

Naar een optimaal verkeershandhavingsbeleid in Vlaanderen: een rechtseconomische analyse van lessen uit de veiligste landen

Liesbet Deben

PROMOTOR ▶ Prof. dr. L. Vereeck
ONDERZOEKSLIJN ▶ HANDHAVING EN BELEID
ONDERZOEKSGROEP ▶ LUC BMA, LUC DAM, PHL, VITO, VUB
RAPPORTNUMMER ▶ RA-2003-11

**UNIVERSITAIRE CAMPUS
GEBOUW D
B 3590 DIEPENBEEK**

T ▶ 011 26 81 90
F ▶ 011 26 87 11
E ▶ info@steunpuntverkeersveiligheid.be
I ▶ www.steunpuntverkeersveiligheid.be

Naar een optimaal verkeershandhavingsbeleid in Vlaanderen: een rechtseconomische analyse van lessen uit de veiligste landen

RA-2003-11

Liesbet Deben

Onderzoekslijn handhaving en beleid



DIEPENBEEK, 2003.

STEUNPUNT VERKEERSVEILIGHEID BIJ STIJGENDE MOBILITEIT.

Documentbeschrijving

Rapportnummer: RA-2003-11
Titel: Naar een optimaal verkeershandhavingsbeleid in Vlaanderen: een rechtseconomische analyse van lessen uit de veiligste landen
Auteur(s): Liesbet Deben
Promotor: Prof. dr. L. Vereeck
Onderzoekslijn: Handhaving en beleid
Partner: Limburgs Universitair Centrum BMA
Aantal pagina's: 75
Trefwoorden: maatregelen, nul-visie, best presterende landen, ..

Projectnummer Steunpunt: 5.2
Projectinhoud: Handhaving Theoretisch kader

Uitgave: Steunpunt Verkeersveiligheid bij Stijgende Mobiliteit, april 2003.

Steunpunt Verkeersveiligheid bij Stijgende Mobiliteit
Universitaire Campus
Gebouw D
B 3590 Diepenbeek

T 011 26 81 90
F 011 26 87 11
E info@steunpuntverkeersveiligheid.be

SAMENVATTING

De maatregelen die de best presterende landen nemen te verbetering van de verkeersveiligheid stemmen grotendeels overeen met de vermelde maatregelen in het Mobiliteitsplan Vlaanderen. Toch blijkt uit de ongevallenstatistieken dat de resultaten van deze maatregelen in Vlaanderen niet leiden tot de vermindering van het aantal verkeersdoden als mag verwacht worden wanneer men zich baseert op resultaten uit het buitenland. Uit onderzoek naar het beleid van de best de best presterende landen wordt afgeleid dat het handhavingniveau dat door hen gehanteerd wordt, veel hoger is dan het handhavingniveau in Vlaanderen. Redenen hiervoor zijn onder andere dat de best presterende landen langer vertrouwd zijn met de verkeersveiligheidsproblematiek, en meer onderzoek naar de oorzaken van verkeersonveiligheid verricht hebben. Op basis van de door dit onderzoek verzamelde gegevens hebben de best presterende landen een nul tolerantie beleid ingevoerd en hebben ze al de nodige middelen vrijgemaakt om het handhavingniveau op te drijven. In navolging van de best presterende landen heeft ook Vlaanderen het plan opgevat een nul tolerantiebeleid met betrekking tot de handhaving te voeren. Met het huidig voorgesteld handhavingbeleid is Vlaanderen op de goede weg om een belangrijke reductie van het aantal verkeersslachtoffers te bereiken. Het is evenwel van belang om binnen de bestaande mogelijkheden voldoende middelen vrij te maken voor de opvoering van het handhavingniveau opdat de vooropgestelde doelen van het beleidsplan gerealiseerd kunnen worden.

Uit de literatuurstudie blijkt dat in een aantal landen de doorvoering van dezelfde maatregelen effectief is. Dit spreekt voor de algemene implementatiemogelijkheid van deze maatregelen in een verkeersveiligheidsbeleid.

Na een schets van de setting waarin de beleidsmakers moeten opereren, wordt er een korte beschrijving gegeven van de actoren die in de betreffende landen het beleid en de handhaving behartigen. Vervolgens wordt per maatregel een weergave gegeven van het beleid van de verschillende landen. Enkel de meest essentiële maatregelen die elk land heeft doorgevoerd, worden besproken.

Naar een optimaal verkeershandhavingsbeleid in Vlaanderen: een rechtseconomische analyse van lessen uit de veiligste landen

0. Voorwoord	7
1. De huidige verkeersveiligheidssituatie	8
1.1. Methodologie.....	8
1.2. Huidige situatie in Vlaanderen.....	9
1.2.1. <i>Situationele context</i>	12
1.2.2. <i>Beleidsdoelen</i>	12
1.2.3. <i>Beleidsstrategie</i>	13
1.3. Maatregelen met betrekking tot handhaving van de best presterende landen.....	15
1.3.1. <i>Situationele context</i>	15
1.3.2. <i>Actoren</i>	16
1.3.2.1. Omschrijving van de rol van de actoren.....	16
1.3.2.2. Conclusie betreffende de actoren.....	18
1.3.3. <i>Maatregelenbeschrijving van de best presterende landen</i>	18
1.3.3.1. Gordelgebruik en kinderzitje.....	19
1.3.3.1.1. Opgelegde maatregel.....	19
1.3.3.1.2. Conclusie.....	19
1.3.3.2. Snelheidshandhaving.....	19
1.3.3.2.1. Opgelegde snelheidslimieten.....	19
1.3.3.2.2. Controlemechanismen.....	20
1.3.3.2.3. Bestrafing.....	21
1.3.3.2.4. Conclusie.....	22
1.3.3.3. Alcohol.....	22
1.3.3.3.1. Opgelegde promillegrenzen.....	22
1.3.3.3.2. Controlemechanismen.....	23
1.3.3.3.3. Bestrafing.....	24
1.3.3.3.4. Conclusie.....	25
1.3.3.4. Drugs.....	25

1.3.3.4.1. Opgelegde limiet.....	25
1.3.3.4.2. Controlemechanismen	25
1.3.3.4.3. Conclusie.....	26
1.3.3.5. Financiële prikkels.....	26
<i>1.3.4. Evaluatie van de inrichting van de verkeersveiligheidsprogramma's in de best presterende landen.....</i>	<i>27</i>
1.4. Evaluatie van de Vlaamse situatie in vergelijking met de best presterendelanden.....	30
<i>1.4.1. Gordeldracht.....</i>	<i>30</i>
<i>1.4.2. Alcohol.....</i>	<i>31</i>
<i>1.4.3. Snelheid.....</i>	<i>31</i>
<i>1.4.4. Alternatieve bestraffing.....</i>	<i>32</i>
1.5. Conclusie en aanbevelingen voor een Vlaams beleid.....	32
2. Economische analyse.....	35
2.1. individuele welvaart.....	36
<i>2.1.1. De calculerende verkeersdeelnemer.....</i>	<i>36</i>
2.1.1.1. Individuele kosten en baten.....	37
2.1.1.2. Het optimale zorgniveau van de verkeersdeelnemer.....	39
<i>2.1.2. Problemen van de verkeersdeelnemer.....</i>	<i>41</i>
<i>2.1.3. Gevolgen voor het gedrag.....</i>	<i>43</i>
2.2. Maatschappelijke welvaart.....	44
<i>2.2.1. Bepaling v/h gewenste niveau van zorg vanuit maatschappelijk oogpunt</i>	<i>44</i>
<i>2.2.2. Problemen: externe effecten.....</i>	<i>45</i>
2.2.2.1. Definitie.....	45
2.2.2.2. Gevolgen van externe effecten.....	46
2.2.2.3. Internalisering van externe effecten.....	47
<i>2.2.3. Wijze van internaliseren.....</i>	<i>47</i>
2.3. Conclusie.....	49

3. Terugkoppeling naar het verkeersveiligheidsbeleid.....	50
3.1. Bestaansreden van een handhavingsbeleid.....	51
3.1.1. Noodzaak van een handhavingbeleid.....	51
3.1.2. Vlaams handhavingbeleid.....	52
3.2. Visie op het handhavingbeleid.....	53
3.2.1. Beleid ter optimalisatie van de maatschappelijke welvaart.....	53
3.2.2. Nul Visie.....	55
3.2.2.1. Waarnemingen van de best presterende landen.....	56
3.2.2.2. Het Nul Visie beleid.....	57
3.3. Strategieën voor het handhavingsbeleid.....	58
3.3.1. Soorten strategieën.....	58
3.3.1.1. Kosten-baten strategie.....	58
3.3.1.2. Strategie bij Nul Visie.....	59
3.3.2. Evaluatie van de bruikbaarheid van de beleidsstrategieën voor het beleid	60
3.3.2.1. Efficiëntie.....	61
3.3.2.2. De kosten van de strategieën.....	61
3.3.2.3. Publieke aanvaarding.....	62
3.3.2.4. Praktische hanteerbaarheid.....	63
3.3.2.5. Onzekerheid over de effecten.....	63
3.3.2.6. Evaluatie.....	64
3.4. Conclusie en aanbevelingen voor een Vlaams beleid.....	65
4. Samenvatting van de belangrijkste bevindingen.....	68
5. Verder onderzoek.....	71
6. Literatuurlijst.....	72

0. VOORWOORD

Het doel van dit rapport is een beeld te schetsen van het huidige en optimale handhavingbeleid op het vlak van de verkeersveiligheid in Vlaanderen en van het beleid in een aantal landen die het beste presteren op dit gebied.

De analyse van het handhavingsbeleid in Vlaanderen gebeurt in het licht van maatregelen die deze best presterende landen hebben doorgevoerd, en waarvan de efficiëntie vaststaat. Op basis van een literatuurstudie is daarom een inventaris opgesteld van de maatregelen die een daadwerkelijke bijdrage geleverd hebben aan de realisatie van het verkeersveiligheidsbeleid van deze landen. De screening van de maatregelen gebeurde voor Canada, Groot-Brittannië, Nederland, Denemarken, Zweden en Finland. Uit cijfergegevens blijkt dat deze landen het veiligst zijn.

Dit onderzoek is een aanzet tot het selecteren van de meest effectieve maatregelen, die de doelstellingen van het Vlaamse verkeersveiligheidsbeleid mee helpen realiseren. De aanbevelingen worden gedaan op basis van bevindingen in de bovenbeschreven landen binnen de nationale verkeerscontext.

Na de inventarisatie van de meest relevante en effectieve maatregelen, wordt de vraag gesteld hoe deze in het Vlaamse beleid zouden kunnen passen. Het uitgangspunt daarbij is om de geselecteerde maatregelen een zo hoog mogelijk maatschappelijk en veiligheidsrendement te geven. De overheid moet dus het kader scheppen waarin een optimale werking aan een zo laag mogelijke kost mogelijk is. De overheid beschikt immers niet over onbeperkte middelen. Daarom is ze gedwongen keuzes te maken. De regering heeft zich tot doel gesteld met de beschikbare middelen een gedragsverandering van de weggebruikers te induceren. Ze wil het zorgniveau, aangewend door de verkeersdeelnemers, optrekken tot het maatschappelijk optimale niveau. Als gevolg hiervan moet ze zoeken naar het best passende niveau van handhaving om dit resultaat aan een zo laag mogelijke kost te verkrijgen.

Om de allocatie van de middelen te optimaliseren moet de overheid weten wat een effectief en efficiënt handhavingbeleid is. Wat betekent dit voor het dagelijkse beleid en onder welke omstandigheden kan men spreken van een efficiënt en effectief beleid?

Bij een efficiënt beleid wordt op basis van een economische analyse van het handhavingbeleid gezocht naar de optimale verhouding tussen baten en kosten. Bij een effectief beleid worden ook andere factoren verdisconteerd, die niet in geld waardeerbaar zijn. Hoever kan de overheid gaan om een optimale verhouding te verkrijgen tussen een aanvaardbaar niveau van verkeersdoden en de stijgende kosten ter verdere voorkoming

van verkeersdoden? Deze kennis is noodzakelijk voor het voeren van het verkeersveiligheidsbeleid in het algemeen. Daarna kunnen de verschillende maatregelen geanalyseerd worden.

Bij de bepaling van het optimale niveau van handhavingmiddelen dat in de gegeven Vlaamse situatie van toepassing is, vindt er een terugkoppeling plaats naar de empirische bevindingen uit het eerste deel. Welke strategie wordt er door de best presterende landen gehanteerd, en vooral waarom voeren ze een dergelijk beleid? Op basis van de conclusies komt men tot aanbevelingen voor het Vlaamse beleid.

1. DE HUIDIGE VERKEERSVEILIGHEIDSSITUATIE

1.1. Methodologie

Om een algemeen overzicht op te stellen van de huidige stand van zaken betreffende het handhavingsbeleid van Vlaamse overheid en van de best presterende landen op dit gebied, wordt gebruik gemaakt van onderzoeken in de huidige literatuur beschikbaar zijn. Op basis van verschillende studies, doorgevoerd aan verscheidene binnen- en buitenlandse onderzoeksinstituten, wordt een inleidende schets gegeven van de maatregelen die in de best presterende landen zijn doorgevoerd en die het meest gunstige effect hebben op het rijgedrag van de bestuurders.

De definitie van handhaving wordt niet enkel beperkt tot de bestaande snelheidsreglementeringen en opgelegde alcohollimieten. Er wordt tevens gekeken naar de wettelijke verplichtingen van veiligheidsmaatregelen in voertuigen, naar fiscale maatregelen om veilige voertuigen te stimuleren en naar het algemene handhaving- en administratieve verwerkingsbeleid.

Concreet betekent dit dat er in de relevante literatuur gezocht wordt naar de meest effectieve maatregelen die in de best presterende landen werden ondernomen. Vervolgens wordt de informatie gesynthetiseerd. Dit moet het mogelijk maken om de gemeenschappelijke kenmerken en aspecten van het handhavingsbeleid in deze onderzochte landen duidelijk in kaart te brengen. Daarvan kan worden aangenomen dat ze op een positieve manier bijdragen aan de verkeersveiligheid. Het feit dat deze maatregelen in verschillende landen een positief effect bewerkstelligen laat vermoeden dat er grote kans is dat ze ook in Vlaanderen deze bijdrage zouden kunnen leveren.

In dit rapport wordt nog geen kosten-baten analyse opgesteld van alle besproken maatregelen. Hiervoor zijn verdere studies noodzakelijk die de precieze effectiviteit van de beschreven maatregels afzonderlijk en concreet analyseren in een Vlaamse context.

1.2. Huidige situatie in Vlaanderen

In alle Europese landen stelt de verkeersonveiligheid een waarachtig probleem. Ondanks de dalende trend van het aantal dodelijke ongevallen, blijft het verkeer een van de belangrijkste overlijdensoorzaken, voor jongeren is het zelfs de belangrijkste doodsoorzaak.

Tabel 1. Dodelijke ongevallen in de EU tussen 1990 en 2000¹

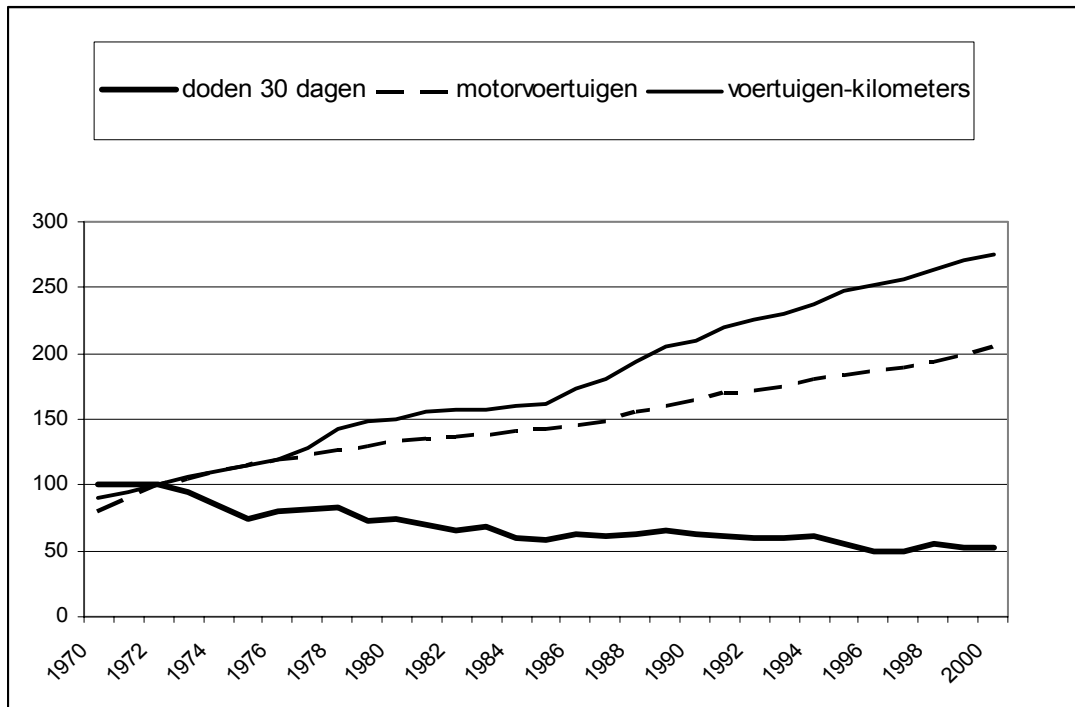
Aantal verkeersdoden per land

	1990	1996	1998	Verandering 1990-2000	2000
Gr. Brittannië	5042	3740	3581	-29%	3580
Zweden	772	589	531	-23%	591
Nederland	1376	1180	1066	-21%	1082
Finland	649	404	400	-39%	396
Duitsland	11046	8758	7792	-32%	7503
Denemarken	634	514	499	-21%	498
Ierland	478	453	458	-13%	415
Italië	7151	6676	6314	-10%	6410
Oostenrijk	1558	1027	963	-37%	976
Frankrijk	11215	8541	8918	-28%	8079
België	1976	1356	1500	-26%	1470
Spanje	9032	5614	5957	-36%	5776
Luxemburg	70	71	57	9%	76
Griekenland	2050	2157	2182	-1%	2037
Portugal	2646	2730	2452	-30%	1860
EU-15	55695	43810	42670	-27%	40749

Uiteraard dienen deze cijfers gerelateerd te worden aan het aantal voertuigkilometers om een idee te krijgen van de risico's en onveiligheid op de weg.

