, dat niet harder gereden kan worden dan 30 km/u. Over deze gebieden is weinig bekend, deels omdat er nog weinig ervaring is met deze gebieden, deels doordat in

<sup>257</sup> Artikel 24 BABW.

<sup>258</sup> Dit kwam reeds aan de orde in de paragrafen 13.2.2.1, 13.2.3.1 en 13.3.2.3.

<sup>259</sup> Dit kwam uit de interviews naar voren, zie bijlage 1.

<sup>260</sup> Zie ook hoofdstuk 14.

<sup>261</sup> Deze informatie kwam naar voren uit de interviews. Zie bijlage 1.

<sup>262</sup> Snelheid, rood licht, gordel plicht, helm draagplicht en alcohol. Bron: *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2003*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 345, nr. 27.

<sup>263</sup> Dit is tevens de grootste groep verkeersslachtoffers, 70% van deze verkeersslachtoffers komen voort uit ongevallen waarbij geen gemotoriseerd voertuig is betrokken. Deze gevallen worden nauwelijks geregistreerd. Bron: cijfers van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer/BG/LMR, via de SWOV site.

<sup>264</sup> Het rapport *"De politie verkeerszaak en Tijd voor Toezicht"*, bevestigd dit. E.M.L. Martens, M.P. Hacking, M.P.H. Huijben, Berenschot, 1998.

<sup>265</sup> Cijfers van de AVV/BIS-V, via de SWOV-site. Dit wordt bevestigd in de *Voortgangsrapportage gebiedsprojecten 1999*, Bureau Verkeershandhaving 1999.

deze gebieden weinig handhaving van verkeersregels plaatsvindt<sup>266</sup>. Voor de handhaving van de snelheid in deze gebieden is de laatste tijd wel meer aandacht<sup>267</sup>. Indien de gemeente de handhaving binnen de bebouwde kom zou mogen verrichten, valt te verwachten dat aan deze gebieden meer aandacht wordt besteed<sup>268</sup>.

De handhaving binnen de bebouwde kom heeft een ander karakter dan de handhaving buiten de bebouwde kom. Het gebied waarin de handhaving plaatsvindt is beperkt. Technische registratie speelt vooral een rol bij rood licht negatie. Surveillance kan rijdend, maar bijvoorbeeld ook lopend of fietsend plaatsvinden. Overtredingen worden begaan door fietsers en voetgangers, welke niet door middel van technische registratie kunnen worden geconstateerd. De aandacht voor deze groep is dan ook niet groot<sup>269</sup>.

Binnen deze sub-variant zou de gemeente de bevoegdheid krijgen om binnen de bebouwde kom mulderfeiten te handhaven. Doordat de gemeentelijke handhaver is ingesteld op dit specifieke gebied, zal de handhavingsinspanning stijgen ten opzichte van de huidige situatie. Indien de politie naast de gemeente bevoegd blijft om de handhaving van mulderfeiten te verrichten zal een absolute stijging in het handhavingsniveau kunnen worden verwacht. Een capaciteitsvergroting is immers bereikt.

In de huidige situatie wordt de handhaving deels output, deels inputgefinancierd<sup>270</sup>. Een verdere stijging in het handhavingsniveau kan worden bereikt een financiële prikkel in te bouwen. Wordt een prikkel ingebouwd door de boeteopbrengst terug te sluiten naar de handhaver, dan heeft dit invloed het aantal constateringen. De gemeente kan de boeteopbrengst beschouwen als een eigen heffing en voor iedere constateringen ontvangt de gemeente de opbrengst. De gemeente zal trachten zoveel mogelijk boetes te innen. Het risico bestaat dat het verwerven van inkomsten een doel op zich wordt. Wordt de beheerder geprikkeld door een specifieke uitkering, dan zal de stijging niet groter zijn dan is aangegeven door de verstrekker, wel zouden voorwaarden verbonden kunnen worden aan de prikkel<sup>271</sup>. De laatste prikkel is zwakker dan het terugploegen van de boeteopbrengst, omdat de gemeente geen inkomsten verwerft uit de handhaving.

### 13.5.2.8 Totaaleffecten

De effecten van de sub-variant 2B op de eenheid in het handhavingsbeleid, de allocatie van middelen en de eenvoud van het handhavingssysteem komen in deze paragraaf aan de orde. Daarnaast worden ook de fusiekosten en de left overs van deze sub-variant besproken.

In de tweede sub-variant is de gemeente verantwoordelijk voor de handhaving van mulderfeiten binnen de bebouwde kom. De politie is verantwoordelijk voor de handhaving van de overige verkeersfeiten. De provincies, en/of eventueel de waterschappen, zijn verantwoordelijk voor de handhaving van mulderfeiten buiten de bebouwde kom. Eenheid lijkt daarmee niet gewaarborgd. De verschillende handhavers zijn echter wel gebonden aan het nationale verkeer- en vervoersbeleid<sup>272</sup>. Daarnaast bestaat de keus dat de officier van justitie de bevoegdheid krijgt om toezicht te houden op de uitvoering van de handhaving. Dit

<sup>266</sup> Indien de weginrichting overschrijding van de maximumsnelheid onmogelijk maakt, zou handhaving overbodig zijn. De politie besteedt hieraan dan ook weinig aandacht. Dit kwam naar voren in de verschillende interviews, zie bijlage 1.

<sup>267</sup> Den Haag, Bureau Verkeershandhaving, Persbericht, *Meer boetes en extra aandacht 30-kilometerwegen*, 10-01-2000.

<sup>268</sup> Zie ook paragraaf 13.5.2.6.

<sup>269</sup> Het rapport *"De politieverkeerstaak en Tijd voor Toezicht"*, bevestigd dit. E.M.L. Martens, M.P. Hacking, M.P.H. Huijben, Berenschot, 1998. Zie ook het *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2003*.

<sup>270</sup> Zie paragraaf 13.2.3.3, en paragraaf 13.3.2.7.

<sup>271</sup> Bijvoorbeeld dat constateringen alleen plaats mogen vinden op plaatsen die zijn aangewezen als onveilig, of doorstromingsbelemmerend.

<sup>272</sup> Zoals neergelegd in de verschillende meerjarenplannen en afspraken.

zijn factoren die de eenheid waarborgen. De allocatie van middelen lijkt onevenredig in de tweede sub-variant. Immers de gemeente bepaalt zelf de middelen die zij inzet voor handhaving. Indien de boeteopbrengst ten goede komt aan de handhaver, kunnen door de geldverstrekker voorwaarden worden gesteld aan de besteding van de gelden (achteraf). Wordt een specifieke uitkering verstrekt voor de handhaving, dan komt het bestedingsvraagstuk niet aan de orde, de besteding ligt vast (vooraf). In beide gevallen kan een evenredige verdeling van de middelen gewaarborgd worden.

Het handhavingssysteem dat door invoering van de tweede sub-variant ontstaat, lijkt niet eenvoudig. Binnen en buiten de bebouwde kom zijn verschillende handhavers actief. Daarnaast is de politie bevoegd, eventueel voor alle feiten, om verkeershandhaving te verrichten. De politie zal, indien de bevoegdheid tot het constateren van mulderfeiten aanwezig blijft, minder aandacht aan de handhaving van mulderfeiten gaan besteden. Immers, de handhaving van deze feiten heeft niet de prioriteit<sup>273</sup>. Indien de bevoegdheid tot mulderfeiten bij de politie wordt weggenomen, zal aandacht aanwezig blijven voor de overige verkeersfeiten. Dit in tegenstelling tot hetgeen bij variant A werd geconstateerd<sup>274</sup>. De politie zal binnen de regio moeten blijven surveilleren om de andere feiten, niet-verkeersfeiten, te blijven constateren. Het blijft rendabel om deze surveillance uit te voeren, in de verkeershandhaving ontstaan geen leemten. Evenals bij de vorige sub-variant<sup>275</sup> ontstaan enkele left overs: het vervallen van de boeteinkomsten bij Justitie (eventueel) en de afstemming zou gestructureerd kunnen worden. Verder ontstaat bij de nieuwe handhaver een deskundigheidsverlies. Voor het bepalen van de plaatsen waar handhaving ingezet zou moeten worden bezit de gemeente wel de deskundigheid, ten aanzien van de handhaving zelf echter niet.

De fusiekosten die deze variant met zich meebrengt zijn hoog. Immers de nieuwe surveillancetaak van de gemeenten die het parkeren niet zelf handhaven, moet uit het niets gefinancierd worden. Overname van mensen en materiaal van de politie is niet mogelijk, zij dienen hun overgebleven surveillancetaak nog te kunnen uitvoeren. De nieuwe handhavers zouden opgeleid moeten worden tot toezichtambtenaar in het verkeer, en ook het materieel moet aangeschaft en geplaatst worden. Op grond van de negende, tiende, elfde en twaalfde veronderstelling uit het model voor beleidsuitvoering kan verwacht worden (zeker in de startfase), dat de hoge fusiekosten een beleidsconforme uitvoering zullen belemmeren<sup>276</sup>.

### 13.5.3 Kansen en risico's van de tweede sub-variant, deel B

Het tweede deel van de tweede sub-variant van bestuurlijke verkeershandhaving op het wegennet houdt in dat de gemeente verantwoordelijk wordt voor de handhaving van mulderfeiten op de wegen binnen de bebouwde kom. Daarnaast verricht de provincie de handhaving van mulderfeiten buiten de bebouwde kom, en de politie is verantwoordelijk voor de handhaving van de overige verkeersregels. Er kan voor gekozen worden om de politie naast de bestuurlijke handhavers bevoegd te laten zijn voor de handhaving van mulderfeiten. De kansen en risico's die uit de behandeling van deze sub-variant naar voren zijn gekomen worden in deze paragraaf nog even op een rijtje gezet.

<sup>273</sup> Zie paragraaf 13.2.4.3.

<sup>274</sup> Deelrapport I, variant A

<sup>275</sup> Zie paragraaf 13.4.2.8.

<sup>276</sup> Dit volgens de veronderstelling 9, 10, 11 en 12 uit het model voor beleidsuitvoering. Hypothese 9: Als de organisatie de financiële middelen heeft om het beleid conform uit te voeren, is de kans dat dat ook gebeurt groot. Hypothese 10: Als de organisatie de personele middelen heeft om het beleid conform uit te voeren, is de kans dat dat ook gebeurt groot. Hypothese 11: Als de organisatie de huisvestingsmiddelen heeft om het beleid conform uit te voeren, is de kans dat dat ook gebeurt groot. Hypothese 12: Als de toevoeging van middelen aan de organisatie een grote verandering vergt, is de kans dat het beleid conform wordt uitgevoerd klein.

*Extern toezicht op de handhaver*

De aansturing van de handhaving van verkeersregels vanuit het Rijk wordt lastig door de grote hoeveelheid handhavers. De gemeenten bezitten daarnaast een eigen verantwoordingstelsel en zelfstandige beslisbevoegdheid. De provincie zou eventueel bestuursdwang kunnen toepassen. Via de financiën zou sterk gestuurd kunnen worden, indien gekozen wordt voor het stellen van voorwaarden (bij de eigen heffing achteraf, bij de specifieke uitkering vooraf, dus een sterker instrument). Naast de controle vanuit het Rijk houdt de officier van justitie toezicht op de handhaving van mulderfeiten, en heeft hij de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels. Er kan echter ook voor worden gekozen deze bevoegdheid neer te leggen bij de gemeente. De sturingsmogelijkheden voor het Rijk verbeteren dus ten opzichte van de huidige situatie. De verantwoording aan de burger wordt afgelegd in de gemeenteraad. De afstand tot de burger wordt korter (ten opzichte van de huidige situatie) voor het deel van de handhaving dat door de gemeente wordt uitgevoerd. Het aantal vertegenwoordigende lichamen groeit ten opzichte van de huidige situatie.

*Kwaliteit ten aanzien van de handhaving*

De gemeenten hebben geen ervaring met handhaving door middel van surveillance en technische registratie. Indien reeds handhaving wordt verricht ten aanzien van het parkeren, is wel ervaring aanwezig. De toezichtambtenaren zouden voor de verkeershandhavingstaak opgeleid moeten worden. Een dergelijke opleiding zou in het leven geroepen moeten worden. Een kans is gelegen in de inschaling van de ambtenaren, dit kan lager dan in de huidige situatie. Een knelpunt ontstaat indien de toezichthouders een feit constateren dat op strafrechtelijke wijze afgehandeld zou moeten worden. Handhaving is een naar haar aard andere taak dan de overige taken van de gemeente. In de gemeenten waar ervaring van parkeerhandhaving aanwezig is, is de aard van de nieuwe taak, gelijk aan de aard van de parkeerhandhavingstaak. De kennis over de veiligheid en het gebruik van wegen, en de bevoegdheid tot handhaving op die wegen zijn beide in de hand van de gemeente. De gemeente heeft echter geen ervaring met handhaving. Indien de handhaving een goed middel is om het doel (bereikbaarheid) te bereiken, of het geld op kan leveren, bestaat de kans dat de taak wel een hoge prioriteit krijgt. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de boeteopbrengst ten goede komt aan de handhaver. Weinig verschil met de vorige sub-varianten lijkt op te treden.

*Handhavingsprestatie*

Omdat binnen deze sub-variant verschillende handhavers bevoegd zijn, blijft afstemming onderling noodzakelijk. Ook compliceert dit de afstemming met de wegbeheerders. De betrokken overlegpartners bezitten vrijheid tot handelen, hetgeen de afstemming versoepelt. Voor het deel waar de gemeente beheerder en handhaver is, lijkt de afstand minimaal. Hierdoor kan verwacht worden dat in dit gebied (bijvoorbeeld 30 km zones) de afstemming optimaal verloopt. De situatie ontstaat dat de gemeente in voorkomende gevallen met zichzelf moet overleggen over het nemen van een verkeersbesluit, een vorm van integraal bestuur, zoals gebruikelijk bij gedecentraliseerde overheidslichamen. De doelstellingen van de gemeente ten aanzien van het verkeer zijn dezelfde als in het nationale verkeer- en vervoersbeleid (doorstroming en bereikbaarheid). De afwegingen die de gemeente maakt over de inzet van middelen zullen altijd afgestemd moeten worden met de politie. Dit omdat zowel de handhaving- als de beheersbevoegdheid binnen de bebouwde kom beperkt is. Daarnaast kan ervoor gekozen worden de officier van justitie bevoegd te laten blijven om beleidsregels te stellen ten aanzien van de handhaving van verkeersregels.

Een prikkel tot handhaving kan in deze sub-variant even makkelijk worden ingebouwd als in de vorige. Het terugploegen van de boeteopbrengst is een sterke prikkel om het aantal constatering te verhogen. Een grote stijging van het aantal constatering valt te verwachten. Op de handhaving kan echter weinig invloed uitgeoefend worden. Een specifieke uitkering is een minder sterke prikkel tot handhaving, maar een sterker sturingsmiddel voor de rijksoverheid. In de eerste plaats doordat de gemeentelijke handhaver geheel gericht is op handhaving binnen de bebouwde kom. Hierdoor zal de handhaver meer

aandacht hebben voor bepaalde groepen overtreders en overtredingen in bepaalde gebieden, dan in de huidige situatie. Vervolgens kan een absolute stijging in het handhavingsniveau optreden indien de politie naast de bestuurders bevoegd blijft voor de handhaving van mulderfeiten. Wel wordt verwacht dat de politie aan deze feiten minder aandacht zal gaan besteden. De politie blijft echter surveillance uitvoeren in verband met haar andere taken. Hoewel de kosten van deze manier van handhaven groter zijn, wordt verwacht dat de kosten de opbrengsten zullen dekken. De huidige situatie geeft hiertoe een indicatie. Deze situatie zal veranderen indien een gedragseffect optreedt.

#### *Totaaleffecten*

De eenheid in het handhavingsbeleid lijkt moeilijk te waarborgen door de aanwezigheid van verschillende handhavers, die beleidsmatig lastig aan te sturen zijn. De officier van justitie kan de bevoegdheid krijgen om toezicht te houden op de handhaving van mulderfeiten bij de verschillende handhavers (eventueel heeft hij een beleidsregelstellende bevoegdheid). Dit vormt een waarborg voor de eenheid in het handhavingsbeleid. Ook de allocatie van middelen lijkt om de voornoemde reden moeilijk te waarborgen. Indien de boetopbrengst ten goede komt aan de handhaver, kunnen aan de besteding hiervan voorwaarden worden gesteld (bij de boetopbrengst achteraf, bij de specifieke uitkering vooraf). De fusiekosten die de invoering van deze variant met zich meebrengt zijn groot. Immers een nieuwe handhavingsdienst zal opgezet moeten worden in de gemeente. Daarnaast zal een opleiding voor de bestuursambtenaren ingericht moeten worden.

Opvallend aan deze sub-variant is dat het handhavingsgebied duidelijk anders is dan bij de vorige sub-varianten. De verkeersdeelnemers zijn anders, de snelheid ligt lager, de functie van het gebied is anders en er bevinden zich binnen het gebied veel kwetsbare groepen. Toch lijken er weinig verschillen in kansen en risico's ten opzichte van de vorige sub-varianten op te treden. De oorzaak hiervoor is de beperkte bevoegdheidsoverdracht. Ook komt het gebied waarin de handhaver actief is, niet overeen met het gebied waar de bestuurlijke handhaver tevens de wegbeheerder is. Het te handhaven gebied is in deze variant kleiner dan het gebied waar de gemeente beheerder is. Slechts voor enkele gebieden treedt een duidelijke verbetering op; daar waar de handhaver de beheerder is. Binnen de sub-variant zouden nog enkele keuzes gemaakt moeten worden. Hierbij valt te denken aan de positie van de officier van justitie, de bevoegdheid van de politie en de wijze van financieren. De twee sub-varianten verschillen erg van de huidige situatie. Hierbij valt te denken aan een verbetering in aansturing, een verandering in de prioriteit voor de handhaving en een kortere afstand tot de burger.

### 13.6 Conclusie

In het voorliggende hoofdstuk is de derde en meest omvangrijke variant van bestuurlijke verkeershandhaving besproken. De variant omvat de handhaving van mulderfeiten door de wegbeheerders op het wegennet. Hieronder vallen de meeste wegen, uitgezonderd de autosnelwegen. De wegbeheerders op deze wegen zijn: Rijkswaterstaat voor de wegen die als hoofdverbindingen worden beschouwd, de provincies en enkele waterschappen beheren de wegen met een regionale functie, en de gemeenten en waterschappen beheren de wegen binnen de bebouwde kom en de wegen buiten de bebouwde kom zonder regionale functie. De laatste wegbeheerder is tevens de grootste. De handhaver op al deze wegen is de regiopolitie. Bestuurlijke verkeershandhaving houdt in dat de wegbeheerders verantwoordelijk worden voor de handhaving van mulderfeiten.

Variant C is behandeld aan de hand van twee sub-varianten: de overdracht van technische registratie aan de wegbeheerders en de overdracht van technische registratie en staandehouding aan de wegbeheerders. Door de grote hoeveelheid wegbeheerders is telkens gekozen voor de meest voor de hand liggende vorm van organisatie. In de eerste sub-variant is de overdracht van technische registratie aan de afzonderlijke wegbeheerders behandeld. In de tweede sub-variant is de handhaving opgedeeld: buiten de bebouwde kom zou de

provincie de handhaving verrichten, binnen de bebouwde kom zou de gemeente verantwoordelijk worden voor de handhaving.

De verschillende sub-varianten zijn beschreven aan de hand van de variabele organisatievorm en financiering. Vervolgens is voor ieder van de sub-varianten en voor de huidige situatie bezien, wat de effecten op de verschillende vergelijkingspunten zijn. Op die manier zijn de kansen en risico's van de verschillende sub-varianten naar voren gekomen. In deze laatste paragraaf worden de kansen en risico's van de sub-varianten vergeleken met de huidige situatie. Dit gebeurt in tabelvorm, zodat zichtbaar wordt waar de verschillen tussen de sub-varianten en met de huidige situatie ontstaan. Nadat de tabel is gepresenteerd worden de hoofdlijnen die uit de inventarisatie naar voren komen behandeld.

In onderstaande tabel wordt het geheel van de bestuurlijke kansen en risico's van bestuurlijke verkeershandhaving weergegeven. De kansen worden in de tabel aangegeven met een 'k', de risico's met een 'r'. De tabel is bedoeld om het geheel overzichtelijker te maken. Uit de tabel kan geen waardering van de verschillende kansen en risico's of van de verschillende sub-varianten worden afgeleid. Datgene wat nu een risico is kan bijvoorbeeld bij oplossing omslaan in een kans. Deze oplossingen worden niet in deze inventarisatie verwerkt. Omgekeerd kan een kans bij onhandig opereren omslaan in een risico. Doordat in tabelvorm wordt gewerkt, zijn de verschillende kansen en risico's in één oogopslag zichtbaar.

Tabel 13.1: sub-variant van de derde variant van bestuurlijke verkeershandhaving vergeleken

|                              | Huidige situatie   |   | Variant C1  |   | Variant C2A  |  | Variant C2B   |   |
|------------------------------|--|---|---|---|--|--|---|---|
| Aansturing handhaver         | Beslisbevoegdheid bij district en regionaal college, beleidsregels door officier | R | Beslisbevoegdheid bij diverse handhavers, beleidsregels door officier (eventueel) | R | Beslisbevoegdheid bij provincie, beleidsregels door officier (eventueel) | R  | Beslisbevoegdheid bij gemeente, beleidsregels door officier (eventueel) | R |
|                              | Financiële sturing op hoofdlijnen (input)  | R | Financiële sturing door voorwaarden aan besteding                                 | K | Financiële sturing door voorwaarden aan besteding                        | K  | Financiële sturing door voorwaarden aan besteding                       | K |
|                              | Bij gebiedsprojecten op output (sterk)   | K | boeteopbrengst (zwak)   | R | boeteopbrengst (zwak)  | K  | boeteopbrengst (zwak)   | K |
|                              | Verantwoording in stukken, toezicht achteraf                                     | R | Financiële sturing door specifieke uitkering (sterk)                              | K | Financiële sturing door specifieke uitkering (sterk)                     | K  | Financiële sturing door specifieke uitkering (sterk)                    | K |
|                              |  |   | Controle op RWS achteraf  | R | Verantwoording aan eigen orgaan  | R  | Verantwoording aan eigen orgaan   | R |
|                              |  |   | Rest: verantwoording aan eigen democratisch orgaan                                |   | Bestuursdwang door Rijk mogelijk   | K  | Bestuursdwang door provincie mogelijk                                   | R |
|                              | Toeziht door officier van justitie, inhoudelijk                                  | K | Toeziht door officier van justitie, inhoudelijk (eventueel)                       | K | Toeziht door officier van justitie, inhoudelijk (eventueel)              | K  | Toeziht door officier van justitie, inhoudelijk (eventueel)             | K |
|                              | Beleidsdoelstelling en doelstelling organisatie komen overeen                    | K | Beleidsdoelstelling en doelstelling organisatie komen overeen                     | K | Beleidsdoelstelling en doelstelling organisatie komen overeen            | K  | Beleidsdoelstelling en doelstelling organisatie komen overeen           | K |
| Verantwoording aan de burger | Verantwoording via verschillende lijnen, complex                                 | R | Afstand korter maar verantwoording aan diverse organen                            | K | Afstand korter maar verantwoording aan diverse organen                   | K  | Afstand korter maar verantwoording aan diverse organen                  | K |
| Deskundigheid organisatie    | Aard taken gelijk  | K | Aard taken verschillend   | R | Aard taken verschillend  | R  | Aard taken verschillend   | R |
|                              | Gericht op handhaving  | K | Breed takenpakket   | R | Breed takenpakket  | R  | Voor gefiscaliseerde gemeente gelijk                                    | K |
|                              | Handhaving en gegevens wegen in twee handen                                      | R | Handhaving en gegevens wegen deels in één hand                                    | K | Handhaving en gegevens wegen in één hand                                 | K  | Breed takenpakket   | R |
|                              |  |   |   |   |  | Handhaving en gegevens wegen in één hand | K   |   |

|   |  |        |  |             |   |              |   |             |
|---|--|--------|--|-------------|---|--------------|---|-------------|
|   | Weinig prioriteit<br>Stijgende aandacht merkbaar   | R<br>K | Omvang taak leidt niet tot prioriteit<br><br>Indien opbrengsten naar handhaver, kans op kermtaak<br>Indien middel tot doel, dan kermtaak | R<br>K<br>K | Omvang taak groter, maar leidt nog niet tot prioriteit<br><br>Indien opbrengsten naar handhaver, kans op kermtaak<br>Indien middel tot doel, dan kermtaak | R<br>K<br>K  | Omvang taak groter, maar leidt nog niet tot prioriteit<br><br>Indien opbrengsten naar handhaver, kans op kermtaak<br>Indien middel tot doel, dan kermtaak | R<br>K<br>K |
| Deskundigheid ten aanzien van de handhaving       | Ervaring aanwezig  | K      | Geen ervaring  | R           | Geen ervaring   | R            | Geen ervaring<br>Gefiscaliseerde gemeenten wel ervaring   | R<br>K      |
|   | Opsporingsbevoegdheid voor personeel   | R      | Toezichtambtenaren (goedkoper)   | K           | Toezichtambtenaren (goedkoper)<br>Opleiding oprichten   | K<br>R       | Toezichtambtenaren (goedkoper)<br>Opleiding oprichten   | K<br>R<br>R |
|   | Volledige bevoegdheid  | K      | Bepaalde bevoegdheid   | R           | Bepaalde bevoegdheid  | R            | Bepaalde Bevoegdheid  | R           |
| Mogelijkheden voor effectiviteit en doelberelking | Afstemming beheerhandhaving tussen verschillende organisaties  | R      | Afstemming beheerhandhaving tussen verschillende organisaties  | R           | Afstemming beheerhandhaving tussen verschillende organisaties   | R            | Afstemming beheerhandhaving tussen verschillende organisaties   | R           |
|   | Afstemming manier van handhaving tussen verschillende organisaties   | R      | Afstemming manier van handhaving tussen verschillende organisaties   | R           | Afstemming manier van handhaving tussen verschillende organisaties  | R            | Afstemming manier van handhaving tussen verschillende organisaties  | R           |
|   | Afstemming te handhaven delicten binnen eigen organisatie  | K      | Afstemming te handhaven delicten tussen verschillende organisaties   | R           | Afstemming te handhaven delicten tussen verschillende organisaties  | R            | Afstemming te handhaven delicten tussen verschillende organisaties  | R           |
|   | Doelstellingen komen overeen, accentverschil (veiligheid)  | K      | Doelstellingen komen overeen, accentverschil (doorstroming)  | K           | Doelstellingen komen overeen, accentverschil (doorstroming)   | K            | Doelstellingen komen overeen, accentverschil (bereikbaarheid)   | K           |
| Afstemming tussen beheer en handhaving            | Overleg regulier en projectmatig<br>Afstand tussen de organisaties   | K<br>R | Overleg regulier en projectmatig<br>Afstand deels klein, met politie nog andere organisatie  | K<br>K<br>R | Overleg regulier en projectmatig<br>Afstand deels klein, verder met andere beheerders en handhavers   | K<br>K/<br>R | Overleg regulier en projectmatig<br>Afstand deels klein, verder met andere beheerders en handhavers   | K<br>K<br>R |
|   | Allen vrijheid tot handelen (regionale directies het minst)  | K      | Allen vrijheid tot handelen (regionale directies het minst)  | K           | Allen vrijheid tot handelen (regionale directies het minst)   | K            | Allen vrijheid tot handelen (regionale directies het minst)   | K           |
| Handhavingsniveau                                 | Voornamelijk constatering van snelheidsovertreding door technische registratie<br>Ongeveer 30% output gefinancierd, rest input | R      | Nadruk op snelheidsovertredingen   | R           | Grote stijging in aantal constatering-en als boete-opbrengst wordt teruggeploegd  | K            | Grote stijging in aantal constatering-en als boete-opbrengst wordt teruggeploegd: nadruk op snelheid en rood licht  | K<br>R      |
|   |  | K      | Grote stijging in aantal constatering-en als boete-opbrengst wordt teruggeploegd   | K           | Lichte stijging in constatering-en als prikkel door specifieke uitkering  | R            | Lichte stijging in constatering-en als prikkel door specifieke uitkering: mogelijke invloed op delictsoort en wijze van handhaving                        | K           |
|   |  | R      | Lichte stijging in constatering-en als prikkel door specifieke uitkering   | K           | Stijging van handhavingsniveau als de politie tevens bevoegd blijft   | K            | Stijging van handhavingsniveau als de politie tevens bevoegd blijft   | K           |
|   |  | R      | Stijging van handhavingsniveau als de politie tevens bevoegd blijft  | K           | Stijging van handhavingsniveau als de politie tevens bevoegd blijft   | K            | Stijging van handhavingsniveau als de politie tevens bevoegd blijft   | K           |

|                |                   |   |  |   |  |   |  |   |
|----------------|-------------------|---|--|---|--|---|--|---|
| Totaaleffecten | Eenheid in beleid | K | Verschillende beleidsmakende instanties<br>Toezicht (eventueel) beleidsregelstellende bevoegdheid door officier is garantie voor eenheid | R | Verschillende beleidsmakende instanties<br>Toezicht (eventueel) beleidsregelstellende bevoegdheid door officier is garantie voor eenheid | R | Verschillende beleidsmakende instanties<br>Toezicht (eventueel) beleidsregelstellende bevoegdheid door officier is garantie voor eenheid | R |
|                |                   | R | Onevenredige allocatie, beter door voorwaarden aan financiering  | R | Onevenredige allocatie, beter door voorwaarden aan financiering  | R | Onevenredige allocatie, beter door voorwaarden aan financiering  | R |
|                |                   | K | Complex systeem<br>Lage fusiekosten<br>Eventueel minder op begroting Justitie indien boeteopbrengst naar handhaver                       | K | Complex systeem<br>Hoge fusiekosten<br>Eventueel minder op begroting Justitie indien boeteopbrengst naar handhaver                       | R | Complex systeem<br>Hoge fusiekosten<br>Eventueel minder op begroting Justitie indien boeteopbrengst naar handhaver                       | R |

In bovenstaande tabel zijn de kansen en risico's van bestuurlijke verkeershandhaving op het wegennet weergegeven. Hieronder worden de hoofdlijnen die uit de tabel naar voren komen besproken. De verschillende sub-varianten lijken sterk op elkaar, voor wat betreft de aanwezige kansen en risico's. De oorzaak hiervan is dat in beide sub-varianten de bevoegdheid van de bestuurlijke handhaver beperkt is tot een deel van het verkeersfeitencomplex: de mulderfeiten. Dit houdt in dat onderstaande kansen en risico's slechts gelden voor de bestuurlijke handhaver, voor de politie gelden deze niet.

In de huidige situatie is er één handhaver en verschillende beheerders. In de sub-varianten zijn meerdere handhavers en meerdere beheerders. Voor wat betreft afstemming van beheer en handhaving en effectiviteit leidt dit tot complexe overlegsituaties. De eenheid in het handhavingbeleid lijkt moeilijk te bereiken. In plaats van handhaving door de politie, vindt door toepassing van de eerste sub-variant handhaving plaats door vier wegbeheerders en de politie. In de tweede sub-variant zijn drie handhavers actief. Voor de burger wordt het handhavingssysteem meer complex. De handhaving wordt door 12 provincies, 15 waterschappen, 537 gemeenten (of alleen de grote gemeenten), Rijkswaterstaat en 25 politiekorpsen uitgevoerd. De diversiteit aan handhavers is een groot nadeel ten opzichte van de huidige situatie.