¹ Eurostat, statistics in Focus, transport – 03/2000, “transport safety”, EC:care base, 2002. OECD, transport Division, Road Safety programme-trends and comparative analysis, RTR programme, attachment 1, 2003.
<http://www.oecd.org/pdf/Mooo37862.pdf>

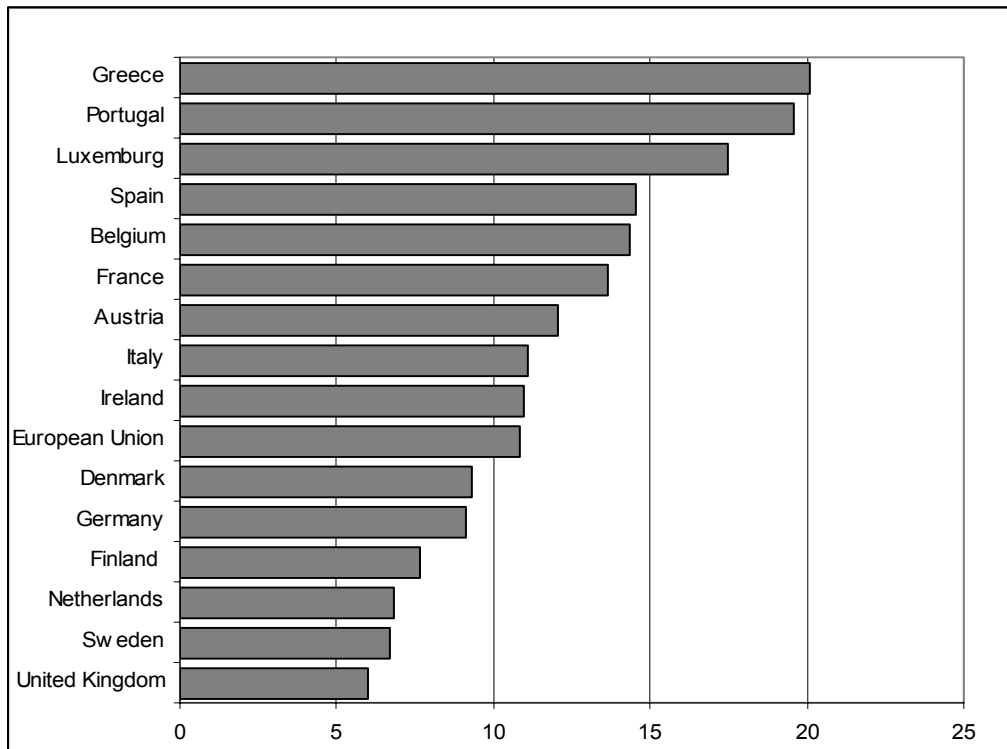
Figuur 1: Evolutie van het aantal letselongevallen en het aantal doden 30 dagen, het aantal motorvoertuigen en het aantal motorvoertuigen x kilometers.



Bron: BIVV, Verkeersveiligheid in Europees perspectief. Toelichting SUNFLOWER project, lessen en aanbevelingen voor Vlaanderen, in Introductie cursus Verkeersveiligheid, Vlaamse Stichting verkeerskunde, Brussel, p 3

Op basis van de grafieken wordt een daling geconstateerd van het aantal verkeersdoden en daarmee de verkeersonveiligheid in Europa. Ook in Vlaanderen daalt de verkeersonveiligheid sinds het begin van de jaren 70. Toch blijft het aantal verkeersslachtoffers hoog, zeker in vergelijking met de andere Europese lidstaten. In 2001 bedroeg het aantal verkeersdoden op Belgische wegen nog 1470 personen, in Vlaanderen vielen er in 1999 nog 806 verkeersdoden. In Europa staan we vandaag de dag nog steeds op een pijnlijke 11 de plaats zoals grafiek 2 toont.

Figuur 2: Aantal doden 30 dagen per 100 000 inwoners-2000.



Bron: BIVV, Verkeersveiligheid in Europees perspectief. Toelichting SUNFLOWER project, lessen en aanbevelingen voor Vlaanderen, in Introductie cursus Verkeersveiligheid, Vlaamse Stichting verkeerskunde, Brussel, p 3

Vandaar is de verkeersveiligheid hoog op de agenda van de beleidsmaker komen te staan. De bestrijding van de objectieve en de subjectieve onveiligheid is een prioriteit in het beleid van de Vlaamse overheid. Er is thans ook in de publieke opinie veel goede wil aanwezig om de schrijnende toestand op een doortastende wijze te aan te pakken.

Met deze gegevens in het achterhoofd heeft de Vlaamse regering in 1999 in navolging van andere landen het plan opgevat een geïntegreerd veiligheidsbeleid op te stellen. Dit heeft geleid tot een mobiliteitsplan waar verkeersveiligheid een belangrijk onderdeel van is². Dit instrument moet de Vlaamse regering toelaten een adequaat beleid te creëren ten einde de vooropgestelde doelen te bereiken. Het beleid moet in overeenstemming zijn met het terzake gevoerde Europese beleid, dat in het Witboek³ verduidelijkt wordt.

² Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *Mobiliteitsplan Vlaanderen, naar een duurzame mobiliteit in Vlaanderen*, 1999, p 149-213.

³ EC witboek: *het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen*, 2001. <http://europa.eu.int>

1.2.1. situationele context

De overheid handelt binnen een gegeven context die ook als uitgangspunt fungeert. Deze paragraaf van de krijtlijnen samen waarin de regering moet opereren en die min of meer vaststaan gedurende langere tijd.

Bij het opstellen van haar beleid moet met deze situatie rekening gehouden worden omdat ze invloed heeft op de haalbaarheid van bepaalde doelstellingen. Binnen een bepaalde context, zullen bepaalde maatregelen effectief zijn, andere dan weer absurd en nutteloos.

Tabel 2: situationele gegevens voor België

Land	Land oppervlakte (km ²)	Totale weglengte (km)	Voertuig Kilometers (x 1 milj)	Wagenpark Personen-wagens (x 1 milj)	Inwoners (x 1 milj)	Wagens per 100 inwoners
België	30528	15600	76,98	4,7	10,26	45

Bron: NIS, mobiliteit, 2002, <http://statbel.fgov.be>; BIVV via segura, Ongevallenstatistieken, nr 54, 2000, p 23. België beschikt over een zeer dicht wegennet met een totale weglengte van 15 600 km. Hiermee is ze een van de koplopers in Europa. Ook beschikt ze over een behoorlijk wagenpark. Op 100 inwoners beschikken er 45 over een eigen auto en maken er frequent gebruik van. Het aantal voertuigkilometers is op 10 jaar tijd gestegen met 28%.

Deze cijfers geven aan dat het verkeersveiligheidsbeleid een belangrijke aangelegenheid is die vele burgers aangaat.

1.2.2. Beleidsdoelen

Het Mobiliteitsplan Vlaanderen bevat ten eerste de beleidsvoornemens van de Vlaamse regering. Daarnaast bevat ze het voorstel van resolutie betreffende aanbevelingen inzake het ontwerp van het mobiliteitsplan, goedgekeurd op maart 2002 door de Commissie van Openbare Werken, mobiliteit en energie van het Vlaams Parlement. Er wordt een beeld gegeven van de richting die de Vlaamse overheid wil inslaan en er wordt aangegeven welke inspanningen de Vlaamse overheid zich zal moeten getroosten om het aantal ongevallen met dodelijke slachtoffers en ernstige gewonden terug te brengen met een derde tegen 2005 en de helft tegen 2010. Op termijn wil de Vlaamse overheid streven naar een

slachtoffervrij verkeerssysteem. Elk verkeersslachtoffer is er een te veel, dit wordt de nulvisie-strategie genoemd.

De Vlaamse overheid heeft een meerjarenplan opgesteld waarin een integrale aanpak van het mobiliteitsbeleid wordt voorgestaan. Naast verkeersveiligheid komen andere problemen aan bod zoals onder andere bereikbaarheid, milieu en natuurkwaliteit, enz....

Binnen het verkeersveiligheidsbeleid is er, naast handhaving, ook aandacht voor de andere aspecten van verkeersveiligheidsbeleid met name educatie, informatie en nieuwe technologieën. Voor al deze gebieden worden doelen gesteld en maatregelen geformuleerd.

Ten aanzien van het handhavingsbeleid in Vlaanderen worden de volgende doelen gesteld⁴ met betrekking tot het aantal verkeersslachtoffers:

- Maximaal 375 doden in 2010 of een reductie met meer dan 50% ten opzichte van 1999⁵.
- Maximaal 3.250 zwaargewonden in 2010 of een reductie van meer dan 50% ten opzichte van 1999.
- Maximaal 55 doden en dodelijk gewonden per 1.000.000 jongeren onder 26 jaar in plaats van 143.5 in 1999.
- Maximaal nog 57 licht gewonden per miljoen voertuigkilometer in plaats van 78,4 in 1999.

Concreet betekent dit:

- Een gemiddelde jaarlijkse daling van het aantal verkeersdoden met 5%.
- Een gemiddelde jaarlijkse daling van het aantal zwaargewonden met ongeveer 5%.
- Een gemiddelde jaarlijkse daling van het aantal doden per 1000 jongeren onder de 26 jaar met ongeveer 6%.
- Een gemiddelde jaarlijkse daling van het aantal licht gewonden per 100 miljoen voertuigkilometer met ongeveer 2,5%.

De federale doelstellingen zoals geformuleerd op de Staten Generaal van de Veiligheid stemmen hiermee overeen.

1.2.3. Beleidsstrategie

Om de doelen in de praktijk om te zetten is een vooropstelling van duidelijke prioriteiten onontbeerlijk. Er is dus sprake van een reductie van 50 % van het aantal dodelijke slachtoffers, waarvoor een adequate strategie moet worden opgesteld.

⁴ BIVV, *Aanpak verkeersonveiligheid binnen de best presterende landen*, Brussel, 2001, p 70; Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *Mobiliteitsplan Vlaanderen*, Brussel, 2001, p 181-182.

⁵ Voor België is het streefcijfer 750 verkeersdoden in het jaar 2010.

Hiervoor is een omvattend plan uitgewerkt met verschillende maatregelen zoals hierboven vermeld op het vlak van informatie, infrastructuur, educatie, voertuigtechnologieën en handhaving.

Op korte termijn (tot 2005) wordt in het Mobiliteitsplan vooral de nadruk gelegd op verkeershandhaving en gedragsverandering. Dit wordt nagestreefd door verscherpte inzet op gedragsbeïnvloeding op de weg. Onder andere worden de volgende maatregelen genomen:

1. Het tegengaan van onaangepaste en of overdreven snelheid door:
 - de uniformering van de rijsnelheden
 - het verlagen van de maximale snelheid

2. Het verbeteren van de rijopleiding door:
 - de stapsgewijze opleiding van jonge bestuurders
 - het organiseren van informatiebijeenkomsten voor ouderen voor de opfrissing van de kennis.

3. Het hanteren van meer en effectiever verkeerstoezicht door:
 - het houden van meer en effectievere snelheidscontroles
 - de controle op alcohol en drugs met als doel een reductie van het aantal dronken bestuurders tegen met 30% tegen 2010.
 - Het bevorderen van de gordeldracht tot 90% in 2005

4. Het bevorderen van een meer doelgerichte sanctionering door:
 - een effectievere organisatie van de sanctionering
 - het nastreven van een zo kort mogelijke periode tussen overtreding en sanctionering
 - een efficiëntere inning van de boetes.

Het geheel van deze maatregelen zou de beoogde reductie van het aantal verkeersongevallen moeten bewerkstelligen binnen de voorziene tijd. De overheid streeft ernaar de opgesomde maatregelen zo snel mogelijk te realiseren.

Bij het opstellen van de lijst, heeft de Vlaamse overheid zich gebaseerd op het beleid van de ons omringende landen. Er ligt echter geen wetenschappelijke basis aan de grondslag hiervan. Om het door haar uitgestippelde beleid door te voeren, heeft ze de keuze uit verschillende mogelijke maatregelen. Nu volgend wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die de best presterende landen hanteren zodat de Vlaamse overheid een dieper inzicht krijgt over de mogelijkheden die ze heeft. Op basis van de bevindingen van deze studie kan de overheid een keuze maken betreffende de te nemen maatregelen die leiden tot de door haar opgestelde doelen.

1.3. Maatregelen met betrekking tot handhaving van de best presterende landen.

Uit de literatuurstudie blijkt dat in een aantal landen de doorvoering van dezelfde maatregelen effectief is. Dit spreekt voor de algemene implementatiemogelijkheid van deze maatregelen in een verkeersveiligheidsbeleid.

Na een schets van de setting waarin de beleidsmakers moeten opereren, wordt er een korte beschrijving gegeven van de actoren die in de betreffende landen het beleid en de handhaving behartigen. Vervolgens wordt per maatregel een weergave gegeven van het beleid van de verschillende landen. Enkel de meest essentiële maatregelen die elk land heeft doorgevoerd, worden besproken.

1.3.1. situationele context⁶

Voor de bepaling van de behulpzaamheid van een maatregel bij de verhoging van de verkeersveiligheid in een Vlaamse setting moet er informatie verzameld worden over de situationele setting van de best presterende landen.

De vraag wordt gesteld onder welke infrastructurele en andere omstandigheden de maatregelen zijn doorgevoerd en of deze omgeving vergelijkbaar en/of overdraagbaar is naar een Vlaamse context. Na een analyse van de situatie worden enkel deze maatregelen weerhouden die toepassing kunnen vinden in Vlaanderen.

Er zijn grote verschillen in de oppervlakte van het grondgebied en de bevolkingsdichtheid. In Nederland zijn er op ongeveer dezelfde oppervlakte als Denemarken drie maal zo veel mensen. Dit heeft ook een weerslag op het gevoerde beleid, daar er een andere aanpak noodzakelijk is naargelang de specifieke setting van een land.

Het voertuigenbestand bedroeg in Engeland 28 miljoen op een populatie van 58 miljoen. Dit komt erop neer dat ongeveer de helft van de bevolking beschikking heeft over een eigen wagen. Voor de andere landen gelden ongeveer dezelfde cijfers, met uitzondering van Denemarken waar slechts een op drie over persoonlijk vervoer beschikt.

⁶ Voor meer informatie omtrent de effectiviteit van de weerhouden maatregelen wordt verwezen naar de volgende studies: <http://www.atsb.gov.au/road/research/srreport.cfm>; Departement for transport, a cost recovery system for speed and red light cameras two year field evaluation, research paper, 2003, <http://www.roads.dft.gov.uk/roadsafety/cameras/redlight/pdf/cameras.pdf>; Zaidel D.M., The impact of enforcement on accidents, meta-analysis, escape, 2002.

Ook wat betreft de wegdichtheid zijn er grote verschillen waar te nemen tussen de landen, zoals bijvoorbeeld tussen Nederland (hoog) en Zweden (laag), die beiden echter uitstekend scoren op het vlak van verkeersveiligheid. Samen met het Verenigd Koninkrijk vormen zij de SUN-landen. Wat het aantal voertuigkilometers per inwoner betreft zijn de niveaus dan weer meer genivelleerd.

Tabel 3: Overzicht van de situationele context van de best presterende landen.

Land	Land oppervlakte (km ²)	Totale weglengte (km)	Voertuig Kilometers (x 1 milj)	Wagenpark Personen-wagens (x 1 milj)	Inwoners (x 1 milj)	Wagens per 100 inwoners
Groot-Brittannië	229883	391707	378700	24,4	58,058	50
Zweden	449964	210000	69558	3,9	8,883	44
Nederland	41526	116500	122530	6,5	15,983	40
Denemarken	43069	71681	46867	1,8	5,349	33
Finland	338145	384000	39820	2,1	5,171	41
Canada	9984670	900000	236547	18	31,433	57

Bron: BIVV,o.c., 2001; Eurostat, Statistics in focus, Transport safety, 2001; Eurostat, yearbook 2002

1.3.2. Actoren

Elk land heeft naast een gegeven situationele context ook een andere beleidsstructuur en cultuur waarbinnen het beleid wordt vorm gegeven. Deze structuur is verschillend door de historisch gegroeide situatie maar ook door een verschillende aanpak van het verkeersveiligheidsbeleid.

1.3.2.1. Omschrijving van de rol van de actoren

Iedere actor krijgt binnen zijn bepaalde plaats in het organisatorisch bestel een bepaalde taak toegedeeld. In Groot-Brittannië is de Britse centrale overheid verantwoordelijk voor een aantal specifieke maatregelen zoals de rijexamens, de verkeersborden en de algemene snelheidslimieten om zo een zekere nationale uniformiteit te behouden. Zo wijst ze onder andere jaarlijks vaste budgetten toe aan de lokale autoriteiten. De gemeentelijke autoriteiten zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de verkeersveiligheidsacties. Ze moeten 5 jarige Lokale Transportplannen (LTP) opstellen. Deze plannen worden vrij ingevuld op basis van lokale vereisten en interesses. Zolang de nationale doelstellingen gehaald worden intervenueert de regering niet. Om de consistentie van de lokale plannen te verzekeren, worden bijeenkomsten per regio georganiseerd. Aangezien de nationale coördinatie tussen de verschillende actoren fundamenteel is om de verkeersveiligheidsdoelstellingen te halen, heeft de Road Safety Advisory Panel deze verantwoordelijkheid. Hierin zetelen een 35-tal personen uit verschillende organisaties en

beleidsniveaus die de Minister adviseren. Tijdens verschillende bijeenkomsten bediscussiëren zij het beleidsprogramma en haar evolutie en zorgen ze voor een optimale afstemming van de verschillende actoren.

In Nederland is geopteerd voor een decentraal beleid: de provinciale en gemeentelijke overheden krijgen een initiërende en coördinerende rol. Per provincie zijn organen opgericht die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van regionale plannen en voor de aansporing en ondersteuning van de lokale autoriteiten. Ze zijn primair verantwoordelijk voor het beheer van hun wegen en dienen optimale inspanningen te leveren ter verhoging van de veiligheid. In onderling overleg wordt in regionale/provinciale verkeers- en vervoersplannen aangegeven hoe zij hun regionale doelstellingen zullen halen. Voor de inhoud van deze plannen is er geen enkele controle voorzien, zolang de afgesproken regionale doelen gehaald worden. De rijksoverheid vervult enkel een faciliterende rol door het verzorgen van de randvoorwaarden waarbinnen kennisverspreiding en financiering gerealiseerd worden. Voor de subsidiëring geldt dat 50 % door het Rijk, 50% door de decentrale overheden gedragen wordt.

In Finland coördineert het Ministerie van Transport en Communicatie de implementatie en het veiligheidswerk op nationaal niveau. Een andere belangrijke actor is Finnra, Finish Road Administration dat een jaarlijks budget mag ontvangen van het Ministerie. Er wordt echter, net zoals in Nederland, een decentraal beleid gevoerd. Vanuit het besef dat de lokale overheden het best geplaatst zijn voor de oplossing van specifieke gebiedsgebonden problemen, vindt de Finse overheid het raadzaam bepaalde aspecten decentraal aan te pakken. De uniformiteit van de wetgeving moet echter wel gewaarborgd blijven.

Denemarken heeft een aantal maatregelen centraal en een aantal decentraal vastgelegd waarbij verschillende actoren betrokken worden. De Danish Road Safety Council coördineert de nationale verkeerscampagnes. Er is een speciale eenheid verkeerspolitie van de Nationale Politie en er zijn lokale verkeersraden.

In Canada wordt een nationale impuls gegeven en de concrete uitwerking vindt plaats op regionaal en nationaal niveau. De CCATM (Conseil canadien des administrations en transport motorisé) is officieel verantwoordelijk voor de coördinatie van de verkeersveiligheidsinitiatieven. De raad is samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale, provinciale en territoriale regeringen en uit 370 leden van de privé-sector die belang hebben bij het wegverkeer. Het veiligheidsbeleid is grotendeels gedecentraliseerd. De provincies zijn primair verantwoordelijk, maar de nationale, regionale en gemeentelijke overheden delen de verantwoordelijkheid voor het beheer, de reglementering en de controle van de verkeersveiligheid.