De sub-varianten leveren een aantal voordelen op ten opzichte van de huidige situatie. Het personeel dat de handhaving gaat verrichten binnen de sub-varianten kan lager ingeschaald worden dan in de huidige situatie. Dit echter alleen voor zover het de huidige medewerkers basispolitiezorg betreft. In de gebiedsprojecten wordt reeds gewerkt met goedkoper personeel. De bestuursambtenaren zullen nog helemaal opgeleid moeten worden, een dergelijke opleiding bestaat nog niet. De bestuurlijke handhaver zou in de verschillende sub-varianten bevoegd zijn om handhaving te verrichten op de wegen waar deze tevens als beheerder de gegevens over veiligheid en gebruik verzamelt. Deze beide taken zijn in dezelfde hand.

Een opvallend voordeel van de tweede sub-variant is dat de aandacht voor handhaving binnen de bebouwde kom zal toenemen. Eerder was er immers geen handhaver die alleen gericht op handhaving binnen de bebouwde kom, maar die een veel groter gebied diende te handhaven. De gemeentelijke handhaver is hier echter geheel op gericht. Hierdoor zullen groepen overtreders en bepaalde gebieden meer aandacht krijgen. Een laatste voordeel van de sub-varianten ten opzichte van de huidige situatie bevindt zich in de externe aansturing van de handhavende organisatie. Daar waar de rijksoverheid geen middelen had om de regiopolitie aan te sturen, heeft het Rijk wel sturingsmiddelen om de wegbeheerders aan te sturen. Aansturing is mogelijk via het verbinden van voorwaarden aan de financiering en via

het toepassen van bestuursdwang (direct bij de provincie, indirect bij de overige wegbeheerders). Bestuursdwang is echter een middel dat zeer weinig wordt gebruikt. Een verschil tussen de huidige situatie en de variant ligt in de aansturing. In de huidige situatie kan de politie moeilijk aangestuurd kan worden. In de variant heeft het Rijk middelen om de bestuurlijke handhaver aan te sturen, maar de aansturing moet vooral plaatsvinden op het decentrale niveau. Hierdoor ontstaat de situatie dat beheer en handhaving worden aangestuurd door hetzelfde decentrale lichaam.

Een aantal punten valt op bij de vergelijking van de sub-varianten. De wijze van financiering heeft een grote invloed op het handavingsniveau. Hierbij geldt dat indien een prikkel wordt toegediend via de boeteopbrengst alleen het aantal constateringen zal stijgen en de verkeershandhavingstaak meer prioriteit zal krijgen. Wordt echter gefinancierd door het verstrekken van een specifieke uitkering, dan kunnen bredere voorwaarden gesteld worden. Het grote verschil tussen de beide financiële prikkels is dat de boeteopbrengst behoort tot de eigen heffingen van de wegbeheerder, en de besteding vrij aanwendbaar is. Hieraan kunnen wel voorwaarden gesteld worden, het is echter geen sterk sturingsinstrument. Wel is de prikkel tot handhaven sterk. Aan het verstrekken van een specifieke uitkering kunnen meer voorwaarden verbonden worden. De besteding is vastgelegd, en de rijksoverheid kan door de voorwaarden sterk sturen. De prikkel tot handhaven is echter zwak, doordat in feite alleen de kosten van handhaving vergoed worden. Een nieuwe wijze van financieren in de huidige situatie zal echter hetzelfde effect opleveren. Aan het instellen van een financiële prikkel tot handhaven kleven een aantal gevaren bij de tweede sub-variant. Eén handhaver ontvangt deze prikkel, terwijl handhaving plaatsvindt op de wegen van verschillende beheerders. Indien de opbrengsten de kosten overschrijden zal hiervoor een regeling getroffen moeten worden. Ook moet bedacht worden, indien de boeteopbrengst naar de handhavers gaat, dat deze inkomsten niet meer op de van het ministerie van Justitie terecht komen.

De officier van justitie heeft in de huidige situatie de bevoegdheid tot het houden van toezicht op en tot het stellen van beleidsregels ten aanzien van de handhaving. Indien deze bevoegdheid van de officier bij toepassing van de sub-variant blijft bestaan kan deze een garantie vormen voor de eenheid in het handavingsbeleid. Dit moet echter gerelativeerd worden, omdat er verschillende officieren van justitie werkzaam, en eenheid alsnog niet kan worden bereikt. De beleidsregelstellende bevoegdheid van de officier beperkt de bevoegdheid van de wegbeheerders. Het is echter gebruikelijk dat in medebewindbevoegdheden (zoals het verkeer) primair verantwoording wordt afgelegd aan het eigen vertegenwoordigend lichaam, terwijl een deskundig orgaan toezicht houdt op de taakuitvoering. De toezichtbevoegdheid van de officier hoeft geen belemmering te vormen voor de handhavingbevoegdheid van de wegbeheerders. Men kan er echter ook voor kiezen deze bevoegdheid bij de officier van justitie weg te nemen.

Een laatste element is de afstemming over het nemen van een verkeersbesluit. Hierover dient overleg plaats te vinden tussen de beheerder en de politie, de handhaver. Indien bestuurlijke verkeershandhaving plaatsvindt, heeft de bestuurlijke handhaver een overlegplicht met zichzelf. Dit is een vorm van integraal bestuur, hetgeen gebruikelijk is bij gedecentraliseerde overheidsorganen. Omdat de wegbeheerder echter nooit de enige handhaver zal zijn, zal altijd afstemming plaats moeten vinden met de politie.

De juridische aspecten van bestuurlijke verkeershandhaving komen in het volgende hoofdstuk aan de orde. In hoofdstuk 15 wordt een integraal overzicht gegeven van de verschillende kansen en risico's van variant C.

## Hoofdstuk 14

### *Juridische aspecten van bestuurlijke verkeershandhaving op het wegennet*

#### 14.1 Inleiding

Hoofdstuk 14 beschrijft de juridische aspecten van Variant C. Bij Variant C wordt onderzocht wat de kansen en risico's zijn van het bekleden van het bestuur met de volledige bevoegdheid toezicht te houden op de naleving van alle feiten uit de bijlage bij de Wet Mulder. Het onderzoek naar Variant C is gesplitst in sub-varianten. De eerste sub-variant houdt in de overdracht naar het bestuur van de bevoegdheid om door middel van technische registratieapparatuur mulderfeiten te handhaven op doorgaande wegen. Bij de tweede sub-variant wordt vervolgens de overdracht van de totale mulderbevoegdheid naar het bestuur onderzocht. De totale mulderbevoegdheid houdt in de bevoegdheid tot het toezien op de naleving van alle feiten uit de bijlage bij de WAHV, door middel van technische registratieapparatuur en door middel van staandehouding. De tweede sub-variant is onderverdeeld in sub-variant 2a, waar de totale overdracht naar het bestuur wordt besproken voor wat betreft de gebieden buiten de bebouwde kom, en sub-variant 2b, waar de overdracht naar het bestuur wordt besproken voor wat betreft het gebied binnen de bebouwde kom. Omdat voor wat betreft de juridische aspecten geen verschil bestaat tussen de overdracht binnen en buiten de bebouwde kom, zullen deze beide deel-sub-varianten in dit hoofdstuk gezamenlijk worden besproken.

In paragraaf 14.2 worden die aspecten van de huidige situatie besproken die relevant zijn voor de denkbeeldige toekomstige situatie. Eerder behandelde onderdelen zullen minder uitgebreid worden behandeld dan in de voorgaande hoofdstukken<sup>1</sup>; voor een uitgebreidere behandeling wordt naar deze hoofdstukken verwezen. In paragraaf 14.3 en paragraaf 14.4 worden de beide sub-varianten besproken. Aan het slot van elke paragraaf zijn de algemene kansen en risico's van de totale bevoegdheidsoverdracht te vinden. Paragraaf 14.5 bevat de conclusie. In de conclusie zal besproken worden hoe de kansen en risico's van Variant C zich verhouden ten opzichte van de kansen en risico's van de twee eerder besproken varianten.

#### 14.2 Beschrijving huidige situatie

##### 14.2.1 De Wet Mulder<sup>2</sup>

Uitgangspunt van Variant C is de overdracht naar het bestuur van de bevoegdheid tot het constateren van alle feiten uit de bijlage bij de Wet Mulder. Wet Mulder is de andere benaming voor de in 1992 volledig ingevoerde Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV).<sup>3</sup> Deze wet geeft regels voor de wijze waarop de feiten die zijn opgenomen in de bijlage bij de wet moeten worden afgehandeld. De feiten uit de bijlage zijn afkomstig uit de WWV, het RVV, het BABW, het VR en het KR. Overtreding van één van de feiten levert bij constatering een boete op. De hoogte van de boete ligt bij voorbaat vast; feit en boete zijn in de wet aan elkaar gekoppeld. De Wet Mulder heeft in de loop der jaren haar effectiviteit bewezen.<sup>4</sup> Een veel hoger percentage van het aantal opgelegde boetes wordt nu ook daadwerkelijk geïnd. Dit zit met name in de invoering van de zekerheidstelling.

---

<sup>1</sup> Met name wordt bedoeld op hoofdstuk 6 en hoofdstuk 10.

<sup>2</sup> Zie ook paragraaf 6.2.

<sup>3</sup> TK 1987-1988, 20 329.

<sup>4</sup> Zie A.W. Onneweer, *Effecten van bestuurlijke boetes*, Zwolle 1995.

De Wet Mulder regelt de handhaving van strafrechtelijke regels. De handhaving zelf vindt echter volgens administratief recht plaats. De geldende regelgeving is hoofdstuk 5 van de Awb, voor zover daar niet bij de Wet Mulder zelf van wordt afgeweken. In hoofdstuk 5 Awb wordt bepaald dat onder administratiefrechtelijk toezichthouder wordt verstaan: "... een persoon bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift." In artikel 3 Wet Mulder wordt bepaald dat de toezichthoudende ambtenaren van deze wet bij AMvB worden aangewezen. Deze AMvB is het Besluit Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (BAHV). In artikel 2 BAHV worden als toezichthouder aangewezen alle opsporingsambtenaren. Het begrip 'opsporingsambtenaar' is afkomstig uit het strafrecht. Uit het zijn van opsporingsambtenaar volgt dat men opsporingsbevoegdheden heeft. Dit zijn de algemene opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering. Bij bijzondere wetten kunnen ook bijzondere opsporingsbevoegdheden verleend worden. Dit is bijvoorbeeld het geval in de WVV.

Hoewel men dus opsporingsambtenaar moet zijn om als toezichthouder in het kader van de Wet Mulder aangewezen te kunnen worden, is het voor het handhaven van de feiten uit de bijlage van de Wet Mulder niet nodig dat men opsporingsbevoegdheden bezit. Het gaat hier immers om *administratiefrechtelijke* handhaving. Opsporingsbevoegdheid is slechts vereist voor *strafrechtelijke* handhaving.

In de praktijk is de politie thans de handhavende organisatie. Handhaving op het hoofdwegenet vindt plaats door het KLPD.<sup>5</sup> Op de overige wegen zijn de regiokorpsen de handhavende organisatie. Op de regiokorpsen wordt in paragraaf 14.2.3 nader ingegaan.

Als een toezichthouder in de zin van de Wet Mulder een overtreding van één van de feiten uit de bijlage constateert, vult hij op een zogenaamde 'aankondiging van beschikking' een aantal gegevens in, zoals een korte omschrijving van de gedraging, het boetebedrag, de datum en het tijdstip van de gedraging. De Officier van Justitie is belast met de inning van de boete. Deze inning is uitbesteed aan het CJIB. Deze instantie int de boetes namens de OvJ. Dit gaat geheel geautomatiseerd, door middel van accept-girokaarten.

Wanneer een betrokkene het niet eens is met het opleggen van de boete, kan hij in beroep gaan bij de Officier van Justitie van het arrondissement waar de overtreding is gepleegd. Na de uitspraak van de OvJ staat beroep open bij de kantonrechter. Dit pas na betaling van de zekerheidsstelling. Tegen de beslissing van de kantonrechter kan cassatie bij de Hoge Raad worden ingesteld. Binnenkort wordt dit vervangen door beroep bij het Hof Leeuwarden.

#### 14.2.2 Strafrechtelijke handhaving<sup>6</sup>

De feiten uit de WVV die niet zijn opgenomen in de bijlage bij de WAHV, worden volgens het gebruikelijke strafrechtelijke traject afgehandeld.<sup>7</sup> Dat betekent dat, wanneer niet geseponneerd of getransigeerd is, door de OvJ een dagvaarding wordt ingediend bij de rechter. Afhankelijk van de zwaarte van de zaak is dat de kantonrechter, de politierechter of de meervoudige kamer van de arrondissementsrechtbank. De dagvaarding bevat een tenlastelegging. De rechter beoordeelt een zaak op grond van de tenlastelegging. Het bewijs dat de verdachte het telastegelegde feit heeft begaan, kan door de rechter slechts worden aangenomen indien hij daarvan uit het onderzoek ter terechtzitting op grond van wettige bewijsmiddelen de overtuiging heeft bekomen.<sup>8</sup> Pas als het feit bewezenverklaard kan worden en er geen strafuitsluitingsgronden zijn, kan de rechter overgaan tot strafoplegging.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Zie hoofdstuk 4 t/m 7.

<sup>6</sup> Zie ook paragraaf 6.2.

<sup>7</sup> Dit geldt overigens voor alle strafrechtelijke feiten die niet in de WAHV zijn opgenomen.

<sup>8</sup> Artikel 338 Sv.

<sup>9</sup> Artikel 350 Sv.

Ook ten aanzien van de strafrechtelijke (verkeers)feiten zijn de regiokorpsen en het KLPD de handhavende instanties. Op het KLPD is bij Variant A uitgebreid ingegaan. In de volgende paragraaf zal aandacht besteed worden aan de regiokorpsen.

### 14.2.3 De regiokorpsen<sup>10</sup>

In het navolgende zal de taak van de politie worden beschreven, alsmede de bevoegdheden die de politie, al dan niet als rechtstreeks gevolg van de taakstelling, bezit.

Artikel 2 van de Politiewet 1993 omschrijft de taak van de politie als volgt: *“De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven”*.

De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde valt in drie onderdelen uiteen<sup>11</sup>:

- de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde:  
De daadwerkelijke voorkoming, de opsporing, de beëindiging, de vervolging en berechting van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of het openbaar ministerie in strafzaken
- de openbare handhaving:  
Een optreden tegen een verstoring van het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven in de publieke ruimte, waarbij een direct (dreigend) gevaar voor anderen bestaat of de rechten van anderen direct worden of dreigen te worden aangetast.
- de taken ten dienste van justitie<sup>12</sup>:
  - De uitvoering van wettelijke voorschriften waarmee de minister van Justitie is belast. Daarbij wordt onder andere gedacht aan vreemdelingenwetgeving.
  - De administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op wettelijke voorschriften, voor zover in die voorschriften het toezicht op de uitvoering van de politietaak is opgedragen aan het openbaar ministerie. Het gaat hier om de administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften, de zogenaamde Wet Mulder
  - De betekening van gerechtelijke mededelingen in strafzaken, het vervoer van rechtens van hun vrijheid beroofde personen, en de dienst bij de gerechten.

Naast de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde, heeft de politie tot taak het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. ‘Deze laatste taak moet gezien worden in samenhang met de opdracht aan de politie de rechtsorde te handhaven en de daaruit voortvloeiende aanwezigheid en bereikbaarheid van de politie en het vertrouwen dat de burgerij in het algemeen in de politie pleegt te stellen’.<sup>13</sup> Hulpverlening en het geven van raad kunnen soms verhinderen dat situaties ontstaan die uitsluitend nog met repressief optreden kunnen worden beëindigd.<sup>14</sup> Naast deze vormen van hulpverlening die met de handhaving van de rechtsorde samenhangen of eruit voortvloeien, heeft de politie tot taak om raad en bijstand aan het publiek te verlenen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het waarschuwen voor dreigende calamiteiten, het oplossen van noodsituaties waarin mensen of dieren zich bevinden en het verwijzen naar andere hulpverleners.<sup>15</sup>

Teneinde alle taken uit te kunnen oefenen, beschikt de politie over tal van bevoegdheden. Een van die bevoegdheden is de opsporingsbevoegdheid. De ambtenaren uit artikel 141 en

<sup>10</sup> D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest, J. de Valk, *Het Nederlandse Politierecht*, pag. 88 e.v.

<sup>11</sup> D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest, J. de Valk, *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle 1995, pag. 39 e.v.

<sup>12</sup> Deze taken worden onderscheiden in artikel 1 lid 1 Politiewet.

<sup>13</sup> TK 22562, nr.3, pag. 34-35. Zie ook nr.3 pag. 9.

<sup>14</sup> Zie. TK 16812, nr.3, pag. 9.

<sup>15</sup> Zie. TK 22562, nr.3, pag. 6 en TK 16812, nr. 3 pag. 9.

142 Sv. zijn belast met de opsporing van strafbare feiten. De wijze waarop strafvordering – en daaronder valt ook de opsporing – plaatsvindt, moet geregeld zijn bij wet. Dat is het geval als gevolg van artikel 1 Sv.: het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel. De opsporingsbevoegdheden die gebruikt worden bestaan uit: staande houden, aanhouden, binnentreden, onderzoek aan lichaam of kleding, in verzekeringstelling, maatregelen ter identificatie, inbeslagneming en huiszoeking.

Naast opsporingsbevoegdheden bestaan ook zogenaamde controlebevoegdheden. Deze worden niet op grond van het wetboek van strafvordering toegekend. Wel staan in sommige bijzondere wetten, zoals bijvoorbeeld in de WVV, controlebevoegdheden genoemd. Voor de toepassing van de controlebevoegdheid is, anders dan voor de toepassing van opsporingsbevoegdheid, geen verdenking vereist.

Ook in het kader van de Wet Mulder heeft de politie, zoals hierboven reeds aan de orde kwam, allerlei bevoegdheden. Deze bevoegdheden bezit zij echter in de hoedanigheid van toezichthouder in de zin van hoofdstuk 5 Awb en niet direct in de hoedanigheid van opsporingsambtenaar in de zin van het Wetboek van Strafvordering. In artikel 2 Wet Mulder worden voorzieningen van strafrechtelijke en strafvorderlijke aard uitgesloten voor wat betreft deze wet. Wel geeft de Wet Mulder een aantal eigen bevoegdheden, die specifiek in het kader van het toezicht op de naleving van feiten uit de bijlage bij de Wet Mulder gebruikt kunnen worden. Deze bevoegdheden bestaan onder andere uit de bevoegdheid om een administratieve sanctie op te leggen door middel van een beschikking en het staande houden van betrokkenen teneinde te kunnen vaststellen of een gedraging is verricht of indien zij hebben vastgesteld dat een gedraging is verricht.

In het kader van artikel 2 Politiewet, het taakstellende artikel, heeft de politie ook bevoegdheden. Deze bevoegdheden vloeien als het ware voort uit het feit dat de politie die taken heeft gekregen. De Hoge Raad heeft in de zogenaamde schaduwarresten<sup>16</sup> gezegd dat politieoptreden in de pro-actieve fase rechtstreeks is gebaseerd op artikel 2 Politiewet. Ook bevoegdheden in het kader van de handhaving van de openbare orde zijn gebaseerd op artikel 2 Politiewet. Dit volgt uit bijvoorbeeld het Zeijense nachtbraker-arrest<sup>17</sup>. Ook de inbeslagneming zoals in het Rode vlag arrest<sup>18</sup>, is gebaseerd op artikel 2 Politiewet.

Op grond van artikel 8 Politiewet heeft de politie de bevoegdheid tot het aanwenden van geweld en die tot het verrichten van veiligheidsfouillering. In de ambtsinstructie voor de politie<sup>19</sup> zijn nadere regels gesteld omtrent het geweldgebruik en de veiligheidsfouillering; zij kleurt deze bevoegdheid verder in.<sup>20</sup> Daar waar het gaat om de uitoefening van politiebevoegdheden, waaronder geweldgebruik, worden van oudsher krachtens ongeschreven recht telkens de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit gesteld. Onder de proportionaliteitseis wordt verstaan de eis van evenredigheid tussen doel en middel. In de sfeer van geweldgebruik betekent dit dat het geweld gerechtvaardigd dient te zijn. Met de subsidiariteitseis wordt bedoeld, dat het middel alleen mag worden toegepast indien het niet mogelijk is een ander, minder ingrijpend middel aan te wenden en dat bovendien het middel op de minst ingrijpende wijze wordt gebruikt.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> 14 oktober 1986, NJ 1987, 564 en NJ 1988, 511 m.nt. Th.W. van Veen.

<sup>17</sup> HR 24 oktober 1961, NJ 1962, 86 m.nt. B.V.A. Röling.

<sup>18</sup> HR 22 februari 1977, NJ 1977, 288 m.nt. Th.W. van Veen.

<sup>19</sup> Stb. 1994, nr. 275.

<sup>20</sup> D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest, J. de Valk, *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle 1995, pag. 88 e.v.

<sup>21</sup> D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest, J. de Valk, *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle 1995, pag. 97.

#### 14.2.4 De Wet Mulder – Strafrecht

In hoofdstuk 6 is reeds uitgebreid aan de orde gekomen hoe de Wet Mulder en het overige (verkeers)strafrecht zich tot elkaar verhouden. Het aldaar uiteengezette zal hieronder summier worden herhaald.

De Wet Mulder bevat strafrechtelijke feiten die op administratiefrechtelijke wijze worden gehandhaafd. De overige verkeersfeiten worden op strafrechtelijke wijze gehandhaafd. In de meeste gevallen gaat het bij niet-mulderfeiten om andersoortige feiten. Een voorbeeld hiervan is besturen onder invloed.<sup>22</sup> Een ander belangrijk strafrechtelijk te handhaven verkeersfeit is overtreding van artikel 5 WVV: "Het is een ieder verboden om zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd."

Soms is een strafrechtelijk te handhaven feit een zwaardere vorm van een mulderfeit. Dat is bijvoorbeeld het geval bij overschrijding van de maximumsnelheid. Overschrijdingen tot 30 km/u worden afgehandeld via de Wet Mulder.<sup>23</sup> Als de maximumsnelheid met meer wordt overschreden, dan wordt de overtreding niet langer afgedaan via het mulderiaanse traject, maar treedt het strafrechtelijke traject in werking.

Het overgangsgebied Wet Mulder-strafrecht komt ten slotte aan de orde bij de categorie feiten waar in artikel 2 lid 2 WAHV op wordt gedoeld: "als gedraging in de zin van het eerste lid worden niet beschouwd die gedragingen waarbij letsel aan personen is ontstaan of schade aan goederen is aangebracht."

### 14.3 Eerste sub-variant: Technische registratie mulderfeiten

#### 14.3.1 Inhoud eerste sub-variant

De eerste sub-variant van Variant C houdt in dat het wegbeherende bestuur de bevoegdheid krijgt door middel van technische registratieapparatuur toezicht te houden op de naleving van mulderfeiten die gepleegd worden op de wegen die bij het betreffende bestuur in beheer zijn. Deze sub-variant lijkt sterk op de eerste sub-variant bij Variant A. Daar is onderzocht wat de kansen en risico's zijn van de overdracht van de bevoegdheid tot het op technische wijze handhaven van mulderbepalingen, voor wat betreft het hoofdwegennet. In de praktijk kwam het bij die sub-variant neer op overdracht van bevoegdheden van het KLPD naar Rijkswaterstaat. In deze sub-variant wordt geen aandacht meer besteed aan het hoofdwegennet. Hier wordt gekeken naar de overdracht van de constateringbevoegdheid naar de overige wegbeheerders, te weten de provincies, de gemeenten en de wegbeherende waterschappen.

In de praktijk zijn de mulderfeiten die door middel van technische registratieapparatuur zijn te constateren beperkt tot het overschrijden van de maximumsnelheid met maximaal 30 km/u en het rijden door rood licht. Deze feiten zouden door de betreffende wegbeheerder dienen te worden geconstateerd ofwel elke wegbeheerder zou de bevoegdheid dienen te krijgen om op zijn eigen weg te handhaven. Hiertoe dient aan elke wegbeheerder afzonderlijk handhavingbevoegdheid te worden toegekend. Dit zou bij afzonderlijke wet moeten gebeuren. Dat volgt uit het legaliteitsbeginsel. Dit beginsel is van kracht in zowel het strafrecht als in het bestuursrecht wanneer het gaat om het mogen opleggen van punitieve sancties.

---

<sup>22</sup> Artikel 8 WVV.

<sup>23</sup> Op snelwegen tot 40 km/u.

Dit volgt voor wat betreft het strafrecht uit artikel 1 Sv. Voor wat betreft het bestuursrecht volgt het onder andere uit het voorontwerp van de vierde tranche Awb.<sup>24</sup> Daarin is in artikel 5.0.4 opgenomen: "De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bestaat slechts voorzover zij bij of krachtens wet is verleend. Een bestuurlijke sanctie wordt slechts opgelegd wegens een gedraging die in strijd is met hetgeen voorafgaand aan de gedraging bij of krachtens enig wettelijk voorschrift is bepaald." De toelichting bij dit artikel luidt als volgt: "Het strafrecht kent het beginsel '*nullum crimen sine praevia lege criminali, nulla poena sine lege poenali*': geen strafbaar feit en geen straf zonder voorafgaande wettelijke strafbepaling. Hoewel het in Nederland slechts voor het strafrecht is gecodificeerd (in artikel 16 GW en artikel 1 Sv.) geldt dit beginsel ook voor bestuurlijke sancties. Voor punitieve sancties volgt dit uit artikel 7 EVRM en artikel 15 IVBPR."<sup>25</sup>

De bevoegdheidstoedeling aan de wegbeheerder zou in de Wet Mulder zelf kunnen gebeuren. In artikel 2 BAHV zouden de ambtenaren van de wegbeheerder aangewezen kunnen worden als toezichthouder. Deze aanwijzing zou kunnen gebeuren ten aanzien van alle mulderfeiten. De daadwerkelijke uitvoering kan dan beperkt worden door middel van een inteme taakomschrijving, waar zij ten gevolge van artikel 5:13 Awb aan gebonden zijn. Voordeel hiervan is dat indien meerdere feiten door middel van technische middelen te constateren zijn, door voortschrijding van de techniek, geen bevoegdheidswijziging nodig is, maar slechts een wijziging van de taakomschrijving. Er kan ook voor gekozen worden de aanwijzing als toezichtambtenaar te beperken tot het door technische registratieapparatuur constateren van snelheidsovertredingen en rood-licht-negatie.

Het toewijzen van constateringbevoegdheid aan de wegbeheerder is in principe dus relatief gemakkelijk te realiseren. Deze toewijzing heeft echter een aantal belangrijke complicerende gevolgen. Het eerste gevolg is dat er een scheiding ontstaat tussen de handhaving van technische registreerbare mulderfeiten en de handhaving van technisch registreerbare niet-mulderfeiten. Bij niet-mulderfeiten gaat het hier met name om overschrijding van de maximumsnelheid met meer dan 30 km/u. Het bewijs dat een dergelijke overschrijding door de verdachte is begaan, kan niet geleverd worden door een constatering van technische apparatuur die niet is afgesteld door een opsporingsambtenaar.<sup>26</sup> Om te voorkomen dat deze feiten niet langer geconstateerd kunnen worden, zal de regiopolitie mulderbevoegdheid moeten blijven houden. De situatie ontstaat dat twee handhavinginstanties op dezelfde wegen werkzaam zijn: de wegbeheerder voor overschrijdingen tot 30 km/u. en de regiopolitie voor overschrijdingen vanaf 30 km/u. Wanneer voor vaste controle door middel van zogenaamde flitspalen wordt gekozen, betekent dit dat er twee camera's naast elkaar moeten fungeren: één ingesteld door de wegbeheerder en één ingesteld door de regiopolitie.

Om deze situatie te voorkomen zou de regiopolitie de instantie moeten zijn die alle snelheidsovertredingen constateert. Dit is namelijk de instantie die zowel mulderbevoegdheid als strafrechtelijke handhavingbevoegdheid kan bezitten. Een andere oplossing zou zijn om de ambtenaren van de wegbeheerder te belasten met strafvorderlijke opsporingsbevoegdheid ten aanzien van snelheidsovertredingen. Deze oplossing is echter in dit onderzoek niet mogelijk, omdat de bestuurlijke verkeershandhaving beperkt is tot mulderfeiten.

Stel dat toch gekozen wordt voor de situatie waarin twee instanties op dezelfde weg dezelfde soort overtredingen handhaven. In dat geval is overleg nodig tussen de beide instanties. Dat wil zeggen, het overleg is slechts nodig indien de wegbeheerder de instantie wordt die voor zijn eigen ambtenaren het handhavingsbeleid maakt. Dit is alleen het geval indien artikel 3 WAHV op die manier wordt gewijzigd. Als artikel 3 WAHV niet wordt gewijzigd, wordt het

<sup>24</sup> Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, *Voorontwerp Awb vierde tranche*, Den Haag 1999.

<sup>25</sup> Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, *Voorontwerp Awb vierde tranche*, Den Haag 1999, pag. 111.

<sup>26</sup> Informatie: informanten, zie bijlage 1. Zie ook HR 26 januari 1999, nr. 511.

handhavingsbeleid van beide handhavende instanties door de OvJ gevoerd. De vraag is echter of er in dat geval van werkelijk *bestuurlijke* handhaving gesproken kan worden.

Ambtenaren die zijn aangewezen als toezichthoudende ambtenaar in de zin van de WAHV, zijn tevens gerechtigd om bij beschikking een administratiefrechtelijke sanctie op te leggen ter zake van een door hen geconstateerde overtreding. Dit volgt uit artikel 4 WAHV.

#### 14.3.2 Kansen en risico's

Voor wat betreft de juridische aspecten kent deze sub-variant twee risico's. Het eerste risico wordt veroorzaakt door het feit dat bij overdracht van alleen mulderfeiten het niet te realiseren is dat er slechts één handhavinginstantie actief is ten aanzien van technisch constateerbare feiten. Bij de huidige vorm van de Wet Mulder zal het nodig blijven dat een instantie met opsporingsbevoegde ambtenaren overschrijding van de maximumsnelheid met meer dan 30 km/u. constateert. Dit impliceert dat per weg twee handhavingsbeleidvoerende instanties actief zijn. Een dergelijke situatie vereist zeer nauw overleg tussen deze beide instanties. Overleg dat in de huidige situatie niet op dergelijke schaal nodig is.

Het tweede risico is gelegen in versnippering van het handhavingsbeleid. Als er voor gekozen wordt om niet langer de OvJ maar de betreffende wegbeheerder zelf het handhavingsbeleid te laten maken, betekent dat dat er verschillende handhavers in Nederland werkzaam zijn. Zonder controlerende instantie lijkt deze situatie niet wenselijk. Een oplossing zou kunnen zijn om het OM niet te ontheffen van haar taak de handhaving te controleren. In dat geval kan de eenheid van het handhavingsbeleid wellicht beter gewaarborgd worden.

#### 14.4 Tweede sub-variant: bestuurlijke verkeershandhaving

##### 14.4.1 Inhoud tweede sub-variant

In de denkbeeldige toekomstige situatie van de tweede sub-variant heeft het bestuur de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van alle feiten uit de bijlage bij de WAHV. Dit is de meeste vergaande vorm van bestuurlijke verkeershandhaving in dit onderzoek. In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de wijze waarop de organisatie van deze bestuurlijke verkeershandhaving vormgegeven zou moeten worden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de juridische aspecten van de totale overdracht. Bij het bespreken van de toekomstige situatie wordt een aantal uitgangspunten gehanteerd. Het eerste uitgangspunt is dat bestuurlijke verkeershandhaving slechts zal gelden voor feiten uit de bijlage bij de WAHV. Het tweede uitgangspunt is dat de politie de bevoegdheid tot het constateren van feiten uit de bijlage bij de WAHV houdt. Daarnaast blijft de politie belast met de hulpverleningstaak en met de opsporing van strafrechtelijk te handhaven (verkeers)overtredingen. In het navolgende zal aangegeven worden waarom voor deze beperkingen is gekozen.

Zoals eerder opgemerkt is het uitgangspunt van de nieuwe situatie dat slechts de handhaving van de feiten uit de bijlage bij de WAHV tot bestuursbevoegdheid zal worden. Het bestuur krijgt, voor wat betreft deze Variant, niet de bevoegdheid om ook feiten uit de WVV te handhaven, noch om andere strafrechtelijke feiten te handhaven. De reden voor deze beperking is gelegen in enerzijds de opdracht voor de onderzoekers, anderzijds in de uitkomst van het onderzoek bij Variant A. Daar is onderzocht of niet-mulderfeiten in aanmerking zouden moeten komen voor bestuurlijke handhaving. De kansen en risico's van een dergelijke overdracht zijn opgesomd in paragraaf 6.5.4. De conclusie was dat een gedeelte van de nu strafrechtelijk te handhaven verkeersfeiten niet in aanmerking komt tot overheveling naar het bestuur. Deze conclusie is gebaseerd op de criteria uit het CTW-

advies.<sup>27</sup> Het gedeelte van de strafrechtelijke te handhaven verkeersfeiten dat, gelet op de criteria uit het CTW-advies, wel op administratiefrechtelijke wijze gehandhaafd zou kunnen worden, zou opgenomen kunnen worden in de bijlage bij het WAHV.

Het tweede uitgangspunt van Variant C is dat de politie in de toekomstige situatie bevoegd zou blijven om de feiten uit de bijlage bij de WAHV te blijven handhaven. Hiermee wordt niet bedoeld dat de politie actief op zoek zal moeten blijven gaan naar overtredingen van mulderbepalingen. Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat een deel van de constatering van mulderfeiten plaatsvindt tijdens algemene politieursurveillances.<sup>28</sup> Met algemene politieursurveillances wordt bedoeld op surveillances die niet specifiek (dan wel specifiek niet) gericht zijn op het constateren van mulderfeiten. Wanneer echter tijdens die surveillance een overtreding van een mulderbepaling wordt geconstateerd, is er vaak niets op tegen om deze overtreding 'even mee te nemen'. Wanneer de mulderbevoegdheid weggehaald zou worden bij de politie, zou dat betekenen dat dit 'meenemen' niet langer tot de mogelijkheden zou behoren. Zonder aangewezen te zijn als toezichtambtenaar kan een politieambtenaar niets beginnen als hij een mulderfeit constateert. Door politieambtenaren te blijven belasten met mulderbevoegdheid, wordt dit voorkomen.

Een ander probleem dat voorkomen wordt als de politie mulderbevoegdheid blijft houden, is omschreven in paragraaf 14.3.1. Een bestuurlijke handhavingorganisatie die slechts de bevoegdheid heeft om feiten uit de Wet Mulder te handhaven<sup>29</sup>, heeft niet de bevoegdheid snelheidsovertredingen met meer dan 30 km/u.<sup>30</sup> te constateren. Voor het instellen en afstellen van camera's die bedoeld zijn om strafrechtelijke feiten mee te constateren, is opsporingsbevoegdheid uit artikel 141 of 142 Sv. vereist. Wanneer de politie niet langer mulderbevoegdheid zou hebben, mag zij slechts snelheidsovertredingen vanaf 30 km/u. constateren. Dat betekent dat twee verschillende camera's nodig zouden zijn om op dezelfde plaats zowel de snelheidsovertredingen die strafrechtelijk worden gehandhaafd, als de snelheidsovertredingen die administratiefrechtelijk worden gehandhaafd te kunnen constateren. Om dus te voorkomen het nodig is om twee camera's op dezelfde plek neer te moeten zetten – een camera kost circa 20.000 gulden<sup>31</sup> – zal de politie de organisatie moeten zijn die de technische registratie uitvoert. Zonder toezichtbevoegdheid in de zin van de Wet Mulder, is dit echter niet mogelijk.

De politieambtenaar die op de één of andere manier overtreding van een mulderbepaling constateert, zou na constatering de overtreding direct moeten melden aan het bestuur. Dat betekent dat hij, net als in de huidige situatie, een aankondiging van een beschikking schrijft.<sup>32</sup> De uiteindelijke beschikking kan dan door het CJIB automatisch worden geïnd. In de toekomstige situatie int het CJIB echter niet langer namens het OvJ, maar namens het bestuur.

Als gevolg van de hierboven besproken beperkingen ziet de te onderzoeken toekomstige situatie bij de tweede sub-variant er dus als volgt uit: Er bestaat een bestuurlijke handhavingorganisatie die belast is met het toezicht op de naleving van de feiten uit de WAHV. Naast deze bestuurlijke handhavingorganisatie heeft ook de politie de bevoegdheid toezicht te houden op de naleving van de Wet Mulder. Het is echter niet de bedoeling dat de politie een actief staandehoudingsbeleid gaat voeren ten aanzien van mulderfeiten. Voor wat betreft de technisch registreerbare mulderfeiten zal de politie wel actief beleid moeten voeren. Een actief handhavingbeleid ten aanzien van de mulderfeiten die door middel van

<sup>27</sup> Advies van de commissie voor toetsing van wetgevingsvraagstukken (CTW): Handhaving door bestuurlijke boeten, Reactie kabinet: kamerstukken II, 1993-1994, 23 400 VI, nr. 48.

<sup>28</sup> Deze informatie kwam naar voren in diverse interviews. Een lijst van geïnterviewde personen staat in bijlage 1.

<sup>29</sup> Zie hierboven.

<sup>30</sup> 40 km/u op de snelwegen, geldt steeds in volgende tekst.

<sup>31</sup> Deze informatie kwam naar voren in diverse interviews. Een lijst van geïnterviewde personen staat in bijlage 1.

<sup>32</sup> Zie paragraaf 14.2.1.

staandehoudingen geconstateerd moeten worden, zal naar alle waarschijnlijkheid niet ontstaan.<sup>33</sup>

Net als bij de vorige Varianten is het relatief simpel om de ambtenaren van de bestuurlijke handhavingsorganisatie te belasten met het toezicht op de naleving van de feiten uit de bijlage bij de WAHV. Hiertoe hoeven deze ambtenaren slechts aangewezen te worden.<sup>34</sup> In de huidige situatie worden de toezichthoudende ambtenaren voor wat betreft de Wet Mulder aangewezen in het BAHV.<sup>35</sup>

In de huidige situatie is de OvJ, gelet op artikel 3 WAHV, verantwoordelijk voor het handhavingsbeleid alsmede voor het toezicht op de handhaving. In de toekomstige situatie zal het handhavingsbeleid zoveel mogelijk door de wegbeheerder plaatsvinden. Het toezicht op de handhaving zou een taak van het OM kunnen blijven. Op dit manier kan eenheid in het handhavingsbeleid gewaarborgd worden.

In paragraaf 14.2.4 is de verhouding tussen de mulderfeiten en de overige strafrechtelijke (verkeers)feiten nogmaals uiteengezet. Ook bij Variant A is aan deze verhouding uitgebreid aandacht besteed. Daar is onderzocht wat de gevolgen zijn van het aanbrengen van een scheiding tussen deze twee verkeersrechtgebieden. Op dit moment is het zo dat zowel de feiten uit de bijlage bij de WAHV, als de overige strafrechtelijke (verkeers)feiten, worden gehandhaafd door politieambtenaren. Zij zijn zowel opsporingsambtenaar als toezichtsambtenaar en kunnen zowel een pv opmaken als (een aankondiging van) een beschikking. Deze situatie biedt verschillende voordelen. Zoals in paragraaf 6.2.1.3 is beschreven, kan zich in de praktijk de situatie voordoen dat de Wegenverkeerswet en de Wet Mulder op hetzelfde feitencomplex van toepassing zijn. Een voorbeeld in dit kader wordt genoemd in de MvT bij de Wet Mulder<sup>36</sup>. Het is mogelijk dat wordt geconstateerd dat iemand gevaarlijk rijdt, en dat hij tevens een lichte vorm van gevaarstelling begaat, hetgeen een formele verkeersovertreding oplevert. Volgens de MvT zijn er diverse mogelijkheden: "Bij constatering van een dergelijk samenstel van gedragingen zal de politie-ambtenaar kunnen afzien van het uitreiken van een beschikking. Hij zal in dat geval pv opmaken wegens overtreding van artikel 25 (oud - *onderzoekers*). In het hier bedoelde geval zou de politieambtenaar ook wél een beschikking kunnen uitreiken voor de lichte gedraging. Zou de officier van justitie vervolgens besluiten om voor het gevaarlijk rijden overtreding van artikel 25 WVV ten laste te leggen, dan zal hij, gelet op de beginselen van behoorlijke procesgang, niet ontvankelijk worden verklaard in zijn vervolging." In deze redenering vallen twee punten op. Blijkbaar kan de opsporingsambtenaar/toezichthouder beslissen of de zaak strafrechtelijk dan wel administratiefrechtelijk wordt afgedaan. Ten tweede wordt door het inslaan van de administratiefrechtelijke weg de strafrechtelijke vervolging onmogelijk.<sup>37</sup> Wanneer in de toekomstige situatie een bestuurlijke toezichthouder in aanraking komt met een dergelijk samenstel van gedragingen ligt de keuze anders. Hij kan kiezen of hij de zaak zelf afhandelt, of dat de zaak strafrechtelijk afgehandeld zal dienen te worden. Wanneer hij er voor kiest om de zaak zelf af te handelen, dan sluit hij daarmee de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving uit. De vraag is of iemand die geen zicht heeft op de strafrechtelijke verkeershandhaving een goede afweging kan maken over het al dan niet strafrechtelijk doen handhaven van een bepaald feit. Het risico bestaat dat door bestuurlijke toezichthouders sneller dan in de huidige situatie besloten wordt tot het door middel van administratief recht afdoen van de overtreding, waarmee bijvoorbeeld de afschrikkende werking van strafverzwaring in het geval van recidive vaker omzeild kan worden. De

<sup>33</sup> Zie hoofdstuk 5.

<sup>34</sup> Zie artikel 5:11 Awb.

<sup>35</sup> Zie artikel 2 BAHV, zie ook paragraaf 14.2.1.

<sup>36</sup> MvT WAHV, TK 1987-1988, 20 329, nr 3.

<sup>37</sup> A.E. Hartevelde en H.G.M. Krabbe, *De wegenverkeerswet, een strafrechtelijk commentaar*, Deventer 1999 pag. 282.

huidige situatie biedt derhalve wat dit betreft meer voordelen dan de denkbeeldige toekomstige situatie.

Een volgend voordeel van de huidige situatie waarin politieagenten bevoegd zijn tot handhaven van zowel mulderfeiten als strafrechtelijk te handhaven feiten, is dat bij controle en opsporing in het kader van verkeer, vaak andere niet-verkeersrechtelijke strafbare feiten aan het licht komen. Men moet hierbij denken aan verboden wapenbezit, drugsbezit, openstaande boetes etc. In de huidige situatie hebben politieagenten de bevoegdheid om ook tegen dit soort feiten op te treden. In de denkbeeldige toekomstige situatie hebben de bestuurlijke handhavers deze bevoegdheid niet. Wel hebben zij de zogenaamde heterdaadbevoegdheid. Deze bevoegdheid is gebaseerd op artikel 53 Sv. Op grond van dit artikel is eenieder bevoegd om een verdachte aan te houden in geval van ontdekking op heterdaad. Als de aanhouding geschiedt door een niet-opsporingsambtenaar, dan levert deze de aangehoudene onverwijld over aan een opsporingsambtenaar, onder afgifte van mogelijk in beslag genomen voorwerpen. De opsporingsambtenaar moet vervolgens de verdachte ten spoedigste voor een OvJ of een van diens hulpofficieren leiden. Aanhouding houdt in iemand vastgrijpen ter vorgeleiding. Meer niet. Aanhouding bij heterdaad is een bevoegdheid die eenieder toekomt. De heterdaadbevoegdheid kan gebruikt worden in gevallen waarin toezichthouders kennis nemen van een strafbaar feit. De vraag is echter of het wenselijk om het daarop te laten aankomen, nu bij voorbaat duidelijk is dat het geen uitzondering is dat bij verkeerscontroles overige strafbare feiten aan het licht komen.

Een ander voordeel van de huidige situatie is, dat een pv van een opsporingsambtenaar kan dienen als het enige bewijs in een strafzaak. Het verslag van een toezichthouder kan dat niet. Voor het bewijs dat een bepaald telastegelegd feit begaan is door de verdachte, is naast het verslag van een toezichthouder altijd overig bewijs nodig. Het verslag van een toezichthouder staat strafvorderlijk gezien gelijk aan het verslag van elke andere getuige.

#### 14.4.2 Kansen en risico's

Zoals in paragraaf 14.2.4 naar voren kwam, heeft de politie als gevolg van haar brede taakstelling, een scala aan bevoegdheden. De nieuw aan te stellen bestuurlijke handhavers hebben slechts de bevoegdheid tot het handhaven van mulderfeiten. Uit het onderzoek is gebleken dat de regiopolitie naar aanleiding van verkeerscontroles regelmatig gebruik moet maken van één van deze bevoegdheden. Dit omdat bij deze verkeerscontroles niet alleen verkeersfeiten aan de oppervlakte komen, maar ook vaak andere zaken. Bestuurlijke handhavers zullen hoogstwaarschijnlijk geconfronteerd worden met een gemis aan ruimere bevoegdheden. Dit risico zou beperkt kunnen worden door een nauwe band tussen politie en bestuurlijke handhavers proberen te bewerkstelligen.

Een tweede risico van bestuurlijke verkeershandhaving is gelegen in versnipperd handhavingsbeleid bij de verschillende bestuurlijke handhavers. Het lijkt op het eerste gezicht niet wenselijk om een systeem in het leven te roepen, waarbij geen landelijk element in ingebouwd. Een voorstel zou kunnen zijn om het OM als toezichthoudende instantie te handhaven. Dat voorkomt versnippering ten aanzien van mulderhandhaving en kan bevorderlijk zijn voor de eenheid van het totale verkeershandhavingsbeleid: mulderfeiten en overige verkeersfeiten.

Een volgend risico van bestuurlijke verkeershandhaving is dat het verslag van een toezichthouder niet kan dienen als het enige bewijs in een strafzaak, waar het verslag van een opsporingsambtenaar wel als zodanig kan dienen. Voor het bewijs dat een bepaald telastegelegd feit begaan is door de verdachte is, naast het verslag van een toezichthouder, altijd overig bewijs nodig. Het verslag van een toezichthouder staat strafvorderlijk gezien gelijk aan het verslag van elke andere getuige. Niet duidelijk is hoe groot dit risico is. Er zijn

geen gegevens voorhanden over hoe vaak een verdachte in verkeerszaken op slechts de verklaring van een opsporingsambtenaar wordt veroordeeld.

Het vierde risico van bestuurlijke verkeershandhaving ontstaat als gevolg van de meer strikte scheiding van bestuursrechtelijk te handhaven verkeersfeiten en strafrechtelijk te handhaven verkeersfeiten. In de huidige situatie is weliswaar reeds onderscheid aanwezig, maar dit onderscheid levert weinig problemen op, aangezien de handhaving gebeurt door dezelfde instantie: de regiopolitie. In de denkbeeldige toekomstige situatie zal de handhaving van de verschillende soorten feiten worden gescheiden. Zoals uiteengezet in paragraaf 14.4.1 is hieraan een risico verbonden. Een bestuurlijke verkeershandhavingsambtenaar zal in sommige gevallen moeten kiezen of hij de zaak zelf afhandelt, of dat de zaak via een strafrechtelijk traject afgehandeld zal worden. De vraag is of iemand die geen zicht heeft op de strafrechtelijke verkeershandhaving een goede afweging kan maken over het al dan niet strafrechtelijk doen handhaving van een bepaalde gedraging. Het risico bestaat dat door bestuurlijke toezichthouders, sneller dan dat in de huidige situatie het geval is, besloten wordt tot het door middel van het administratief recht afdoen van de overtreding. Gevolg van dat er sneller voor het administratieve recht gekozen zal worden, is dat de afschrikwekkende werking van strafverzwaring in het geval van recidive vaker omzeild zal worden.

#### 14.5 Conclusie

Totale overdracht van de bevoegdheid toe te zien op de naleving van mulderfeiten brengt, voor wat betreft de juridische aspecten, geen zichtbare kansen met zich mee, doch alleen risico's. Dit is gebleken bij zowel Variant A als bij Variant C. Het eerste risico is gelegen in het feit dat het in het kader van dit onderzoek niet mogelijk is om alle feiten die door technische registratieapparatuur geconstateerd kunnen worden, door het bestuur te laten constateren. Overschrijding van de maximumsnelheid met meer dan 30 km/u. (op snelwegen met meer dan 40 km/u) is op dit moment geen mulderfeit en handhaving ervan komt dus niet in aanmerking voor overdracht naar het bestuur. Bestuurlijke handhaving van technisch registreerbare feiten is slechts mogelijk in een situatie waar twee handhavinginstanties op technische wijze feiten constateren. De vraag is of dat een efficiënte situatie oplevert.

Naast hoge snelheidsovertredingen zijn er ook andere verkeersfeiten die niet in aanmerking komen voor overdracht naar het bestuur. Het gaat dan met name om feiten waarbij letsel of schade is veroorzaakt. Deze feiten vallen ten gevolge van artikel 2 WAHV buiten de werking van de Wet Mulder. Dat wil dus zeggen dat bij overdracht van alleen de mulderfeiten een situatie bestaat dat de handhaving van slechts een gedeelte van het geheel van verkeersfeiten wordt overgedragen. Daardoor ontstaat een risico ten aanzien van de eenheid in het handhavingbeleid. Dit risico kan beperkt worden door het OM een controlerende taak te geven ten aanzien van de handhaving van het bestuur.

Tijdens de handhaving van verkeersovertredingen worden verschillende andere feiten geconstateerd. Bestuurlijke handhavingambtenaren zouden in de toekomstige situatie niet de bevoegdheid krijgen om zelfstandig op adequate manier te kunnen reageren op deze feiten. Dat levert een verslechtering op ten aanzien van de huidige situatie.

Bij vergelijking van Variant C met Variant A, valt het volgende op: bij Variant A ging het om een afgebakend gebied: het hoofdwegennet. Behalve verkeersovertredingen gebeurt daar nagenoeg niets. In het gebied waar over gesproken wordt bij de totale overdracht, gebeurt naast verkeersovertredingen uiteraard een heleboel. De regiopolitie zal, ook als de muldertaak wegvalt, blijven surveilleren op wegen, ten behoeve van één van de andere politietaken. De verkeersfeiten die in de huidige situatie bij dergelijke algemene surveillances worden ontdekt, zullen op de provinciale, gemeentelijke en waterschapswegen nog gewoon ontdekt worden. Dit dus in tegenstelling tot op het hoofdwegennet. Variant C

biedt wat dit betreft derhalve minder risico's dan Variant A. De positieve effecten van Variant C – netto capaciteitsuitbreiding – kunnen ook bereikt worden in de huidige situatie.

Een risico dat naar boven kwam bij zowel Variant B als C, is het risico van versnippering van handhavingsbeleid. Bij beide Varianten zullen namelijk verschillende wegbeheerders beleid gaan maken op de handhaving van dezelfde soort feiten. Dit levert in principe een verslechtering op ten aanzien van de huidige situatie. Dit risico kan beperkt worden door het aanstellen van het OM als orgaan dat controle dient te houden op (de eenheid van) het handhavingsbeleid. Hierdoor wordt de bevoegdheidsuitoefening van het betreffende bestuur echter weer beperkt.

Een laatste opmerking ten aanzien van de juridische aspecten van bestuurlijke verkeershandhaving heeft betrekking op de wijze van afdoening van de door het bestuur geconstateerde mulderovertredingen. De Wet Mulder heeft haar grote succes met name te danken aan de efficiënte wijze waarop de mulderboetes worden geïnd. Het CJIB heeft hierin een grote rol gespeeld. In principe is het niet nodig om deze wijze innen te veranderen, wanneer overgegaan wordt naar een systeem van bestuurlijke verkeershandhaving. Wat wel eventueel veranderd zou kunnen worden is het systeem van bezwaar en beroep. Daaraan is bij Variant A en Variant B aandacht besteed. Wanneer het huidige systeem in stand blijft, wordt een zeer grote rol weggelegd voor de OvJ als administratief beroepsorgaan. Men zou zich kunnen voorstellen dat deze taak van het OM komt te vervallen bij de invoering van de vierde tranche van de Awb.

## Hoofdstuk 15

### Conclusie

#### 15.1 Inleiding

Variant C is de variant waarbij totale overdracht van de mulderbevoegdheid plaatsvindt. De variant is onderverdeeld in twee sub-varianten. De eerste sub-variant behelst nog niet de volledige overdracht, doch slechts overdracht van de bevoegdheid om door middel van technische registratieapparatuur mulderfeiten te constateren. In de praktijk komt dat neer op de overdracht van de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de maximumsnelheid en de rijverboden bij rood-licht. Deze bevoegdheid kan, binnen de eerste sub-variant, overgedragen worden aan alle wegbeheerders. Dat zou betekenen dat elke wegbeheerder de bevoegdheid krijgt om op zijn eigen weg technische registratieapparatuur te plaatsen. Op die manier wordt de keuze tussen het oplossen van problemen op een bepaald weggedeelte door middel van infrastructurele aanpassingen of door middel van handhaving een interne keuze, binnen de organisatie van de wegbeheerder.

De tweede sub-variant houdt dan ten slotte de overdracht in van de totale mulderbevoegdheid naar de verschillende wegbeheerders. De kansen en risico's van doorvoering van deze variant zijn, voor wat betreft het bestuurlijke gedeelte, voor twee verschillende delen bekeken: binnen de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom. Met 'binnen de bebouwde kom' is bedoeld op gemeentelijke gebieden waar een eigen gemeentelijke handhavinginstantie zou worden gerealiseerd. 'Buiten de bebouwde kom' bevat niet-gemeentelijke wegen, maar ook gemeentelijke wegen van gemeenten die naar alle waarschijnlijkheid niet zullen kiezen voor een eigen handhavingssysteem, vanwege bijvoorbeeld het landelijke karakter van dergelijke gemeenten.

#### 15.2 Kansen van bestuurlijke verkeershandhaving

De sub-varianten leveren een aantal voordelen op ten opzichte van de huidige situatie. Het personeel dat de handhaving gaat verrichten binnen de sub-varianten kan lager ingeschaald worden dan in de huidige situatie. In gebiedsprojecten wordt reeds gewerkt met goedkoper personeel. De bestuursambtenaren zullen nog helemaal opgeleid moeten worden, een dergelijke opleiding bestaat nog niet. De bestuurlijke handhaver zou in de verschillende sub-varianten bevoegd zijn om handhaving te verrichten op de wegen waar van de beheerder de gegevens over veiligheid en gebruik verzamelt. Deze beide taken zijn in dezelfde hand. In de huidige situatie zijn deze taken verdeeld (hoewel dit onderscheid in de praktijk niet heel sterk is) en moest afstemming plaatsvinden over de plaatsen waar handhaving ingezet wordt.

Een opvallend voordeel van de tweede sub-variant is dat de aandacht voor handhaving binnen de bebouwde kom zal toenemen. Eerder was er immers geen handhaver gericht op handhaving binnen de bebouwde kom. De gemeentelijke handhaver is hier echter geheel op gericht. Hierdoor zullen groepen overtreeders en bepaalde gebieden meer aandacht krijgen. Een laatste voordeel van de sub-varianten ten opzichte van de huidige situatie bevindt zich in de externe aansturing van de handhavende organisatie. Daar waar de rijksoverheid geen middelen had om de regiopolitie aan te sturen, heeft het Rijk wel middelen om de wegbeheerders aan te sturen. Aansturing is mogelijk via het verbinden van voorwaarden aan de financiering en via het toepassen van bestuursdwang (direct bij de provincie, indirect bij de overige wegbeheerders). Bestuursdwang is echter een middel dat zeer weinig wordt gebruikt.

De volledige bevoegdheidsoverdracht, zoals beschreven bij variant C, heeft positieve gevolgen voor het niveau van de handhaving, als gevolg van externe financiële aansturing. Bij beide sub-varianten is gebleken dat een financiële prikkel makkelijk ingebouwd kan

worden in het systeem van bestuurlijke verkeershandhaving. Een dergelijke financiële prikkel kan echter ook goed ingepast worden in het huidige handhavingssysteem. De financiële prikkel kan in twee vormen voorkomen. Een eerste prikkel is het terugploegen van de boeteopbrengst naar de handhaver. Dit is een sterke prikkel, de handhaver ziet zijn inspanning immers vertaald in inkomsten. Een stijging zal optreden in het aantal constateringen, maar er kan geen invloed uitgeoefend worden op de wijze waarop deze stijging wordt bereikt. Ook heeft deze verlegging van de geldstroom invloed op het budget van het ministerie van Justitie. Een volgende prikkel betreft niet de eigen heffingen, maar een specifieke uitkering met resultaatverantwoording. De handhaver krijgt een specifieke uitkering om de handhaving te verrichten. De besteding van deze gelden ligt vast. De prikkel die van deze uitkering uitgaat is niet zo sterk. In principe worden alleen de kosten voor de handhaving vergoed. Wel kan via deze prikkel sterk gestuurd worden door de geldverstrekker.

### 15.3 Risico's van bestuurlijke verkeershandhaving

Invoering van bestuurlijke verkeershandhaving brengt een aanzienlijk aantal niet te onderschatten risico's met zich mee. Het eerste risico bestaat ten aanzien van de complexiteit van de toekomstige situatie. Uit het onderzoek is gebleken dat wanneer bestuurlijke verkeershandhaving slechts wordt doorgevoerd ten aanzien van mulderfeiten, het noodzakelijk is dat de regiopolitie werkzaam blijft ten aanzien van verkeershandhaving. Er zijn namelijk verkeersfeiten die niet in aanmerking komen voor de overdracht naar het bestuur, omdat het geen mulderfeiten zijn. Het gaat hierbij om snelheidsovertredingen boven de 30 km/u of 40 km/u, om (mulder)feiten waarbij letsel of schade is ontstaan, om (mulder)feiten waarbij gevaar of hinder is ontstaan of kon ontstaan en om het plegen van feiten uit de wegenverkeerswet die niet staan opgenomen in de bijlage bij de WAHV. Een situatie waarbij de politie helemaal geen taken ten aanzien van verkeershandhaving heeft, is derhalve niet denkbaar.

Een situatie waarin meerdere handhavingsinstanties op hetzelfde terrein actief zijn, brengt met zich mee dat geen van beide instanties de handhavingsbevoegdheid geheel zelfstandig kan uitoefenen. Afstemming is steeds noodzakelijk. Omdat het hierbij niet gaat om afstemming van verschillende taken, zoals in de huidige situatie wegbeheer en handhaving op elkaar afgestemd dienen te worden, maar om afstemming van dezelfde taak, levert de nieuwe situatie op dit gebied een verslechtering op ten aanzien van de huidige situatie.

Door de complexiteit van een situatie waarin meerdere handhavingsinstanties actief zijn, komt de eenheid van het handhavingsbeleid in het geding. Dit risico zou ingedamd kunnen worden, door het OM een controlerende taak te geven ten opzichte van de bestuurlijke verkeershandhaver. Hierdoor wordt echter de zelfstandige bevoegdheidsuitoefening door het bestuur echter nog meer beperkt.

Een situatie waarbij meerdere handhavers actief zijn, heeft negatieve gevolgen ten aanzien van de allocatie van middelen. Er kunnen aan bijvoorbeeld outputfinanciering van Rijkswegen of op landelijk niveau voorwaarden gesteld worden ten aanzien van de verdeling van de middelen. Ook dit beperkt echter weer de zelfstandige bevoegdheidsuitoefening door het bestuur.

Een volgend risico is gelegen in de prioriteitstelling van de wegbeherende handhaver. Op dit moment is niet met zekerheid te zeggen in welke mate de wegbeheerder prioriteit zal geven aan verkeershandhaving. De aard van de handhavingstaak is een andere dan de aard van de wegbeherende taak. De kans is echter aanwezig dat de handhavingstaak wel een kernaak zal worden, met name wanneer de taak bijdraagt aan het hoofddoel van de organisatie, of wanneer de taak geld oplevert voor de organisatie. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer de boeteopbrengst teruggeploegd wordt naar de handhaver.

**DEEL V**  
***SAMENVATTING EN CONCLUSIE***

## Hoofdstuk 16

### Samenvatting en conclusie

#### 16.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende varianten van bestuurlijke verkeershandhaving gepresenteerd. De kansen en risico's die invoering van bestuurlijke verkeershandhaving met zich meebrengt zijn naar voren gekomen. In dit hoofdstuk wordt per variant nagegaan wat de belangrijkste kansen en risico's bij invoering zouden zijn. Variant A wordt samengevat in paragraaf 16.2, variant B in paragraaf 16.3 en variant C in paragraaf 16.4. De inhoud van de varianten en de opdeling in sub-varianten wordt eerst besproken. Daarna worden de ontdekte kansen en risico's gepresenteerd. Deze paragrafen vormen de samenvatting van het antwoord op de eerste onderzoeksvraag: *Wat zijn de kansen en risico's bij de invoering van de (varianten van) verkeershandhaving door het bestuur?* In de laatste paragraaf (16.5) worden de verwachtingen ten aanzien van bestuurlijke verkeershandhaving (uit hoofdstuk 2) vergeleken met de kansen en risico's. Hierbij wordt antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag: *Wat zullen de verwachte gevolgen zijn van de (varianten van) bestuurlijke verkeershandhaving in vergelijking met de bestaande situatie van verkeershandhaving voor het extern toezicht op de handhaver, de kwaliteit ten aanzien van de handhaving, de handhavingsprestatie, de wet- en regelgeving en het te volgen rechtstraject?*

#### 16.2 Variant A: bestuurlijke verkeershandhaving op het hoofdwegennet

Bij variant A zijn de kansen en risico's van bestuurlijke verkeershandhaving op het hoofdwegennet geïnventariseerd. Op het hoofdwegennet, de autosnelwegen, is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het beheer en verricht het Korps Landelijke Politiediensten de handhaving. Voor het realiseren van bestuurlijke verkeershandhaving is een bevoegdheidsoverdracht nodig van handhaver naar beheerder. Deze overdracht is in drie verschillende gradaties onderzocht: de sub-varianten van variant A. De eerste sub-variant betreft de overdracht van de bevoegdheid tot het constateren van delicten door middel van technische registratieapparatuur. In de praktijk komt dit, voor wat betreft het hoofdwegennet, neer op overdracht van de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de maximumsnelheid. De tweede sub-variant is die waarbij de beheerder, Rijkswaterstaat, de bevoegdheid krijgt om alle mulderfeiten te handhaven. Ambtenaren van Rijkswaterstaat zullen de bevoegdheid krijgen om staandhoudingen te verrichten en technische registratie te gebruiken voor de handhaving van mulderfeiten. Bij de derde sub-variant staat de overdracht van de handhaving van alle verkeersfeiten centraal. Hieronder vallen niet alleen de mulderfeiten, maar ook de overige overtredingen en de misdrijven uit de Wegenverkeerswet. Hoewel het onderzoek zich in principe heeft beperkt tot de overdracht van de bevoegdheid tot het toezien op de naleving van mulderfeiten, leek het nuttig om deze sub-variant toch te onderzoeken. Er zijn risico's verbonden aan verdeling van verschillende verkeersfeiten over afzonderlijke handhavinginstanties. Deze risico's zijn niet aanwezig wanneer de handhaving van alle verkeersfeiten overgedragen zou worden naar het bestuur. Deze overdracht brengt echter zijn eigen risico's met zich mee. Deze hebben de onderzoekers in kaart willen brengen bij de derde sub-variant van variant A.

##### 16.2.1 Variant A, eerste sub-variant: overdracht van technische registratie van mulderfeiten

De kansen en risico's van de sub-variant zijn in vier hoofdgroepen ingedeeld. Deze hoofdgroepen worden achtereenvolgens besproken. De groepen zijn: extern toezicht op de handhaver, kwaliteit ten aanzien van de handhaving, handhavingsprestatie, en juridische aspecten. Tot slot wordt aandacht besteed aan de totaaleffecten die de sub-variant met zich meebrengt.