Specifieke onderzoeksorganisaties vindt men terug in Nederland (SWOV). Het is een nationaal instituut dat werkt rond de verbetering van de verkeersveiligheid door middel van wetenschappelijk onderzoek en valt onder de directie van de nationale ministeries. Het wordt gesubsidieerd door het Ministerie van Verkeer en Rijkswaterstaat. Ze richt zich op lange termijn projecten die naderhand geïmplementeerd zouden moeten worden. Een programmaraad waarin de Rijksoverheid, de provinciale en de lokale overheid en belangenorganisaties zetelen, beoordeelt de resultaten. De Wetenschappelijke Adviesraad geeft advies om de kwaliteit van het onderzoek te vergroten en het wetenschappelijke belang ervan te bevorderen. Ook in de andere landen zijn er globale transportonderzoekscentra opgericht die verkeersveiligheid gerelateerd onderzoek uitvoeren. Dit gebeurt vaak in samenwerking met universiteiten en technologische instituten en deze projecten zijn meestal door de staat gesubsidieerd.

Naast de lokale autoriteiten en onderzoekscentra worden eveneens meer instanties in het leven geroepen zoals de lokale verkeersraden in Denemarken. Ze hebben een gemeentelijke beleidsrol en een praktisch implementerende rol.

Idealiter heeft een organisatie een duidelijke verantwoordelijkheid, zoals onder meer in Groot-Brittannië het Road Safety Advisory Panel, in Denemarken de Danish Road Safety Commission en in Zweden de Swedish National Road Administration.

1.3.2.2. Conclusie betreffende de actoren

Wat betreft de actoren hebben de meeste landen een bepaald orgaan ingesteld dat verantwoordelijk is voor de algemene coördinatie van het beleid en het onderzoek. In sommige gevallen is dit een ministerie, meestal een onafhankelijk orgaan. In praktisch alle gevallen is er een nationale controle, hoewel er een decentraal zwaartepunt is. Lokale politie-eenheden of speciaal hiervoor opgerichte organen moeten in de dagelijkse realiteit het beleid verzorgen, meestal onder het toezicht van het centrale orgaan. Meestal zijn er bepaalde materies die nog steeds centraal geregeld worden. Het betreft hier vooral (gedeeltelijke) financiering en kennisverspreiding.

1.3.3. *Maatregelenbeschrijving van de best presterende landen*

Het maatregelenpakket is in de verschillende landen samengesteld volgens de specifieke contextuele verkeersveiligheidskenmerken. Via pilootprojecten worden maatregelen uitgetest alvorens ze geïmplementeerd worden. Bij de selectie uit de mogelijke maatregelen zijn ze weerhouden op basis van grondige verkeersstudies en kosten-baten analyses.

1.3.3.1. Gordelgebruik en kinderzitje

1.3.3.1.1. Opgelegde maatregel

In Zweden is voor kinderen onder 7 jaar een kinderzitje verplicht, in Nederland tot 12 jaar in de auto. Ook in Finland moeten kinderen onder is er de 12 jaar gebruik maken van een verplicht kinderzitje of van aangepaste gordels

Gordelgebruik is altijd en overal verplicht.

In Nederland is, zoals in de andere bestudeerde landen, de gordel verplicht op alle plaatsen in de auto. Voor kinderen vanaf 12 jaar geldt dat ze de gordel moeten gebruiken, onder deze leeftijd moeten ze, zoals vermeld, in een zitje plaatsnemen.

In 2000 droeg in Zweden 90% van de bestuurders en 92% van de passagiers vooraan een gordel. In Finland gebeurt dat ook in 90 % van de gevallen.

In Denemarken toont een nationale studie over de gordeldracht gehouden in 2001 dat er een stijging in gordelgebruik heeft plaatsgevonden van 80% naar 84%. Het onderzoek werd gehouden een maand na de lancering van een nationale campagne ter promotie van de gordeldracht. De campagne werd begeleid door verhoogde handhaving.

1.3.3.1.2. Conclusie

Op het gebied van gordeldracht voeren de best presterende landen een gelijkaardig beleid door het verplichten van de gordel en het kinderzitje voor kinderen onder de 12 jaar. Op deze manier wordt voorkomen dat bij een collisie de inzittenden uit de auto worden geslingerd. Dit levert een aanzienlijke bijdrage tot een verhoogde veiligheid. Het feit dat alle landen een eensgezind beleid voeren wil zeggen dat er overeenstemming bestaat dat de maatregelen afdoend zijn. Ze kunnen ook gemakkelijk in België geïmplementeerd worden.

1.3.3.2. Snelheidshandhaving

1.3.3.2.1. Opgelegde snelheidslimieten

In Groot-Brittannië gelden de volgende snelheidslimieten per wegcategorie. Van maximaal 48 km/u in de bebouwde kom tot 112 km/u op tweebaanswegen en autosnelwegen. Deze limieten gelden altijd, tenzij een verkeersbord een andere snelheid aanduidt, er werken bezig zijn of een ongeval gebeurd is.

Op deze manier wordt ook in Nederland de snelheid vastgelegd gaande van 30 tot 120 km/u. Waar het in Engeland de nationale overheid is die bevoegd is voor het vaststellen van de limieten geldt in Nederland dat de decentrale overheden de nationale bepalingen kunnen aanpassen naargelang de ruimtelijke situatie.

In Zweden geldt een ander systeem. De snelheidslimieten worden aangepast aan de menselijke tolerantie voor mechanische krachten. Op plaatsen waar voetgangers met voertuigen in aanraking kunnen komen, wordt de snelheid beperkt tot 30 km/u. Op kruispunten waar wagens zijdelings op elkaar kunnen inrijden, geldt een maximum van 50 km/u. Op wegen waar frontale botsingen mogelijk zijn wordt de snelheid toegelaten tot 70 km/u en waar zijdelingse, noch frontale accidenten kunnen voorkomen, kan een snelheid tot 100 km/u aanvaard worden.

In Denemarken geldt ook de opvatting dat binnen de bebouwde kom maximaal 50 km/u mag. Waar de weg gedeeld wordt met voetgangers, vb. schoolomgevingen, is 30 km/u toegelaten.

In Finland wordt de snelheid door het wegtype bepaald zoals in de meeste landen. Het varieert van 50 tot 120 km per uur. De limieten worden aangepast naargelang de wegconditie, het landgebruik en het seizoen.

1.3.3.2.2. Controlemechanismen

Snelheidsovertredingen worden voornamelijk gedetecteerd door snelheidscamera's, mobiel en vaststaand. Gemiddeld vinden er 4% minder ongevallen plaats te wijten aan snelheid bij een daling van de gemiddelde snelheid van een kilometer per uur. In een analyse van 11 studies over de effecten van mobiele camera's vond men een reductie van gemiddeld 19 % van het aantal ongevallen⁷.

Nederland sanctioneerde in 1999 ruim 6 miljoen overtredingen, waarvan 70% voor snelheid. Dit betekent meer dan 4 miljoen gesanctioneerde overtredingen. In 2001 zijn er 6.738.724 overtredingen vastgesteld.

De significante verhoging van het aantal snelheidscamera's is een van de maatregelen uit het actieplan van Groot-Brittannië. Deze worden in Engeland enkel op probleemplaatsen geïnstalleerd. Om de zichtbaarheid te vergroten moeten ze volledig geel geschilderd zijn.

⁷ Elvik Rune, *cost-benefit analysis of police enforcement*, EC, Brussels, 2001, p 69.

In Zweden worden de aanwezigheid van snelheidscamera's aangekondigd, samen met het op poten zetten van een nationale informatiecampagne. Op deze manier is de bestuurder geïnformeerd over de controle en -redeneert men- past hij zijn snelheid aan. 20 % van de rijbewijsbezitters wordt per jaar op snelheid gecontroleerd.

De politionele snelheidscontroles worden niet specifiek georganiseerd.

In Denemarken worden systematische controles gevoerd met een volautomatische mobiele snelheidscontrole.

In Finland wordt de snelheid automatisch gecontroleerd door een 100 tal camera's. Het wordt gemeten door de politie met behulp van radar of snelheidsmeters. Het aantal controles is sinds 1977 fors opgedreven. Jaarlijks wordt 40 % van de rijbewijsbezitters gecontroleerd.

In Canada worden op wegen waar veel zware ongevallen gebeuren de zichtbaarheid van de politie verhoogd. Camera's en radartoestellen worden vooral op kruispunten geïnstalleerd.

1.3.3.2.3. Bestrafing

Zware snelheidsovertredingen worden sowieso naar de rechtbank gestuurd.

In Engeland wil men op termijn een systeem van administratiefrechtelijke afhandeling van de overtredingen instellen, zoals dat momenteel in Nederland het geval is.

Na 28 dagen na ontvangst moet de boete betaald zijn, zoniet moet de overtreder de bekeuring aanvechten door het inzetten van een proces in de rechtbank. Indien dit niet gebeurt, is de overtreder verplicht de bekeuring te betalen.

In Denemarken, waar onlangs nog een gevoelige verhoging van camera's doorgevoerd is, wordt bij overschrijding van de snelheidslimiet met meer dan 70% de bestuurder tijdelijk gediskwalificeerd. Er wordt hem een tijdelijk rijverbod opgelegd.

In Finland worden snelheidsovertredingen gesanctioneerd door een eenmalige geldboete, een aantal dagen dagboete tot een gevangenisstraf van enkele maanden. De drempel om een snelheidsovertreding te vervolgen is een overschrijding van de snelheidslimiet met 10 %. Een nulbeleid wordt nagestreefd. Voor serieuze verkeersovertredingen wordt in Finland een boete vastgesteld op basis van het maandelijks netto inkomen gebruik makend van de taxatiedata van het vorige jaar.

In Nederland blijkt uit het Jaarverslag van het Centraal Justitieel Incasso Bureau dat in 1998 3,4 miljoen boetes werden opgelegd voor snelheidsovertredingen. Dit Incasso Bureau is door de Nederlandse overheid opgericht ter verlichting van de overbelaste politiediensten. Het staat in voor een administratieve afhandeling van vastgestelde snelheidsovertredingen, zodat de politiediensten en parketten niet meer met deze frequente overtredingen geconfronteerd worden.

In Zweden is de drempel om een snelheidsovertreding te vervolgen is een overschrijding van de snelheidslimiet van 10%. Hier geldt een streven naar nultolerantie.

1.3.3.2.4. Conclusie

Er zijn verschillende methodes wat betreft de vaststelling van de wettelijke snelheidslimieten. Sommige landen prefereren vaste limieten, andere verkiezen een limiet aangepast aan de menselijke tolerantie.

De controle is in alle landen opgevoerd en men streeft naar een snelle afhandeling van alle overtredingen. Groot-Brittannië en Denemarken willen significant meer snelheidcamera's installeren. Deze zullen op een duidelijke manier aangekondigd worden. Deze vermeerdering van camera's zal leiden tot een vermeerdering van het aantal boetes en om deze reden zal ook de afhandeling van de overtredingen hieraan aangepast moeten worden. In dit kader wordt in een aantal landen een administratiefrechtelijke procedure onderzocht.

1.3.3.3. Alcohol

1.3.3.3.1. Opgelegde promillegrenzen

De legale bloedalcohol limiet in Engeland is vastgesteld op 0,8 promille, een limiet die door de meerderheid van de mensen geaccepteerd wordt.

Zweden daarentegen hanteert een strikte wetgeving rond rijden onder invloed. De legale bloedalcoholconcentratie bedraagt 0,2 promille. Ook hier is er een wijdverbreide acceptatie van de zware straffen.

Nederland hanteert een limiet ertussenin. De legale BAC bedraagt 0,8 promille. Momenteel zijn er besprekingen aan de gang om de wettelijke BAC limiet te verlagen voor chauffeurs met een beginnerrijbewijs naar 0,2 promille.

Tabel 4: Overzicht promillegrenzen in de besproken Europese landen

Land	Eerste promillegrenzen		Laatste promillegrenzen	
	jaar	bloed g/l	jaar	bloeg g/l
België	1975	0,8	1994	0,5
Denemarken	1976	0,8	1998	0,5
Engeland	1967	0,8		
Finland	1977	0,5		
Nederland	1974	0,5		
Zweden	1941	0,8	1990	0,2

Bron: Behrendorff I., "Medicinal and illegal drugs among Danish Drivers", Danmarks TransportForskning, report 3, 2001, p 71.

In Denemarken worden de inspanningen opgevoerd tegen rijden onder invloed. Recidivisten worden onderworpen aan een alcolock systeem. Dat is een meetapparaat dat het promillegehalte van de bestuurder meet vooraleer deze kan vertrekken en dat in het voertuig geïnstalleerd wordt. Wanneer het apparaat een BAC gehalte meet dat de wettelijke limiet, zijnde 0,5 promille, overschrijdt, blokkeert de wagen en is het onmogelijk deze te starten. In 1998 is de legale BAC verlaagd tot 0,5 promille. Door middel van interviews hebben wetenschappers ontdekt dat de proportie van bestuurders die niet drinken verhoogd is van 71 % naar 80%⁸. Zelf duiden ze op de verlaging van de limiet als de voornaamste reden van de verandering van hun gedrag met betrekking tot het gebruik van alcohol in associatie met het besturen van een motorvoertuig.

In Finland ligt de legale BAC op 0,5 promille. Er zijn stemmen uit politieke hoek om deze te verlagen naar 0,2 promille, zeker bij jonge bestuurders.

In Canada varieert de legale BAC naargelang de provincie. In de meeste gebieden geldt een limiet van 0,5 promille. Voor jonge bestuurders met een voorlopig rijbewijs geldt in verschillende provincies de nultolerantie.

1.3.3.3.2. controlemechanismen

In Engeland zijn er geen georganiseerde systematische alcoholcontroles, maar vinden controles plaats tijdens het algemene politiewerk. Enkel bij een vermoeden mag de persoon getest worden.

In Zweden mag de politie ademhalingstests uitvoeren zonder voorafgaand vermoeden van alcoholgebruik. 20% van de bestuurders wordt jaarlijks gecontroleerd.

⁸ Behrendorff I., Medicinal and illegal drugs among Danish Drivers, Danmarks Transportforskning, report 3, 2001.

In Canada worden naast routinecontroles frequente en systematische controles doorgevoerd gericht op het rijden met verminderd vermogen.

In Nederland wordt 1 op 16 bestuurders jaarlijks onderworpen wordt aan een alcoholcontrole.

Alcoholcontroles worden in Finland het hele jaar door georganiseerd op alle mogelijke tijdstippen. Jaarlijks wordt 40% van de bestuurders gecontroleerd voor alcohol.

1.3.3.3.3. bestraffing

In Zweden is de mildste straf een geldboete en een korte intrekking van het rijbewijs. Bij een BAC boven 1,0 promille wordt het rijbewijs ingetrokken, krijgt men een gevangenisstraf en moet men een nieuwe rijtest afleggen.

In Engeland is de minimum diskwalificatiemethode 1 jaar. Wanneer een ongeval resulteert in een dodelijk slachtoffer wordt het rijbewijs minimum 2 jaar ingetrokken. Sinds januari 2000 bestaat er in Engeland een nationaal schema voor rechtbanken om bestuurders onder invloed naar rehabilitatiecursussen te sturen. Dit gebeurt vrijwillig en op eigen kosten. Bij volledige afhandeling van de training kan de diskwalificatieperiode met 25 % verkort worden.

In Denemarken wordt bij 1,2 promille het rijbewijs ingetrokken en krijgt men een boete. Bij zware overtredingen of bij recidive is er mogelijkheid tot het opleggen van een gevangenisstraf. Er is mogelijkheid tot een rehabilitatiecursus en gemeenschapswerk.

De rechtbank handelt in Finland de overtredingen af. De straf varieert van een geldboete tot een gevangenisverblijf van 3 maanden. Om het rijbewijs terug te krijgen moet een medisch certificaat afgeleverd worden. De diskwalificatieperiode varieert van 3 maanden tot 2 jaar.

In Canada is er een administratieve opschorting van het recht tot sturen voor bestuurders die beschuldigd worden van rijden onder invloed maar die nog niet veroordeeld zijn. De opschorting gaat onmiddellijk van kracht en duurt 12 maanden. Van bestuurders die ondanks de diskwalificatie rijden, wordt onmiddellijk het voertuig ingehouden. In sommige provincies moeten personen die in staat van dronkenschap verkeren een alcolock in hun wagen installeren om hun rijbewijs terug te krijgen.

In Nederland worden overtreders van de 0,8 promille-limiet sinds 2002 door de rechtbank verplicht tot het volgen van een cursus Educatieve Maatregel Alcohol en Verkeer (EMA).

In Finland loopt momenteel een experiment rond rehabilitatiecursussen.

1.3.3.3.4. Conclusie

Uit de tabel komt duidelijk naar voren dat het beleid van de landen met betrekking tot het legale BAC-gehalte niet eenvormig is. De legale BAC varieert van 0,2 (Zweden) tot 0,8 promille (Groot-Brittannië), en het merendeel van de landen handhaaft de 0,5 limiet. Er is wel een duidelijke tendens waarneembaar die duidt op de verlaging van het maximale toegestane gehalte. In verschillende landen bespreekt men het voorstel van de verlaging van de legale BAC van 0,5 naar 0,2 vooral voor beginnende bestuurders.

Wat betreft de strafmaat en de controle zijn er ook verschillende strategieën. Door sommigen wordt met speciale acties gewerkt, anderen bedden de controles in in het algemene politiewerk. De straffen zijn over het algemeen streng en worden strikt gehandhaafd. In de meeste landen is er mogelijkheid tot tijdelijke intrekking van het rijbewijs al dan niet gecombineerd met rehabilitatiecursussen. Ook de installatie van een alcolock bij recidivisten behoort tot de mogelijkheden.

1.3.3.4. Drugs

1.3.3.4.1. Opgelegde limiet

In het merendeel van de landen is het gebruik van drugs verboden. Bijgevolg is het logisch dat rijden onder invloed van drugs niet toegelaten is en dat bij vaststelling ervan politieel optreden vereist is.

Wat betreft het beleid aangaande het gebruik van medicatie is er verder studie nodig om een wetenschappelijk onderbouwde handhavinggrond te verkrijgen.

1.3.3.4.2. Controlemechanismen

Er zijn in een aantal landen wetsvoorstellen ingediend voor een wettelijke basis van controle door de politie. Tot nog toe zijn er geen systematische controles. Wel is er bij alcoholcontrole ook een verhoogde waakzaamheid voor drugs.

Onder meer in Engeland wordt deze strategie gebruikt. Met name mogen er geen systematische controles plaatsvinden, enkel op basis van een vermoeden mogen bestuurders gecontroleerd worden. Bij vermoeden van drugsgebruik wordt eerst het coördinatievermogen nagegaan. Indien deze positief is, volgt erna een gang naar het politiekantoor voor bloedanalyse.

In Canada krijgen politieagenten gespecialiseerde opleidingen om bestuurders te herkennen van wie het vermogen tot sturen aangetast is door het gebruik van drugs.

De attitude tegenover drugcontroles in Denemarken uitgevoerd door de politie zijn positief voor 90 % van de ondervraagden. Ongeveer 6% van de ondervraagden was onder invloed van verdovende middelen op het tijdstip van de controle.