*Extern toezicht op de handhaver*

Extern toezicht op de handhaver wordt uitgeoefend door het Rijk (aansturing) en door de burger (verantwoording). Rijkswaterstaat is een onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De verantwoordelijke minister heeft daardoor directe zeggenschap over Rijkswaterstaat. Deze zeggenschap wordt beperkt indien een extern orgaan toezicht uitoefent op de uitvoering van de handhaving. Daarnaast is de zeggenschap van de minister beperkt tot de technische registratie van mulderfeiten. Binnen het KLPD, de handhaver van de overige verkeersfeiten, heeft het Rijk sterke zeggenschap. De aansturing van de handhavers vindt plaats vanuit twee ministeries. Dit lijkt een verslechtering te zijn ten opzichte van de huidige situatie, waar slechts één verantwoordelijke minister is. In de toekomstige situatie zit een kans ten aanzien van de aansturing van Rijkswaterstaat via de financiën. Binnen RWS wordt namelijk gewerkt met doeluitkeringen. De minister heeft daarmee vooraf invloed, terwijl op het KLPD achteraf controle plaatsvindt op de financiën. Ten opzichte van beide handhavers, heeft het Rijk geen bijzondere toezichtinstrumenten. Naast controle door het Rijk, wordt inhoudelijk toezicht op de handhaving uitgeoefend door de officier van Justitie of door een ander orgaan. Is er geen toezicht door een extern orgaan, dan verzwakt dit de controle op de uitvoering van de handhaving.

Voor het KLPD en voor Rijkswaterstaat dient verantwoording over het gevoerde beleid te worden afgelegd in de Tweede Kamer. Door invoering van de sub-variant verandert aan de plaats van verantwoording niet, wel wordt door verschillende ministers verantwoording afgelegd. In de huidige situatie werd verantwoording afgelegd door één minister.

*Kwaliteit ten aanzien van de handhaving*

Rijkswaterstaat heeft geen ervaring met verkeershandhaving. Dit in tegenstelling tot de huidige handhaver, het KLPD. Wel bezit Rijkswaterstaat veel kennis over het te handhaven gebied, vanuit de functie als wegbeheerder. Alle gegevens voor een afweging over een uitgekende inzet van handhaving zijn beschikbaar. De omvang van de technische registratie is niet van die aard, dat het zou leiden tot een hoge prioriteit voor de uitvoering van de handhaving. Dit terwijl het KLPD de verkeerstaak hoog op de prioriteitenlijst heeft staan. Indien echter een prikkel tot constateren ontstaat, zou deze handhavingstaak van Rijkswaterstaat de nodige aandacht krijgen.

Voor het handhaven van de Wet Mulder is toezichtbevoegdheid vereist. In de huidige wetgeving worden echter alleen ambtenaren met opsporingsbevoegdheid aangewezen om de Wet Mulder te handhaven. Een eenvoudige wijziging waardoor Rijkswaterstaatsambtenaren met toezichtbevoegdheid aangewezen worden als handhavers, kan leiden tot een besparing in de loonkosten voor de handhaving.

*Handhavingsprestatie*

Rijkswaterstaat heeft in deze sub-variant een beperkte handhavingsbevoegdheid. De organisatie kan alleen handhaven door middel van technische registratie. De bevoegdheid van Rijkswaterstaat als beheerder is weinig beperkt. Wel is de organisatie gebonden aan richtlijnen en programma's, maar de programma's zijn sterk beïnvloed door Rijkswaterstaat. Om een effectieve afweging over de inzet van middelen te bereiken, zal afstemming nodig zijn met het KLPD en een eventuele externe toezichthouder; een sub-optimale situatie ontstaat. De afweging over de inzet van middelen wordt gemaakt in het licht van de nationale doelstelling ten aanzien van verkeershandhaving. Het vermoeden is gerechtvaardigd dat Rijkswaterstaat veel gewicht zal toekennen aan de vlotheidsdoelstelling, terwijl het KLPD meer gewicht zal toekennen aan de veiligheidsdoelstelling, een doelverschuiving treedt op.

Voor dat deel van de handhaving waartoe Rijkswaterstaat bevoegd is, de technische registratie van mulderfeiten, verbetert de afstemming tussen beheer en handhaving. Rijkswaterstaat is voor beide bevoegd. Voor de handhaving van de overige verkeersfeiten en

de handhaving door middel van staandehouding zal afstemming plaats moeten vinden tussen het KLPD en RWS. Hierbij geldt dat het KLPD op formeel niveau weinig zelfstandige beslisbevoegdheid heeft, terwijl deze bij Rijkswaterstaat formeel wel aanwezig is.

Bij toepassing van de eerste sub-variant zal de handhaving sterker gericht zijn op het technisch constateren van snelheidsovertredingen. Hier komt immers de feitelijke bevoegdheid van Rijkswaterstaat in deze variant op neer. In tegenstelling tot de huidige situatie, richt RWS zich geheel op de constatering van deze feiten. Indien Rijkswaterstaat de boeteopbrengst als eigen inkomsten zou mogen boeken (een financiële prikkel) mag verwacht worden dat het handhavingsniveau zal toenemen. Door de beperkte bevoegdheid van Rijkswaterstaat zit de variatie in de uitvoering van de handhaving in het niveau (de kwantiteit) van het aantal constateringen. Wel kan door het uitoefenen van extern toezicht (bijvoorbeeld door het OM) invloed worden uitgeoefend op de ruimtelijke spreiding van de handhavingsinspanning.

#### *Juridische aspecten*

Bij deze sub-variant liggen geen kansen en risico's in de verkeersvoorschriften. Met betrekking tot toezicht en de opsporing liggen bij deze sub-variant echter wel enkele substantiële risico's. Wanneer ambtenaren van RWS door middel van technische registratie toezien op de naleving van de maximumsnelheid, zullen zij feiten constateren die buiten hun bevoegdheid liggen. Het KLPD zal dus in deze sub-variant naast RWS moeten blijven functioneren als instantie die door middel van "automatische trajectcontrole" toezicht houdt op de naleving van de maximumsnelheid.

Daarnaast zijn er risico's ten aanzien van het toezichtbeleid. Er zijn twee mogelijkheden die allebei een risico in zich hebben. De eerste mogelijkheid is dat de OvJ het toezichtbeleid blijft voeren ten aanzien van de handhaving van snelheidscontroles. Dit betekent echter dat het handhavingsbeleid niet gemaakt wordt door RWS, maar door de OvJ. RWS financiert het handhavingsapparaat, maar heeft voor het overige weinig invloed op de handhaving zelf. Een andere optie is dat RWS het voeren van een toezichtbeleid ten aanzien van de maximumsnelheid gedeeltelijk - voor snelheidsovertredingen tot 40 km/u - overneemt van het OM. Dit heeft echter tot gevolg dat ten aanzien van één soort gedraging door twee verschillende instanties handhavingsbeleid wordt gevoerd. Daarnaast wordt het overige 'mulderbeleid' in deze sub-variant geheel door de OvJ gemaakt.

Bij de onderhavige sub-variant worden twee mogelijke wijzen van sanctie-oplegging besproken: het muldertraject en het bestuursrechtelijke traject. Wanneer het muldertraject gevolgd zou worden in de toekomstige situatie, brengt dit niet veel veranderingen ten opzichte van de huidige situatie met zich mee. De enige wijziging ontstaat wanneer niet de OvJ, maar RWS verantwoordelijk zou zijn voor het toezichtbeleid. De officier is dan de tweede instantie die over de opgelegde beschikking beslist, zonder dat hij invloed heeft gehad op de oplegging van de beschikking. Hierdoor wordt de officier een soort verkeersrechter in eerste aanleg.

Het tweede traject is het bestuursrechtelijke traject. Bij dit traject wordt de OvJ als heroverweger vervangen door RWS. Dit kan op twee manieren worden vormgegeven. Bij de eerste manier moet RWS beslissen op grond van de Wet Mulder. In hoger beroep moet dan de bestuursrechter beslissen op grond van de Wet Mulder. Hierdoor ontstaan verscheidene vormen van procesrecht binnen het bestuursrecht, waar de Awb verscheidenheid juist wilde opheffen. De tweede manier waarop het bestuursrechtelijke traject kan worden vormgegeven, is door de Awb onverkort van toepassing te verklaren op de Wet Mulder, maar dan slechts ten aanzien van die delicten die door een bestuursorgaan - RWS - worden gehandhaafd. Een praktische consequentie van deze keuze is dat voor één wet - de WAHV - twee rechtstrajecten ontstaan.

*Totaaleffecten*

In plaats van één handhaver kent de eerste sub-variant twee handhavens. Beide voeren een eigen handhavingsbeleid voorzover zij daartoe bevoegd zijn, en beide bepalen hoeveel middelen voor de handhavingstaak worden ingezet. Enige eenheid in dit systeem kan worden bereikt door een extern toezichtorgaan in te stellen. Het handhavingssysteem wordt meer complex dan in de huidige situatie.

**16.2.2 Variant A, tweede sub-variant: overdracht van de handhaving van mulderfeiten**

De tweede sub-variant houdt in dat Rijkswaterstaat de bevoegdheid krijgt om alle mulderfeiten te gaan handhaven op het hoofdwegenet. De handhaving kan plaatsvinden door middel van staandhouding en door middel van technische registratie. Aan de hand van de hoofdgroepen van vergelijkingspunten worden de effecten van deze sub-variant besproken.

*Extern toezicht op de handhaver*

De aansturing van de verschillende handhavens vindt plaats vanuit twee ministeries. Beide verantwoordelijk ministers (Binnenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat) hebben zeggenschap over de eigen handhavende instantie. Deze zeggenschap kan echter beperkt worden door de aanwezigheid van een extern toezichtorgaan (bijvoorbeeld het OM). In de toekomstige situatie zit een kans ten aanzien van de aansturing van Rijkswaterstaat via de financiën. De minister heeft door doel financiering vooraf invloed, terwijl op het KLPD achteraf controle plaatsvindt op de besteding van de financiën. In de controle op de handhaver treedt ten opzichte van de huidige situatie geen verbetering op. Naast controle door de minister, wordt inhoudelijk toezicht op de handhaving uitgeoefend door de officier van Justitie. Dit toezicht kan echter aan een ander extern orgaan worden opgedragen. Is er geen toezicht door een extern orgaan, dan verzwakt dit de controle op de uitvoering van de handhaving. De aansturing van de handhaver wordt complex door het bestaan van twee handhavende instanties naast elkaar.

Voor het KLPD en voor Rijkswaterstaat dient verantwoording over het gevoerde beleid te worden afgelegd in de Tweede Kamer. Het vertegenwoordigend lichaam blijft gelijk, de verantwoording wordt echter afgelegd door twee ministers.

*Kwaliteit ten aanzien van de handhaving*

Zoals bij de vorige sub-variant al aan de orde kwam, heeft RWS geen ervaring met handhaving op zich, maar wel een grote kennis ten aanzien van het handhavinggebied. Hoewel het budget en de aantallen fe's voor de handhavingstaak groter zijn dan bij de vorige sub-variant, valt dit weg in vergelijking met de andere uitgaven van RWS voor het verkeer. Het risico bestaat dat de verkeershandhavingstaak wat minder hoog op de prioriteitenlijst van Rijkswaterstaat komt te staan dan bij het KLPD - als één-taak organisatie - het geval is. Er moet echter bedacht worden dat de kiezer in de toekomst de minister van V&W met meer recht kan aanspreken op de vlotheid en veiligheid van de rijkswegen.

Een kans is gelegen in het feit dat RWS voor de handhaving gebruik kan maken van goedkoper personeel, indien toezichhouders van Rijkswaterstaat worden aangewezen als handhavens van de Wet Mulder (in plaats van opsporingsambtenaren). De nieuwe medewerkers van RWS hebben echter wel een adequate opleiding nodig. Een passende opleiding bestaat nog niet en zal opgericht moeten worden.

*Handhavingsprestatie*

De handhavingsbevoegdheid van RWS is in deze sub-variant beperkt tot mulderfeiten. Het KLPD handhaaft de overige feiten en neemt de hulpverleningstaak op zich. De bevoegdheid van RWS tot het verrichten van een infrastructurele aanpassing is beperkt door richtlijnen en meerjarenprogramma's. Op deze beleidskaders zet Rijkswaterstaat zelf echter een groot

stempel. Een adequate afweging over de inzet van de verschillende middelen om het beleidsdoel te bereiken, vereist afstemming tussen beide organisaties. Daarnaast zou afstemming gezocht moeten worden met het externe toezichtorgaan. De invoering van deze sub-variant leidt tot een doelverschuiving in de handhaving. Het KLPD richt zich op veiligheid, terwijl Rijkswaterstaat, tevens wegbeheerder, meer gericht zal zijn op doorstroming.

Door de bevoegdheidsbeperking – slechts een deel van de handhaving is tot taak van RWS gesteld – blijft afstemming tussen beheerder en handhaver (hulpverlener) noodzakelijk. Hierbij geldt dat Rijkswaterstaat feitelijk beleidsvrijheid bezit, terwijl het KLPD dat - formeel gezien - mist. Voor dat deel van de handhaving waartoe Rijkswaterstaat bevoegd is naast het beheer, ontstaat een optimale afstemmingssituatie, binnen één organisatie.

De tweede sub-variant heeft gevolgen voor het niveau van de handhaving. Indien de gerealiseerde boeteopbrengst niet toevloeit aan Rijkswaterstaat, bestaat er geen specifieke financiële prikkel om de handavingsinspanning te vergroten. Sowieso bestaat onder de huidige verhoudingen reeds de tendens om het aantal staandehoudingen te laten dalen, en daardoor ontstaat een eenzijdige gerichtheid op het constateren van snelheidsovertredingen. De kans dat deze tendens zich voortzet onder een systeem van bestuurlijke verkeershandhaving is aannemelijk. Dit omdat het KLPD minder surveillance zal gaan verrichten. Wordt een financiële prikkel toegediend, dan mag verwacht worden dat het aantal constateringen zal stijgen. Door het stellen van voorwaarden aan de prikkel kan invloed uitgeoefend worden op de methode en plaats van handhaving. Door een wijziging in de aanwijzing van mulderfeiten waardoor toezichtambtenaren bevoegd worden, ontstaat een vergroting van de handavingsinspanning. Bij gelijkblijvend budget kan immers meer inspanning geleverd worden.

#### *Juridische aspecten*

De tweede sub-variant houdt in dat RWS verantwoordelijk wordt voor de handhaving van *alle* feiten uit de bijlage bij de Wet Mulder. Ook bij deze variant zijn geen kansen of risico's te signaleren waar het gaat om de verkeersvoorschriften zelf. Zoals gezegd is RWS bij deze sub-variant bevoegd om toezicht te houden op alle mulderfeiten. De vraag is echter of het KLPD daartoe eveneens bevoegd moet zijn. In paragraaf 6.4.2 is uiteengezet dat er op het eerste gezicht niets op tegen lijkt, wanneer het KLPD ook bevoegd blijft; waarschijnlijk zal van die bevoegdheid slechts in beperkte mate gebruik worden gemaakt.

De risico's die kenmerkend zijn voor deze specifieke sub-variant liggen echter op een ander vlak: dat van de samenloop met strafrechtelijke feiten. Er zijn verschillende manieren waarop een ambtenaar van RWS binnen deze sub-variant in contact kan komen met feiten die niet onder hun bevoegdheid vallen: ingeval van letsel aan personen of schade aan goederen<sup>1</sup>; ingeval een gedraging uit de Wet Mulder tevens overtreding van artikel 5 WWV oplevert; wanneer bij staandehoudingen overtreding van andere dan mulderbepalingen blijkt; wanneer door een technisch constateringsmiddel een overtreding van de maximumsnelheid met meer dan 40 km/u wordt geconstateerd<sup>2</sup>. De strikte scheiding van de Wet Mulder en het overige strafrecht heeft tot gevolg dat op verschillende terreinen problemen ontstaan. Dit zijn problemen die alleen het gevolg zijn van de bestuurlijke verkeershandhaving, zoals die in deze sub-variant wordt onderzocht. De problemen zijn in de huidige situatie niet aanwezig.

Daarnaast zijn er risico's met betrekking tot het toezichtbeleid. De omvang van het risico hangt af van de te maken keuze. Wanneer gekozen wordt voor het in stand houden van artikel 3 WAHV in zijn huidige redactie, betekent dat, dat de OvJ verantwoordelijk blijft voor het toezichtbeleid binnen de Wet Mulder. Net als bij de vorige sub-variant betekent dat,

<sup>1</sup> Artikel 2 lid 2 WAHV.

<sup>2</sup> Zie voor het laatste voorbeeld ook paragraaf 6.3.

dat RWS in feite geen zeggenschap heeft over de wijze waarop haar ambtenaren handhaven. RWS is slechts verantwoordelijk voor de financiering van het handhavingsapparaat. Als het niet al een risico is, houdt dit aspect van de nieuwe situatie in ieder geval geen kans in.

Wanneer gekozen wordt voor een zodanige wijziging van artikel 3 WAHV dat RWS bevoegdheid krijgt het toezichtbeleid te voeren, dan ligt de situatie anders. RWS heeft dan de handhavende ambtenaren en tevens de bevoegdheid om het handhavingsbeleid daadwerkelijk vorm te geven.

Er zijn ook bij deze variant verschillende trajecten van sanctie-oplegging denkbaar. Het eerste traject is het 'mulderiaanse' vervolgetraject. Bij dit traject is de OvJ de instantie die de beslissing op bezwaar neemt. Als de OvJ ook de bevoegdheid heeft het toezichtbeleid te maken, verandert er ten aanzien van het vervolgetraject niets. Wanneer niet de OvJ, maar RWS de bevoegdheid tot het maken van toezichtbeleid heeft, verandert de situatie slechts in zoverre dat de officier dan moet beslissen, zonder dat hij invloed heeft gehad op de oplegging van de beschikking. Hierdoor verwordt de officier tot een soort verkeersrechter in eerste aanleg.

Het tweede traject is het bestuursrechtelijke traject. De heroverwegende instantie van RWS neemt bij dit traject de functie van heroverwegende instantie over van de OvJ. Dit kan op twee manieren worden vormgegeven. Bij de eerste manier moet de commissie beslissen op grond van de Wet Mulder. Een risico is dan gelegen in een versnippering binnen het bestuurlijk procesrecht. Dit was waaraan door de invoering van de Awb geprobeerd is een eind te maken. De tweede manier waarop het bestuursrechtelijke traject kan worden vormgegeven, is door de Awb onverkort van toepassing te verklaren op de Wet Mulder. De juridische consequenties van een dergelijke overgang zijn als gevolg van het korte tijdsbestek waarbinnen het onderzoek uitgevoerd moet worden onvoldoende te overzien.

#### *Totaaleffecten*

Het handhavingssysteem met twee handhavers (RWS en KLPD) is meer complex dan de huidige situatie, met één handhaver. Wanneer het KLPD de mulderbevoegdheid kwijt zou raken, wordt het voor deze organisatie lastig om zijn hulpverlenings- en opsporingstaak uit te voeren. Het grootste deel van de werkzaamheden (de mulderfeiten) wordt immers door een andere organisatie uitgevoerd. Wanneer beide organisaties bevoegd zouden zijn voor de constatering van mulderfeiten, is dit risico kleiner. Beide bevoegde handhavers voeren een eigen handhavingsbeleid en bepalen de omvang van de middelen die zij voor handhaving inzetten. Dit maakt afstemming en toezicht noodzakelijk.

### **16.2.3 Variant A, derde sub-variant: overdracht van het geheel van verkeershandhaving**

De derde sub-variant houdt in dat Rijkswaterstaat volledig bevoegd wordt voor de verkeershandhaving op het hoofdwegennet. Naast de beide vormen van muldertoezicht (technische registratie en staandhouding) gaat nu ook de hulpverlening (surveillance) en de opsporingstaak (strafrecht) over. Feitelijk staat dit gelijk aan de opheffing van de divisie Mobiliteit van het KLPD. Deze variant wordt besproken aan de hand van de indeling van de effecten van deze bevoegdheidsoverdracht in hoofdgroepen.

#### *Extern toezicht op de handhaver*

Rijkswaterstaat wordt aangestuurd door de minister van Verkeer en Waterstaat. De zeggenschap van de minister is groot, doordat Rijkswaterstaat een onderdeel is van het ministerie. De enige beperking van de zeggenschap van de minister is de eventuele aanwezigheid van een extern toezichtorgaan. De aansturing via geormeerde budgetten is sterk, hierin schuilt een kans ten opzichte van de huidige situatie. De minister heeft in deze variant invloed op de besteding van de budgetten, terwijl daarop bij het KLPD weinig invloed kon worden uitgeoefend. De minister heeft geen bijzondere controle-instrumenten

ten opzichte van Rijkswaterstaat. In vergelijking met de huidige situatie vormt dit geen verbetering. De afwezigheid van een extern toezichtorgaan verzwakt de controle op de handhavende organisatie.

De verantwoording aan de burger vindt plaats in de Tweede Kamer. De minister die verantwoording aflegt is een andere dan in de huidige situatie.

#### *Kwaliteit ten aanzien van de handhaving*

Zoals reeds eerder is besproken heeft Rijkswaterstaat thans geen ervaring met handhaving, maar bezit de organisatie wel deskundigheid ten aanzien van het te handhaven gebied. Hoewel het budget en de aantallen fte's voor de handhavingstaak groter zijn dan bij de eerste sub-variant, vallen deze weg in vergelijking met de andere uitgaven van RWS voor het verkeer. De omvang van de taak lijkt niet te leiden tot een hoge prioriteit. Wel kan worden verwacht dat de handhaving een hoge prioriteit krijgt indien de boeteopbrengsten toekomen aan de handhaver zelf. Nu Rijkswaterstaat in deze variant de volledige verantwoordelijkheid voor de handhaving draagt (hulpverlening, toezicht en opsporing), mag worden verwacht dat de prioriteit die aan deze taak wordt gegeven zal toenemen. Bovendien kan de organisatie hierop extern worden aangesproken door de Tweede Kamer.

RWS is niet ervaren ten aanzien van het uitvoeren van de handhaving. Bij deze sub-variant mogen de ambtenaren van Rijkswaterstaat weliswaar strafbare verkeersfeiten handhaven, maar overige strafrechtelijk te handhaven feiten vallen buiten hun bevoegdheid. Bovendien dienen de ambtenaren opsporingbevoegdheid te bezitten, waardoor geen kostenvoordeel ten opzichte van de huidige situatie valt te behalen.

#### *Handhavingsprestatie*

Bij de derde sub-variant heeft RWS de bevoegdheid om alle verkeersfeiten te handhaven: de mulderfeiten en de overige feiten uit de Wegenverkeerswet. Bovendien valt nu ook de hulpverleningstaak toe aan RWS. De verkeerhandhavingsbevoegdheid van RWS is daarmee volledig. Het extern toezichtorgaan (nu nog het OM) zou in deze situatie een controlerende taak ten aanzien van de handhaving kunnen houden, om zo te waarborgen dat het specifieke handhavingsbeleid van Rijkswaterstaat binnen de algemene kaders van het justitiële beleid blijft. Doordat de bevoegdheid van Rijkswaterstaat niet is beperkt, kan een integrale afweging gemaakt worden ten aanzien van de handhaving op zich, maar ook ten aanzien van beheer en handhaving. Deze afweging, wellicht sterker dan voorheen, zal gericht zijn op de inzet van middelen om de doorstroming te bevorderen, een hoofddoel uit het nationale verkeersbeleid. Afstemming met het KLPD is bij deze variant niet noodzakelijk, mede omdat het niet onwaarschijnlijk is dat bij deze sub-variant de divisie Mobiliteit van het KLPD zal worden opgeheven.

Het handhavingsniveau zal in deze sub-variant stijgen indien een financiële prikkel tot handhaven wordt toegediend. Indien aan deze prikkel voorwaarden worden verbonden, kan een optimale inzet van middelen worden gerealiseerd. Wel ontstaat een gat in de handhaving. De niet-verkeersfeiten behoren niet tot de bevoegdheid van de Rijkswaterstaatambtenaren. Deze feiten, die tijdens verkeerscontrole aan het licht komen, worden dus niet meer geconstateerd.

#### *Juridische aspecten*

De derde sub-variant houdt in dat RWS de bevoegdheid krijgt om alle verkeersvoorschriften te handhaven, zowel die uit de Wet Mulder als meer strafrechtelijke voorschriften. Deze overheveling heeft tot gevolg dat de problemen die in de vorige sub-varianten naar boven kwamen in het kader van de strikte scheiding tussen strafrecht en mulderrecht, niet langer onverkort aan de orde zijn. De ambtenaren van RWS zouden immers bijzonder opsporingsambtenaar zijn voor de delicten uit de WVV, waardoor zij bevoegd zijn om proces-verbaal op te maken ten aanzien van die feiten; hun proces-verbaal mag dienen als

enig bewijs in een strafzaak<sup>3</sup>; zij zijn bevoegd in geval van schade aan goederen of letsel aan personen te handelen; zij in geval van artikel 5 WWV mogen handelen; zij overtredingen van de maximumsnelheid met meer dan 40 km/u mogen constateren. Echter wanneer een strafbaar feit wordt geconstateerd dat niet binnen de bijzondere opsporingsbevoegdheid valt, zoals verboden wapenbezit of overtreding van een feit uit de opiumwet, kunnen deze ambtenaren slechts gebruik maken van de aan iedere burger toekomende heterdaadbevoegdheid. Aangezien een dergelijke constatering van een niet-verkeersfeit in de praktijk regelmatig voorkomt, lijkt hierin een risico te zitten.

De risico's ten aanzien van deze variant liggen vervolgens bij het verlenen van strafvorderlijke bevoegdheden voor strafrechtelijke wetgeving aan een bestuursorgaan. In paragraaf 6.5.2 zijn criteria opgesomd die als indicatie kunnen dienen voor de heersende denkwijze ten aanzien van wanneer een strafrechtelijk delict voor overheveling naar het bestuursrecht in aanmerking komt. Een aantal van de delicten uit de WWV voldoet aan die criteria, waardoor er op het eerste gezicht niets op tegen zou zijn om deze delicten over te hevelen naar het bestuursrecht. De meeste delicten voldoen echter niet aan die criteria en lijken derhalve niet voor overheveling in aanmerking te komen. Daarbij is een belangrijke overweging dat in het bestuursrecht niet de mogelijkheid tot het opleggen van een vrijheidsstraf bestaat.

Wanneer (een gedeelte van) de strafrechtelijke delicten in de Wegenverkeerswet zouden blijven staan, kan de bevoegdheid tot de handhaving van deze delicten aan de ambtenaren van RWS worden gegeven, door van hen Bijzonder opsporingsambtenaar te maken (BOA). Hierdoor komen zij echter, in ieder geval voor zover zij strafrechtelijke feiten constateren, onder de OvJ te staan. De OvJ heeft namelijk als gevolg van het wettelijk vastgelegde opportuniteitsbeginsel het laatste woord met betrekking tot de constatering van strafzaken. Er kan voor gekozen worden om de OvJ verantwoordelijk te maken voor het handhavingsbeleid in alle verkeerszaken. Het gevolg is echter dan er niet veel verandert ten opzichte van de huidige situatie, behalve dat het nu RWS is die het handhavingsapparaat financiert.

Ten aanzien van het vervolgetraject zijn er in deze sub-variant niet veel verschillen met de vorige sub-variant. De feiten in de Wet Mulder staan, kunnen op 'mulderiaanse' wijze worden afgehandeld. Dat wil zeggen dat de OvJ de beslissing op bezwaar neemt. Er kan ook voor een bestuursrechtelijke afhandeling gekozen worden, waarbij RWS respectievelijk op grond van de Wet Mulder, dan wel op grond van de Algemene wet bestuursrecht dient te beslissen. Zoals reeds bij de vorige sub-varianten is aangegeven zijn de consequenties van die laatste optie op dit moment onvoldoende te overzien. Wanneer feiten die nu in de WWV staan, opgenomen zouden worden in de bijlage bij de WAHV, geldt voor deze feiten hetzelfde afhandelingstraject als voor de huidige mulderfeiten.

Wanneer een gedeelte van de feiten uit de WWV strafrechtelijk blijft, volgt daar automatisch uit dat zij volgens strafrechtelijk vervolgetraject zullen blijven worden afgehandeld.

#### *Totaaleffecten*

Evenals in de huidige situatie is er in deze sub-variant sprake van één handhaver die een handhavingsbeleid voert en de inzet van middelen daarvoor bepaalt. Het systeem is eenvoudig. De fusiekosten bij invoering van de derde sub-variant zijn hoog. Ook moet bezien worden welke functie het KLPD na invoering van deze sub-variant zou moeten vervullen. Het grootste taakgebied is immers verdwenen. Wanneer het KLPD geen verkeersregels meer handhaaft op het hoofdwegennet, zullen niet-verkeersfeiten minder vaak ontdekt worden dan in de huidige situatie. Er ontstaat derhalve een gat in de handhaving.

<sup>3</sup> Artikel 344 lid 2 Sv.

In de bovenstaande paragraaf zijn de kansen en risico's van de eerste variant van bestuurlijke verkeershandhaving gepresenteerd. De variant speelt zich af op het hoofdwegennet. De volgende variant van bestuurlijke verkeershandhaving betreft het parkeren en speelt zich vooral af in de binnensteden.

### 16.3 Variant B: Bestuurlijke (parkeer)handhaving in gemeenten

Bij variant B is de bestuurlijke (parkeer)handhaving in gemeenten onderzocht. Variant B betreft bestuurlijke verkeershandhaving in de gefiscaliseerde gemeente. Daaronder wordt voor wat betreft dit onderzoek verstaan de gemeente die gekozen heeft voor een stelsel van parkeerhandhaving waar het fiscale afhandelingstraject onderdeel van uitmaakt. De denkbeeldige toekomstige situatie bij variant B is onderverdeeld in twee sub-varianten. De eerste sub-variant beschrijft de situatie waarin gefiscaliseerde gemeenten de mogelijkheid krijgen over te gaan tot het instellen van een compleet gemeentelijk parkeerbeleid, niet slechts ten aanzien van het betaald parkeren, maar ook ten aanzien van foutparkeren. De gemeenteambtenaren worden belast met het toezicht op de naleving van het betaald parkeren en – en dat is het afwijkende ten opzichte van de huidige situatie – zij hebben ook de bevoegdheid toe te zien op de naleving van het foutparkeren. De tweede sub-variant houdt in dat gemeenten handhavingsbevoegdheid krijgen ten aanzien van de mulderfeiten. Deze bevoegdheid dient voor wat betreft variant B dient in samenhang met de gemeentelijke parkeerhandhaving te worden gezien. De denkbeeldige situatie die ontstaat wanneer gemeenteambtenaren deze bevoegdheid krijgen wordt dan ook vergeleken met de situatie van gefiscaliseerde gemeenten. De situatie waarbij een lagere overheid de bevoegdheid tot het toezicht op de naleving van mulderfeiten verkrijgt, zonder dat deze lagere overheid reeds een gefiscaliseerde handhavingstaak heeft of kan hebben, wordt besproken bij variant C in deel IV van het onderzoek<sup>4</sup>.

De handhaving van de parkeerder kan door de gemeente in verschillende vormen worden uitgevoerd. In de eerste plaats kan de handhaving geschieden in een geïntegreerde dienst bij de gemeente. De dienst kan echter ook onder aansturing van de politie worden geplaatst. Een laatste vorm van de uitvoering van de handhaving is versnipperd. Delen van de handhaving worden door de gemeente uitgevoerd, andere delen door de politie of door een private instelling. Bij de handhaving van betaald parkeren is een financiële prikkel aanwezig doordat de gemeente achterstallige belasting ontvangt. Daarnaast ontstaat een indirecte prikkel doordat door de handhaving de betalingsbereidheid van de mensen toe zal nemen. De primaire inkomsten uit belasting zullen hierdoor stijgen. Wanneer boeteopbrengsten van het foutparkeren terugvloeien naar de gemeente, dient dit eveneens als financiële prikkel. Wanneer de gemeenten voor het gelijke bedrag als de inkomsten uit het foutparkeren gekort zouden worden op de uitkering uit het Gemeentefonds, blijft alleen een indirecte prikkel over. Een risico waar door sommigen echter voor wordt gevreesd, is dat het genereren van inkomstenopbrengst het primaire doel van de handhaving wordt.

#### 16.3.1 Variant B, eerste sub-variant: parkeerhandhaving door de gemeente

De gefiscaliseerde gemeente is in deze sub-variant bevoegd om naast de handhaving van het betaald parkeren, ook de handhaving van het foutparkeren te verrichten. De effecten die deze bevoegdheidsoverdracht met zich meebrengt worden beschreven aan de hand van de volgende hoofdgroepen: aansturing van de handhaver, kwaliteit ten aanzien van de handhaving, handhavingsprestatie, juridische aspecten en totaaleffecten. Extern toezicht wordt in deze variant niet gebruikt. Omdat het parkeren op vele wijzen vorm kan krijgen, wordt de aansturing van de handhavingsdienst vanuit de gemeente besproken.

<sup>4</sup> Wanneer bij de bestuurlijke kansen en risico's gesproken wordt van versnipperde of uitbestede handhaving, wordt bedoeld dat de handhavingsbevoegdheid weliswaar bij de gefiscaliseerde gemeente ligt, maar dat deze bevoegdheid ervoor kiest om de uitvoering van deze bevoegdheid geheel of gedeeltelijk uit te besteden aan de politie of aan derden (dit laatste voorzover dat toegestaan is).

*Toezicht op de handhaver*

De bevoegdheid voor parkeerhandhaving ligt bij de gemeente. De zeggenschap van de gemeente over de bevoegdheidsuitoefening verschilt echter per mogelijke organisatievorm. De zeggenschap van de gemeente is het grootst indien de handhaving geïntegreerd is ondergebracht bij de gemeente. Wordt de handhaving ondergebracht bij de politie, dan staat in het contract aangegeven wie waarover beslist. Doordat de politie de directe zeggenschap heeft, bezit de gemeente minder directe sturingsmogelijkheden. Bij uitbesteding geldt eveneens dat de beslisbevoegdheid van de gemeente verzwakt door de afstand die ontstaat. Bij iedere gekozen organisatievorm is financiële aansturing van de gemeente op de handhavingsdienst(en) sterk. Buiten de ambtelijke loyaliteit bezit de gemeente geen toezichtinstrumenten, om interne controle te kunnen uitoefenen op de uitvoering van het gemeentelijk handhavingsbeleid. Wel kan in geval van een uitbestede handhaving (aan de politie of aan een private instelling) het convenant of contract worden verbroken. De aansturingsmogelijkheden voor de gemeente zijn bij iedere mogelijke organisatievorm sterker dan in de huidige situatie.

De gemeente dient over de uitvoering van de handhaving verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad, het vertegenwoordigende lichaam. Indien de handhaving is uitbesteed is de afstand van de handhaver tot de burger langer, doordat een stap naar een andere organisatie wordt gemaakt, en daardoor de grip van de gemeente op de uitvoering van de handhaving wordt verzwakt.

*Kwaliteit ten aanzien van de handhaving*

De gefiscaliseerde gemeenten hebben reeds enige tijd ervaring met handhaving van het betaald parkeren. Een geïntegreerde handhavingsdienst (bij gemeente of politie) die gericht is op de handhaving van parkeerovertredingen, zal een hoge prioriteit toekennen aan de handhavingstaak. In de huidige situatie is de handhaving van beide soorten 'parkeerfeiten' soms verdeeld over gemeenten en politie. Een geïntegreerde handhavingsdienst biedt kansen ten aanzien van die situatie. Zo'n geïntegreerde handhavingsdienst kan echter reeds bij de huidige stand van wetgeving ondergebracht worden bij de politie, hetgeen in sommige gemeenten reeds het geval is.

Sinds de invoering van het fiscaal parkeren hebben de gefiscaliseerde gemeenten ervaring met handhaving door middel van surveillance. Daarnaast bezit de gemeente gegevens over het gebruik van parkeerplaatsen, en kan de inzet van de handhaving daarop aanpassen. In de eerste sub-variant hebben gemeenteambtenaren, in tegenstelling tot politieambtenaren die in de huidige situatie het foutparkeren handhaven, geen opsporingsbevoegdheid nodig. Hun salarissen hoeven derhalve niet van hetzelfde niveau te zijn als dat van een politieambtenaar<sup>5</sup>. Wel zouden de salarissen van de gemeenteambtenaren evenredig met de taakuitbreiding moeten stijgen.

*Handhavingsprestatie*

Indien de handhaving geïntegreerd is vormgegeven binnen een gemeente, liggen de bevoegdheden tot het constateren van de verschillende parkeerfeiten in één hand (gemeente). De gemeentelijk beleidsdoelstelling omtrent het parkeren komt overeen met de doelstelling van de gemeente als handhaver (bereikbaarheid en leefbaarheid). Wordt de handhaving echter ondergebracht bij de politie of uitbesteed aan een private instelling, dan kan doelverschuiving optreden. De doelstelling van de politieke uitvoerder (gericht op veiligheid) wijkt af van de doelstelling van de beleidsvormende instantie.

<sup>5</sup> Dit salarisvoordeel is mogelijk door de aanwijzing van gemeenteambtenaren als handhavers van de Wet Mulder. Ook nu valt dit voordeel te behalen als toezichtambtenaren aangewezen worden om te handhaven, in plaats van opsporingsambtenaren.

De afstemming tussen beheer en handhaving verloopt het best in de situatie waarin een gemeentelijk parkeerdienst in ingesteld die zowel beheerstaken als handhavingstaken uitvoert. Naarmate meer versnippering of uitbesteding van handhaving of beheer plaatsvindt ontstaat het risico van een meer complexe afstemmingsituatie en een grotere afstand tussen beheer en handhaving. Doordat de bevoegdheid geheel bij de gemeente ligt, lijkt dit een kans ten opzichte van de huidige situatie. In de praktijk vindt de bevoegdheidsuitoefening echter al op deze wijze plaats.

Uit eerder onderzoek komt naar voren dat indien de handhaving bij de gemeente geplaatst is, de nadruk op de constatering van overtreding van het betaald parkeren zal liggen. Is de handhaving bij de politie geplaatst, dan ligt de nadruk op de constatering van het foutparkeren. Is de handhaving versnipperd vormgegeven, dan zal de nadruk waarschijnlijk liggen op de handhaving van betaald parkeren. In de eerste sub-variant valt een versterking van deze lijn te verwachten bij toepassing van een financiële prikkel tot handhaven. Daarnaast kan een stijging in het handhavingsniveau verwacht worden, doordat bij een gelijkblijvend budget, de gemeentelijke handhaver meer inspanning kan leveren (de handhavende ambtenaren kunnen lager ingeschaald worden).

#### *Juridische aspecten*

Ten aanzien van de wet- en regelgeving waarin aangegeven wordt welke parkeergedragingen wel en welke niet toegestaan zijn, zijn op het eerste gezicht kansen noch risico's te signaleren. Een regeling waarbij de strafbaarstelling landelijk is geregeld, zoals nu het RVV, biedt de meeste waarborgen in termen van uniformiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. De invulling van de uitvoering kan op decentraal niveau het best vormgegeven worden. Daar is immers het meeste inzicht en de meeste kennis aanwezig met betrekking tot welke maatregelen in de specifieke situatie de meest geëigende zijn. Op deze manier is het in de huidige situatie reeds geregeld. Wijziging is dus niet nodig.

Met betrekking tot het toezicht heeft de denkbeeldige toekomstige situatie effecten op welke ambtenaren bevoegd zijn. Op dit moment zijn slechts (bijzonder) opsporingsambtenaren aangewezen als toezichtambtenaren voor de feiten uit de bijlage bij de WAHV. Naheffingsaanslagen in het kader van gemeentelijke parkeerbelasting mogen slechts opgelegd worden door gemeenteambtenaren. Het is niet zo dat in de huidige situatie een integraal gemeentelijk parkeerbeleid zoals dat bij deze sub-variant wordt onderzocht niet mogelijk is. Integendeel: enkele onderzochte gemeenten hebben reeds zo'n integrale parkeerdienst. In de huidige situatie moeten echter gemeenteambtenaren bijzondere opsporingsbevoegdheid hebben om feiten uit de WAHV te handhaven.<sup>6</sup> Niet omdat voor het handhaven van administratiefrechtelijke wetgeving bijzondere opsporingsbevoegdheid vereist is, maar omdat slechts ambtenaren met bijzondere opsporingsbevoegdheid in de BAHV worden aangewezen als toezichtambtenaren. Er lijkt echter niets op tegen om ook gemeenteambtenaren zonder die bijzondere opsporingsbevoegdheid aan te wijzen als toezichtambtenaren voor de feiten uit de bijlage bij de WAHV. Zij kunnen dan belast worden met het toezicht op de naleving van (een gedeelte van) de feiten uit de bijlage bij de WAHV. Wanneer artikel 3 WAHV op zo'n manier gewijzigd wordt dat de OvJ niet langer de beleidsmakende instantie is voor wat betreft de feiten die door de gemeenteambtenaren worden gehandhaafd, is de mogelijkheid van een gemeentelijke integrale parkeerdienst gerealiseerd.

Ten aanzien van de sanctie-oplegging en rechtsbescherming zijn er vier verschillende vormen denkbaar in de toekomst. Bij twee van die vormen is het niet nodig om wetswijzigingen door te voeren, aangezien ze binnen de huidige wet- en regelgeving kunnen worden gerealiseerd. De eerste vorm is dat het fiscale regime blijft gelden voor het niet-

<sup>6</sup> Of bijzonder opsporingsambtenaren zijn aangewezen als inspecteur in de zin van artikel 231 Gemeentewet, zoals bijvoorbeeld in Groningen het geval is.

betalen van parkeerbelasting. Voor foutparkeren blijft de Wet Mulder gelden. De tweede vorm is dat het fiscale parkeersysteem losgelaten wordt en dat in alle gevallen aangesloten wordt bij de nu reeds geldende mogelijkheid om het niet-betalen van parkeerbelasting aan te merken als een strafbaar feit en om via de model-APV aan te sluiten bij de Wet Mulder. Een voordeel van deze oplossing is dat gemeenten die een integraal parkeerhandhavingssysteem verkiezen dan slechts met één wettelijk handhavingssysteem hoeven te werken. Indien er binnen het huidige stelsel gekozen zou worden om artikel 3 WAHV te wijzigen, zodat de gemeente het handhavingsbeleid kan maken voor zover de gemeente ook daadwerkelijk handhaaft, is er niet alleen sprake van één wettelijk handhavingssysteem, maar ook van de mogelijkheid tot het maken van één soort parkeerbeleid: het gemeentelijke parkeerbeleid. De officier van justitie zou administratief beroepsorgaan blijven. Aangezien de OvJ verder niets meer met de handhaving WAHV te maken zou hebben, zou men hem in dit geval kunnen beschouwen als een soort mulderrechter in eerste aanleg.

De derde vorm waarin sanctie-oplegging en rechtsbescherming gegoten kan worden, is de vorm waarbij alle parkeerovertredingen via het Awb-traject afgehandeld zouden worden. Over niet al te lange tijd wordt de invoering van de vierde tranche van de Awb verwacht. Daarin is een regeling opgenomen met betrekking tot de bestuurlijke boete. Aansluiten bij deze regeling lijkt kansen te bieden in de zin van uniformiteit van regelgeving. De Wet Mulder zou door de boeteregeling vervangen kunnen worden, zeker waar het gaat om handhaving door het bestuur. Dat zou passen in de bedoeling van de Awb: het uniformeren van het bestuursrecht. De officier van justitie en de rest van de strafrechtelijke keten zou niet langer betrokken (hoeven) blijven bij de afhandeling van de WAHV. Aangezien ook de handhavende ambtenaren geen binding meer zouden hebben met deze strafrechtelijke keten, is dat wellicht een goede ontwikkeling. Een probleem ontstaat slechts wanneer in gemeenten die niet werken met een gemeentelijke parkeerdienst de Wet Mulder de geldende wet zou blijven. Er zou dan een 'splitsing' ontstaan: in sommige gemeenten worden parkeerovertredingen via mulderiaans traject afgehandeld en in andere gemeenten volgens de Awb. Er zouden ook twee verschillende hoogste rechtscolleges oordelen over dezelfde overtredingen. Dit risico doet zich niet voor, indien in heel Nederland de mulderfeiten onder het Awb-traject zouden vallen. Deze mogelijkheid is behandeld bij variant C.

De vierde vorm lijkt op de derde vorm. Bij de vierde vorm zou echter het gefiscaliseerde systeem in stand blijven. De mulderfoutparkeerovertredingen zouden aangemerkt worden als 'gedraging' in de zin van de vierde tranche van de Awb. Er zouden twee rechtstrajecten gevolgd worden door de gemeentelijke parkeerdienst. Op parkeren zijn in de huidige situatie ook meerdere rechtstrajecten van toepassing. In sommige gemeenten, die waar de parkeerdienst is ondergebracht bij de politie, werken de parkeercontroleurs reeds met twee verschillende systemen: het muldersysteem en het fiscale systeem. Bij de vierde vorm zouden gemeentelijke controleurs werken met het fiscale systeem en met het Awb-systeem. Voor het foutparkeren is hetzelfde probleem aan de orde als bij de derde vorm: in gemeenten die niet kiezen voor een gemeentelijk parkeerbeleid zou het foutparkeren (nog) via de Wet Mulder worden afgehandeld. Dat betekent dat in verschillende gemeenten verschillende rechtstrajecten zouden gelden ten aanzien van dezelfde overtredingen. Dit probleem doet zich niet voor indien in alle gemeenten de mulderfeiten onder het Awb-traject zouden vallen.

#### *Totaaleffecten*

Door de keuzevrijheid van de gemeenten in de vormgeving van de handhavingsbevoegdheid, valt landelijk weinig eenheid in beleid te verwachten, en ook de allocatie van middelen kan verschillen per gemeente. Op het niveau van de individuele gemeente is de bevoegdheid onbeperkt. Er is één beleidsmaker en de evenredige verdeling van middelen wordt beïnvloed door één actor. Dit is een kans ten opzichte van de huidige situatie. Naarmate de bevoegdheidsuitoefening meer versnipperd raakt, treedt doelverschuiving in de uitvoering op, en gaat deze kans verloren. Tevens wordt het handhavingssysteem dan minder eenvoudig.

### 16.3.2 Variant B, tweede sub-variant: handhaving van mulderfeiten door de parkeerwachten

In de tweede sub-variant staat de mogelijkheid centraal, dat de gemeentelijke parkeerwacht naast de handhaving van het foutparkeren tevens bevoegd is tot het handhaven van de overige mulderfeiten. De sub-variant wordt weer besproken aan de hand van de hoofdgroepen waarin mogelijke effecten bij invoering van de sub-variant zijn ingedeeld.

#### *Toezicht op de handhaver*

In deze sub-variant bezit de gemeente beslisbevoegdheid ten aanzien van de te handhaven mulderfeiten. De interne aansturing van de handhaver wordt verzwakt wanneer de gemeentelijke handhavingsbevoegdheid is uitbesteed aan de politie of versnipperd is vormgegeven. De financiële sturing is in die gevallen sterk, omdat het een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie betreft. Indien toezichthandelingen vereist zijn, kan de gemeente het convenant opzeggen. Wordt de handhaving door een gemeentelijke dienst uitgevoerd, dan bezit de gemeente naast de ambtelijke loyaliteit geen sterke toezichtmiddelen. Naast de handhaving van mulderfeiten door de gemeente, dient de regiopolitie de overige verkeersfeiten en mulderfeiten nog te handhaven, door de beperkte bevoegdheid van de gemeentelijke handhaver. Aansturing vindt plaats via twee lijnen, wat ook reeds het geval was in de huidige situatie.

Verantwoording aan de burger wordt afgelegd binnen de gemeenteraad. De afstand van de gemeentelijke handhavingsdienst naar de burger is klein. Naarmate meer actoren betrokken raken bij de uitvoering van de handhaving, wordt de lijn van verantwoording aan de burger complexer.

#### *Kwaliteit ten aanzien van de handhaving*

De gefiscaliseerde gemeente heeft reeds ervaring met handhaving van het betaald parkeren. Met handhaving van mulderfeiten heeft de gemeente echter geen ervaring. Daar de gemeente beheerder is van het gebied waarin deze feiten voorkomen, mag zij echter deskundig worden geacht ten aanzien van het te handhaven gebied. Als beheerder bezit de gemeente alle gegevens om adequaat te kunnen bepalen waar en hoe de handhavingsmiddelen ingezet moeten worden. Indien de handhaving geïntegreerd is vormgegeven (bij gemeente of politie) mag verwacht worden dat de handhaving een hoge prioriteit krijgt, de organisatie is immers helemaal op handhaving gericht. Wordt de uitvoering van de handhaving versnipperd vormgegeven, dan moet een minder hoge prioriteit voor de handhavingstaak worden verwacht.

Voor het constateren van mulderfeiten is geen opsporingsbevoegdheid nodig, maar toezichtbevoegdheid. De medewerkers handhaving zouden in principe niet evenveel hoeven verdienen als een opsporingsambtenaar<sup>7</sup>. De medewerkers die belast zijn met fiscale parkeerhandhaving, krijgen echter een taakuitbreiding, waardoor de loonkosten voor deze werknemers zullen stijgen. Hierin is geen verbetering zichtbaar ten opzichte van de huidige situatie. De opleiding voor parkeercontroleurs zou uitgebreid moeten worden, omdat nu de mulderfeiten aan het takenpakket van de parkeerwachten worden toegevoegd.

#### *Handhavingsprestatie*

In deze sub-variant krijgt de gemeente de bevoegdheid om naast het betaald parkeren, tevens alle mulderfeiten te handhaven. De politie blijft bevoegd om de overige verkeersfeiten, en indien gewenst, ook de mulderfeiten te handhaven. Het geheel aan handhaving wordt in deze sub-variant uitgebreid van het parkeren naar het verkeer. Van dit geheel aan verkeershandhaving bezit de gemeente slechts de bevoegdheid tot het handhaven van mulderfeiten. Om een optimale afweging te kunnen maken over de inzet van middelen om het beleidsdoel te bereiken, zal dus afstemming nodig zijn met de politie en eventueel met

<sup>7</sup> Hiervoor is een wijziging van artikel 2 BAHV vereist.

een extern toezichtorgaan. De doelstelling van het gemeentelijke beleid is bereikbaarheid en leefbaarheid. Door de bevoegdheidsuitbreiding die invoering van deze sub-variant met zich meebrengt kan dit echter verschuiven naar veiligheid. Naarmate meer actoren bij de afstemming over het verkeer- en parkeerbeleid worden betrokken, wordt de afstemming complexer. Daarnaast mag verwacht worden dat het gemeentelijk beleidsdoel minder centraal zal staan, omdat de andere uitvoerders wellicht andere doelstellingen zullen hanteren.

Voor dat deel van de handhaving waarvoor de gemeente bevoegd is, is de afstemming tussen beheer en handhaving optimaal. Omdat de bevoegdheid van de gemeente echter beperkt is tot bepaalde gebieden en bepaalde feiten, zal altijd afstemming nodig blijven met de regiopolitie. Beide actoren bezitten echter beleidsvrijheid, wat het verloop van de afstemming bevordert.

Het handhavingsniveau wordt in deze sub-variant beïnvloedt door twee handhavers: gemeente en politie. Hierbij moet bedacht worden, dat de gemeente alleen tot handhaving van mulderfeiten bevoegd is, in de gebieden waarin betaald parkeren is ingevoerd. De gemeente zal in die gebieden waarschijnlijk meer aandacht aan de handhaving van mulderfeiten besteden, dan de politie zal doen. Verkeer heeft voor de regiopolitie immers geen hoge prioriteit, terwijl de verkeerswachten deze feiten makkelijk kunnen meenemen tijdens de surveillance. Een stijging in het aantal constateringen kan verwacht worden, doordat bij een gelijkblijvend budget, de gemeentelijke handhaver meer inspanning kan leveren (de handhavende ambtenaren kunnen lager ingeschaald worden). Wordt een financiële prikkel toegediend dan valt een stijging te verwachten in het handhavingsniveau.

#### *Juridische aspecten*

De wet- en regelgeving waar de strafbaarstellingen zelf in geregeld is, hoeft niet aangepast te worden. Enerzijds voldoet het wettelijke systeem aan eisen van uniformiteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, doordat de algemene regels landelijk zijn. Daarnaast heeft het feit dat de invulling van de uitvoering van het parkeerbelastingstelsel op decentraal niveau geregeld wordt het voordeel dat deze invulling op een zo goed mogelijke manier aan de specifieke plaatselijke situatie kan worden aangepast.

Het is mogelijk om gemeenteambtenaren te belasten met het toezicht op de naleving van mulderfeiten. De bevoegdheid om toe te zien op de naleving van het betaald parkeren is reeds aan gemeenteambtenaren toe te kennen. Men kan dus concluderen dat het mogelijk is om één gemeentelijke verkeerstoelichtdienst te realiseren. Ambtenaren die werkzaam zijn bij deze gemeentelijke verkeerstoelichtdienst zullen echter, behalve op grond van de heterdaadbevoegdheid, niet kunnen reageren indien zij geconfronteerd worden met een strafrechtelijk (verkeers)feit.<sup>8</sup>

Wanneer er voor gekozen wordt om gemeenten de mogelijkheid te geven ook het toezicht op de naleving van de mulderfeiten uit te voeren, maar deze bevoegdheid wordt gekoppeld aan de huidige gemeentelijke parkeerdienst, dan moet bedacht worden dat in de huidige situatie de gemeentelijke parkeerdienst vaak slechts in een gedeelte van de gemeente actief is. Het lijkt niet handig om ook het gemeentelijke muldertoezicht te beperken tot een gedeelte van het gemeentelijke grondgebied. Indien artikel 3 WAHV namelijk zo gewijzigd wordt dat de gemeente het beleid ten aanzien van de WAHV maakt voor zover de gemeente de WAHV handhaaft, en de OvJ het beleid maakt voor zover de gemeente dat niet doet, dan zou het

<sup>8</sup> Waarschijnlijk is dat door burgers wel verwacht wordt dat zij dat doen. Immers reeds in de huidige situatie worden parkeercontroleurs op straat aangesproken op het niet-doen van taken, waartoe zij in feite niet bevoegd zijn. Hierin schuilt een risico ten aanzien van personeelswelzijn. Eén van de respondenten, een parkeerswachter, gaf zelfs aan soms een andere route te nemen om zo te voorkomen dat hij op een bepaald kruispunt zou lopen waar over het algemeen veel verkeersovertredingen plaatsvinden. Hij vond het erg vervelend om vaak door burgers aangesproken te worden wanneer hij niet reageert op deze overtredingen.

mulderbeleid in bijvoorbeeld de binnenstad door de gemeente worden gevoerd, waar het in de buitenwijken door de OvJ wordt gevoerd. Binnen een gemeente zijn dan dus twee beleidsvoerende instanties actief ten aanzien van één terrein. Dat lijkt een niet-wenselijke situatie. Gemeenten zouden moeten kiezen tussen een gemeentelijke handhavingdienst die vervolgens in het hele gemeentelijke grondgebied handhaaft, of geen gemeentelijke handhavingdienst. Dat betekent weer dat er niet volstaan kan worden met het geven van mulderbevoegdheid aan de reeds bestaande parkeerwachten, maar dat het aantal (dan) gemeentelijke handhavers uitgebreid moet worden tot een toereikend aantal voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Dat maakt de overgang van de huidige situatie naar de denkbeeldige toekomstige situatie minder vloeiend dan op het eerste gezicht lijkt.

Ook bij de bespreking van deze sub-variant zijn vier verschillende vormen van sanctie-oplegging en rechtsbescherming onderscheiden. Dit zijn dezelfde vormen als bij de vorige sub-variant. De gevolgen zijn echter soms afwijkend. De eerste twee vormen kennen we in de huidige situatie ook reeds. Bij de eerste vorm geldt het fiscale traject voor het niet-betalen van parkeerbelasting en het muldertraject voor een overtreding uit de bijlage bij de WAHV. De wijziging ten opzichte van de huidige situatie is gelegen in de ambtenaren die de mulderfeiten handhaven: dat zouden in de toekomst ook gemeenteambtenaren worden. Deze vorm heeft op het eerste gezicht slechts de consequentie dat gemeenteambtenaren in de toekomst met twee verschillende rechtssystemen moeten werken: met het fiscale systeem en met het muldersysteem. Dat kan voorkomen worden door voor overtredingen in het kader van het betaald parkeren niet langer het fiscale traject te volgen, maar het mulderiaanse traject. Deze oplossing is te realiseren binnen de bestaande wet- en regelgeving: in een APV kunnen gemeenten die geen gefiscaliseerd systeem kennen het niet-betalen van parkeerbelasting strafbaar stellen en via de zogenaamde model-APV is mogelijk gemaakt dat deze overtredingen opgenomen zijn in de bijlage bij de WAHV. Dat zou dan het enige afhandelingstraject zijn dat geldt ten aanzien van de gemeentelijke handhavingdienst. Het fiscale traject zou komen te vervallen.

De derde vorm waarin sanctie-oplegging en rechtsbescherming gegoten kan worden is in de vorm van een bestuurlijke boete. Aansluiting bij de vierde tranche van de Awb heeft als voordeel dat dan ook dit deel van het administratieve recht geüniformeerd is. Zowel de fiscale naheffingsaanslag als de mulderbeschikking zouden bij deze vorm beschouwd dienen te worden als bestuurlijke boete in de zin van de Awb. Gemeenten en de gemeentelijke handhavingambtenaren hoeven bij deze vorm met slechts één rechtssysteem te werken en dat zou de duidelijkheid en overzichtelijkheid van het verkeershandhaving geheel bevorderen.

De vierde vorm lijkt op de derde vorm. Bij de vierde vorm zouden echter alleen de feiten die nu in de bijlage bij de WAHV staan aangemerkt worden als gedraging in de zin van de vierde tranche van de Awb. Het fiscale systeem zou blijven bestaan voor het niet-betalen van parkeerbelasting. Het voordeel van één wettelijke afhandelingstraject komt dan te vervallen. Wel is het zo dat gemeenten gewend zijn om te werken met de Awb. Daarnaast kan men zich afvragen of een speciale administratiefrechtelijke regeling voor verkeersboetes nog nodig is, wanneer een algemene regeling voor handen is.

#### *Totaaleffecten*

Landelijk bezien is eenheid in het beleid en een evenredige allocatie van middelen moeilijk bereikbaar door de diversiteit aan mogelijkheden om het handhavingbeleid vorm te geven. Ook binnen de gemeente is eenheid in het handhavingbeleid moeilijk bereikbaar. De verkeershandhavingbevoegdheid van de gemeente zal immers gebonden zijn aan een bepaald gebied. Binnen gemeenten zullen verschillende verkeershandhavende instanties actief zijn, wat voor de burger verwarrend kan zijn. Indien de politie de handhaving uitvoert lijkt wel een eenvoudig systeem te ontstaan. De politie is immers ook verantwoordelijk voor de handhaving van de overige verkeersfeiten. Voor de burger lijkt het alsof de handhaving

wordt verricht door één instantie. De gemeente betaalt in die situatie echter een deel van de handhaving. Deze situatie lijkt sterk op de situatie zoals die in sommige gemeenten reeds bestaat.

#### 16.4 Variant C: bestuurlijke verkeershandhaving

Variant C is de meeste uitgebreide variant. In deze variant staat de totale overdracht van de mulderbevoegdheid naar het bestuur centraal. Variant C betreft de handhaving op alle secundaire, tertiaire en quataire wegen. De huidige situatie bij variant C is complex: op het totale wegennet zijn vier verschillende wegbeheerders actief: Rijkswaterstaat, Provincie, Gemeente en Waterschappen. Absoluut gezien zijn er 574 verschillende wegbeheerders. Daarnaast zijn er 25 regiokorpsen verantwoordelijk voor de handhaving.

De toekomstige situatie van variant C kent enkele beperkende uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat alleen de mulderfeiten overgedragen zullen worden naar het bestuur. Het tweede uitgangspunt is dat de politie de bevoegdheid tot het constateren van mulderfeiten houdt. De uitgangspunten zijn nader toegelicht in hoofdstuk 12.

De toekomstige situatie bij variant C is opgedeeld in twee sub-varianten. De eerste sub-variant is de overdracht van de bevoegdheid aan iedere wegbeheerder om mulderfeiten door middel van technische registratieapparatuur te constateren. In de praktijk komt dat neer op de overdracht van de handhaving van snelheidsovertredingen en rood-licht-negatie. De tweede sub-variant is de totale overdracht van mulderbevoegdheid naar het bestuur. In deze sub-variant is de provincie bevoegd voor de handhaving buiten de bebouwde kom, en de gemeenten zijn (facultatief) bevoegd om de handhaving van mulderfeiten binnen de bebouwde kom te verrichten.

##### 16.4.1 Variant C, eerste sub-variant: overdracht van technische registratie van mulderfeiten

Deze sub-variant houdt in dat in plaats van de verschillende regiokorpsen, iedere wegbeheerder bevoegd is tot het handhaven van mulderfeiten door middel van technische registratie. Feitelijk houdt dit in dat op de doorgaande wegen de wegbeheerders (Rijkswaterstaat, provincie en gemeenten) bevoegd zijn snelheidsovertredingen te handhaven. Binnen de bebouwde kom zou met behulp van flitspalen ook rood-licht-negatie geconstateerd kunnen worden. De effecten van de sub-variant worden besproken aan de hand van de volgende hoofdgroepen: extern toezicht op de handhaver, kwaliteit ten aanzien van de handhaving, handhavingsprestatie, juridische aspecten en totaaleffecten.

###### *Extern toezicht op de handhaver*

De rijksoverheid heeft weinig beslisbevoegdheid ten aanzien van de handhaving in deze variant. Niet alleen zijn er veel verschillende handhavers, de handhavers zijn veelal gedecentraliseerd overheden en zijn dus zelfstandig bevoegd. Aansturing vindt in de eerste instantie plaats vanuit het eigen vertegenwoordigend lichaam. Indien de handhaving extern gefinancierd zou worden, kan via de financiën sterke aansturing plaatsvinden. Indien de boeteopbrengst een eigen heffing van de wegbeheerders wordt, is heeft de rijksoverheid hierop geen grip. De controle van de rijksoverheid op de handhaving van verkeersregels verbetert bij toepassing van de eerste sub-variant ten opzichte van de huidige situatie; de rijksoverheid heeft de mogelijkheid tot ingrijpen door bestuursdwang toe te passen. De aansturing vanuit het rijk lijkt beter ten opzichte van de huidige situatie, maar ligt minder voor de hand, omdat de handhavers zelfstandig bevoegd zijn.

De verantwoording aan de burger verloopt via een korte afstand, en is meer democratisch dan de verantwoording door de politie (dit in verband met de benoemde burgermeester). Verantwoording vindt echter plaats in meerdere vertegenwoordigende lichamen, die niet

allen even bekend zijn bij de burgers. Het systeem van vijf bevoegde handhavers ten aanzien van het verkeer lijkt complexer te worden.