1.3.3.4.3. Conclusie

Het beleid betreffende de aanpak van bestuurders die onder invloed van drugs achter het stuur kruipen staat nog maar in de kinderschoenen. Ook naar het effect van drugs op het rijgedrag is er niet veel onderzoek verricht. In onder meer Denemarken zijn er recentelijk een aantal studies afgerond. De algemene verwachting is dat drugs, net zoals alcohol, een negatieve invloed op het rijgedrag hebben en dat om deze reden rijden onder invloed ervan ontmoedigd moet worden. In 1998 heeft Behrendorff⁹ een rapport gepubliceerd, gebaseerd op internationaal onderzoek dat aantoont dat het gebruik van medicatie en illegale drugs inderdaad een negatieve weerslag heeft op het rijvermogen van de geïntoxiceerde bestuurder.

In dit overzicht staan drugs vermeld om een omvattend overzicht te geven van de huidige problematiek waar het beleid mee te kampen heeft.

1.3.3.5. Financiële prikkels

In een aantal van de best presterende landen wordt gewerkt met fiscale voordelen bij verkeersveilig gedrag. Bedoeling van het verlenen van fiscale voordelen is verantwoordelijke bestuurders een bijkomende prikkel te geven hun positief gedrag te handhaven en anderen ertoe aanzetten ook dit gedrag over te nemen.

In Engeland kunnen nieuwe bestuurders zich inschrijven voor extra rijtrainingen die ze voorleggen aan de verzekeringsmaatschappijen. Hierdoor kunnen ze kortingen krijgen.

In Nederland zijn een aantal veiligheidsmaatregelen in de wagen vrijgesteld van de Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) zoals de routeplanner en de zijairbags. In 2004 zal niet meer het bezit maar het gebruik van een personenwagen belast worden met als doel het bevorderen van het gebruik van andere vervoersmodaliteiten.

⁹ Behrendorff I., *Medicinal and illegal drugs among Danish drivers*, Danish Transport Research Centre, report 3, 2001.

In Denemarken is er belastingvermindering voor nieuwe wagens met ABS.

In Finland zijn er hoge belastingen op de aankoop van een personenwagen en op brandstof. De regering steunt financieel het openbaar vervoer. Bepaalde veiligheidsuitrustingen in wagens b.v. ABS leidt tot verlaging van de verzekeringskosten.

1.3.4. Evaluatie van de inrichting van de verkeersveiligheidsprogramma's in de best presterende landen

Verkeershandhaving valt in Engeland onder het algemene politiewerk. De Home Office, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, verantwoordelijk voor wetgeving en handhaving legt echter een lage prioriteit bij politionele handhaving¹⁰. In 2000 werden 2 miljoen verkeersovertredingen in de rechtbank afgehandeld. Bij een vastgestelde overtreding wordt een boete uitgeschreven of wordt de overtreder naar de rechtbank gestuurd. Als alternatief voor een boete kan de overtreder naar een 'driver improvement' cursus gestuurd worden. Deze wordt bekostigd door de overtreder. In 2001 is er een wet goedgekeurd die het mogelijk maakt dat het geïnde geld gebruikt mag worden om de registratiekosten te dekken.

In Nederland wordt per campagne de handhaving met betrekking tot een specifiek thema geïntensiveerd. Dit gebeurt in samenspraak met de politiekorpsen. Ter uitwerking van de regioprojecten worden regionale handhavingsteams ingezet. De handhaving maakt integraal deel uit van de regionale maatregelenpakketten. Daartoe dienen de handhavingprioriteiten in samenspraak tussen politie, openbaar ministerie en lokale besturen vastgesteld te worden.

Ter bevordering van de verkeersveiligheid streeft het Ministerie van Justitie naar een jaarlijkse groei van 20 % in het aantal bekeuringen. In 1998 werden ruim 5,2 miljoen verkeersboetes in Nederland opgelegd. In 1997 werden nog 600 000 minder boetes opgelegd. Ten opzichte van 1994 is het aantal boetes verdubbeld. Het aantal opgelegde boetes stijgt zeer snel door een intensievere controle door de politie alsmede door het houden van speciale verkeersveiligheidscontroles.

Om de werklast van de politie te verlichten is de wet Mulder of de 'Administratiefrechtelijke Afhandeling Verkeersvoorschriften'ingevoerd. Lichte overtredingen worden gedepenaliseerd en afgehandeld door het betalen van een geldsom binnen 4 maanden na ontvangst van een bekeuring. Zware overtredingen worden door de rechter afgehandeld. Seponeren komt quasi niet voor aangezien lichte overtredingen automatisch verwerkt worden en de rechter enkel over zware overtredingen beslist.

¹⁰ BIVV, *Verkeersveiligheidsbeleid in de best presterende landen*, BIVV vzw,2002, p 11.

Denemarken heeft een speciale verkeerspolitie voor de verkeershandhaving. Naast de algemene routine controles worden regelmatig gerichte controles georganiseerd.

De gemiddelde lengte in Denemarken tussen de overtreding en de handhaving bedraagt 2 tot 4 weken, tenzij de beschuldigde niet akkoord gaat. De meeste overtredingen worden administratief afgehandeld. Boetes worden verminderd bij lage inkomens¹¹.

In Finland is het de bedoeling jaarlijks 10 % van het budget te besteden aan specifieke controles die zich voornamelijk richten op snelheid, rijden onder invloed en gordelgebruik. De nationale eenheid van verkeerspolitie is gespecialiseerd in verkeerstoezicht. Ze werkt op de hoofdwegen. Lokale handhavingseenheden worden ingezet in grote steden.

Alle overtredingen worden geregistreerd. Wanneer een bestuurder 3 boetes krijgt op 1 jaar, of 4 boetes op 2 jaar tijd, wordt deze gediskwalificeerd. Met andere woorden, zijn rijbewijs wordt ingetrokken. De politie geeft de overtreder meteen een boete. Ernstigere overtredingen worden via de rechtbank afgehandeld. Er worden hiervoor dagboetes opgelegd bepaald volgens het maandelijkse inkomen. Deze bedragen grofweg 1/60 van het maandelijkse netto-inkomen. Het proces neemt een half jaar tot een jaar in beslag. Seponering gebeurt in beperkte mate. De verkeershandhaving wordt nog strenger in de toekomst; het rijverbod zal verlengd worden en een beter systeem wordt uitgewerkt voor bestuurders met een hoog risico.

Het bovenstaande zijn allemaal voorbeelden van inrichtingen en handhavingconcepten van landen die goed scoren op het gebied van verkeersveiligheid. Er zijn significante verschillen waar te nemen in de verschillende benaderingen.

Ook zijn er verschillende contextuele onderscheiden waar te nemen. In Finland en Zweden is er een lage bevolkingsdichtheid en de meeste mensen leven er regelmatig verdeeld over het land. De wegdichtheid is veel lager dan deze van België (dichtheid van 472 km/100 km²), zoals bijvoorbeeld ook het geval is met Nederland.

Ondanks de verschillende aanpak zijn er een aantal gedeelde bevindingen. De beschreven landen hebben een lange traditie van verkeersveiligheidsbeleid achter de rug.

¹¹ BIVV, Verkeersveiligheidsbeleid in de best presterende landen, BIVV vzw, 2002, p36.

Alle landen streven ernaar een reductie van het aantal dodelijke ongevallen te bekomen van minstens 30 % en van het aantal gewonden met 25 % met behulp van vijf- en/of tien-jarenplannen. Er zijn verschillende landen zoals o.a. Groot-Brittannië, Nederland, Canada die, net zoals België, de vooropgestelde doelstellingen in het jaar 2010 willen gerealiseerd hebben. Er zijn vaak duidelijk meetbare targets, met name ongevallen veroorzaakt door snelheid, ongevallen veroorzaakt door bestuurders onder invloed van drank en drugs.

Ondanks de verschillende verhoudingen tussen de betrokken actoren is het kenmerkend voor de verschillende landen dat er een traditie van samenwerking tussen de verschillende regionale en nationale actoren bestaat. Ze hebben duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden en gebieden.

Alle landen hebben hun controle-inspanningen opgevoerd. Ervaring heeft aangetoond dat strenge controles het aantal ongevallen op de wegen reduceert. Het gedragsbeïnvloedende karakter van boetes hangt samen met de pakkans, de zwaarte van de te nemen strafmaatregel en de snelheid waarmee sancties afgehandeld en uitgevoerd kunnen worden. De pakkans wordt mede bepaald door de capaciteit van het apparaat dat de handhaving verzorgt, de verkeerspolitie. De snelheid van de afhandeling wordt bepaald door de capaciteit van het justitiële apparaat. Studies wijzen vervolgens uit dat de intensiteit van het toezicht van belang is bij de handhavinginspanningen (de combinatie van toezicht, strafoplegging en publieksvoorlichting). Ook valt er grote winst te halen bij een verhoging van de bestaande toezichtniveaus op rijsnelheden, alcoholgebruik en gordeldraagplicht. In de huidige setting blijkt dat hier een grotere preventieve werking van uitgaat dan de verhoging van de boetes. De sanctionering kan ook onder andere vormen gebeuren, zoals het puntenstelsel bij het rijbewijs.

In geen enkel land geldt een seponeringsbeleid. De onderliggende redenering is dat enkel gedragsverandering bereikt kan worden indien de negatieve consequenties van afwijkend gedrag daadwerkelijk gevoeld wordt. Wanneer door de verhoging van de objectieve pakkans de werklast van het gerecht te groot wordt, wordt door een aantal landen een systeem van administratiefrechtelijke afhandeling van de boetes onderzocht en ingevoerd. Personen die niet akkoord gaan met hun boete moeten zelf binnen een bepaalde termijn een proces inspannen.

Er wordt geconcludeerd dat er met betrekking tot de concrete invulling van de maatregelen, verschillen optreden in het beleid van de best presterende landen. Wat ze alle gemeen hebben, is dat alle initiatieven verband houden met de volgende basisvoorwaarden. De weggebruikers moeten hun gedrag veranderen met betrekking tot snelheid en alcoholgebruik, de handhavingactiviteiten van de overheid moeten opgevoerd worden op het gebied van verkeersveiligheid, lokaal zowel als centraal en alle betrokken actoren moeten in onderlinge samenwerking hun verantwoordelijkheid opnemen.

Omvattend kan gesteld worden dat er sprake is van een omvangrijk en strikt uitgevoerd handhavingsbeleid.

1.4. Evaluatie van de Vlaamse situatie in vergelijking met de best presterende landen.

De jaarlijkse studies en de gegeven ongevallencijfers tonen dat het slecht gesteld is met de situatie op de Vlaamse wegen¹². Hier wordt een kleine greep van de resultaten gegeven als illustratie van de toestand. Voor uitgebreidere ongevalgegevens wordt verwezen naar andere studies.

Handhavinggegevens zijn nauwelijks te verkrijgen. Er zijn enkel gegevens beschikbaar met betrekking tot de verkeersactiviteiten van de federale politie.

Verder betekent dit dat er een vertekend beeld is van de handhavinginspanningen, maar bij gebrek aan beter worden deze gegevens gebruikt. Een algemene tendens kan er zeker uit worden afgeleid.

Er is een duidelijke neerwaartse trend wat betreft het aantal processen verbaal, van 789 000 in '93 naar 672 600 in '99. Hiervan wordt het leeuwendeel, ongeveer 65% ingenomen door snelheidsovertredingen.

1.4.1. gordeldracht

Wat betreft gordeldracht is vastgesteld dat slechts 60% van de bestuurders het nodig vindt zijn gordel te dragen¹³. Voor de gordeldracht bij passagiers ligt dit cijfer nog veel lager. Controle van gordeldracht heeft geen prioriteit en wordt ook niet stelselmatig doorgevoerd.

¹² BIVV, *jaarverslag verkeersveiligheid 2000*, BIVV, Brussel, 2001, p 107; BIVV VIA SECURA, *ongevallenstatistieken*, BIVV, nr 54, 2001; Eurostat, *Yearbook 2002*

¹³ Persmededeling Isabelle Durant, 13 maart 2001, *Voorstelling van de campagne: klik ze vast, altijd*, 2001.

1.4.2. Alcohol

In 1999 werden in het totaal 163 373 bestuurders onderworpen aan een alcoholtest, vooral in het kader van gerichte campagnes¹⁴. De resultaten tonen aan dat 8,4 % van de bestuurders onder invloed waren in 1999. De controles werden gedaan gedurende de eindejaarsperiode en worden 6 weken op voorhand grootschalig aangekondigd. Dit reeds gedurende enige jaren.

Een gelijkaardige vaststelling werd gedaan in 1998 toen een eerste meting werd gehouden in het kader van de BOB campagne. Toen waren reeds 8,9 % van de bestuurders onder invloed. De resultaten van de BOB campagne van 2001 tonen aan dat 7,9 % van de bestuurders positief testte¹⁵. Het jaar erna, in 2002, was dit 7,2%.

Er is dus aan het gedrag nog niet veel veranderd ondanks de verschillende campagnes. Er is zelfs een lichte stijging voor inbreuken op alcoholgebruik in het verkeer te bemerken.

1.4.3. Snelheid

Jaarlijks worden in België ongeveer 1 miljoen voertuigen gecontroleerd op snelheid door de federale politie met behulp van vaste snelheidsradars. Er is een daling van 12 % tegenover 1997. Toen werden nog 12 miljoen voertuigen gecontroleerd, tegen 10 miljoen in 1999.

Ongeveer 4 miljoen overtredingen werden vastgesteld en werden er 346.500 P.V.'s opgesteld. Dit betekent dat slechts 1 op 10 overtredingen wordt geverbaliseerd. In vergelijking met Nederland is er dus een ruime achterstand wat snelheidshandhaving betreft.

De snelheidslimieten worden massaal met de voeten getreden, met uitzondering van het 70 km/uur en 90km/uur regime. De betere resultaten in de twee genoemde categorieën hebben te maken met de verkeersdrukke. Enkel door congestie is het de bestuurder feitelijk onmogelijk sneller te rijden en wordt de snelheid gereduceerd. Het verminderen van congestie op Vlaamse wegen zal dus naar alle waarschijnlijkheid nefaste gevolgen hebben voor de gehanteerde snelheid.

¹⁴ BIVV, *activiteitenverslag 2001*, BIVV Brussel, 2002, p 29.

¹⁵ Persmededeling BIVV, resultaten van de eindejaarscontroles tegen rijden onder invloed 2001-2002, 18 januari 2002;

Tabel 5: Overzicht van de verdeling van snelheidsovertredingen over het type weg in Vlaanderen

snelheidsregime	gemiddelde snelheid	% zware overtredingen
30	37,9	4,8
50	48,5	26,4
70	60,6	5,3
90	67,5	1,8
120	118,5	16,9

Bron: BIVV, activiteitenverslag 2001, BIVV, Brussel, 2002, p 29.

Er wordt gestreefd naar een verhoging van de objectieve en subjectieve pakkans en een goed evenwicht tussen beide opdat er een gedragsverandering naar een aangepaste snelheid van de bestuurders teweeg gebracht wordt met een daling van het aantal verkeersongevallen tot gevolg.

1.4.4. alternatieve bestraffing

Sinds 1996 wordt in Vlaanderen geëxperimenteerd met een vormingsproject als alternatief voor bestaande straffen zoals geldboetes, gevangenisstraf en het verval van het recht tot sturen. Het zijn cursussen voor de bestuurders, geen therapie. Gedurende 2001 werden er 105 cursussen georganiseerd waar 891 deelnemers aan deel namen. Ze werden voornamelijk verwezen via een probatiemaatregel (68 %). Gedurende het voorbije jaar werd het concept meer geconcretiseerd.

1.5. Conclusie en aanbevelingen voor een Vlaams beleid

Helaas blijkt duidelijk uit de cijfers dat, ondanks vele lovenswaardige inspanningen het Vlaamse handhavingbeleid niet echt effectiever geworden is tegenover de rest van Europa. De cijfers zijn teleurstellend. In tegenstelling tot de andere landen met dezelfde maatregelen draagt in België slechts 60 % van de bestuurders de gordel, wordt slecht 1 op 28 voertuigen jaarlijks gecontroleerd. Om de voorgenomen reductie van het aantal verkeersdoden te bereiken zullen een aantal drastische veranderingen moeten doorgevoerd worden.

Uit het onderzoek van de genomen maatregelen in Vlaanderen valt af te leiden, dat onder de vermelde vooropstellingen, een aantal ervan zullen bijdragen de vooropgestelde doelen vastgelegd in het Mobiliteitsplan, te bereiken.

In navolging van de onderzochte landen wordt gepleit voor een verdere effectieve uitbouw van deze voorstellen, aangevuld met maatregelen die ook in andere landen effectief zijn gebleken, zoals een verhoogde handhaving van de gordeldracht en de implementatie van automatische snelheidscamera's.

Opgemerkt kan ook worden dat een hele reeks maatregelen op dit moment reeds in Vlaanderen geïmplementeerd zijn. Bij analyse van de beleidsplannen van de Vlaamse regering zijn ook al volgende maatregelen aangekondigd die overeenstemmen met de aanpak van de andere besproken landen en die hun nut voor het verbeteren van de verkeersveiligheid in die landen al bewezen hebben.

Behalve taakstelling en planmatige aanpak is er ook het optimaal gebruik van de verschillende methoden en technieken onontbeerlijk. Hier kan dankbaar gebruik gemaakt worden van de ervaringen van de best presterende landen.

Tabel 6: Handhavingbeleid

Land	Organisatie handhaving	Administratieve procedure	Seponering	Handhaving door Private bedrijven
Nederland	Decentraal	Ja	Nulbeleid	Ja
Groot-Brittannië	Centrale impuls Decentrale uitwerking	In onderzoek	Nulbeleid	Ja
Zweden	Centrale impuls Decentrale uitwerking	Nee	Nulbeleid	Nee
Denemarken	Centrale impuls Decentrale uitwerking	Ja	Nulbeleid	Nee
Canada	Centrale impuls Decentrale uitwerking	Nee	Nulbeleid	Nee
Finland	Decentraal	Nee	Nulbeleid	Nee
België	Centrale impuls Decentrale uitwerking	Nee	In ressort Gent 19,7% ¹⁶	Nee

¹⁶ Cijfers van het Gentse parket in 2002. In 2001 werd nog 17,9% van het aantal binnengekomen verkeersovertredingen geseponerd. Dit zijn 75 688 zaken. In 1999 werden nog 34,4% van het aantal binnengekomen zaken geseponerd, zijnde 158 372 zaken. Ook voor 2002 is er procentueel een daling vastgesteld van het aantal geseponerde zaken. Nog niet alle gegevens zijn hierover verwerkt.

Uit het overzicht komt naar voren dat ook de Vlaamse regering eenzelfde aanpak voorstaat als de best presterende landen. Ze streeft naar een reductie van 50% van het aantal verkeersslachtoffers tegen het jaar 2010. In haar streven naar dit doel maakt ze gebruik van grotendeels dezelfde middelen als deze die aangewend zijn door de best presterende landen. Zoals uit de cijfers blijkt, bereiken deze maatregelen in Vlaanderen niet hetzelfde reducerende effect als in de best presterende landen. Het kan niet zo zijn dat enkel de demografische en infrastructurele setting van decisisief belang is voor de verschillen in effectiviteit die de maatregelen bereiken in ons land ten opzichte van de best presterende landen. Dit rapport graaft dieper naar de oorzaken die aan de basis liggen van dit verschil in effectiviteit.