#### *Kwaliteit ten aanzien van de handhaving*

Met technische registratie hebben de afzonderlijke beheerders geen ervaring. Wel bezitten zij deskundigheid ten aanzien van het te handhaven gebied. Alle informatie om een goede afweging te maken over de inzet van het technische registratiemiddel is aanwezig. Handhaving is een naar de aard andere taak dan de overige handhavingstaken van de wegbeheerders (punitief in plaats van reparatoir). Op het eerste gezicht lijkt de nieuwe taak weinig prioriteit te hebben vanwege de geringe omvang van de taak. Maar indien de boeteopbrengst onder de eigen heffingen van de wegbeheerders gerekend mag worden, ontstaat een sterke prikkel om de nieuwe bevoegdheid te gaan gebruiken.

De bevoegdheid die in deze sub-variant aan het wegbeherende bestuur wordt overgedragen betreft de technische registratie van mulderfeiten. Om dit te mogen doen, dient de handhaver toezichtbevoegdheid te bezitten. Hierdoor zouden de medewerkers verkeershandhaving lager kunnen worden ingeschaald dan in de huidige situatie<sup>9</sup>. Een knelpunt ontstaat indien de radar een overtreding van de maximumsnelheid met meer dan 30 km/u constateert. In vergelijking met de huidige situatie hebben de nieuwe handhavers een gebrek aan ervaring met de uitvoering van de handhaving. De ervaring kan echter opgebouwd worden.

#### *Handhavingsprestatie*

De bevoegdheid van de bestuurlijke handhavers is beperkt tot de technische registratie (methode) van mulderfeiten (feit). Feitelijk komt dit neer op de handhaving van snelheidsovertredingen en rood licht negatie. Om een goede afweging te maken over de inzet van middelen om het gestelde beleidsdoel te bereiken, zal afstemming met de regiokorpsen noodzakelijk zijn. Het vermoeden is gerechtvaardigd dat de afzonderlijke wegbeheerders binnen hun handhavingsbeleid veel gewicht zullen toekennen aan de bereikbaarheid- en vlotheidsdoelstelling, terwijl de politie meer gewicht zal toekennen aan de veiligheidsdoelstelling.

Beheer en handhaving kunnen optimaal op elkaar afgestemd worden voor dat deel van de handhaving waartoe de wegbeheerders bevoegd zijn. Omdat de bevoegdheid beperkt is, zal afstemming met de politie noodzakelijk zijn. De afzonderlijke wegbeheerders en handhavers zijn echter zelfstandig bevoegd, hetgeen de afstemming zal bevorderen.

In de eerste sub-variant zou een prikkel tot handhaven ingebouwd kunnen worden. Indien de boeteopbrengst aan de handhavers zou toekomen betekent dit een sterke prikkel tot constateren. Verwacht mag worden, dat het handhavingsniveau zal stijgen. Daarnaast treedt een absolute stijging op van het aantal constateringen, door de aanwijzing van toezichtambtenaren voor het handhaving van de Wet Mulder. Bij gelijkblijvend budget kan dan immers een grotere handhavingsinspanning geleverd worden. In de inspanning vindt weinig variatie plaats naar methode of te constateren feit. De bestuurlijke handhaver is immers alleen bevoegd tot het verrichten van technische registratie. Wel kan door extern toezicht invloed uitgeoefend worden op de ruimtelijke spreiding van de handhavingsinspanning.

#### *Juridische aspecten*

Deze sub-variant kent twee juridische risico's. Het eerste risico wordt veroorzaakt door het feit dat bij overdracht van alleen mulderfeiten het niet te realiseren is dat er slechts één handhavingsinstantie actief is ten aanzien van technisch constateerbare feiten. Bij de huidige vorm van de Wet Mulder zal het nodig blijven dat een instantie met opsporingsbevoegde

---

<sup>9</sup> Hiervoor zou artikel 2 BAHV aangepast moeten worden. Dit loonvoordeel kan ook voor de politie voordeel opleveren.

ambtenaren overschrijding van de maximumsnelheid met meer dan 30 km/u. constateert. Dit impliceert dat per weg twee handhavingsbeleidmakende instanties actief zijn. Een dergelijke situatie vereist nauw overleg tussen deze beide instanties. Overleg dat in de huidige situatie niet op dergelijke schaal nodig is.

Het tweede risico is gelegen in versnippering van het handhavingsbeleid. Als er voor gekozen wordt om niet langer de OvJ maar de betreffende wegbeheerder zelf het handhavingsbeleid te laten maken, betekent dat, dat er veel verschillende handhavers in Nederland werkzaam zijn. Zonder controlerende instantie lijkt deze situatie niet wenselijk. Een oplossing zou kunnen zijn om het OM niet te ontheffen van haar taak de handhaving te controleren. In dat geval kan de eenheid van het handhavingsbeleid wellicht gewaarborgd worden.

#### *Totaaleffecten*

De eenheid in het handhavingsbeleid lijkt moeilijk te waarborgen, doordat 574 handhavers bevoegd zijn. Deze 574 handhavers voeren ieder een eigen handhavingsbeleid, en bepalen welke middelen daarvoor worden ingezet. Een extern toezichtorgaan zou enige eenheid in het beleid aan kunnen brengen. Een oplossing zou gevonden moeten worden voor de verandering van de geldstroom, indien de boeteopbrengst tot de eigen heffingen van de wegbeheerders gaat behoren. Het Rijk ontvangt dan deze gelden niet meer, waardoor bij Justitie een begrotingstekort zou kunnen ontstaan.

#### **16.4.2 Variant C, tweede sub-variant: bestuurlijke verkeershandhaving**

De tweede sub-variant van bestuurlijke verkeershandhaving op het wegennet houdt in dat de provincie verantwoordelijk wordt voor de handhaving van mulderfeiten op de wegen buiten de bebouwde kom. Daarnaast verrichten de grote gemeenten de handhaving van mulderfeiten binnen de bebouwde kom. Het grootste deel van de verkeersovertredingen wordt door het bestuur gehandhaafd. De zware overtredingen en de hulpverlening worden nog door de politie verricht. De effecten van deze variant worden aan de hand van de eerder genoemde groepen vergelijkingspunten besproken.

#### *Extern toezicht op de handhaver*

De aansturing van de handhaver van rijkswegen ligt gecompliceerd, er zijn immers meerdere handhavers. Daarnaast zijn provincie en gemeenten gedecentraliseerde overheidslichamen en bezitten zij zelfstandige beslisbevoegdheid. Aansturing vanuit het rijk ligt dan ook minder voor de hand. In de eerste plaats worden de bestuurlijke handhaver aangestuurd door het eigen beleidsvormende bestuur, en niet vanuit het rijk. Via de financiën zou van rijkswegen gestuurd kunnen worden aan de besteding van de eigen heffing voorwaarden worden gesteld, of een specifieke uitkering wordt verstrekt. Verder kan het Rijk ingrijpen in geval van taakverwaarlozing door de provincie, en de provincie kan dit doen bij de gemeente.

De verantwoording aan de burger loopt via Provinciale Staten (eventueel het algemeen bestuur van een waterschap) en gemeenteraad. Provinciale Staten is onder de burgers minder bekend dan de gemeenteraad. Omdat binnen verschillende organen verantwoording wordt afgelegd, kan het voor de burger onduidelijk zijn bij welk orgaan hij terecht kan.

#### *Kwaliteit ten aanzien van de handhaving*

De nieuwe handhaver bezit de gegevens om de plaatsen waar handhaving plaats zou moeten vinden te bepalen, maar mist ervaring met handhaving door surveillance. Tevens is de aard van de handhavingstaak (punitief) van andere aard dan de overige provinciale en gemeentelijk taken (voorzieningscheppend of reparatoire handhaving). Indien de boeteopbrengst onder de eigen heffingen van de wegbeheerders gerekend mag worden, ontstaat een sterke prikkel om de nieuwe bevoegdheid te gaan gebruiken.

Gemeenten waarin het parkeren is gefiscaliseerd hebben enige ervaring met handhaving door middel van surveillance. De toezichtambtenaren zouden voor de verkeershandhavingstaak opgeleid moeten worden. Een adequate opleiding zou nog moeten worden opgericht. Een kans is dat de bestuurlijke handhavers lager ingeschaald kunnen worden dan in de huidige situatie<sup>10</sup>. Een knelpunt ontstaat indien de bestuurlijke handhavers een feit tegenkomen dat op strafrechtelijke wijze moet worden afgedaan.

#### *Handhavingsprestatie*

De doelstellingen die de handhaver hanteert, zijn de doelstellingen uit het nationale verkeersbeleid. De nadruk ligt bij de provincie en gemeente op doorstroming en bereikbaarheid. De afweging over de inzet van middelen om het doel te bereiken zullen op die delen van het wegennet waar de beheerders tevens handhaver zijn, in één hand liggen. Omdat het handhavingsgebied echter uitgebreider is dan het gebied waar de bestuurlijke handhavers tevens wegbeheerder zijn, is afstemming nodig. De handhavingsbevoegdheid van de bestuurlijke handhavers is tevens beperkt tot mulderfeiten. Afstemming blijft noodzakelijk, een sub-optimale situatie. De betrokken overlegpartners bezitten allen vrijheid tot handelen, dit versoepelt de afstemming.

Het terugploegen van de boeteopbrengst is een sterke prikkel om het aantal constateringen te verhogen. Op de vorm van handhaving kan echter weinig invloed uitgeoefend worden. Een specifieke uitkering is een minder sterke prikkel tot handhaving, maar een sterker sturingsmiddel voor de rijksoverheid. Verwacht wordt, dat de politie aan mulderfeiten minder aandacht zal besteden, maar toch blijft surveilleren ter uitvoering van haar overige taken. Een stijging in het handhavingsniveau ontstaat sowieso omdat door de aanwijzing van toezichtambtenaren voor de handhaving, bij gelijkblijvend budget een grotere handhavingsinspanning verricht kan worden. Een opvallende stijging in het handhavingsniveau ontstaat doordat de gemeentelijke handhaver geheel gericht is op handhaving binnen de bebouwde kom. Hierdoor zal de handhaver meer aandacht hebben voor bepaalde groepen overtreeders en overtredingen in bepaalde gebieden (bijvoorbeeld 30 km zones), dan in de huidige situatie.

#### *Juridische aspecten*

Zoals in paragraaf 14.2.4 naar voren kwam, heeft de politie als gevolg van haar brede taakstelling, een scala aan bevoegdheden. De nieuw aan te stellen bestuurlijke handhavers hebben slechts de bevoegdheid tot het handhaven van mulderfeiten. Uit het onderzoek is gebleken dat de regiopolitie naar aanleiding van verkeerscontroles regelmatig gebruik moet maken van één van deze bevoegdheden. Dit omdat bij deze verkeerscontroles niet alleen verkeersfeiten aan de oppervlakte komen, maar ook vaak andere zaken. Bestuurlijke handhavers zullen hoogstwaarschijnlijk geconfronteerd worden met een gemis aan ruimere bevoegdheden. Dit risico zou beperkt kunnen worden door een nauwe band tussen politie en bestuurlijke handhavers proberen te bewerkstelligen.

Een tweede risico van bestuurlijke verkeershandhaving is gelegen in versnipperd handhavingsbeleid bij de verschillende bestuurlijke handhavers. Het lijkt op het eerste gezicht niet wenselijk om een systeem in het leven te roepen, waarbij geen landelijk element in ingebouwd. Een voorstel zou kunnen zijn om het OM als toezichthoudende instantie te handhaven. Dat voorkomt versnippering ten aanzien van mulderhandhaving en kan bevorderlijk zijn in de eenheid van het totale verkeershandhavingsbeleid: mulderfeiten en overige verkeersfeiten.

Een volgend risico van bestuurlijke verkeershandhaving is dat het verslag van een toezichthouder niet kan dienen als het enige bewijs in een strafzaak, waar het verslag van een opsporingsambtenaar wel als zodanig kan dienen. Voor het bewijs dat een bepaald

---

<sup>10</sup> Dit vergt een wijziging van artikel 2 BAHV.

telastegelegd feit begaan is door de verdachte is, naast het verslag van een toezichthouder, altijd overig bewijs nodig. Het verslag van een toezichthouder staat strafvorderlijk gezien gelijk aan het verslag van elke andere getuige.

Het vierde risico van bestuurlijke verkeershandhaving ontstaat als gevolg van de meer strikte scheiding van bestuursrechtelijk te handhaven verkeersfeiten en strafrechtelijk te handhaven verkeersfeiten. In de huidige situatie is weliswaar reeds onderscheid aanwezig, maar dit onderscheid levert weinig problemen op, aangezien de handhaving gebeurt door dezelfde instantie: de regiopolitie. In de denkbeeldige toekomstige situatie zal de handhaving van de verschillende soorten feiten worden gescheiden. Zoals uiteengezet in paragraaf 14.4.1 is hieraan een risico verbonden. Een bestuurlijke verkeershandhavingsambtenaar zal in sommige gevallen moeten kiezen of hij de zaak zelf afhandelt, of dat de zaak via een strafrechtelijk traject afgehandeld zal worden. De vraag is of iemand die geen zicht heeft op de strafrechtelijke verkeershandhaving een goede afweging kan maken over het al dan niet strafrechtelijk doen handhaving van een bepaalde gedraging. Het risico bestaat dat door bestuurlijke toezichthouders, sneller dan dat in de huidige situatie het geval is, besloten wordt tot het door middel van het administratief recht afdoen van de overtreding. Gevolg van dat er sneller voor het administratieve recht gekozen zal worden, is dat de afschrikwekkende werking van strafverzwaring in het geval van recidive vaker omzeild zal worden.

#### *Totaaleffecten*

De eenheid in het handhavingsbeleid lijkt moeilijk te waarborgen, doordat 574 handhavers bevoegd zijn, die zelfstandig de omvang van de middelen die voor de handhaving besteed worden kunnen bepalen. Een extern toezichtorgaan zou enige eenheid in het beleid aan kunnen brengen. Ook op de evenredige verdeling van middelen kan invloed uitgeoefend worden. Indien de boetopbrengst ten goede komt aan de handhaver, kunnen aan de besteding hiervan voorwaarden worden gesteld (bij de boetopbrengst achteraf, bij de specifieke uitkering vooraf). De fusiekosten die de invoering van deze variant met zich meebrengt zijn groot. Een geheel nieuwe handhavingsdienst zal opgericht moeten worden, met bijbehorende opleiding.

## 16.5 Conclusie

In de voorgaande paragrafen is het antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: *Wat zijn de kansen en risico's bij de invoering van de (varianten van) verkeershandhaving door het bestuur?* De uit het onderliggende onderzoek aan het licht gekomen kansen en risico's zijn per variant behandeld. In deze conclusie zullen de gevolgen van invoering van bestuurlijke verkeershandhaving vergeleken worden met de verwachtingen die bestonden ten aanzien van het concept van bestuurlijke verkeershandhaving. Deze paragraaf vormt een antwoord op de tweede onderzoeksvraag: *Wat zullen de verwachte gevolgen zijn van de (varianten van) bestuurlijke verkeershandhaving in vergelijking met de bestaande situatie van verkeershandhaving voor het extern toezicht op de handhaver, de kwaliteit ten aanzien van de handhaving, de handhavingsprestatie, de wet- en regelgeving en het te volgen rechtstraject?*

#### *Extern toezicht op de handhaver*

Ten aanzien van de sturing van de handhaver en de verantwoording door de handhaver werd in Tijd voor Toezicht verwacht dat het rijk door toepassing van bestuurlijke verkeershandhaving meer sturingsinstrumenten zou krijgen. Verder werd verwacht dat door de decentrale uitvoering van de handhaving de burger meer effectief druk zou kunnen uitoefenen op de handhaver<sup>11</sup>. Uit het onderzoek komt naar voren dat het rijk voor de aansturing van de verschillende bestuurlijke handhavers inderdaad meer instrumenten bezit dan voor de aansturing van de regiokorpsen. Deze sturingswinst is vooral relevant voor de

<sup>11</sup> Uit: Het recht ten uitvoer gelegd.

landelijk in te richten handhavingsdienst bij Rijkswaterstaat. Zowel voor wat betreft het parkeren als het overig wegennet vindt de uitvoering bij de diverse varianten decentraal plaats, en is de eerst aansturende instantie het decentraal bestuur, niet het rijk. De verantwoording over het gevoerde handhavingsbeleid moet dan worden afgelegd aan het eigen vertegenwoordigende lichaam (uitgezonderd de uitvoering door Rijkswaterstaat). Hierdoor raakt de verantwoording meer versnipperd dan in de huidige situatie. De lijn van verantwoording wordt democratischer.

#### *Kwaliteit ten aanzien van de handhaving*

De verkeershandhaving wordt in de huidige situatie uitgevoerd door de politie, een organisatie die van oudsher is gericht op handhaving. Door invoering van bestuurlijke verkeershandhaving werd een risico verwacht ten aanzien van kwaliteit van de handhaving<sup>12</sup>. Uit het voorliggend onderzoek komt naar voren dat de bestuurlijke handhaver deskundig geacht mag worden ten aanzien van het te handhaven gebied. Alle gegevens om een adequate afweging over de inzet van handhavingsmiddelen te maken, zijn aanwezig. Met de handhaving zelf is echter weinig ervaring. Deze ervaring zal opgebouwd moeten worden. Hierbij moet bedacht worden dat de decentrale overheden veel verschillende taken hebben en dat in bijzondere gevallen een belang bij niet-naleving kan ontstaan. Over het algemeen zal een financiële prikkel de prioriteit van de handhavingstaak positief beïnvloeden. Met een eenvoudige wijziging in het Besluit administratieve handhaving verkeersvoorschriften kan een bestuursambtenaar of een toezichtambtenaar aangewezen worden voor de handhaving van de Wet Mulder. Dit betekent een kostenbesparing ten opzichte van de duurdere opsporingambtenaren die nu voor de handhaving van mulderfeiten zijn aangewezen. Deze kostenbesparing kan in de huidige situatie echter ook gerealiseerd worden, door dezelfde wijziging uit te voeren.

#### *Handhavingsprestatie*

Uit Tijd voor Toezicht komt de verwachting naar voren dat bestuurlijke verkeershandhaving met zich meebrengt dat de afzonderlijke aspecten van de verkeersbeïnvloeding nu meer integraal kunnen worden afgewogen. De normstelling, preventie, uitvoering en handhaving binnen het verkeer zouden in één hand komen. Uit onderliggend onderzoek komt echter naar voren dat deze bevoegdheden niet volledig in één hand komen te liggen. De oorzaak hiervoor is dat de bevoegdheid van de bestuurlijke handhaver beperkt zal zijn tot ordeningsfeiten, waardoor nog altijd afstemming nodig is met de politieke handhaver van de overige strafrechtelijke verkeersfeiten. Waarschijnlijk treedt een doelverschuiving op. Het wegbeheerend bestuur zal meer aandacht hebben voor de doorstroming en bereikbaarheid, terwijl de politie de handhaving meer zal richten op het bereiken van de veiligheidsdoelstelling. Door de hoeveelheid betrokken actoren (26 politiekorpsen, 537 gemeenten, 12 provincies, 15 waterschappen en 10 regionale directies) kunnen complexe afstemmingssituaties ontstaan. De afstemming zal steeds gebiedsgericht zijn. Daarnaast zal de aandacht voor handhaving binnen de bebouwde kom toenemen, omdat de gemeentelijke handhaver daar sterk op is gericht. In het handhavingsniveau zal een stijging optreden. Immers de bestuurlijke handhaver kan bij gelijkblijvend budget een grotere handhavingsinspanning leveren. Verder zou een sterke financiële prikkel (het beschouwen van de boeteopbrengst als eigen heffing) een stijging in het handhavingsniveau veroorzaken, die mogelijk zelfs kan leiden tot een vergroting van deze opbrengsten.

#### *Juridische aspecten*

De invoering van bestuurlijke verkeershandhaving brengt een aantal juridische problemen met zich mee. Dit terwijl op het terrein van het te volgen rechtstraject vooral voordelen werden verwacht (een korter traject)<sup>13</sup>. In de eerste plaats is er een risico ten aanzien van de integratie van de verkeershandhaving met andere vormen van handhaving. Nu worden

<sup>12</sup> Uit: Handhaven op niveau.

<sup>13</sup> Uit: Tijd voor Toezicht.

tijdens verkeercontroles vaak andere feiten ontdekt. Deze feiten zullen door het hiertoe onbevoegde bestuur wellicht niet langer worden gehandhaafd. Dit risico zou beperkt kunnen worden door een nauwe band tussen politie en bestuurlijke handhavers te bewerkstelligen. Een volgend risico van bestuurlijke verkeershandhaving is dat het verslag van een toezichthouder niet kan dienen als het enige bewijs in een strafzaak, waar het verslag van een opsporingsambtenaar wel als zodanig kan dienen. In situaties waar de toezichthouder een strafrechtelijk af te handelen feit constateert, zal altijd overig bewijs nodig zijn. Een wetswijziging om het verslag van een toezichthouder gelijkwaardig te maken aan het verslag van een opsporingsambtenaar kan hier een oplossing bieden. Een derde risico van bestuurlijke verkeershandhaving is gelegen in versnipperd handhavingsbeleid bij de verschillende bestuurlijke handhavers. Het lijkt op het eerste gezicht niet wenselijk om een systeem in het leven te roepen, waarbij geen landelijk element in ingebouwd. Een voorstel zou kunnen zijn om het OM of een afzonderlijk in te stellen inspectie als toezichthoudende instantie te handhaven. Dat voorkomt versnippering ten aanzien van mulderhandhaving en kan bevorderlijk zijn in de eenheid van het totale verkeershandhavingsbeleid: mulderfeiten en overige verkeersfeiten. Het vierde risico van bestuurlijke verkeershandhaving ontstaat als gevolg van de meer strikte scheiding van bestuursrechtelijk te handhaven verkeersfeiten en strafrechtelijk te handhaven verkeersfeiten. Bij invoering van bestuurlijke verkeershandhaving zal de handhaving van de verschillende soorten feiten worden gescheiden. Een bestuurlijke verkeershandhaver zal in sommige gevallen moeten kiezen of hij de zaak zelf afhandelt, of dat de zaak via een strafrechtelijk traject afgehandeld zal worden. Het risico bestaat dat door bestuurlijke toezichthouders, sneller dan dat in de huidige situatie het geval is, besloten wordt tot het door middel van het administratief recht afdoen van de overtreding. Een gevolg van het feit dat er sneller voor het administratieve recht gekozen zal worden, is dat de afschrikwekkende werking van strafverzwaring in het geval van recidive vaker omzeild zal worden.

Uit het bovenstaande kan de conclusie getrokken worden dat aan bestuurlijke verkeershandhaving risico's zijn verbonden, en dat de voordelen die kunnen worden behaald, in de huidige situatie ook toepassing kunnen vinden. Het lijkt daarom zinvol om te investeren in het oplossen van de knelpunten in de huidige situatie. Toepassing van de varianten van bestuurlijke verkeershandhaving zou in de praktijk neerkomen op het verplaatsen van de Divisie Mobiliteit van het KLPD naar Rijkswaterstaat (zonder voordelen die niet ook nu al verwezenlijkt kunnen worden) en het instellen van de gespecialiseerde verkeerspolitie onder aansturing van de decentrale overheden. De eventuele overdracht van mulderbevoegdheden aan decentrale overheden biedt een gelegenheid om ook het thans fiscale traject in het systeem van de Wet Mulder te integreren. Dit betekent dat de fiscale rechter niet langer competent is. De gemeentelijke parkeerwachten zouden bijvoorbeeld ook andere taken kunnen krijgen in de sfeer van het milieu of algemeen toezichthoudende taken. Doordat dit ook thans reeds verwezenlijkt blijkt te kunnen worden, blijft de roep om meer bevoegdheden voor de decentrale overheden op het gebied van handhaving bestaan.

Het grootste voordeel dat van bestuurlijke verkeershandhaving werd verwacht, het komen tot een integrale verkeersafweging, kan alleen bereikt worden indien de bevoegdheid tot handhaving van het verkeer volledig is. Bestuurlijke verkeershandhaving zou succesvol kunnen zijn indien de bevoegdheid van het wegbeherende bestuur niet is beperkt tot een bepaald soort feiten (die van de Wet Mulder). Dit vergt echter een ingreep in het verkeersfeitencomplex. De scheiding tussen de feiten uit de Wegenverkeerswet en de Wet Mulder zou opnieuw bezien moeten worden. Daarnaast bieden nieuwe technische ontwikkelingen steeds meer mogelijkheden voor handhaving van het verkeer. Verder is in het onderzoek vast komen te staan dat op bijvoorbeeld het gebied van het parkeren veel omzet kan worden behaald, die feitelijk als prikkel tot handhaven functioneert. Ook voor de handhaving van de overige verkeersfeiten kan deze prikkel ingesteld worden. Dit houdt in dat de decentrale overheden zelf de kosten dragen voor het handhaven van een deel van het

verkeersbeleid. Door toepassing van bestuurlijke verkeershandhaving wordt het rijk buiten deze geldstroom geplaatst.

## Literatuurlijst

### Literatuur

- M. Barels  
*Hoofdpijnen van de wet Mulder*, Zwolle 1993
- M. Barels  
*Preventieve bevoegdheden in het verkeers- en vervoersrecht*, Arnhem 1989
- B.M.W.A. Beke, A.F. Kusters, R. Schuiling  
*Verkeersveiligheid op plattelandswegen, ook een gemeentelijke verantwoordelijkheid*, ROV Brabant 1993
- J.M. van Bemmelen en Th.W. van Veen  
*Ons strafrecht deel 4: Strafprocesrecht*, Bewerkt door: D.H. de Jong en G. Knigge, Alphen aan den Rijn 1993
- J. van den Berg  
*Van prioriteitenplan tot subsidieverlening*, Groningen 1992
- J.T. van den Berg, A. van Hall,  
*Waterstaats- en waterschapsrecht*, Deventer 1997
- J. Bockwinkel en J. Van Hees  
*Dubbel parkeren*, *Ars Aequi* 1997, nr. 41
- J.M. Boek  
*Organisatie, functie en bevoegdheden van politie in Nederland, Juridische beschouwingen over het politiebestedel en het politiebeprijf in historisch perspectief*, Antwerpen 1995
- Y. Buruma  
*De strafrechtelijke handhaving van bestuurswetten*, Arnhem 1993
- G.J.M. Corstens  
*Het Nederlands strafprocesrecht*, Arnhem 1995
- G.J.M. Corstens (red.)  
*Administratieve afdoening*, Zwolle 1986
- G.J.M. Corstens, E.A. Alkema, A.W.B.M. Hendriks  
*De administratieve boete*, Deventer 1998
- H.E. Davelaar  
*Veilig verkeer in Gemeenten*, Groningen 1999
- H. de Doelder  
*De wet Mulder in perspectief, van strafrecht naar administratief recht*, Arnhem 1990
- A.M. Durieux (redactie)  
*Losbladige verkeerswetgeving, Deventer en 's Gravenhage*
- A. Eckhart, E. Seitz,  
*Wirtschaftliche Bewertung von Sicherheitsmassnahmen*, Bern 1995
- D.J. Elzinga  
*Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle 1995
- D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest en J. de Valk  
*Het Nederlandse politierecht*, Zwolle 1995
- F. Fleurke, M. Prins en R. Hulst  
*Fiscalisering van het betaald parkeren*, Amsterdam 1996
- A.F. Gaastra, J.M.E. Traag, C.J.N. Versteden  
*Info Wet Gemeenschappelijke regelingen*, Den Haag 1995
- Ch. Goldenbeld  
*Handhaving van verkeersregels in Nederland, inventarisatie van handhavingsmethodieken, Ervaringen in Nederland*, Leidschendam 1993
- L. Gunther Moor, I. Bakker en G. Brummelkamp  
*Evaluatie Politiewet 1993, Breedte-onderzoek*, Den Haag 1998
- A.E. Hartevelde en H.G.M. Krabbe  
*De Wegenverkeerswet, een strafrechtelijk commentaar*, Deventer 1999

- H. Ph. J. A. M. Hennekens  
*Handhaving van de openbare orde, taken en bevoegdheden van de burgemeester*,  
Den Haag 1990
- A.B. Hoogeboom  
*Het politiecomplex*, Antwerpen 1994
- H. Hoogeboom  
*Bijzondere opsporingsdiensten en politie, een exploitatief onderzoek naar de handhaving  
van bijzondere wetgeving in Nederland*, Den Haag 1995
- O.J.D.M.L. Jansen  
*Het handhavingsonderzoek*, Nijmegen 1999
- Klok en van Doelen  
*Overheidsbeleid*, 1998
- P. Maandag  
*Parkeren in Utrecht, over de juridische aspecten van betaald parkeren en de beïnvloeding  
van woon-werkverkeer*, Utrecht 1993
- E.M.I. Martens, M.P. Hacking, M.P.H. Huijben  
*De politieverkeerstaak en tijd voor toezicht*, Utrecht 1998
- R. Methorst, J. Pieters en W. Vermeulen  
*De straat van de toekomst, een studie naar de haalbaarheid van het stellen van functie-eisen  
aan wegen, achtergronddocumentatie voor de studiedag van de Voetgangersvereniging op  
30 november 1994*, Den Haag 1994
- A.W. Onneweer  
*Effecten van bestuurlijke boetes*, Zwolle 1995
- M. Oosterdijk  
*Parkeerbelasting..., de ene gemeente is de andere niet*, Groningen 1997
- R.J. Polak  
*Inleiding Wegenverkeersrecht*, Zwolle 1986
- Van der Pot, Donner  
*Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle 1995
- J.C.N. Raadschelders en Th. A. J. Toonen  
*Waterschappen in Nederland, Een bestuurskundige verkenning van de institutionele  
ontwikkeling*, Hilversum 1993
- J. de Ridder  
*De externe besturing van de politie: Over belemmeringen voor een integrale besturing van  
de regiokorpsen*, Beleidswetenschap 1999-3
- J. de Ridder  
*De integrale milieuvergunning: Institutioneel kader voor creatief milieubeleid*,  
beleidswetenschap 1999-1
- J. de Ridder  
*Ministeriële verantwoordelijkheid in politiek-ambtelijke verhoudingen*, in: D.J. Elzinga  
*Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle 1994
- A.B. Ringeling  
*Beleidsvrijheid van ambtenaren*, Alphen aan den Rijn 1978
- U. Rosenthal, G.J.N. Bruinsma, E.R. Muller, E.J. van der Torte en A.W. de Vries  
*Evaluatie Politiewet 1993, Diepte-onderzoek*, Den Haag 1998
- P.M. van Russen Groen (red.)  
*80 op de Ruit?, Juridisch advies ten behoeve van de Stadsregio Rotterdam over het ROM-  
project 'Verlaging rijnsnelheden personenauto's'*, Rotterdam 1995
- V. Sabee en W.M.E.H. Beijers  
*Evaluatie Parconexperiment*, WODC 1996
- D. Schut  
*Verkeersmaatregelen op zoek naar subsidie*, Groningen 1992
- J. Simmelink  
*Parkeervoorschriften, versnippering van de handhaving*, Verkeersrecht 1997 nr. 15

- L.A. van Splunder  
*Politie in de staat*, Almelo 1997
- Van Twist, Bagchus en Verhaak  
*Kerndepartementen op afstand*, Delft 1996
- J.A.M.M. Vissers, M.I. Zeilstra en H.J. Fokkema  
*De politieverkeerstaak na de reorganisatie*, Traffic Test 1995
- C.D. van der Vijver en P.J. Zeven (red.)  
*Verkeersregels, handhaving en verkeersveiligheid*, Arnhem 1991
- Van Wijk/ Konijnenbelt  
*Hoofdstukken van administratief recht*, 's Gravenhage 1999