De setting heeft zeker een invloed op de effectiviteit van bepaalde maatregelen. Bij wijze van voorbeeld kan gesteld worden dat het invoeren van verplichte verlichting van wagens gedurende de hele dag in België een overbodige maatregel zal zijn, aangezien er hier meer daglicht is dan in de Noord Europese landen. Bovendien is de setting van de besproken landen onderling zeer verschillend zoals voordien aangetoond is. Desondanks kunnen met behulp van een groot aantal gemeenschappelijke maatregelen de vooropgestelde doelen in de verschillende landen bereikt worden. Zelfs de maatregelen die in verschillende settings van verschillende landen weerhouden zijn als een effectieve bijdrage tot een verhoging van de verkeersveiligheid, kunnen in een Vlaamse setting lang niet zo doeltreffend zijn.

Een reden van de andere resultaten van dezelfde maatregelen in Vlaanderen gevonden in het non-conformistische gedrag van de Vlaamse bevolking. Welke ook de maatregelen zijn, genomen in het kader van het verkeersveiligheidsbeleid van de best presterende landen, in alle gevallen worden ze nageleefd door de bevolking. Uit de besproken gegevens is duidelijk dat vele initiatieven grote bijval krijgen van de modale burger die de implementering ervan aanvaardt en zelfs ondersteunt. Blijkbaar zijn deze regeringen er in geslaagd hun burgers van de noodzaak van een stringent veiligheidsbeleid te overtuigen, zodat de gevraagde inspanningen door de bevolking op zich genomen worden. Strenge handhaving is een noodzakelijke voorwaarde om de burger ertoe te bewegen zich zorgvuldig te gedragen in het verkeer. Enkel door de naleving van de opgelegde regelgeving kan een reductie van verkeersdoden nagestreefd worden. De vermelde landen maken werk van een adequate handhaving van de uitgevaardigde regels.

Heel anders is het gesteld met het gedrag van de gemiddelde Vlaming. In de andere landen heerst er een algemeen gevoel van aanvaarding bij de bevolking tegenover nieuwe en bestaande verkeersregels. Ondanks herhaaldelijke inspanningen met betrekking tot educatie en preventie om een gedeeld verantwoordelijkheidsbesef op te wekken, leeft de Vlaming de heersende wetgeving onvoldoende na.

Naast preventie, echter, is handhaving onontbeerlijk om een gedragsverandering teweeg te brengen. Onder het huidige beleid worden te weinig controles uitgevoerd om de verkeersdeelnemer het gevoel te geven dat hij zich aan de regels moet houden. De politiediensten hebben onvoldoende mankracht om de nodige controles door te voeren. Er is een overbelasting van de werkdruk van de parketten. Onder deze omstandigheden kan het beleid dus niet effectief zijn en haar doelen bereiken, ondanks het nemen van effectieve maatregelen zoals door de studie is gebleken.

Er is dus een dringende vraag de burger te overtuigen van de noodzakelijkheid van de maatregelen. In dit opzicht moet de overheid haar verantwoordelijkheid opnemen door onderzoek te laten uitvoeren naar de oorzaak van het afwijkende Vlaamse gedrag en naar de alternatieve manieren om de ongewenste situatie tegen te gaan.

In de best presterende landen is een conforme houding ten opzichte van de uitgevaardigde regelgeving. Het beleid moet zich afvragen wat waarom de Vlaming er blijkbaar moeilijker van overtuigd kan worden zich aan regels te houden die hem rechtstreeks raken. Elke deelnemer aan het verkeer stelt zich bloot aan een gevaar dat in grote mate door zijn eigen gedrag gereduceerd kan worden. Iedereen weet dat indien hij veilig en voorzichtig rijdt de totale verkeerssituatie erop vooruit gaat en er minder doden te betreuren vallen, maar blijkbaar zijn er andere initiatieven nodig om de bestuurder ertoe aan te zetten zich zorgvuldiger te gaan gedragen. De best presterende landen hebben dit probleem ingezien en de noodzakelijke maatregelen getroffen.

In het volgend deel wordt met behulp van een economische analyse van het gedrag gezocht naar een verklaring voor het fenomeen van het onvoorzichtige rijgedrag dat uit de empirische gegevens naar voren komt en naar de discrepantie tussen dit gedrag van de Vlaming en dat van de bevolking van de best presterende landen. Wanneer we een beter inzicht krijgen in dit gedrag, bestaat de mogelijkheid te onderzoeken op welke manier de best presterende landen dit fenomeen hebben aangepakt en wat hun beleid is hieromtrent.

2. ECONOMISCHE ANALYSE

De wetgever beoogt met het uitvaardigen van rechtsregels het gedrag van individuen op een bepaalde wijze te beïnvloeden. Welke invloed het recht op het gedrag heeft, is de centrale vraag van de rechtseconomie. De rechtseconoom ziet het recht door de bril van de econoom. Het recht wordt gezien als een verzameling prikkels die het gedrag van individuen sturen. Allereerst is het van belang te weten of het geldende recht de beoogde effecten teweegbrengt. In de tweede plaats is het interessant om te weten welke veranderingen in het beleid tot betere resultaten kunnen leiden.

Of het gedrag gestuurd kan worden, hangt af van de visie op het individu. De rechtseconomische analyse gaat uit van een calculerend individu dat doelrationeel handelt. Dit uitgangspunt wordt gehanteerd omdat, indien we niet mogen aannemen dat individuen zich ten minste in bepaalde mate rationeel gedragen, een analyse eenvoudigweg niet mogelijk is. Het beleid zou altijd in het ijle blijven, zou niet in staat zijn enige sturing te geven aan het gedrag. Bijgevolg zouden alle maatregelen totaal onvoorspelbaar en grotendeels nutteloos zijn. De rechtseconomie heeft gelukkig reeds bewezen het gedrag te kunnen voorspellen en het effect van regels en wetten correct in te schatten.

Gedragsturing kan slechts bereikt worden indien men inzicht heeft in de gedachtegang en de redenering van de individuen. Met het oog op het verkrijgen van het noodzakelijke inzicht in de afweging van de keuzes, volgt een theoretische uiteenzetting van de manier waarop het individu een keuze maakt uit de aangeboden alternatieven, gevolgd door de beschrijving van het individuele gedrag met betrekking tot verkeersveiligheid. Daarna wordt de impact dat het individuele gedrag idealiter op de maatschappij zou uitoefenen beschreven, evenals de problemen die optreden bij afwijkend gedrag en de gevolgen hiervan voor de maatschappij. Met behulp van deze beschrijving wordt het de overheid mogelijk gemaakt oorzaken en redenen te ontdekken voor de misstanden in de huidige situatie en aanknopingspunten te vinden, die het nemen van adequate maatregelen toelaten, teneinde de individuele keuzes te beïnvloeden in de gewenste vooropgestelde richting.

2.1. Individuele welvaart

2.1.1. De calculerende verkeersdeelnemer

Mensen hebben vaak meer wensen dan middelen. Hieruit ontstaat de noodzaak keuzes te maken. Uitgangspunt binnen de rechtseconomie is de veronderstelling dat mensen zich nutmaximaliserend gedragen. Dit behelst dat ze uit de ter beschikking staande keuzemogelijkheden dat alternatief zullen kiezen waarvan ze verwachten dat dit hen het meeste nut of individuele welvaart zal opbrengen. Het nut of de individuele welvaart heeft betrekking op de subjectieve gemoedstoestand die van inkomen, welstand of andere factoren het gevolg is. Het is de mate van behoeftebevrediging van het subject. Hierbij worden alle factoren betrokken die van belang zijn voor het individu zelf, ongeacht de waarde ervan voor de samenleving.

2.1.1.1. Individuele kosten en baten

Verschillende categorieën van individuele kosten en baten beïnvloeden het keuzegedrag van de verkeersdeelnemer. Zo zijn aan verkeersdeelname immers voor de burger voor- en nadelen verbonden.

Uit onderzoek is gebleken dat de baten of voordelen van onveilig gedrag of van de aanwending van weinig zorg in het verkeer onder andere zijn:

- tijdswinst
- vermeden kosten van zorg
- de kick (van snelheid, van de overtreding zelf, van dronken of gedrogeerd achter het stuur te kruipen)
- imagobuilding
- compensatiegedrag voor minderwaardigheidscomplexen dat zich onder andere uit door agressief en onveilig gedrag in het verkeer.
- gemakzucht

De kosten van onveilig gedrag of de aanwending van weinig zorg zijn voor het individu:

- de verhoging van het risico dat hij loopt op betrokken te worden in een ongeval
- de kans om gepakt te worden voor overtreding van de regel
- de openlijke afkeuring van onveilig weggebruik door maatschappelijke controle.
- grotere schade bij daadwerkelijk ongeval

Vertaald naar het niveau van zorg dat door de calculerende individuen in acht moet worden genomen, geeft dat de volgende kostencurven:

De curve van marginale voorzorgskost, MVK. Deze bevat onder andere

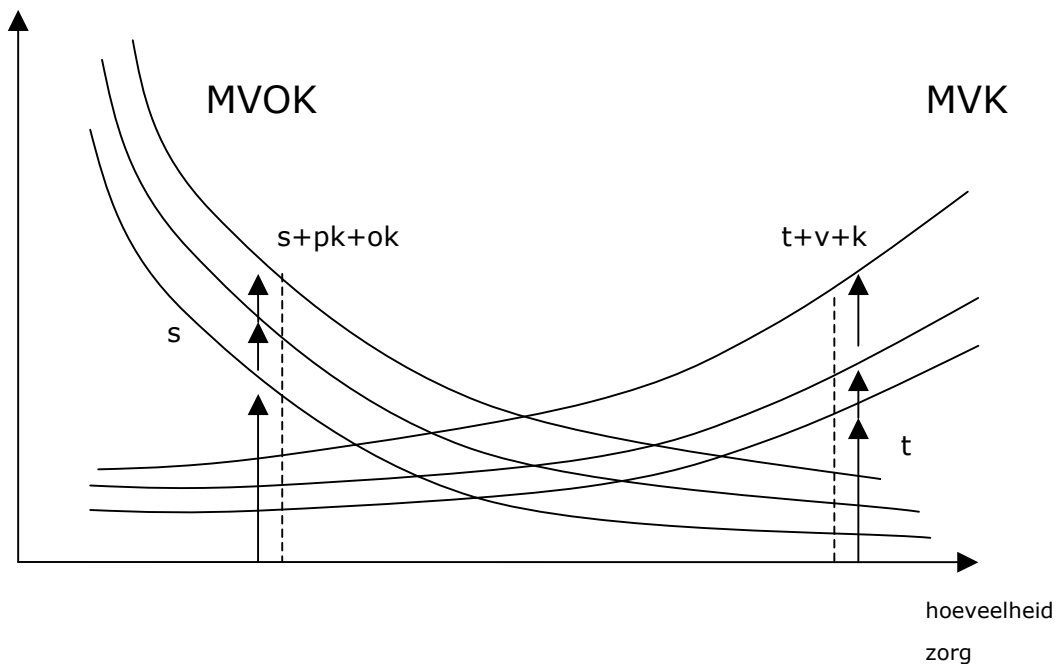
- tijdsverlies (t)
- kost van veiligheidsmaatregelen (v)
- verlies van de kick (k)
- enz...

De curve van de marginale verwachte ongevalkost, MVOK. Deze bestaat uit de volgende componenten:

- verlaging van de ongevalkans (ok)
- verlaging van de pakkans (pk)
- verlaging van de schade (s)



Grafiek 1: De kosten en baten curve van het calculerende individu



De curve van de marginale voorzorgkost heeft een stijgend verloop. Hoe meer zorg betracht wordt, des te meer tijdverlies zal het individu ervaren. Door het verlagen van de snelheid bijvoorbeeld, wordt er meer zorg in acht genomen, maar treedt er tijdsverlies op doordat men minder snel op zijn bestemming komt.

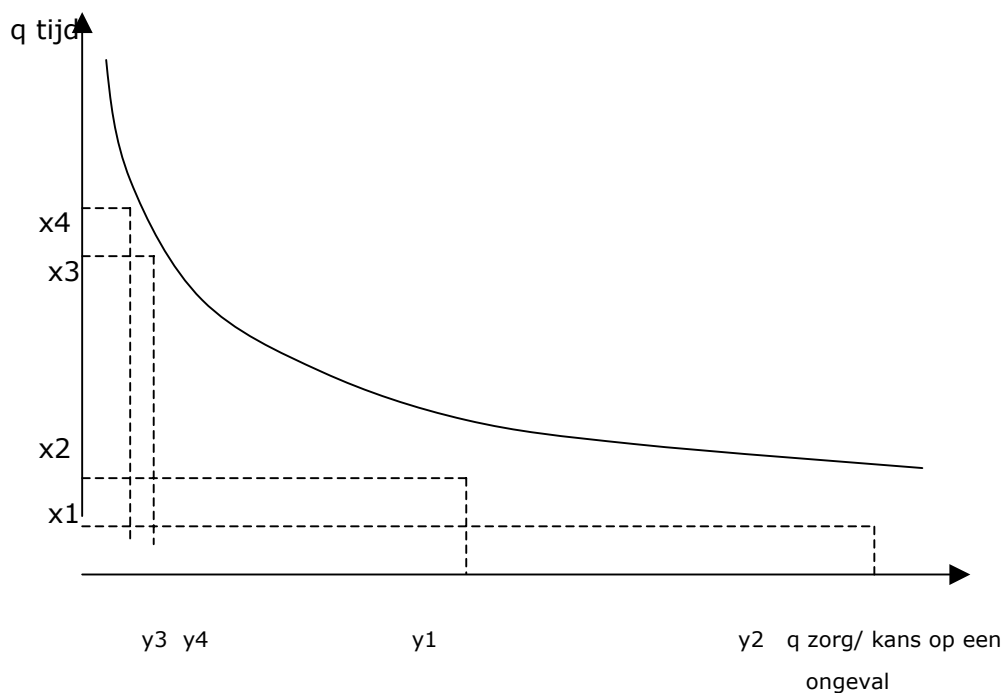
De curve van de marginale verwachte ongevalkosten heeft een dalend verloop. Naarmate meer zorg betracht wordt, worden die kosten kleiner. Hoe meer zorg een individu aanwendt, kleiner de kans dat hij een ongeval veroorzaakt, en bij optreden van een ongeval hoe lager de schadekosten. De curve van de marginale verwachte kosten weerspiegelt de kosten die gepaard gaan met het verkleinen van de kans op een ongeval en de verminderde kosten die optreden indien zich een ongeval voordoet.

Naargelang de persoonlijke waardering van deze voor- en nadelen wordt de curve van het individu bepaald. Deze bepaling is bijgevolg strikt persoonlijk en hangt af van de mentaliteit en de attitude van de handelende persoon. Indien de verkeersdeelnemer van risico houdt, zal hij b.v. de kick van de overtreding anders beoordelen dan deze gewaardeerd wordt door een risico-avers persoon. Ook de perceptie van het risico om betrokken te raken bij een ongeval en van de kans om gepakt te worden, wordt door iedereen anders beoordeeld.

2.1.1.2. Het optimale zorgniveau van de verkeersdeelnemer.

Vooraleer een individu handelt, zal hij de verschillende keuzemogelijkheden die hij kent tegen elkaar afwegen. Deze afweging van individuele kosten is grotendeels een onbewust proces. Zo ook zal de calculerende verkeersdeelnemer uit de ter beschikking staande keuzemogelijkheden het alternatief kiezen, dat volgens zijn voorkeuren, in zijn ogen het beste is¹⁷. Binnen de setting van de individuele waardering van de voor- en nadelen van zijn gedrag, gaat de verkeersdeelnemer zijn nut proberen te maximaliseren en zijn kosten minimaliseren. Deze afweging van individuele kosten is grotendeels een onbewust proces.

Grafiek 2: Afruil tussen zorg en tijd



Het afwegingsproces wordt uitgelegd aan de hand van een voorbeeld van gehanteerde snelheid door de bestuurder.

In de figuur wordt de tijd aangegeven met qX , de zorg ter voorkoming van een ongeval met qY . Stel dat de bestuurder in grote tijdnood verkeert. Indien hij weinig tijd ter beschikking heeft, is hij bereid veel zorg ($y1-y2$) op te offeren, met andere woorden risico's te nemen om tijd te winnen ($x1-x2$). Naarmate hij over meer tijd beschikt en geen druk heeft om ergens op tijd te zijn ($x3-x4$), moet hij weinig zorg ($y3-y4$) opofferen en is hij niet meer bereid dergelijk hoge risico's aan te gaan. Hij hecht meer waarde aan het hanteren van een hoger niveau van zorg en enkel een grotere tijds winst zal hem ertoe aanzetten zijn zorgniveau te verlagen.

¹⁷ Van Den Bergh, in Faure M, Hartlief T., *Verkeersaansprakelijkheid in België en Nederland*, Intersentia, Groningen, 1998, p 37.

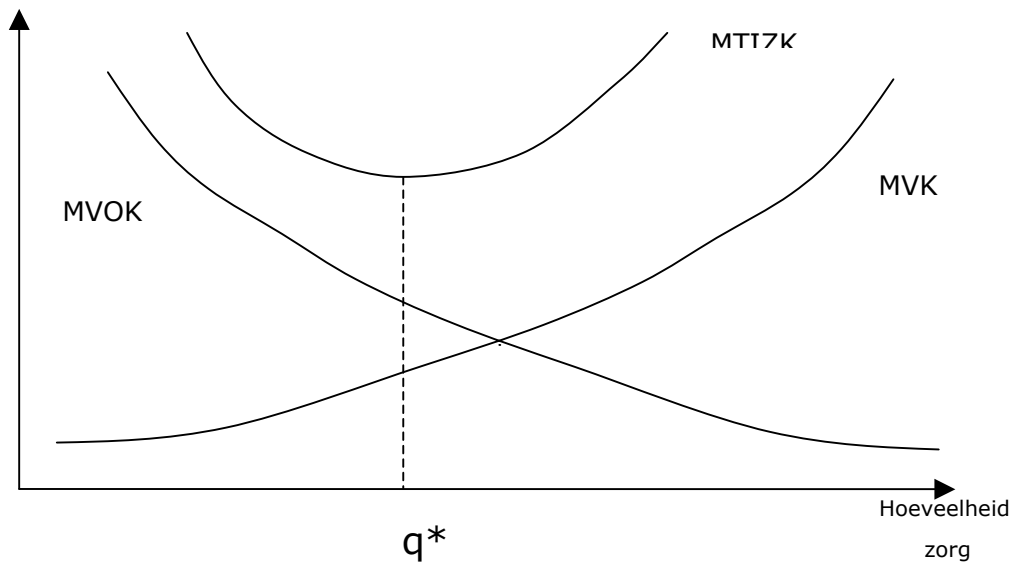
Hetzelfde principe geldt voor alle kostencomponenten en dus voor de totale kost van het individu. Wanneer de calculerende verkeersdeelnemer door onveilig gedrag sneller op zijn bestemming zal komen, een kick krijgt van de snelheid of van het dronken rijden en indien de pakkans klein is en de strafmaat laag is, zijn de voordelen van non conform gedrag zeer hoog. Zijn kosten daarentegen zijn laag omdat het onvoorzichtige gedrag hem geen of weinig nadeel oplevert.