## Beleidsstukken

- B&A Groep  
*Evaluatie taakuitvoering KLPD*, Den Haag 1998
- Binnenlandse Zaken  
*Staatsalmanak 1999*, Den Haag 1999
- Binnenlandse Zaken  
*Staatsalmanak 2000*, Den Haag 2000
- Bureau Verkeershandhaving  
*Voortgangsrapportage gebiedsprojecten 1999*, Bloemendaal 1999
- Centraal Justitieel Incassobureau  
*Jaarverslag 1998*
- Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving  
*Handhaving op niveau*, Deventer 1998
- Commissie heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving  
*Het Recht ten Uitvoer gelegd, oude en nieuwe instrumenten van rechtshandhaving*, Den Haag 1995
- Commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen  
*Rapport van de .....*, Den Haag 1983
- Interdepartementaal beleidsonderzoek verkeerstoezicht  
*Tijd voor Toezicht*, December 1997
- Gemeente Utrecht  
*Regioplan Verkeershandhaving Utrecht 1999*, Utrecht 1999
- Korps Landelijke politiediensten  
*Bestedingsplan KLPD 1999*
- Korps Landelijke politiediensten  
*Functie informatie formulier*, Divisie Mobiliteit 1998
- KPMG Management Consulting  
*De besturing van het KLPD*, Den Haag 1998
- Provincie Groningen  
*Mobiliteitsplan*, Groningen 1994
- Raad voor het openbaar bestuur  
*Op de handhaving beschouwd, toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur*, Den Haag 1998
- Raad voor het openbaar bestuur  
*Bijzondere opsporingsdiensten*, Den Haag 1999
- Raad voor verkeer en waterstaat  
*Voetgangers in verkeer en vervoer*, Den Haag 1996
- Rijkswaterstaat  
*Jaarbericht Rijkswaterstaat 1999*, Den Haag 1999
- Rijkswaterstaat  
*Meerjarenprogramma verkeersveiligheid '96-00*, Den Haag 1996

**Rijkswaterstaat***Voortgangsrapportage meerjarenprogramma verkeersveiligheid*, Den Haag 1998**Ruimtelijke ordening en Economische Zaken***Dienstbegroting 2000*, Den Haag 2000**SWOV***Kerncijfers over de veiligheid*, Website SWOV 1999**Vereniging Nederlandse Gemeenten***Parkeerbeheer loont*, Den Haag 1997**Voetgangersvereniging***De positie van de voetganger belicht*, Den Haag 1994**Voetgangersvereniging***Mobiliteits en verkeersveiligheidscijfers*, Den Haag 1994**V&W, VROM, EZ, LNV, IPO, VNG, kaderwetgebieden***Perspectievennota verkeer en vervoer*, Den Haag 1999**Verkeer en Waterstaat***Meerjarenprogramma infrastructuur en transport*, Den Haag 1998**Verkeer en Waterstaat***Verkeer en vervoer, Regionaal, Decentraal en Integraal*, Den Haag 1999**Kamerstukken**

TK 1985-1986, 19 405

TK 1987-1988, 20 329, nr. 3

TK 1991-1992, 22 030

TK 1991-1992, 22 476, nr.3

TK 1993-1994, 23 400 VI, nr. 48

TK 1994-1995, 22 348, nr.5 en nr. 8

TK 1995-1996, 23 182, nr.5

TK 1995-1996, 24 802 (In juiste verhouding)

TK 1996-1997, 24 225, nr.9

TK 1997-1998, 25 927

TK 1998-1999, 26 345

TK 1998-1999, 26 461, nr.3

TK 1999-2000, 26 345

**Jurisprudentie**

Hof Amsterdam 8 december 1993, BB 1994, 37

Hof Arnhem 17 december 1993, BB 1994, 229

Hof Leeuwarden, 31 maart 1994, BB 1994, 401

Hof Den Haag, 8 februari 1994, BB 1995, 502

HR 24 september 1991, VR 1992, nr.102 pag. 239

HR 8 oktober 1993, NJ 1994, 46

HR 8 januari 1997, VR 1997, nr 53

HR 26 januari 1999, NJ 1999, nr.511

**Wetgeving**

|      |      |      |      |
|------|------|------|------|
| Awb  | 5:11 | 5:16 | 5:21 |
| 3:4  | 5:12 | 5:17 | 6:4  |
| 3:46 | 5:13 | 5:18 | 6:5  |
| 4:7  | 5:14 | 5:19 | 6:7  |
| 4:8  | 5:15 | 5:20 | 7:2  |

|                    |                        |                       |                 |
|--------------------|------------------------|-----------------------|-----------------|
| 7:10               | 234 lid 4              | 21 sub b              | 70              |
| 7:11               | 234 lid 6              | 22                    | 109             |
| 7:12               | 234 lid 8              | 22 sub a              |                 |
| 8:1                | 234 lid 9              | 24                    | <b>WVW 1994</b> |
|                    | 235                    | 25                    | 5               |
| <b>AWR</b>         | 235 lid 1              | 26                    | 6               |
| 25                 | 235 lid 3              | 27                    | 7               |
| 25 lid 1           | 235 lid 4              | 62                    | 9a              |
| 25 lid 4           | 235 lid 5              | 63                    | 9b              |
| 26 lid 1           | 235 lid 8              | 63a                   | 15              |
| 28                 |                        |                       | 16              |
|                    | <b>Grondwet</b>        | <b>Wetboek van</b>    | 17              |
| <b>BABW</b>        | 21                     | <b>Strafrecht</b>     | 18              |
| 24                 |                        | 74                    | 30              |
|                    | <b>Invorderingswet</b> | 74a                   | 160             |
| <b>BAHV</b>        | 1990                   | 180                   | 169             |
| 2                  | 12                     | 184                   | 177             |
| 3 lid 1            | 13                     |                       | 177 lid 1       |
| 3 lid 3            | 14                     | <b>Wetboek van</b>    | 181             |
| 22 lid 2           | 17                     | <b>Strafvordering</b> |                 |
| 35                 | 17 lid 1               | 1                     |                 |
| <b>Besl. Gem.</b>  | 17 lid 2               | 52                    |                 |
| <b>Parkeerbel.</b> |                        | 53                    |                 |
| 3                  | <b>Politiewet 1993</b> | 96                    |                 |
|                    | 2                      | 140                   |                 |
| <b>Compt.wet</b>   | 12 lid 1               | 141                   |                 |
| 70                 | 13 lid 1               | 142                   |                 |
|                    | 14                     | 142 lid 2             |                 |
| <b>EVRM</b>        | 22                     | 167                   |                 |
| 6                  | 30                     | 167 lid 1             |                 |
|                    | 31                     | 242                   |                 |
| <b>Gemeentewet</b> | 36 lid 2               | 242 lid 1             |                 |
| 108                | 39 lid 1               | 338                   |                 |
| 132 lid 6          | 40 lid 7               | 344 lid 2             |                 |
| 135                | 41 lid 2               | 344 lid 2             |                 |
| 149                | 41 lid 3               | 348                   |                 |
| 203                | 44 lid 1               | 350                   |                 |
| 216                |                        | 358                   |                 |
| 217                | <b>Planwet verkeer</b> | 426                   |                 |
| 218                | <b>en vervoer</b>      | 427                   |                 |
| 218 lid 1          | 5                      | 553                   |                 |
| 218 lid 2          |                        |                       |                 |
| 218 lid 4          | <b>Provinciewet</b>    | <b>WAHV</b>           |                 |
| 218b               | 105 lid 1              | 2 lid 2               |                 |
| 225                | 110                    | 3                     |                 |
| 225 lid 1 sub a    | 132                    | 3 lid 2               |                 |
| 225 lid 1 sub b    | 135                    | 3 lid 3               |                 |
| 225 lid 5          | 207                    | 3 lid 4               |                 |
| 225 lid 7          |                        | 4                     |                 |
| 231                | <b>RO</b>              | 5                     |                 |
| 231 lid 2 sub c    | 4                      | 8                     |                 |
| 232                |                        | 34                    |                 |
| 232 lid 2 sub a    | <b>RVV 1990</b>        |                       |                 |
| 234                | 20 sub b               | <b>Waterschapswet</b> |                 |
| 234 lid 2a         | 21 sub a               | 57                    |                 |

**Bijlagen**

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| Bijlage 1  | Lijst van informanten                            | 299 |
| Bijlage 2  | Begeleidingscommissie                            | 301 |
| Bijlage 3  | Stuurgroep                                       | 303 |
| Bijlage 4  | Organisatieschema ministerie V&W                 | 305 |
| Bijlage 5  | Organisatieschema Rijkswaterstaat                | 307 |
| Bijlage 6  | Organisatieschema KLPD                           | 309 |
| Bijlage 7  | Organisatieschema Divisie Mobiliteit             | 311 |
| Bijlage 8  | Organisatieschema CJIB                           | 313 |
| Bijlage 9  | Organisatieschema RWS sub-variant A1             | 315 |
| Bijlage 10 | Organisatieschema RWS sub-variant A2             | 317 |
| Bijlage 11 | Instroom mulderzaken 1998                        | 319 |
| Bijlage 12 | Overzicht gemeenten met betaald/fiscaal parkeren | 321 |
| Bijlage 13 | Organisatievormen sub-variant B1, 2              | 323 |
| Bijlage 14 | Tabel 9.3: Bestuurlijke kansen en risico's       | 325 |

## Bijlage 1

### *Lijst van informanten*

|                    |  |
|--------------------|--|
| S.T.C. Bouhuijzen  | Beleidsmedewerker, Bureau Verkeershandhaving   |
| W. van Dorp        | Afdeling Verkeersbeleid, Provincie Utrecht   |
| M. van Dijk        | Vakgroep Verkeer, Gemeente Urecht  |
| G.J. Dusseljee     | Chef Parkeerbrigade, Regiopolitie Groningen  |
| H. Haitink         | Coördinator Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Groningen  |
| G.B.M. ten Have    | Chef Functionele Eenheid Executieve Ondersteuning, Politie Groningen   |
| S.A. Flikweert     | Coördinator bedrijfsvoering afdeling bijzondere taken, divisie Mobiliteit, Korps Landelijke Politiediensten  |
| H.C.A. van Grieken | Projectleider Parkeren, Regiopolitie Utrecht, District Paarendveld   |
| F. Groot           | Chef Parkeerpolitie, Regiopolitie Utrecht, District Paarendveld  |
| C.C.A. Klinkenberg | Beleidsmedewerker verkeer en vervoer, regionale directie Noord-Nederland, Directoraat-generaal Rijkswaterstaat, ministerie van Verkeer en Waterstaat |
| A.J.F. van Kuik    | Parkeerbeheer, Dienst RO/EZ, Gemeente Groningen  |
| M. Peereboom       | Directeur financiële economische beleidsvorming, divisie Mobiliteit, Korps Landelijke Politiediensten  |
| F. Riechelmann     | Strategie en Beleid, Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer, Gemeente Amsterdam   |
| G. Schermers       | Projectleider 30-60, Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer  |
| R.H. Schouten      | Directie verkeersveiligheid en voertuig, Directoraat-generaal Personenvervoer  |
| H. Solly           | Regionale Verkeersdienst IJsselstein, Politie Utrecht  |
| J. Spee            | Officier van Justitie, Landelijk coördinator verkeershandhaving  |
| G. Sprienstra      | Ontwikkelaar management-informatie, Centraal Justitieel Incassobureau  |
| J.M. Spronsen      | Accountmanager OM-ZM, Centraal Justitieel Incassobureau  |

|                 |   |
|-----------------|---|
| R. Staijen      | Voormalig directeur afdeling bijzondere taken, divisie Mobiliteit, Korps Landelijke Politiediensten |
| A. van der Wal  | Klantbeheer Wegen Noord, Provincie Groningen  |
| G. Weedersteyn  | Directoraat-generaal Personenvervoer, ministerie van Verkeer en Waterstaat                          |
| M. van der Weij | Beleidsmedewerker Verkeer, Gemeente Groningen   |
| M. Zeilstra     | Parkeerbedrijf, Gemeente Utrecht (telefonisch interview)  |
| A. Zielhorst    | Afdeling Communicatie, Stadstoezicht, Gemeente Amsterdam (telefonisch interview)                    |

## Bijlage 2

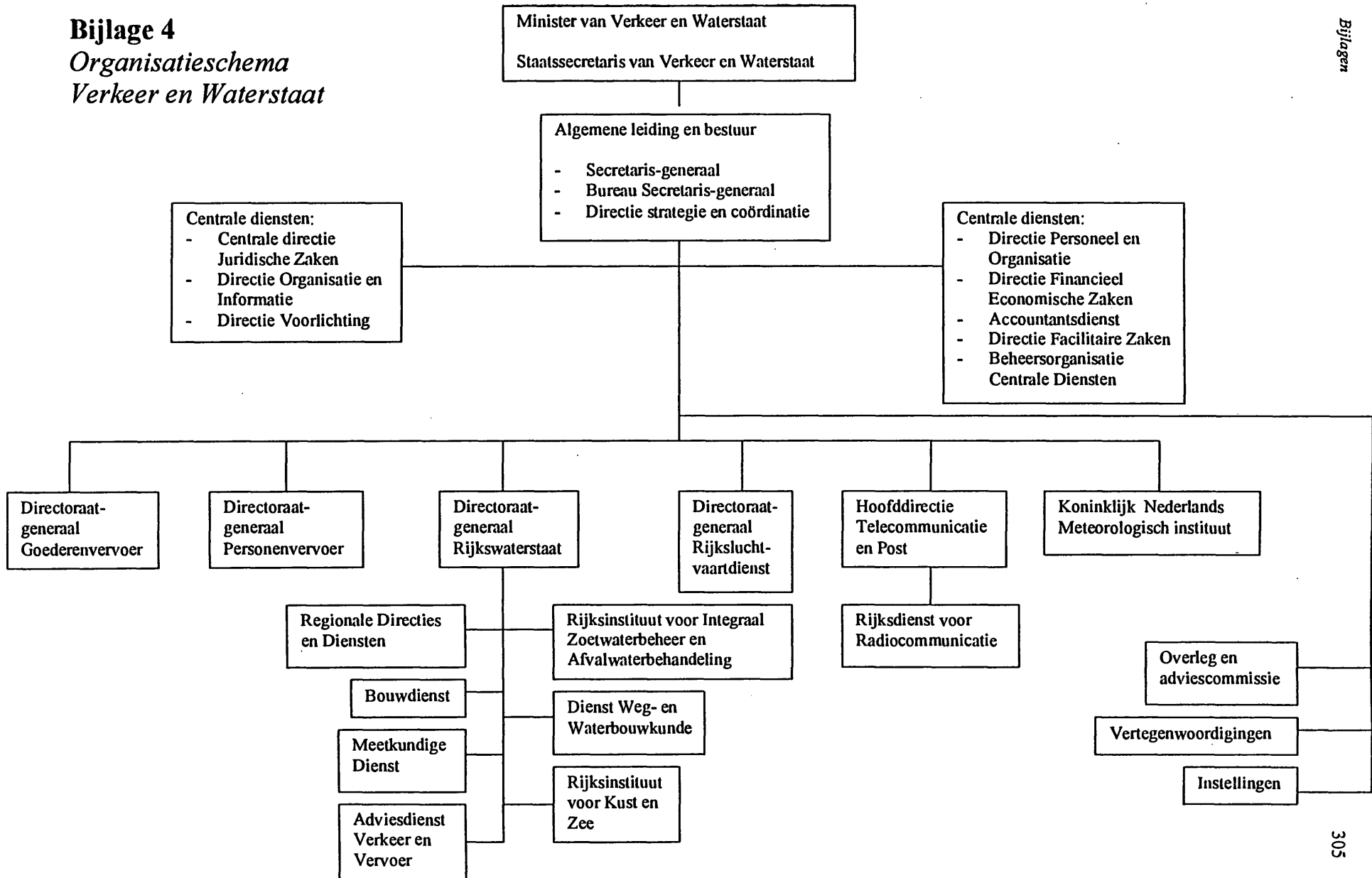
### *Begeleidingscommissie*

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| Mr drs. R.K. Visser (voorzitter) | Ministerie van Algemene Zaken, Kabinet van de Minister-President                       |
| Drs. H.A.J. van Haaren           | Vereniging van Nederlandse Gemeenten   |
| Mr W.H. de Jongste               | Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum          |
| Drs. A. Mulder                   | Ministerie van Financiën, Directie Inspectie der Rijksfinanciën                        |
| Drs. W.H. Pohl                   | Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Rechtshandhaving                         |
| Mr R.H. Schouten                 | Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Personenvervoer             |
| Ing. P.W.M. Snoeren              | Interprovinciaal Overleg, Adviseur verkeersveiligheid                                  |
| Mr J. Spee                       | Officier van Justitie, Landelijke coördinator verkeershandhaving                       |
| Drs. J. van der Steen            | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Politie             |
| Drs. D.V. van Straalen           | Ministerie van Justitie, Directie Financieel-economische Zaken                         |
| Drs. J. Swank                    | Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Rechtshandhaving, Senior beleidsadviseur |

**Bijlage 3**  
*Stuurgroep*

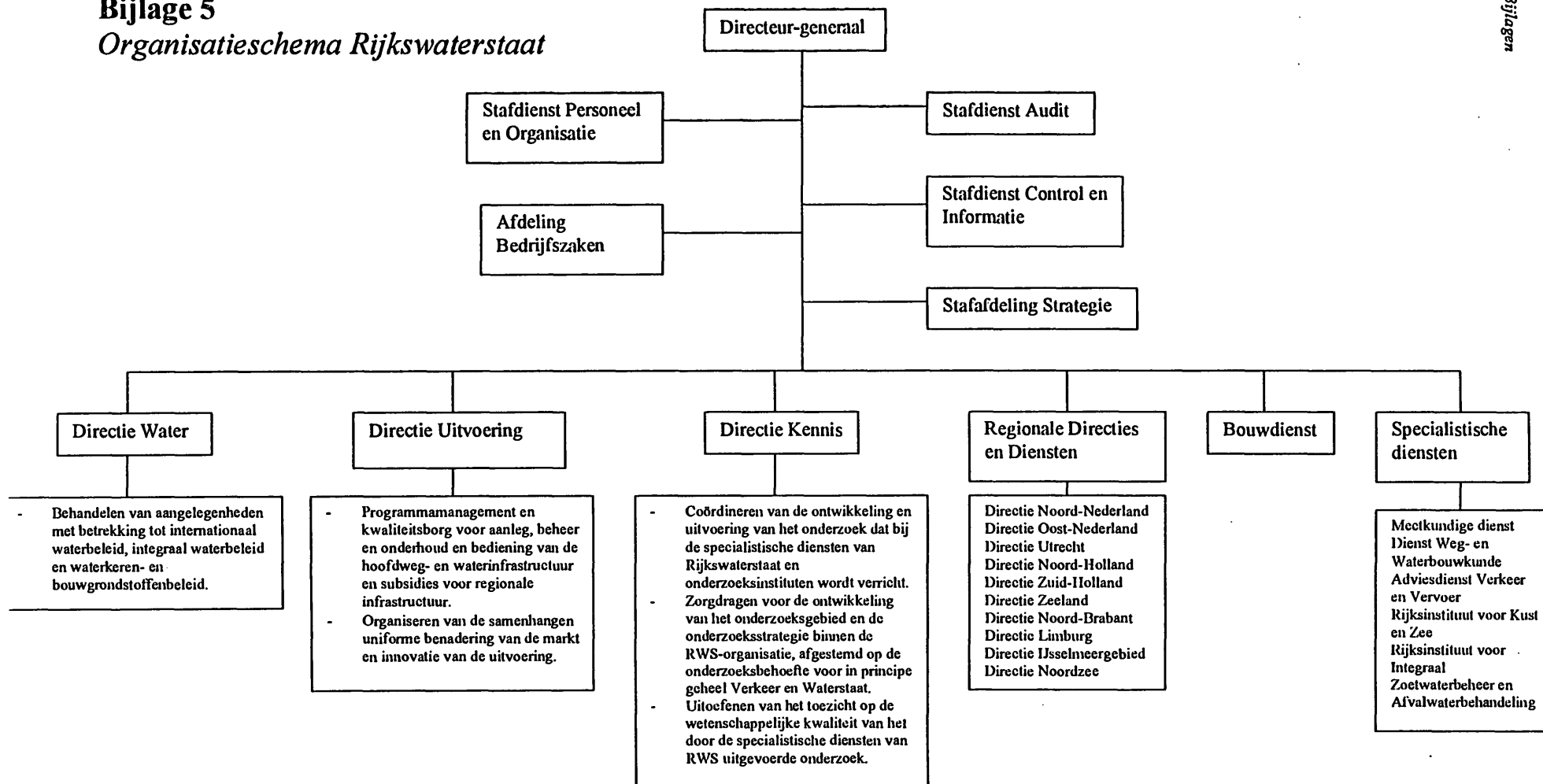
|                       |  |
|-----------------------|--|
| Drs. B.R. Barten      | Ministerie van Financiën, Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting       |
| Mr W. de Boer         | Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Personenvervoer |
| J. Boeve              | Unie van Waterschappen, Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden      |
| Mr H.C.J.L. Borghouts | Ministerie van Justitie  |
| Mr T. van Daalen      | Openbaar Ministerie, Parket Generaal                                       |
| Ing. J.L. Hennekeij   | Interprovinciaal Overleg, Provincie Zeeland                                |
| A.H. Meerburg         | Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Burgemeester Gemeente Alkemade       |
| P. Tieleman           | Politie, Korps Zuid-Holland-Zuid   |
| Mr J. Vrolijk         | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Politie |

**Bijlage 4**  
*Organisatieschema*  
*Verkeer en Waterstaat*

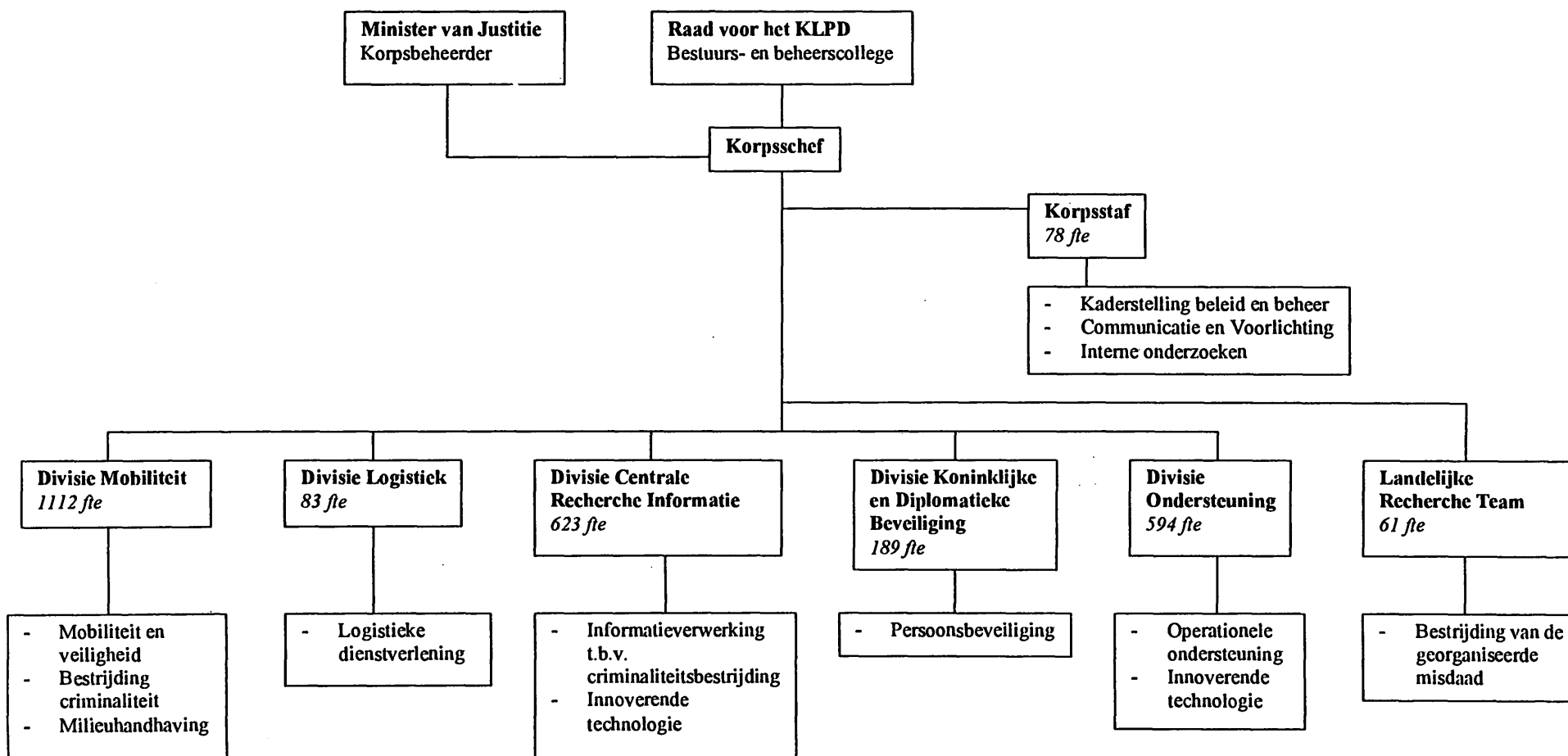


## Bijlage 5

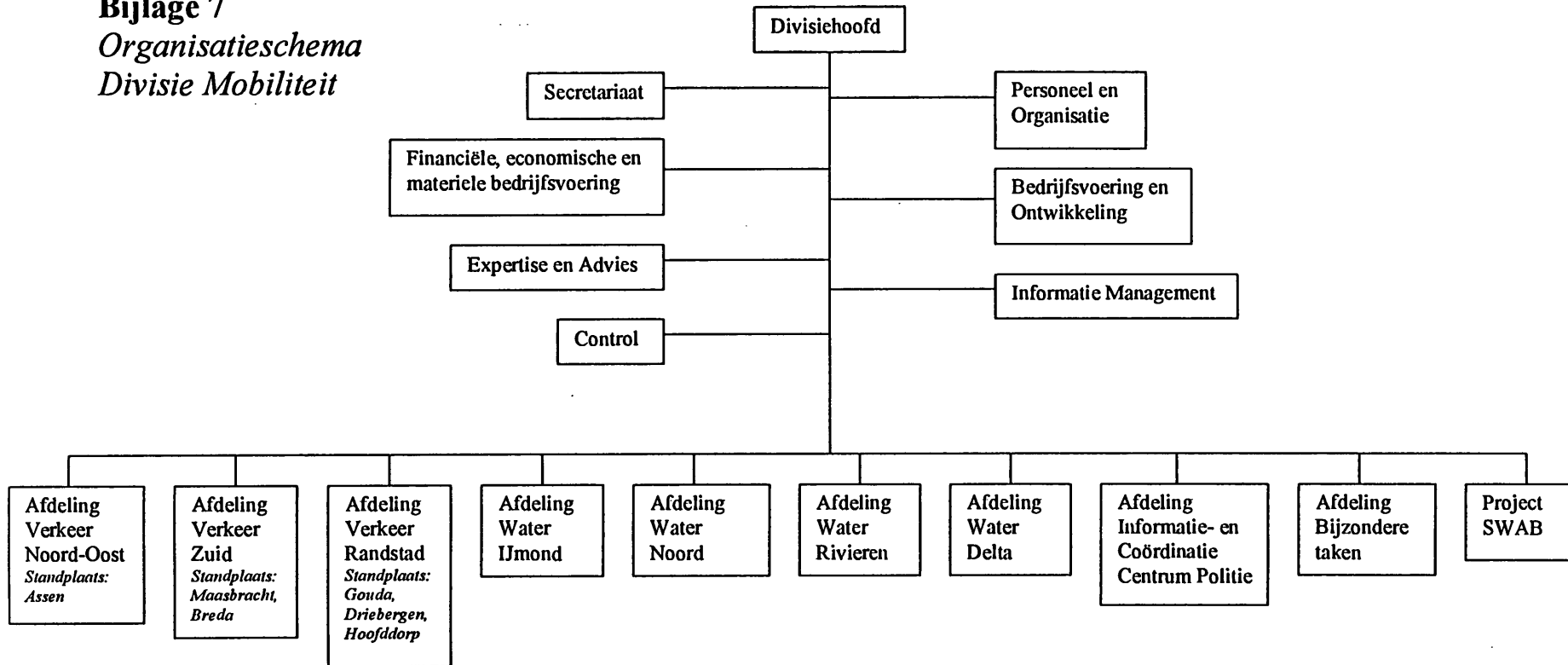
### Organisatieschema Rijkswaterstaat



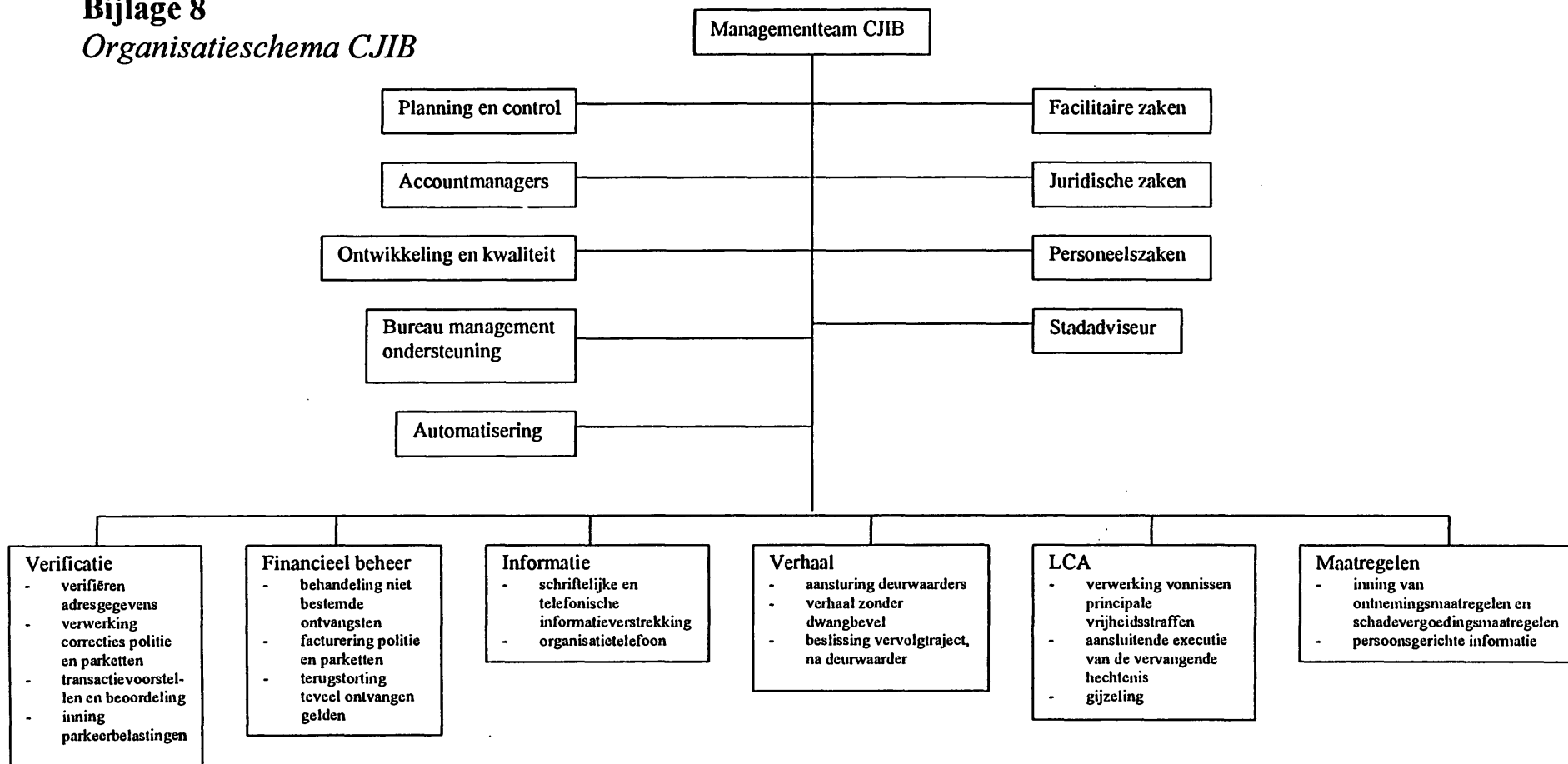
**Bijlage 6**  
*Organisatieschema Korps Landelijke Politiediensten*