Zo ook vormt het aanwenden van zorg, met name veilig gedrag voor het individu een bijkomende kost omdat hij dan de voordelen van het onveilige gedrag moet missen. De voordelen die bestaan uit een verminderde kans en een lagere schadekost bij een ongeval zijn niet altijd precies in te schatten. Hij zal dan vaak minder snel geneigd zijn voorzichtiger te gaan rijden. Mensen kiezen om zich zorgvuldig te gedragen indien hen dat een hoger nut oplevert dan onzorgvuldig gedrag. Het individu gaat in de verkeerssetting zijn beide kostencurven samentellen om zo zijn totale kosten te kennen bij een gegeven hoeveelheid zorg. Op deze manier verkrijgt hij zijn marginale totale individuele zorgkost, MTIZK.

Wanneer geen zorg wordt betracht door de verkeersdeelnemer, zijn de kosten voor zorg uiteraard nul. De marginale verwachte ongevalkosten daarentegen zijn hoog omdat de kans op een ongeval hoog is en de schade groot is. Hierdoor zijn de totale individuele kosten toch aanzienlijk en is dit geen aangename situatie voor het individu.

Naarmate een hoger niveau van zorg gehanteerd wordt, stijgen de zorgkosten. Het aanwenden van meer zorg betekent dat de verwachte schade afneemt door de daling van het ongevalrisico. De curve van de marginale verwachte ongevalkost MVOK daalt, omdat het hanteren van meer zorg bestaat uit het verkrijgen van een lager ongevalrisico, een lagere kans op overtredingen en een kleinere schade in het geval dat een ongeval zich daadwerkelijk voordoet.

Grafiek 3: individuele afweging van het zorgniveau



Bij een minimalisering van de marginale verwachte ongevalkosten, moet een zeer hoog niveau van zorg gehandhaafd worden. Dit vertaalt zich in zeer hoge voorzorgkosten ter voorkoming van een ongeval. Ook deze verdeling van kosten is niet opportuun voor het individu, omdat de totale kost te hoog is.

Bij de bepaling van de optimale hoeveelheid aangewende zorg zal het individu zoeken naar de combinatie van de kostencurven waar zijn totale kosten geminimaliseerd worden. Op een bepaald moment zal bij de optimale hoeveelheid aangewende zorg een minimalisatie van de totale kosten bereikt worden. Hier ligt de optimale hoeveelheid zorg q^* . Het nut voor het individu wordt hier gemaximaliseerd. Het individu zal, zolang hij dit punt niet heeft bereikt, meer zorg aanwenden om zijn totale kosten te laten dalen. Eenmaal voorbij dit optimale punt zijn de totale kosten van zorg groter dan ze bij deze optimale hoeveelheid zorg zijn en is het voor het individu niet meer opportuun deze extra eenheid zorg aan te wenden.

2.1.2. Problemen van de verkeersdeelnemer

In de praktijk zal een individu dat van plan is deel te nemen aan het verkeer vaak een foute afweging maken van zijn verwachte kosten en baten.

Ten eerste heeft de verkeersdeelnemer af te rekenen met informatieproblemen waardoor hij valse veronderstelling hanteert over zijn kosten. Het gebeurt dat hij zijn ongevalkosten te laag inschat. Hiervan is hij zich meestal niet bewust. Met betrekking tot de perceptie van het risico om in een ongeval betrokken te raken, is de subjectieve perceptie hiervan, op basis waarvan de persoonlijke afweging plaatsvindt, te laag. Mensen onderschatten het risico dat ze lopen door hun onvoorzichtig gedrag. De 'mij overkomt het niet'-mentaliteit overheerst ook hier.

Hetzelfde geldt voor de andere kosten. Wanneer de burger de kans om gepakt te worden bij het begaan van een overtreding te laag inschat, zal hij zijn gedrag hieraan aanpassen.

Een tweede problematiek is deze van de transactiekosten. Deze worden onder andere veroorzaakt door de onmogelijkheid van de verkeersdeelnemers met elkaar te onderhandelen. In een verkeerssituatie is het onmogelijk in contact te treden met de andere verkeersdeelnemers. De kosten van onderhandelen zijn zo hoog dat de partijen niet kunnen samenwerken. Het is voor een voertuigbestuurder onbegonnen werk om met elke andere bestuurder in onderhandeling te treden over de verdeling van de kosten van mogelijke toekomstige ongevallen. Evenzo kan niet verwacht worden van iedere bestuurder dat hij in contact te treedt met iedere voetganger die misschien door hem kan aangereden worden. Op die manier verkrijgen bestuurders geen privé-overeenkomst om het optimale niveau van zorg voor de maatschappij te hanteren.

Naast het feit dat er geen directe onderhandeling plaatsvindt, is er ook nog het gegeven dat de kost voor de maatschappij verspreid is over een groot aantal mensen die allen een relatief klein ongemak moeten verdragen van een moeilijk identificeerbaar individu. Bijvoorbeeld een hardrijder die 65 km per uur rijdt waar 50 de maximum toegelaten snelheid is, verhoogt het onveiligheidsgevoel van ongeveer alle bewoners uit de buurt. Het is echter moeilijk de schade en de dader te bepalen. Ten eerste is de kost (de bijdrage aan het onveiligheidsgevoel van een enkele hardrijder) relatief gering, praktisch niet aantoonbaar en is de bestuurder zelf moeilijk identificeerbaar.

Wanneer een ongeval plaats vindt zijn er verdere transactiekosten, de administratieve afwikkelingskosten en de kosten van de gang naar de rechtbank, met name de gerechtskosten. Bijvoorbeeld: indien men aan de toegelaten maximumsnelheid van 30 km/u zijn voorrang van rechts weigert af te staan waardoor er een botsing ontstaat met een andere bestuurder die in fout is door de voorrang niet te verlenen, is de laatste bestuurder verplicht de kosten te vergoeden van de eerste. Vaak echter zal degene die voorrang heeft, deze afstaan wanneer hij ziet dat dit tot een gevaarlijke situatie leidt. De reden waarom hij dit doet is omdat de rechtsgang kostelijk is door de lange duur en de kosten die afbetaald dienen te worden.

Door deze transactiekosten is het ook onmogelijk voor het handelende individu over volledige informatie te beschikken die hij nodig heeft om zijn gedrag te bepalen.

Ten derde weegt het individu enkel zijn kosten af, zonder er acht op te slaan of er andere kosten bestaan voor de maatschappij die door hem veroorzaakt worden. Een handelend individu houdt enkel rekening met zichzelf, niet met de andere bestuurders of medemensen van de samenleving. Hierdoor is het zeer goed mogelijk dat hij op basis van de voor hem beschikbare gegevens een verkeerde afweging maakt omdat hij niet geconfronteerd wordt met de werkelijke kost van zijn gedrag. Hij gaat niet spontaan de kosten van het onveiligheidsgevoel van zijn omgeving, door zijn gedrag veroorzaakt, in zijn calculatie betrekken. Met andere woorden, hij wentelt de door hem veroorzaakte kosten af op de maatschappij. Enkel indien een ongeval daadwerkelijk optreedt, moet hij opdraaien voor een gedeelte van de kosten die hij veroorzaakt.

Door de aanwezigheid van deze problemen is het praktisch quasi onmogelijk de bestuurder de precieze rekening van de door hem veroorzaakte kosten te presenteren. Hij gaat bijgevolg zijn kosten en baten op een verkeerde en voor de maatschappij ongunstige manier inschatten.

2.1.3. Gevolgen voor het gedrag.

Deze problemen voor de maatschappij die veroorzaakt worden door het gedrag van de bestuurder veroorzaken kosten. Zoals boven vermeld, zijn deze voor verkeersdeelnemers zeer hoog en is het praktisch niet mogelijk om op individuele basis tot een overeenkomst te komen.

Gevolg hiervan is dat de individuele kosten en baten op een foute manier gewaardeerd worden. Zo komt de calculerende verkeersdeelnemer op een ander optimaal niveau van zorg dan dat in werkelijkheid het optimum is. In realiteit handelt hij te roekeloos door een verkeerde inschatting van zijn kosten. In zijn bevindingen wordt zijn persoonlijk optimum bereikt bij onveilig rijgedrag, zijn nut wordt hierdoor gemaximaliseerd, zijn kosten geminimaliseerd en hij zal zich onzorgvuldig gedragen in het verkeer.

Hij handelt op een andere manier dan dat hij zou doen indien hij de werkelijke kosten had gekend. Meestal leidt een gebrek aan informatie en de onmogelijkheid tot onderhandeling tot een onwenselijk niveau van zorg en hierdoor tot gevaarzettende deelname aan het verkeer.

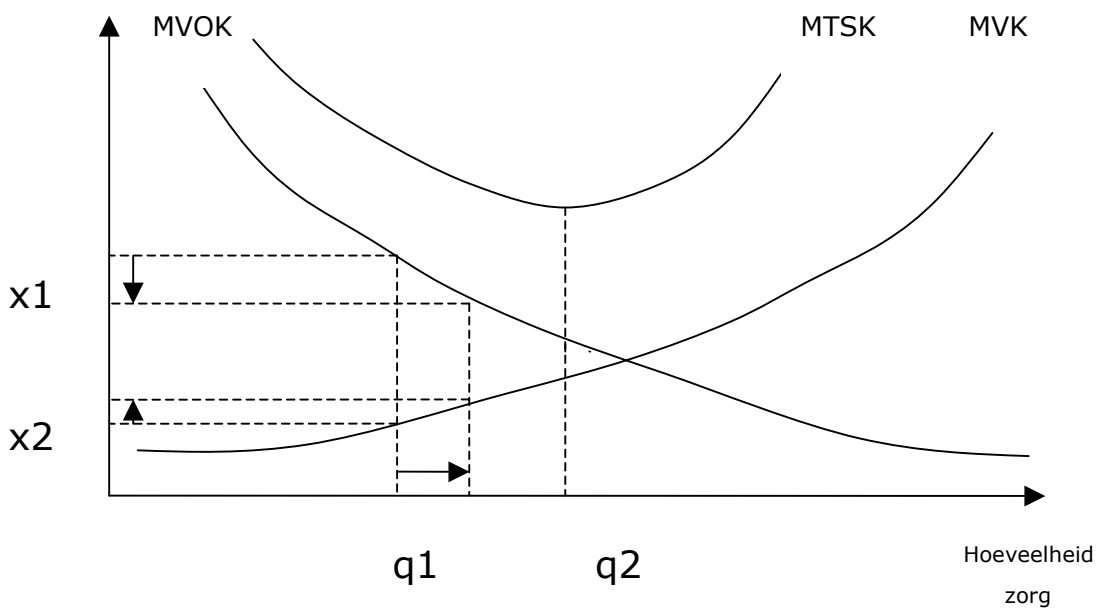
2.2. Maatschappelijke welvaart

2.2.1. Bepaling van het gewenste niveau van zorg vanuit maatschappelijk oogpunt

De som van de kosten van de individuen voor verkeersdeelname, vormen de totale maatschappelijke kost. De onderstaande grafiek toont de som van de verwachte maatschappelijke kost curve, die u-vormig is¹⁸: $MTSK = zq + p(q)S$

Het aantal eenheden zorg wordt weergegeven door q . De kostprijs van een eenheid zorg is z , dus zq is de totale hoeveelheid investeringen gependend aan zorg. S is de omvang van de schade, want wanneer een ongeval optreedt, zal er schade ontstaan. p is de kans dat een ongeval gebeurt en $p(q)$ is de kans op het veroorzaken van een verkeersongeval bij de gegeven hoeveelheid zorg.

Grafiek 4: Het maatschappelijk optimum



Zoals uit de grafiek blijkt, is er een waarde q^* die correspondeert met het laagste punt van de MTSK-curve. Deze q waarde is het zorgniveau dat de verwachte maatschappelijke ongevalkosten minimaliseert, q^* is het efficiënte niveau van gehanteerde zorg.

Wanneer de zorg efficiënt is, betekent dit dat de kost van een bijkomende eenheid van voorzorg, zijnde de marginale kost van voorzorg, gelijk is aan de reductie van de kost van schade.

¹⁸ Verhaegen J., *rechtseconomische analyse van de verkeersaansprakelijkheid*, Limburgs Universitair Centrum, Diepenbeek, 1998, p 24.

Wanneer het zorgniveau zich onder het optimaal punt bevindt, brengt een bijkomende eenheid zorg (q_1 naar q_2) meer op in termen van gereduceerde ongevalkosten (x_1-x_2) dan de extra voorzorg (x_3-x_4) kost. Bijgevolg wordt meer zorg aangewend om de kosten te reduceren. In q^* worden deze kosten geoptimaliseerd, namelijk, indien er meer zorg wordt betracht dan in q^* , is de additionele kost van voorzorg groter dan dat de ongevalkost gereduceerd wordt. De totale kosten stijgen weer en minder zorg zal betracht worden tot het optimale niveau q^* terug bereikt wordt.

In het kort, MTSK van q^* , het optimale zorgniveau is kleiner dan de MTSK van q . Indien het niveau van zorg q^* overtreft, toont de grafiek dat de kost van een bijkomende eenheid zorg groter is dan de reductie van de schade. In dit geval moet vanuit efficiëntie-standpunt het zorgniveau verlaagd worden. Wanneer het niveau van zorg onder q^* ligt, veronderstelt de efficiëntie een verhoging van de zorg omdat de kosten hoger uitvallen dan in het punt q^* .

2.2.2. Problemen: externe effecten

2.2.2.1. Definitie

Een belangrijk probleem is dat het individu door zijn gedrag externe effecten veroorzaakt, waarmee hij onvoldoende rekening houdt. Dit zijn voor of nadelen verbonden aan de consumptie en of productie van een goed die toevallen aan anderen dan degene die de actie verricht, zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat.

Externe kosten zijn vanuit welvaartstheoretisch zicht van groot belang omdat ze aanleiding geven tot suboptimale uitkomsten. De reden hiervoor is dat de handelende betrokkene bij zijn beslissing enkel rekening houdt met de baten en de kosten die voor zijn rekening vallen, maar niet met de positieve of negatieve effecten die zijn beslissing voor een ander betekenen. Het calculerende individu houdt geen rekening met de kosten die hij voor de maatschappij veroorzaakt. De totale kosten zijn echter hoger dan de persoonlijke kosten, hij zal daarom geneigd zijn meer te consumeren dan gewild vanuit maatschappelijk oogpunt.

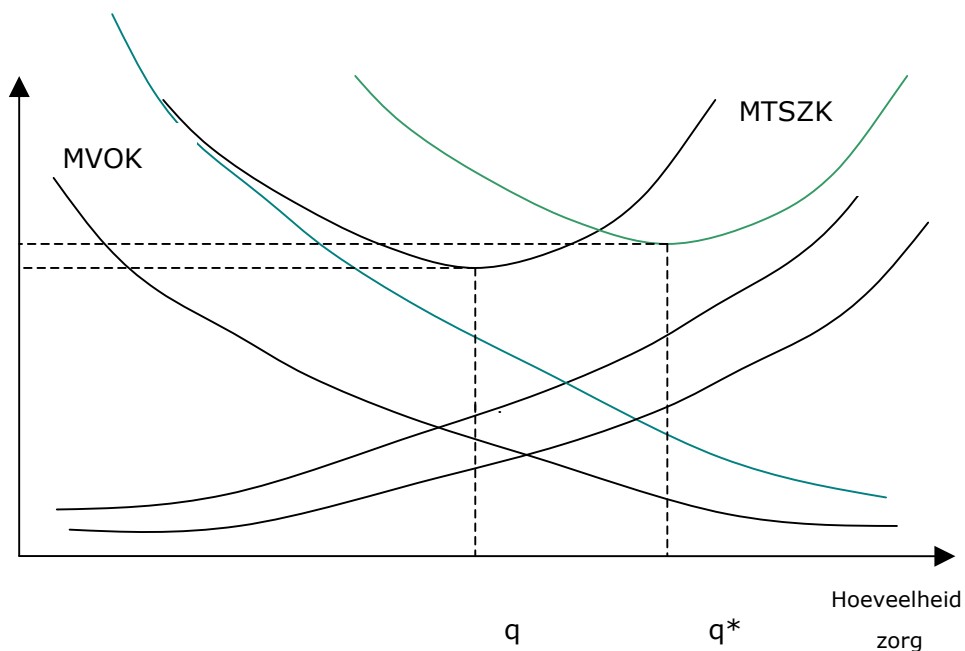
De externe kosten in de verkeerssetting ontstaan doordat de calculerende verkeersdeelnemer zich gaat baseren op foute assumpties betreffende zijn kosten en door de hoge transactiekosten onder meer omwille van de onmogelijkheid tot onderhandelen. Hierdoor zal hij een lager niveau van zorg (ter voorkoming van een ongeval) aanwenden dan dat eigenlijk zou moeten en vertoont hij gevaarstellend gedrag op de weg. Dit beïnvloedt de andere weggebruikers door hen bijkomende kosten te bezorgen. Deze kosten neemt de handelende persoon niet voor zijn rekening en zijn persoonlijk gehanteerde optimaal niveau van zorg zal vanuit maatschappelijk standpunt te laag uitvallen.

2.2.2.2. Gevolgen van externe effecten

Door de negatieve externe effecten zijn de maatschappelijke kosten van verkeersdeelname hoger dan de private kosten. De maatschappelijke kosten zijn gelijk aan alle kosten gedragen door de leden van de maatschappij. Ze bestaan uit private kosten van het handelende individu zelf en de kosten die bij anderen terecht komen. Het onveilige individu, dat een te laag niveau van zorg hanteert, houdt enkel rekening met zijn eigen kosten, zonder voldoende acht te slaan op de externe kosten.

Hierdoor lijkt de verkeersdeelname voor het individu goedkoper dan ze in feite is en de calculerende weggebruiker zal zich anders gedragen dan wanneer hij met de werkelijke kost geconfronteerd wordt. Aan de andere kant wordt de tijdswinst door sneller rijden, met andere woorden de baten van onzorgzaam gedrag overschat. Ten opzichte van het werkelijke maatschappelijke optimum vindt er overconsumptie plaats die zich vertaalt in een hogere verkeersdeelname dan wenselijk en een grotere neiging tot onveilig weggedrag.

Grafiek 5: externe effecten



In het werkelijk maatschappelijk optimale niveau van zorg (q^*) zal de weggebruiker rekening houden met alle kosten waardoor hij minder zal consumeren. Zijn zorgniveau ligt hier hoger omdat hij, wanneer hij geconfronteerd wordt met de werkelijke kost die hij veroorzaakt, meer zorg zal aanwenden ter voorkoming van ongevallen.

De maatschappelijke welvaart is beter gediend met een lager niveau van onveilig gedrag of met een hoger voorzorgsniveau dan het individu hanteert indien hij niet met alle kosten rekening houdt. In zijn de calculatie zal de verkeersdeelnemer die rekening te houdt met alle kosten, komen tot een hoger zorgniveau. Dit zorgniveau benadert het maatschappelijk gewenste niveau.

2.2.2.3. Internalisering van externe effecten

De enige oplossing die de overheid kan nastreven is het nemen van maatregelen voor de internalisering van de kosten. De kosten van zorg maken deel uit van de totale maatschappelijke kosten van verkeer. Toepassing van het beginsel van de internalisering van de maatschappelijke kosten leidt ertoe dat de kosten gelegd worden bij degenen die deze kosten werkelijk genereren. Daarmee worden prikkels gegeven tot verkeersveilig gedrag in die zin dat er meer beslissingen genomen worden door de verkeersdeelnemers ter voorkoming van een ongeval. Door de individuele beslisser te confronteren met de werkelijke kosten van zijn verkeersdeelname, inclusief de kosten van zorg kan zijn gedrag bijgestuurd worden.

Voor de internalisering moet de overheid een combinatie van concrete handhavingmaatregelen, een handhavingpakket, opstellen dat de individuen de noodzakelijke prikkels geeft hun individuele optimum juist te bepalen. De overheid kan op verschillende manieren ageren om de gewenste gedragsverandering te verkrijgen. Om van een efficiënt beleid te spreken, mogen echter de prikkels die de gewenste mate van zorg bij het individu moeten afdwingen, maximaal de kost bedragen die bepaald is in het maatschappelijke optimum. Binnen deze marge heeft de overheid de vrijheid om prikkels voor het individu te voorzien die de externe kosten van het gedrag dat hij vertoont internaliseren.

2.2.3 Wijze van internaliseren

Zoals juist is aangehaald, moet de overheid erover waken dat de externe kosten, veroorzaakt door een te laag niveau van zorg, door de handelende individuen zelf geïnternaliseerd worden. Het doel is het verkrijgen van een optimum waarin alle autogebruikers geconfronteerd worden met de volledige marginale kost van hun deelname aan het verkeer. Enkel diegenen die bereid zijn het juiste niveau van zorg te hanteren en hiervoor de kosten dragen, zullen nog deelnemen aan het verkeer. Het aanrekenen van de ongevalkosten en van de maatregelen ter voorkoming ervan, zal diegenen die niet bereid zijn deze kosten te betalen, ervan weerhouden zich in het verkeer te begeven. Deze internalisering kan op verschillende manieren nagestreefd worden.

In dit bestek is het niet de bedoeling hier verder uitgebreid op in te gaan. Er wordt enkel kort aangetoond dat er verschillende aanpakken mogelijk zijn en dat het van een aantal factoren, waaronder maatschappelijk draagvlak, afhangt voor welke manier geopteerd wordt.

De overheid heeft ten eerste de mogelijkheid de burger te belasten voor zijn deelname aan het verkeer. Alle verkeersdeelnemers wordt de volledige sociale kost van zorg aangerekend. Deze hoge kost leidt ertoe dat een aantal mensen afhaken en er een nieuw evenwicht ontstaat. De marginale kost in het nieuwe evenwicht is kleiner dan de geheven belasting die berekend is op de kosten veroorzaakt door meer deelnames. Er is door de belasting een te hoge kost opgelegd. Het belastingsysteem is in deze setting inefficiënt en wordt als onrechtvaardig ervaren. Gevolg hiervan is dat zelfs mensen die bereid zijn de externe kosten te dragen, worden afgeschrikt door de hoge belastingen.

Er moet een evenwicht kost aangerekend worden op basis van het nieuwe evenwicht. Maar dit niveau is zeer moeilijk te bepalen. Het verschil tussen externe kosten bij het huidige zorgniveau en het optimale niveau kan voor het individu zeer groot zijn. Het is dan ook maar de vraag of de mogelijkheid bestaat de belastingen op een optimaal niveau te plaatsen. Er zijn misschien andere opties die een betere afweging van kosten en baten toelaten.

Aansprakelijkheid is een andere mogelijkheid. In dit geval laat de overheid het bepalen van het zorgniveau in grote mate over aan de individuen zelf. In beginsel is ieder individu vrij naar eigen goeddunken te handelen. De overheid stelt een bepaald zorgniveau voorop waarvan verondersteld wordt dat ieder dit in acht neemt. Bij daadwerkelijke schade door het overtreden van de opgelegde minimum norm, kan deze laatste ageren door de overtreder aansprakelijk te stellen en schadevergoeding te eisen. Er vindt een allocatie van middelen plaats en de overtreder wordt met zijn daadwerkelijke kost geconfronteerd.

Deze methode is goed hanteerbaar in een verkeerssetting. Door de transactiekosten is het niet mogelijk om met iedere verkeersdeelnemer op voorhand dergelijke bilaterale afspraken te maken. Binnen het van overheidswege aangereikte kader wordt er toch een vorm van zelfregulering bereikt.

Niet in elk geval, echter, is een duidelijke dader aanwijsbaar of kan er duidelijk schade of een slachtoffer aangeduid worden. Gevoelens van onveiligheid bijvoorbeeld die worden opgeroepen door roekeloos verkeersgedrag zijn moeilijk kwantificeerbaar, of de dader heeft niet voldoende draagkracht om een billijke schadevergoeding uit te keren aan het slachtoffer. In deze gevallen is er nood aan een andere vorm van handelen om de externe kosten optimaal te verdelen over de verkeersdeelnemers.

Derde optie is regulering door de overheid op basis van het strafrecht. Hier dwingt de overheid conform gedrag af. De overheid regelt de normering en de naleving ervan. Ze doet dit, als een aanvulling op of in plaats van een van de andere vormen. Op deze manier wordt de ernst van de gedraging voldoende duidelijk gemaakt aan de (potentiële) dader, zodat deze zich bij zijn afweging hiervan rekenschap geeft en tot een maatschappelijk efficiënte keuze komt.

Bij elke keuze van de overheid voor een bepaalde vorm van internalisering, is een bepaald niveau van handhaving onontbeerlijk om de individuen ertoe aan te zetten de opgelegde regels en vonnissen na te leven. Welk niveau van handhaving nagestreefd moet worden om het gedrag afdoende te sturen, is de volgende vraag die gesteld moet worden bij het bepalen van een verkeersveiligheidsbeleid.

2.3. Conclusie

In dit gedeelte werd inzicht verschaft in het gedrag van het individu. Iedere persoon maakt op basis van zijn persoonlijke kosten een afweging van een voor hem optimale deelname aan het verkeer en een bepaald niveau van veilig gedrag. Daarbij streeft hij bewust of onbewust een minimalisatie van zijn kosten na.

In een perfecte verkeersveiligheidsmarkt zullen deze individuen door hun eigen streven naar minimale kosten een maatschappelijk optimum van zorg bereiken waar de marginale kosten van zorg het laagste zijn.

In een verkeerssituatie duikt echter een probleem van informatie deficiëntie en van externe effecten op. Het individu maakt onbewust een verkeerde afweging. Hij schat bijvoorbeeld zijn kosten lager in dan ze in werkelijkheid zijn doordat hij een verkeerde perceptie hanteert van het risico dat hij loopt op het veroorzaken van een ongeval.

Doordat het individu enkel de persoonlijke kosten betreft bij zijn afweging en geen externe effecten, wentelt hij een gedeelte van de kosten die hij veroorzaakt af op de maatschappij. Als gevolg hiervan hanteert hij een te hoog consumptieniveau wat erop duidt dat hij vaker dan wenselijk zal deelnemen aan het verkeer en minder zorg zal betrachten dan vanuit een maatschappelijk oogpunt verwacht wordt. Hij is in zijn gedrag onvoorzichtiger dan eigenlijk zou moeten.

Deze problemen confronteren de samenleving met een individu dat zijn gedrag afstemt op een te lage berekening van zijn kosten wat leidt tot een lager niveau van zorg dan gewenst door de samenleving. Bovendien moet de maatschappij ook nog eens voor deze externe kosten opdraaien die het individu veroorzaakt.

Om deze situatie recht te zetten door middel van internalisering van de externe kosten die het individu veroorzaakt, is overheidsingrijpen gewenst. De overheid moet de haar ter beschikking staande middelen aanwenden om de externe kost, gegenereerd door afwijkend gedrag van het individu te internaliseren. Ze is gedwongen gebruik te maken van handhavingmiddelen om het gedrag te modificeren. De uitvoering van dit toezicht kan eventueel toevertrouwd worden aan private organisaties (bvb. autokeuringbedrijven) maar de regierol van de overheid is onontbeerlijk.

3. TERUGKOPPELING NAAR HET VERKEERSVEILIGHEIDSBELEID

Er is een verschil vastgesteld in Vlaanderen tussen de gestelde doelen en de realiteit. In het Mobiliteitsplan werd geconstateerd dat het tot dusver gehanteerde Vlaamse beleid haar doel miste (zie infra). De genomen maatregels vonden in de omstandigheden geen gewenst effect, dit in tegenstelling tot de best presterende landen die nochtans grotendeels gebruik maakten van dezelfde maatregels.

Als reden hiervoor werd aangehaald dat het gedrag van de verkeersdeelnemer op Vlaamse wegen niet gericht is op zorgvuldig gedrag en dat de opgelegde regels massaal overtreden worden. De problemen werden hoofdzakelijk veroorzaakt door het gedrag van de verkeersdeelnemer en in mindere mate door andere factoren zoals infrastructuur. De vaststelling dat de realiteit niet overeenstemt met het gewenste niveau van verkeersveiligheid noopt de overheid ertoe een beleid te voeren dat het gedrag in de gewenste richting beïnvloedt.

Door middel van een economische analyse is inzicht verkregen in het gedrag van de weggebruiker, meer bepaald in de redenen waarom hij de regels overtreedt. Eveneens is aangetoond dat het gedrag bijgestuurd kan worden door de internalisering van de externe kosten. De bestuurder zal zich meer zorgvuldig in het verkeer gedragen en minder deelnemen aan het verkeer. Bijgevolg vindt een reductie plaats van het aantal ongevallen en verkeersdoden, en kunnen de vooropgestelde doelen bereikt worden. Voor de overheid is de taak weggelegd een beleid te voeren dat zorgt voor deze reductie zodat het optimale zorgniveau bereikt wordt.

Navolgend wordt onderzocht wat de effecten van het beleid van de overheid kunnen zijn op de huidige verkeersveiligheidssituatie. Immers, door het voeren van een goed verkeersveiligheidsbeleid wordt het welzijn van de burger verhoogd. Indien de overheid kan aantonen dat het aantal dodelijke ongevallen op Vlaamse wegen daalt, wordt een algemeen veiligheidsgevoel opgeroepen. De burger durft zich weer zonder schroom op straat vertonen

als zwakke weggebruiker en een sfeer van algemeen welbehagen wordt gecreëerd. Het verkeersveiligheidsbeleid draagt in dit geval bij tot een algemene aanvaarding van de richting waarin het beleid het maatschappelijke leven stuurt.

Aangezien door de overheid een gedragsverandering op gang gebracht moet worden, wordt beschreven op welke manier en tegen welke kost de ongewenste effecten van het individuele gedrag moeten worden tegengegaan. De wijze waarop dit gebeurt, hangt af van de gehanteerde beleidsvisie en bijhorende strategie.

Allereerst volgt een uiteenzetting van de manier van werken bij de maximalisatie van de maatschappelijke welvaart. Zoals eerder vermeld, betekent dit de bepaling van de kost bij een efficiënt beleid. Het efficiëntiepunt bepaalt de verantwoorde uitgave voor het geven van prikkels aan individuen om de gewenste gedragsverandering te induceren. De vooropgestelde reductie van het aantal verkeersdoden wordt op deze manier nagestreefd.

De best presterende landen¹⁹ voeren een nul visie beleid om de reductie van het aantal verkeersongevallen te bekomen en om ervoor te zorgen dat de verkeersdeelnemer zich bewust wordt van zijn werkelijke kosten. Hierdoor voorzien ze hem van de nodige prikkels om zich veiliger in het verkeer te gedragen.

Met behulp van een evaluatie van beide opties, worden conclusies getrokken betreffende bruikbaarheid van beide strategieën voor het beleid in Vlaanderen.

3.1. Bestaansreden van een handhavingbeleid

3.1.1. Noodzaak van een handhavingbeleid

Op basis van de conclusies van het eerste deel is besloten een economische analyse te maken. Hierdoor wordt de denkwijze van een verkeersdeelnemend individu achterhaald. Op deze manier is onderzocht waar en welke problemen opduiken die maatschappelijk onwenselijk zijn en op welke manier het individuele gedrag in de gewenste richting bijgestuurd kan worden.

¹⁹ BIVV, aanpak verkeersonveiligheid binnen de best presterende landen, voor Steunpunt verkeersveiligheid bij stijgende mobiliteit, Brussel, 2002, p 55

De resultaten van de analyse tonen aan dat de overheid maatregelen moet nemen om het ongewenste gedrag van verkeersdeelnemers aan te passen aan een maatschappelijk gewenst zorgniveau ter voorkoming van ongevallen. De overheid opteert voor het gebruik van aansprakelijkheid en regulering om het gedrag van de calculerende verkeersdeelnemer te sturen naar het door haar vooropgesteld niveau van zorg. Deze maatregelen moeten afgedwongen kunnen worden om door het individu opgevolgd te worden. Er is nood aan een handhavingbeleid dat het gedrag van de verkeersdeelnemer in goede banen leidt en hem aan de regels laat conformeren.

De manier waarop het handhavingbeleid het best wordt ingericht, wordt achterhaald door onderzoek naar het niveau van handhaving nodig voor de afdwinging van het gewenste niveau van zorg. Dit hangt af van de bereidheid van de overheid middelen te reserveren en vrij te maken voor de werking van de handhavingdiensten. Bij deze zoektocht wordt geen rekening gehouden met andere maatregelen die de verkeersveiligheid verhogen. In dit stuk wordt enkel naar handhavingmiddelen gekeken.

3.1.2. Vlaams handhavingbeleid

In de economische analyse werd het theoretisch na te streven niveau van de door de bestuurder te hanteren zorg vastgesteld. De Vlaamse overheid probeert met behulp van verschillende maatregelen dit niveau af te dwingen. Ze maakt een aantal middelen vrij voor handhaving ter bestrijding van overtredingen begaan door bestuurders.

Op deze manier probeert ze de externe kosten voor de samenleving te reduceren. De mate van overheidsingrijpen om de internalisering van de kosten te bewerkstelligen, is afhankelijk van de middelen die de overheid ter beschikking heeft en van de kost die ze bereid is te dragen. Voor de vaststelling van de hoeveelheid handhavingmiddelen die ze bereid is aan te wenden, hanteert ze een bepaald uitgangspunt, zoals beschreven in het Mobiliteitsplan.

In het Mobiliteitsplan concludeert de overheid dat momenteel het handhavingniveau te laag is. Ze stelt een aantal doelen ter verhoging van de handhaving voorop die binnen de eerste jaren gerealiseerd moeten worden. Om de vooropgestelde doelstellingen van het Mobiliteitsplan te halen, is een stapsgewijze verhoging van het handhavingniveau nodig met een factor 5 tegen het jaar 2005²⁰. Minimaal moet een dergelijk verhoogd handhavingniveau gerealiseerd worden op de 25% gevaarlijkste wegen. Er is nood aan veel meer controles ter verhoging van de subjectieve en objectieve pakkans. Wat betreft bijvoorbeeld dronkenschap achter het stuur, is het doel van de overheid tegen 2010 een

²⁰ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *Mobiliteitsplan Vlaanderen*, Brussel, 2001, p 204.

derde minder dronken bestuurders vast te stellen, betrokken bij verkeersongevallen. Daarvoor is minimaal een verdubbeling van de subjectieve pakkans nodig²¹.

Voor de calculerende burger die geconfronteerd zal worden met de hogere kosten, is het niet meer opportuun de regels met de voeten te treden. Door het hogere zorgniveau dalen de externe kosten en wordt een reductie van het aantal doden gerealiseerd. Deze effecten genereren marginale opbrengsten voor de maatschappij en de hierdoor vrijgekomen middelen kunnen worden gebruikt voor de aanwending van additionele handhavingmiddelen.

Vlaanderen is zich terdege bewust van de achterstand die ze heeft op de best presterende landen en is bereid zware inspanningen te leveren om deze te verkleinen. Om haar doelstellingen te kunnen realiseren is een drastische verhoging van het handhavingniveau onontbeerlijk. Het niveau van handhaving en de hoeveelheid middelen die ze hiervoor ter beschikking kan en zal stellen hangt af van de mate waarin ze de reductie van het aantal doden nastreeft en de beleidsvisie die ze aanhangt.

3.2. Visie op het handhavingsbeleid

3.2.1. Beleid ter optimalisatie van de maatschappelijke welvaart.

De overheid stelt een bepaald zorgniveau voorop ter voorkoming van ongevallen. Dit niveau moet gehandhaafd worden om te voorkomen dat er een groter aantal verkeersslachtoffers te betreuren valt dan maatschappelijk aanvaardbaar is. Zoals gezegd, is dat vooral te wijten aan roekeloos gedrag van verkeersdeelnemers die de kosten niet juist inschatten.

De hoeveelheid veiligheidsmaatregelen wordt bepaald door de waarde die gehecht wordt aan een mensenleven. Naarmate dit hoger ingeschat wordt, is er een grotere behoefte aan veiligheidsmaatregelen en heeft men er meer middelen voor over om te voorkomen dat er verkeersdoden vallen.

In de grafiek wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de kost van een additionele eenheid handhaving telkens hetzelfde is, uitgedrukt door de MHHK-curve, de marginale handhavinghoeveelheid curve. Zo is b.v. het loon van een extra agent hetzelfde als het loon van alle vorige agenten. Op deze manier wordt de marginale kostencurve verkregen, die de prijs weergeeft van de additionele eenheden handhaving. De prijs wordt door de overheid vastgesteld op het niveau waartegen ze een mensenleven waardeert. Deze kost is een opportuïteitskost, aangezien de overheid ze ook op een andere manier zou kunnen

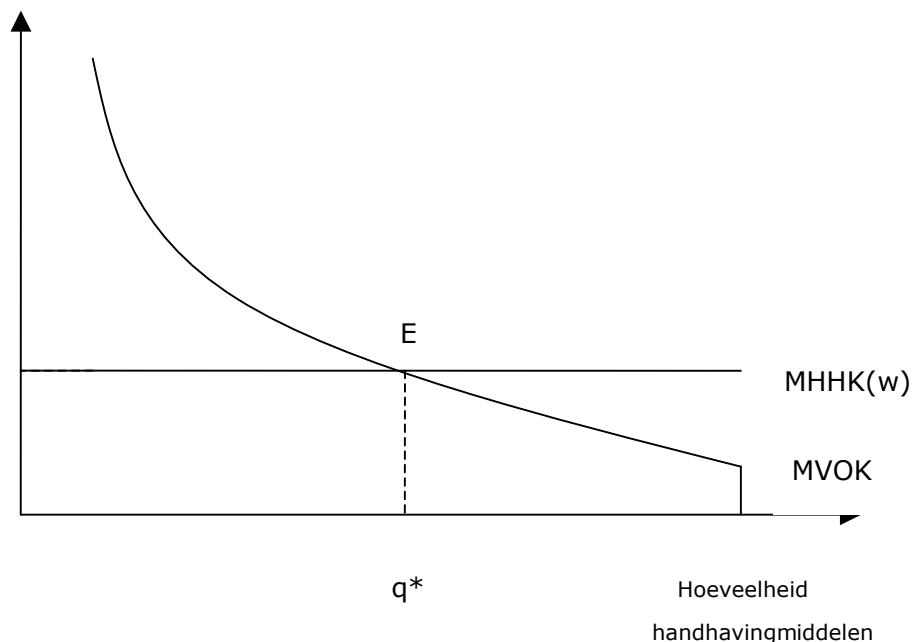
²¹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *Mobiliteitsplan Vlaanderen*, Brussel, 2001, p 206.

aanwenden. In plaats van agenten de baan op te sturen zou ze ook meer verplegers in dienst kunnen nemen ter verzorging van kankerpatiënten. De overheid geeft door het kiezen voor agenten de maatschappelijke baat op die het werk van deze verplegers met zich meebrengt.