**Bijlage 7**  
**Organisatieschema**  
**Divisie Mobiliteit**



**Bijlage 8**  
*Organisatieschema CJIB*



### Bijlage 9

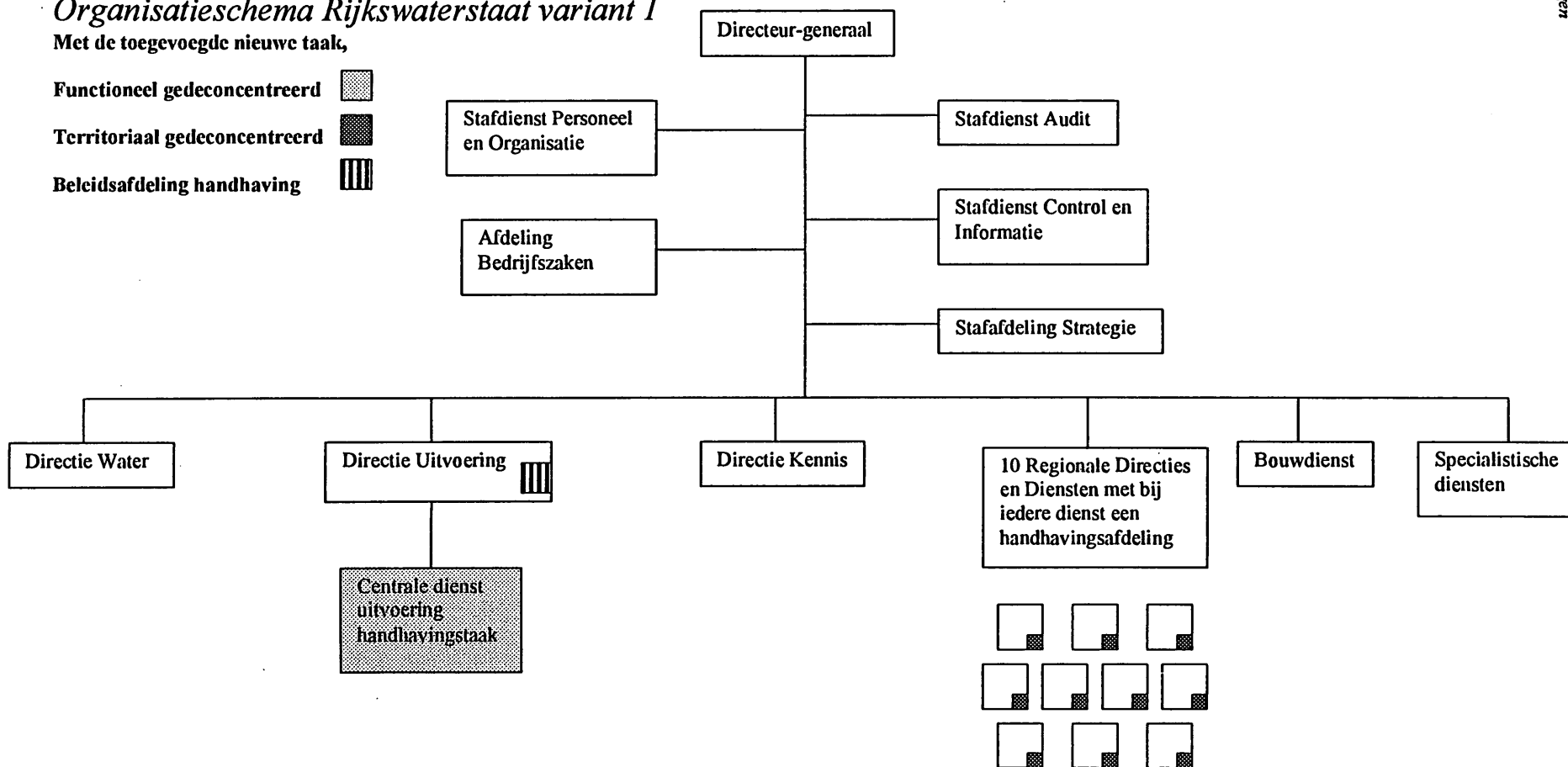
### Organisatieschema Rijkswaterstaat variant 1

Met de toegevoegde nieuwe taak,

Functioneel gedeconcentreerd 

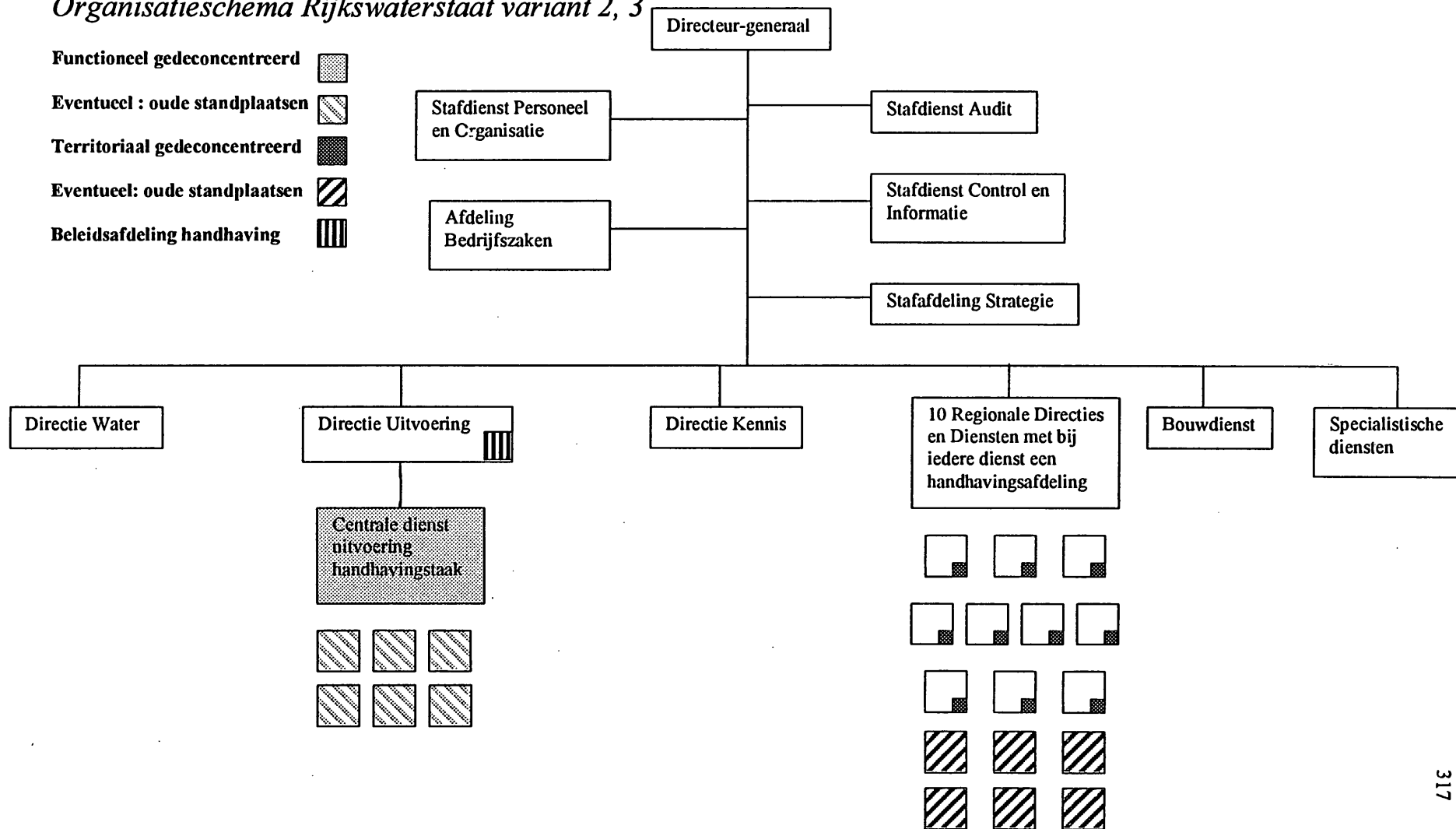
Territoriaal gedeconcentreerd 

Belcidsafdeling handhaving 



# Bijlage 10

## Organisatieschema Rijkswaterstaat variant 2, 3



| Politieregio              | Aantal           | Snelheid         | Parkeren       | Roodlicht      | Overigen       | % Staandhouding |
|---------------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Groningen                 | 307.653          | 227.625          | 38.179         | 18.736         | 23.113         | 6.2 %           |
| Friesland                 | 154.295          | 113.301          | 20.128         | 3.657          | 17.209         | 10.2 %          |
| Drenthe                   | 66.802           | 49.898           | 7.702          | .913           | 8.289          | 10.4 %          |
| Ijsselland                | 159.782          | 121.032          | 22.305         | 1.844          | 14.601         | 8.9 %           |
| Twente                    | 96.929           | 55.391           | 17.446         | 3.474          | 20.618         | 22.0 %          |
| Noord- en Oost Gelderland | 166.863          | 111.052          | 27.417         | 3.332          | 25.062         | 15.3 %          |
| Gelderland-Midden         | 185.677          | 128.594          | 32.448         | 6.567          | 18.068         | 8.2 %           |
| Gelderland-Zuid           | 86.653           | 50.458           | 22.330         | 3.119          | 10.746         | 11.5 %          |
| Utrecht                   | 249.413          | 94.980           | 64.726         | 28.412         | 61.295         | 26.4 %          |
| Noord-Holland-Noord       | 92.839           | 43.732           | 25.789         | 4.918          | 18.400         | 23.1 %          |
| Zaantstreek-Waterland     | 66.987           | 38.296           | 12.640         | 3.053          | 12.998         | 16.1 %          |
| Kennemerland              | 131.937          | 75.783           | 31.784         | 6.957          | 17.413         | 11.4 %          |
| Amsterdam-Amstelland      | 503.445          | 307.984          | 132.044        | 17.720         | 45.697         | 7.6 %           |
| Gooi en Vechtstreek       | 72.129           | 45.425           | 15.360         | 4.195          | 7.149          | 8.7 %           |
| Haaglanden                | 321.814          | 145.352          | 71.956         | 49.376         | 55.130         | 18.5 %          |
| Hollands-Midden           | 162.223          | 112.960          | 22.123         | 7.182          | 19.958         | 9.7 %           |
| Rotterdam-Rijnmond        | 290.047          | 128.736          | 82.695         | 20.455         | 58.161         | 16.9 %          |
| Zuid-Holland-Zuid         | 182.095          | 139.738          | 21.564         | 4.062          | 16.731         | 8.3 %           |
| Zeeland                   | 91.809           | 52.809           | 20.088         | 3.891          | 15.018         | 15.1 %          |
| Midden- en West-Brabant   | 240.241          | 169.334          | 43.401         | 5.578          | 21.928         | 8.9 %           |
| Brabant-Noord             | 110.593          | 48.978           | 25.129         | 7.220          | 29.266         | 21.9 %          |
| Brabant-Zuid-Oost         | 156.344          | 80.210           | 41.239         | 10.363         | 24.532         | 14.0 %          |
| Limburg-Noord             | 98.404           | 63.672           | 17.384         | 2.237          | 15.111         | 16.9 %          |
| Limburg-Zuid              | 121.484          | 77.341           | 15.144         | 6.369          | 22.630         | 23.1 %          |
| Flevoland                 | 209.308          | 198.579          | 4.864          | .480           | 5.385          | 2.6 %           |
| KLPD                      | 792.951          | 722.348          | .079           | 1.052          | 69.472         | 11.7 %          |
| Koninklijke Marechaussee  | 35.288           | 18.148           | 5.972          | 1.437          | 9.731          | 33.7 %          |
| Parkeerpolicie            | 35.455           | 0                | 34.959         | 38             | .458           | 0.2 %           |
| RDW                       | 64.012           | 0                | 0              | 0              | 64.012         | 0.0 %           |
| Spoorwegpolitie           | 2.153            | 2                | 1.309          | 747            | .095           | 14.9 %          |
| <b>Totaal</b>             | <b>5.255.625</b> | <b>3.421.758</b> | <b>878.204</b> | <b>227.387</b> | <b>728.276</b> | <b>12.6 %</b>   |

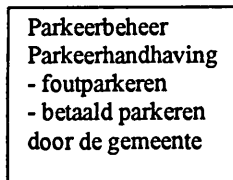
**Bijlage 11 Instroom WAHV-zaken in 1998**

**Bijlage 12***Overzicht gemeenten met betaald/fiscaal parkeren*

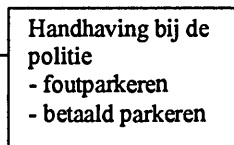
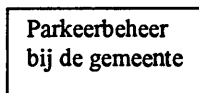
|                       |                    |                        |
|-----------------------|--------------------|------------------------|
| Alkmaar               | Haaksbergen        | Termeuzen              |
| Almelo                | Haarlem            | Texel                  |
| Alphen aan den Rijn   | Haarlemmermeer     | Thorn                  |
| Amersfoort            | Hardenberg         | Tiel                   |
| Amstelveen            | Harderwijk         | Tilburg                |
| Amsterdam             | Harlingen          | Uden                   |
| Apeldoorn             | Heemstede          | Utrecht                |
| Arnhem                | Heerlen            | Vaals                  |
| Assen                 | Helmond            | Valkenburg aan de Geul |
| Barneveld             | Hengelo            | Valkenswaard           |
| Bergen aan Zee        | Hilversum          | Veendam                |
| Bergen op Zoom        | Hoogeveen          | Veendam                |
| Beverwijk             | Hoom               | Veenendaal             |
| Bolsward              | Hulst              | Veere                  |
| Boxtel                | Kampen             | Velsen                 |
| Breda                 | Katwijk            | Venlo                  |
| Breukelen             | Kerkrade           | Venray                 |
| Bussum                | Leerdam            | Vlaardingen            |
| Capelle aan de IJssel | Leeuwarden         | Vlissingen             |
| Cuijk                 | Leiden             | Voorburg               |
| Culemborg             | Lelystad           | Waalwijk               |
| De Grevelingen        | Lochem             | Wageningen             |
| De Ronde Venen        | Maastricht         | Waterand               |
| Delft                 | Meppel             | Weert                  |
| Delfzijl              | Middelbrug         | Weesp                  |
| Den Bosch             | Nijkerk            | Winschoten             |
| Den Haag              | Nijmegen           | Woerden                |
| Den Helder            | Noordwijk          | Zaanstad               |
| Deurne                | Oisterwijk         | Zaltbommel             |
| Deventer              | Oldenzaal          | Zandvoort              |
| Doesburg              | Oostburg           | Zeist                  |
| Doetinchem            | Oosterhout         | Zijpe                  |
| Dongeradeel           | Ootmarsum          | Zoetermeer             |
| Dordrecht             | Oss                | Zutphen                |
| Dronten               | Purmerend          | Zwolle                 |
| Ede                   | Rheden             |                        |
| Egmond aan Zee        | Ridderkerk         |                        |
| Eindhoven             | Rijswijk           |                        |
| Emmen                 | Roermond           |                        |
| Enschede              | Roosendaal         |                        |
| Etten-Leur            | Rotterdam          |                        |
| Franekeradeel         | Schiedam           |                        |
| Geldermalsen          | Schoorl            |                        |
| Geldrop               | Schouwen-Duiveland |                        |
| Geleen                | Sittard            |                        |
| Goes                  | Sluis-Aardenburg   |                        |
| Gorinchem             | Smallingerland     |                        |
| Gouda                 | Sneek              |                        |
| Groningen             | Spijkensisse       |                        |
| Gulpen                | Steenwijk          |                        |

## Bijlage 13

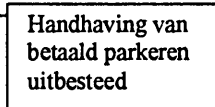
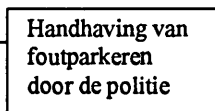
### Organisatievormen sub-variant B1, 2



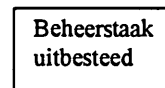
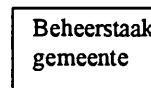
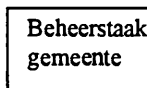
1a Geïntegreerde parkeerdienst van de gemeente, met een geconcentreerde handhaving onder verantwoordelijkheid van de gemeente.



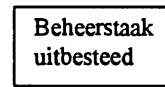
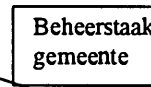
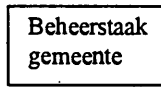
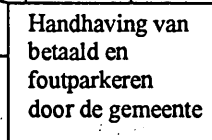
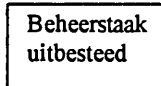
1b Geïntegreerd parkeerbeheer bij de gemeente en een geïntegreerde handhavingsdienst bij de politie.



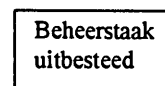
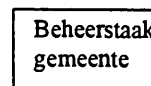
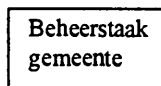
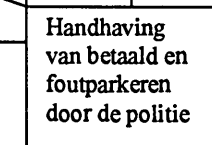
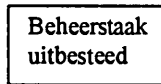
1c Geïntegreerd parkeerbeheer bij de gemeente en een versnipperde handhaving, verdeeld over gemeente, politie en een private instelling



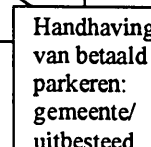
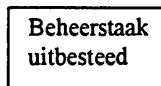
2a Versnipperd beheer over gemeente, private instelling en eventueel politie. De handhaving is geïntegreerd binnen een gemeentelijke dienst.



2b Versnipperd beheer over gemeente, private instellingen en eventueel politie. De handhaving is geïntegreerd onder verantwoordelijkheid van de politie.



2c Parkeerbeheer versnipperd over gemeente, politie en private instellingen. De handhaving is ook versnipperd over gemeente, politie en private instellingen



## Bijlage 14

## Tabel 9.3: Bestuurlijke kansen en risico's

Tabel 9.2: sub-varianten van de tweede variant van bestuurlijke verkeershandhaving

De verschillende organisatievormen worden als volgt aangeduid:

Geïntegreerd beheer = C Geïntegreerde handhaving bij gemeente = Ag  
 Geïntegreerde handhaving bij de politie = Ap  
 Versnipperd beheer = D Versnipperde handhaving = B

|                                       | Huidige situatie  |   | Variant B1   |  | Variant B2   |             |
|---------------------------------------|---|---|--|--|--|-------------|
| Aansturing handhaver                  | Ag: Beslisbevoegdheid gedeeld   | R   | Ag: Beslisbevoegdheid volledig   | K  | Ag: Beslisbevoegdheid gedeeld, uitvoering verspreid  | R           |
|                                       | Ap: Beslisbevoegdheid gedeeld   | R   | Ap: Beslisbevoegdheid gemeente, uitvoering politie   | R  | Ap: Beslisbevoegdheid gedeeld  | R           |
|                                       | B: Beslisbevoegdheid en uitvoering gedeeld  | R   | B: Beslisbevoegdheid gemeente, uitvoering verspreid  | R  | B: Beslisbevoegdheid gedeeld, uitvoering verspreid   | R           |
|                                       |   |   | Mogelijkheid van toezicht door officier kan gekozen worden   | R  | Mogelijkheid van toezicht door officier kan gekozen worden   | R           |
|                                       | Ag: Financiering door gemeente  | K   | Ag: Financiering door gemeente   | K  | Ag: Financiering door gemeente, overige delen financiering door politie                                | R           |
|                                       | Ap: Financiering door gemeente/ gekozen kan worden voor een deel van de financiering door de politie, gebeurt vaak niet | K<br>R  | Ap: Financiering door gemeente   | K  | Ap: Financiering door gemeente, overige delen door politie   | R           |
|                                       | B: Financiering door gemeente en politie  | R   | B: Financiering door gemeente  | K  | B: Financiering door gemeente en politie   | R           |
|                                       | Gemeente: Verantwoording in verslagen en ambtelijke hiërarchie  | K   | Gemeente: Verantwoording in stukken en ambtelijke hiërarchie   | K  | Gemeente: Verantwoording in stukken en ambtelijke hiërarchie   | K           |
|                                       | Politie: Verantwoording in stukken  | R   | Uitbesteed aan politie of particulieren: Verantwoording in contract, sanctie is verbreken van contract | K  | Politie: Verantwoording in stukken   | R           |
|                                       | Particulier: Verantwoording vastgelegd in contract  | K   |  |  | Uitbesteed aan politie of particulier: Verantwoording in contract en sanctie is verbreken van contract | K           |
| Toezicht van de officier van justitie | R   | Mogelijkheid van toezicht door de officier kan gekozen worden | R  | Mogelijkheid van toezicht door officier bij gemeente, en toezicht door officier op politie | R  |             |
| Ag: Meerdere systemen                 | R   | Ag: Gemeente systeem  | K  | Ag: Meerdere systemen  | R  |             |
| Ap: Meerdere systemen                 | R   | Ap: Uitbestedingssysteem                                      | K  | Ap: Meerdere systemen  | R  |             |
| B: Meerdere systemen                  | R   | B: Meerdere systemen  | R  | B: Meerdere systemen   | R  |             |
| Verantwoording aan de burger          | Ag: Gemeenteraad  | K   | Ag: Gemeenteraad   | K  | Ag: Gemeenteraad   | K           |
|                                       | Ap: Gemeenteraad<br>K schakel naar andere organisatie   | K<br>R  | Ap: Gemeenteraad<br>K schakel naar andere organisatie  | K<br>R   | Ap: Gemeenteraad<br>K schakel naar andere organisatie  | K<br>R      |
|                                       | B: Gemeenteraad<br>K meerdere actoren<br>K schakel naar andere organisatie  | K<br>R<br>R   | B: Gemeenteraad<br>K meerdere actoren<br>K schakel naar andere organisatie                             | K<br>R<br>R  | B: Gemeenteraad<br>K meerdere actoren<br>K schakel naar andere organisatie                             | K<br>R<br>R |
| Deskundigheid van organisatie         | Ag: Gericht op handhaving   | K   | Ag: Gericht op handhaving  | K  | Ag: Gericht op handhaving  | K           |
|                                       | Hoge prioriteit   | K   | Hoge prioriteit  | K  | Hoge prioriteit  | K           |
|                                       | Aard taak anders  | R   | Aard taak anders   | R  | Aard taak anders   | R           |

|  |  |  |  |   |  |             |
|--|--|--|--|---|--|-------------|
|  | Ap: Gericht op handhaving<br>Hoge prioriteit<br>Aard taak passend  | K<br>K<br>K  | Ap: Gericht op handhaving<br>Hoge prioriteit<br>Aard taak passend  | K<br>K<br>K   | Ap: Gericht op handhaving<br>Hoge prioriteit<br>Aard taak passend  | K<br>K<br>K |
|  | B: Onderdelen niet gericht<br>op handhaving<br>Lagere prioriteit<br>Aard taak verschillend<br>/passend                     | R<br>R<br>R  | B: Onderdelen niet gericht<br>op handhaving<br>Lagere prioriteit<br>Aard taak verschillend<br>/passend                     | R<br>R<br>R   | B: Onderdelen niet gericht<br>op handhaving<br>Lagere prioriteit<br>Aard taak verschillend<br>/passend                     | R<br>R<br>R |
| <b>Deskundigheid<br/>ten aanzien van<br/>de handhaving</b>       | Gemeente: enkele jaren<br>ervaring met surveillance  | K<br>/<br>R  | Gemeente: enkele jaren<br>ervaring met surveillance  | K<br>/<br>R   | Gemeente: enkele jaren<br>ervaring met surveillance  | K<br>/<br>R |
|  | Politie: ruime ervaring  | K  | Politie: ruime ervaring  | K   | Politie: ruime ervaring  | K           |
|  | Particulier: hangt van bedrijf<br>af   | K<br>/<br>R  | Particulier: hangt van bedrijf<br>af   | K<br>/<br>R   | Particulier: hangt van bedrijf<br>af   | K<br>/<br>R |
|  | Betaald parkeren: het zijn<br>van (on)bezoldigd<br>gemeenteambtenaar   | K  | Betaald parkeren en<br>foutparkeren:<br>toezichtbevoegdheid en het<br>zijn van gemeenteambtenaar                           | K   | Betaald parkeren en<br>mulderfeiten:<br>toezichtbevoegdheid en het<br>zijn van gemeenteambtenaar                           | K           |
|  | Foutparkeren: alleen<br>ambtenaren met<br>opsporingsbevoegdheid zijn<br>aangewezen   | R  | Keuze voor opsporing nog<br>steeds mogelijk  | R   | Overige verkeersfeiten en in<br>andere gebieden:<br>opsporingsambtenaren van<br>de politie                                 | R           |
|  | Gedeelde bevoegdheid   |  | Volledige bevoegdheid  |   | Keuze voor opsporing nog<br>steeds mogelijk  | R           |
|  | Opleiding tot boa nodig,<br>dure handhavers  | R<br>R   | Opleiding tot<br>toezichtambtenaar, wellicht<br>minder dure handhavers   | K<br>K  | Opleiding tot<br>toezichtambtenaar, wellicht<br>minder dure handhavers   | R<br>K      |
| Opleiding tot<br>parkeercontroleur<br>(LSOP/intem)               | K  | Opleiding tot<br>parkeercontroleur nodig<br>(LSOP/intem) | K  | Opleiding tot<br>verkeerscontroleur,<br>uitbreiden, duurder | R  |             |
| <b>Mogelijkheden<br/>voor effectiviteit<br/>en doelbereiking</b> | Ag: Gedeelde bevoegdheid<br>Uitvoering in één hand<br>Doelstelling organisatie<br>is beleidsdoelstelling                   | K<br>K<br>K  | Ag: Volledige bevoegdheid<br>Uitvoering in één hand<br>Doelstelling uitvoerder<br>is beleidsdoelstelling                   | K<br>K<br>K   | Ag: Gedeelde bevoegdheid<br>Uitvoering verdeeld<br>Doelstelling is<br>Beleidsdoelstelling                                  | R<br>R<br>K |
|  | Ap: Gedeelde bevoegdheid<br>Uitvoering in één hand<br>Doelstelling organisatie<br>niet beleidsdoelstelling                 | R<br>K<br>R  | Ap: Volledige bevoegdheid<br>Uitvoering in één hand<br>Doelstelling uitvoerder<br>niet beleidsdoelstelling                 | K<br>K<br>R   | Ap: Gedeelde bevoegdheid<br>Uitvoering door politie<br>Beleidsdoelstelling is<br>doelstelling uitvoerder                   | R<br>K<br>K |
|  | B: Gedeelde bevoegdheid<br>Uitvoering verspreid<br>Doelstelling verschilt per<br>Uitvoerder                                | R<br>R<br>R  | B: Volledige bevoegdheid<br>Uitvoering verspreid<br>Doelstelling verschilt per<br>uitvoerder                               | K<br>R<br>R   | B: Gedeelde bevoegdheid<br>Uitvoering verspreid<br>Doelstelling verschilt per<br>uitvoerder                                | R<br>R<br>R |
|  |  |  | Keus voor toezicht van de<br>officier van justitie is<br>mogelijk  | R   | Keus voor toezicht van de<br>officier van justitie is<br>mogelijk  | R           |
| <b>Afstemming<br/>beheer en<br/>handhaving</b>                   | C-Ag: Afstand kort   | K  | C-Ag: Afstand kort   | K   | C-Ag: Afstand kort   | K           |
|  | C-Ap: Afstand lang (andere<br>organisatie)   | R  | C-Ap: Afstand lang (andere<br>organisatie)   | R   | C-Ap: Afstand lang (andere<br>organisatie)   | R           |
|  | C-B: Afstand lang (andere<br>organisatie, meerdere<br>actoren)   | R  | C-B: Afstand lang (andere<br>organisatie, meerdere<br>actoren)   | R   | C-B: Afstand lang (andere<br>organisatie, meerdere<br>actoren)   | R           |
|  | D-Ag: Afstand lang<br>(meerdere actoren, andere<br>organisatie)  | R  | D-Ag: Afstand lang<br>(meerdere actoren, andere<br>organisatie)  | R   | D-Ag: Afstand lang<br>(meerdere actoren, andere<br>organisatie)  | R           |
|  | D-Ap: Afstand lang<br>(meerdere actoren, andere<br>organisatie)<br>D-B: Afstand lang (veel<br>actoren, andere organisatie) | R<br>R   | D-Ap: Afstand lang<br>(meerdere actoren, andere<br>organisatie)<br>D-B: Afstand lang (veel<br>actoren, andere organisatie) | R<br>R  | D-Ap: Afstand lang<br>(meerdere actoren, andere<br>organisatie)<br>D-B: Afstand lang (veel<br>actoren, andere organisatie) | R<br>R      |

|                          |   |                                 |   |                                 |  |       |
|--------------------------|---|---------------------------------|---|---------------------------------|--|-------|
|                          | Gemeente beleidsvrijheid (goedkeuring nodig)  | K                               | Gemeente beleidsvrijheid (goedkeuring nodig)  | K                               | Gemeente beleidsvrijheid (goedkeuring nodig)   | K     |
|                          | Politie beleidsvrijheid (gebonden aan beleidsplan)  | K                               | Politie beleidsvrijheid (gebonden aan beleidsplan)  | K                               | Politie beleidsvrijheid (gebonden aan beleidsplan)   | K     |
|                          | Particulier vastgelegd in contract  | K / R                           | Particulier vastgelegd in contract  | K / R                           | Particulier vastgelegd in contract   | K / R |
|                          | Afstemming nodig, onvolledige bevoegdheid van de actoren  | R                               | Afstemming niet nodig, volledige parkeerbevoegdheid   | K                               | Afstemming nodig, onvolledige bevoegdheid van de actoren   | R     |
|                          | Extra afstemming als ook de officier betrokken wordt  | R                               | Afstemming nodig als de officier bevoegdheid krijgt   | R                               | Extra afstemming als ook de officier betrokken wordt   | R     |
| <b>Handhavingsniveau</b> | Ag: Accent op naheffingsaanslagen   | 0                               | Ag: Accent op naheffingsaanslagen   | 0                               | Waarschijnlijk geen nadruk op mulderfeiten   | 0     |
|                          | Ap: Accent op foutparkeren  | 0                               | Ap: Accent op foutparkeren  | 0                               |  |       |
|                          | B: Meer naheffingsaanslagen   | 0                               | B: Zoals in contract, waarschijnlijk naheffingsaanslagen<br>Stijging indien een prikkel wordt toegediend    | 0<br>K                          | Stijging indien een prikkel wordt toegediend   | K     |
| <b>Totaaleffecten</b>    | Landelijk gezien geen eenheid in beleid en allocatie van middelen   | R                               | Landelijk gezien geen eenheid in beleid en allocatie van middelen   | R                               | Landelijk gezien geen eenheid in beleid en allocatie van middelen  | R     |
|                          | Geïntegreerde handhaving dan eenheid in beleid en evenredige allocatie van middelen binnen de gemeente      | K                               | Geïntegreerde handhaving dan eenheid in beleid en evenredige allocatie van middelen binnen de gemeente      | K                               | Geen eenheid in het handhavingsbeleid en een evenredige allocatie van middelen binnen de gemeente door gedeelde bevoegdheden | R     |
|                          | Versnipperde handhaving, dan geen eenheid in beleid en evenredige allocatie van middelen binnen de gemeente | R                               | Versnipperde handhaving, dan geen eenheid in beleid en evenredige allocatie van middelen binnen de gemeente | R                               |  |       |
|                          | Geen eenvoudig systeem<br>Eenvoudiger als geïntegreerde handhaving  | R<br>K                          | Eenvoudig systeem   | K                               | Ingewikkeld systeem  | R     |
|                          |   |                                 | Beperkte fusiekosten  | K                               | Fusiekosten, maar niet bedreigend voor kostendekkendheid   | K     |
|                          |   | Geen noemenswaardige left overs | K   | Geen noemenswaardige left overs | K  |       |