De marginale batencurve wordt gevormd door de waardering van het aantal verkeersslachtoffers dat voorkomen wordt door de eenheid handhaving, de marginale verwachte ongevalkost, MVOK. Deze curve vertoont een knik waar het laatste verkeersslachtoffer gered is. Er zijn daar geen verwachte ongevalkosten meer mogelijk.

Elke additionele eenheid handhaving redt een aantal slachtoffers, uitgedrukt door het verschil tussen de MVOK-curve en de MHHK-curve. Daar waar een bijkomende eenheid van handhavingmiddelen nog juist 1 additioneel mensenleven redt, in die zin dat door de toepassing van de handhavingmiddelen het laatste verkeersslachtoffer niet omkomt bij een verkeersongeval, wordt het optimale punt E bereikt. De marginale kost van handhaving is gelijk aan de marginale opbrengst, zijnde de waarde van het mensenleven dat door de extra eenheid handhaving wordt gered. De corresponderende hoeveelheid handhaving q^* is de gevraagde hoeveelheid waar de overheid de mogelijkheden voor moet creëren dat dit niveau daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

Grafiek 6: De optimale prijs op de verkeersveiligheidmarkt



Wanneer de overheid een duurder handhavingsbeleid voert en dus meer handhavingmiddelen inzet, overstijgen de kosten voor een additionele eenheid handhaving ter voorkoming van de laatste verkeersdode de waarde gegeven aan een additioneel gered mensenleven. Dit is vanuit efficiëntie standpunt geen wenselijke situatie. De kosten voor handhaving zijn te hoog en moeten gereduceerd worden. Bij een goedkoper beleid, waar er minder gehandhaafd wordt, gebeuren er onvoldoende inspanningen om een additioneel verkeersongeval met dodelijke afloop te voorkomen en moet het handhavingniveau opgetrokken worden.

Wanneer uitgegaan wordt van een efficiënt handhavingbeleid, moet de som uitgegeven aan extra handhaving gelijk of lager zijn dan de kost van een mensenleven die deze extra handhaving moet redden. Anders zou meer uitgegeven worden aan handhaving dan het doel dat ze moet dienen, n.l. het voorkomen van de laatste verkeersdode²². Dit is vanuit efficiëntie oogpunt niet wenselijk omdat dan de maatschappelijke kost groter is dan dat de maatschappij zou moeten betalen voor het vermijden van een verkeersdode.

Over de waarde van een mensenleven bestaat er veel onenigheid. Om enig houvast te krijgen is het mogelijk de jurisprudentie van vergoedingen bij dodelijke verkeersslachtoffers en de doctrine te bekijken. Gemakkelijkheidshalve wordt uitgegaan van de € 1.000.000 regel²³. Een aantal studies hanteren dit bedrag als een ondergrens, stellende dat alle maatregelenpakketten onder deze som zijn zeker de moeite waard zijn om genomen te worden. Indien de waarde van een mensenleven op deze som gezet wordt, zal elk handhavingsbeleid met een kost van € 1.000.000 voor een additionele eenheid handhaving ter voorkoming van een additionele ongevallendode efficiënt zijn. Wanneer echter de overheid meer middelen uittrekt dan de waarde die het beleid toekent aan een gered mensenleven, handelt ze inefficiënt. De hogere kosten zijn vanuit maatschappelijk efficiëntie oogpunt niet verantwoord, maar moeten wel door de samenleving gedragen worden.

3.2.2. Nul Visie

De best presterende landen hanteren een strategie die zorgt voor de daadwerkelijke reductie van het aantal ongevaldoden, zo concludeerden we uit de gegevens van het eerste deel. Om te bepalen welke strategie door hen wordt gehanteerd, gaan we eerst dieper in op de beleidsvisie van desbetreffende landen.

²² Een analoge redenering kan gevolgd worden voor het vermijden van een zwaar of licht gewonde.

²³ Wesemann P., *Economische evaluatie van verkeersveiligheidsmaatregelen*, Leidschendam, 2002, p10.

3.2.2.1. Waarnemingen van de best presterende landen

Bij de best presterende landen ziet men een onderling verschillende aanpak betreffende de concrete maatregelen. De ene richt een speciale politie-eenheid op, de andere integreert het verkeersveiligheidsbeleid in de bestaande structuur. De ene benadert het probleem centraal, de andere verkiest een decentrale benadering. Gemeenschappelijk is de opvatting dat er een duidelijk beleid moet zijn. De overheid tolereert geen afwijkend gedrag. Ze stelt hiervoor de nodige middelen ter beschikking en creëert de nodige randvoorwaarden die het mogelijk maken de noodzakelijke maatregelen af te dwingen.

De overheden erkennen dat er sprake is van problematisch gedrag van de weggebruiker en bewerkstelligt door middel van handhaving een gedragsverandering. Er is in deze landen dus reeds werk gemaakt van een verandering van het gedrag van de burger.

Dit wordt uiteraard gedeeltelijk verkregen door het gebruik van voorlichtingscampagnes die de bestuurder erop attent maken gevaarlijk gedrag te reduceren om zichzelf en zijn medemens niet te verwonden. Eens de burger van de noodzaak van veilig verkeersgedrag overtuigd is, zal hij zijn gedrag in de gewenste richting aanpassen.

Er is echter meer nodig dan enkele groot- en kleinschalige voorlichtingscampagnes die de mensen erop attent maken dat roekeloos rijgedrag uit den boze is. Wat echt noodzakelijk is, is een geïntegreerde aanpak van de afdwinging van alle genomen maatregelen, ongeacht het feit of de bestuurder overtuigd is van het nut of niet.

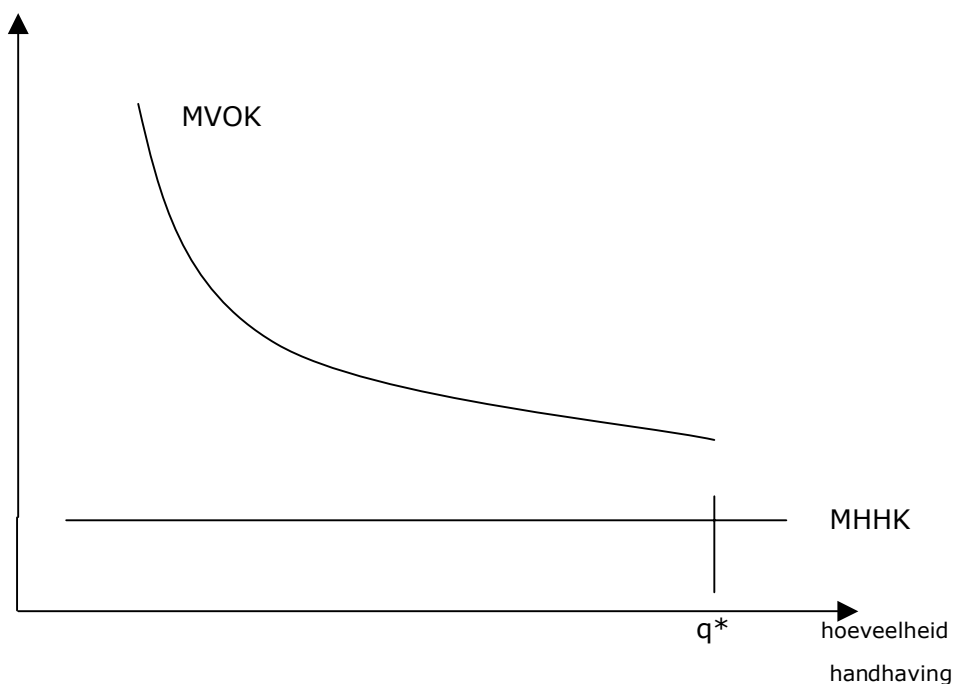
Uit de voorgaande bevindingen komt duidelijk naar voren dat wat betreft het handhavingsbeleid de regeringen van de best presterende landen een zeer duidelijk signaal geven aan de bevolking dat tegen overtreders streng wordt opgetreden. Er wordt door de best presterende landen een nultolerantie beleid gevoerd ten aanzien van overtredingen en de overtreders zelf krijgen door de maatschappij het etiket delinquent opgeplakt²⁴.

²⁴ Ook met betrekking tot het nultolerantie beleid moet er een zeker maatschappelijk draagvlak zijn om effectief te zijn. In Nederland is er op dit moment discussie gerezen over de wenselijkheid van het nultolerantie beleid. De instantie bevoegd voor de registratie van snelheidsovertredingen had een aantal overtredingen vooropgesteld die gehaald moeten worden omwille van het geld. Vanaf het moment dat de Nederlander zich hiervan bewust werd dat het eigenlijk draait om opbrengstmaximalisering, verdwijnt het maatschappelijk draagvlak voor het hele beleid. Er moet duidelijk voor de burger een link met verkeersveiligheid bestaan om een nultolerantie beleid te tolereren. Eens deze connectie is verbroken, zie de burger de noodzaak van een nultolerantie beleid niet in en zal hij ophouden zich te onderwerpen aan de genomen maatregelen. Deze zullen uiteindelijk op politiek vlak aangeklaagd worden en het hele beleid komt op losse schroeven te staan.

3.2.2.2. Het Nul Visie beleid

Het Nul Visie beleid is gebaseerd op ethische in plaats van economische regels. De probleemstelling dat elke verkeersdode of zwaar gewonde er een te veel is, fungeert als uitgangspunt. Hiervoor ontwerpt de overheid een alomvattend plan waarin handhaving haar eigen plaats heeft. Men gaat uit van een gedeelde verantwoordelijkheid bij alle actoren van het verkeer dat leidt tot grotere inzet voor het verkeersveiligheidsbeleid. De overheid legt in beginsel voor elk sterftegeval of verlies van gezondheid de schuld bij de ontwerpers van het wegverkeerssysteem.

Grafiek 7: niveau van handhaving bij een zero-vision beleid



Het wegverkeerssysteem moet zodanig ontworpen worden dat iedereen veilig kan reizen en dat menselijke fouten zoveel mogelijk opgevangen worden zodat ernstige verwondingen vermeden worden. De individuele weggebruiker draagt niet initieel de verantwoordelijkheid voor ongevallen, maar het systeem is gebaseerd op het opvolgen van de verkeersregels. De weggebruiker wordt zo veel mogelijk beschermd, onder voorwaarde dat hij zich conform de opgelegde norm gedraagt zodat de kans op actieve ongevallen geminimaliseerd wordt.

Nul Visie houdt rekening met de economische situatie, maar betreft andere relevante elementen in het beleid. Er is de ontkenning van geldelijke waardering van het menselijke leven met als gevolg dat een mensenleven niet kan worden afgewogen tegen andere goederen. De voordelen van het voorkomen van een extra verkeersslachtoffer zullen altijd groter zijn dan kosten gespendeerd aan extra handhaving ter voorkoming van dit ongeval. Er zal nooit een optimaal punt bereikt worden waar een aantal verkeersslachtoffers door de

samenleving op de koop toe genomen wordt. Elke kost voor een additioneel gered mensenleven MHHK is gerechtvaardigd vanuit maatschappelijk oogpunt. Bij het bepalen van het gehanteerde beleid wordt weliswaar een afweging gemaakt van de mogelijke bijdrage van de verschillende maatregelen in termen van efficiëntie. Men gaat echter niet enkel uit van efficiëntie, maar betreft andere maatschappelijke relevante factoren bij de bepaling van het handhavingniveau. Op basis van al deze relevante factoren worden deze maatregelen geselecteerd die het meest effectief zijn. De overheid heeft er al de haar ter beschikking staande middelen voor over om een verdere reductie van verkeersdoden te verkrijgen zolang er nog doden vallen die vermijdbaar zijn.

3.3. Strategieën voor het handhavingbeleid

Na de bepaling van de manier waarop het overheidsingrijpen kan worden gestructureerd, wordt gekeken op de manier waarop de overheden het verkeersveiligheidsbeleid kunnen aanpakken. Eerst wordt gezocht naar de beste strategie vanuit het standpunt van de efficiënte maatschappijvisie, vervolgens passeert de strategie van de best presterende landen de revue om toe te laten beiden tegen elkaar af te zetten.

3.3.1. Soorten strategieën

3.3.1.1. Kosten-baten strategie

Het beleid ter optimalisatie van de maatschappelijke welvaart hanteert een kosten-baten strategie. In een kosten-baten strategie beschikt de overheid over zoveel middelen als de hoeveelheid middelen die aangewend worden in het punt q^* waar de waarde van een additioneel gered leven gelijk is aan de waarde van de additionele aangewende handhavingmiddelen ter voorkoming van deze verkeersdode. Dit optimum wordt als uitgangspunt gehanteerd, niet het aantal doden dat gereduceerd moet worden. In feite hangt de mate van handhaving die moet verzorgd worden eigenlijk af van de toegekende waarde aan een mensenleven.

Door kosten-baten strategie worden enkel die maatregelen weerhouden waar de marginale baat de marginale kost overtreft. Zo lang de kosten van de maatregelen ter voorkoming van een additionele verkeersdode lager uitvallen dan de additionele handhavingkost, zijn de maatregelen efficiënt en worden ze uitgevoerd. Op deze manier bepaalt men de kost die de combinatie van maatregelen mag hebben om het individu te induceren het gewenste niveau van zorg aan te wenden. Op basis hiervan wordt een handhavingpakket samengesteld waarvan de hoeveelheid handhavingmiddelen correspondeert met de vrijgemaakte middelen door het beleid.

Er wordt in een efficiënt beleid op basis van kosten baten analyse een reductie van het aantal verkeersdoden nagestreefd, maar niet het totale aantal verkeersdoden. Reden hiervoor is dat in het optimale punt q^* een hoeveelheid handhaving wordt vastgesteld ter voorkoming van verkeersongevallen. Door deze hoeveelheid gebruikte handhavingmiddelen zullen een aantal ongevallen vermeden worden maar niet alle vermijdbare ongevallen worden geneutraliseerd. Nog steeds zullen op Vlaamse wegen verkeersslachtoffers te betreuren zijn die door verhoogde inspanningen voorkomen konden worden. Met een efficiënt beleid ter maximalisering van de welvaart is, bij overschrijding van deze optimale hoeveelheid handhaving, de kost van de maatregelen te hoog. In dit geval is het vanuit maatschappelijk oogpunt meer opportuun het ongeval te laten gebeuren en de noodzakelijke maatregelen ter voorkoming ervan niet te nemen.

3.3.1.2. Strategie bij Nul Visie

Het beleid gaat ervan uit dat elke verkeersdode er een te veel is. De strategie richt zich niet op de volledige eliminatie van ongevallen, maar alles wordt in het werk gesteld om vermijdbare ongevallen, die zwaar letsel of de dood veroorzaken, te voorkomen.

Vanuit standpunt van Nul Visie is de regering gedwongen het budget van handhaving te verhogen totdat de laatste vermijdbare verkeersdode is voorkomen. De waarde van een additioneel gered mensenleven is altijd hoger dan de kost van de additionele eenheid handhaving die moet worden aangewend ter voorkoming van deze laatste verkeersdode. Dat die kosten zeer hoog oplopen, zal duidelijk wezen. Uitgaande van Nul Visie is elk gered mensenleven meer waard dan alle mogelijke kosten. Men gaat niet uit van efficiëntie maar van effectiviteit.

Het enkele feit dat het Nul Visie beleid het vooropgestelde aantal doden wil vermijden, ongeacht de bijhorende kosten, wil niet zeggen dat ze irrationeel te werk gaat bij het bepalen van de maatregelen. Bij de beslissing over het al dan niet hanteren van een maatregel wordt gebruik gemaakt van de KE- methode. Door middel van KE-analyse wordt onderzocht welk alternatief gegeven een bepaalde omvang van de beoogde maatschappelijke effecten, zo effectief mogelijk kan worden gerealiseerd. Maatregelen worden geselecteerd op basis van het beoogde doel, zonder dat er een extra voorwaarde van de kosten aan wordt verbonden.

Binnen het pakket van de door haar gehanteerde middelen zal ze een afweging maken over de effectiviteit van de maatregelen. Elke actie moet wetenschappelijk gefundeerd en getest zijn. Zowel het risico als de mogelijke schadelijke effecten leiden de beslissing om een bepaalde situatie te veranderen. De best gekende oplossing moet altijd in een eerste stadium geïmplementeerd worden. Voor de reductie van bijkomende verkeersslachtoffers wordt gegrepen naar duurdere middelen. Deze middelen worden aangewend ter voorkoming van verkeersslachtoffers, tot op het punt dat er geen enkel vermijdbaar dodelijk ongeval meer zal voorvalt.

3.3.2. Evaluatie van de bruikbaarheid van de beleidsstrategieën voor het beleid

Het uiteindelijke doel van kosten baten analyse is het maximaliseren van de welvaart door middel van het vaststellen van een economisch optimum. Het is een nuttig hulpmiddel voor de beleidsmaker bij de keuze uit verschillende alternatieven in situaties waar er verschillende, met elkaar concurrerende maatregelen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Beleid ter verbetering van de verkeersveiligheid wordt mogelijk gemaakt door een afweging te maken van concrete relevante alternatieve maatregelen.

Het gebruik van kosten baten analyses is echter, op het gebied van verkeersveiligheid, altijd zeer omstreden geweest. Een eerste kritiek stelt het moreel inacceptabel dat er op een mensenleven een geldwaarde geplakt wordt. Er heerst bij een aantal verkeersdeskundigen scepticisme over de legitieme rol van de kosten baten analyse in de waardebeoordeling van een mensenleven. In ieder geval gaan critici ervan uit dat het niet mogelijk is een juiste schatting te maken van de kosten om het beleid erop te baseren.

Het voornaamste probleem echter is dat bij verkeersveiligheidsbeleid geen enkelvoudig doel kan geselecteerd worden, in die zin dat de waarde van de doelen in uitsluitend monetaire termen kan worden gevat. In een ideale situatie zal de kosten-baten analyse alle overwegingen en kosten in haar oordeel over de bruikbaarheid van het beleid betrekken. In werkelijkheid echter, menen critici, blijkt dat de structuren die moeten afgewogen worden te complex zijn om adequaat in de analyse betrokken te worden. Het probleem heeft te veel dimensies om alle relevante elementen op verantwoorde manier te waarderen en in een model onder te brengen.

Het Nul Visie model claimt hier beter toe in staat te zijn omdat ze uitgaat van andere doelen, namelijk de reductie van het aantal verkeersdoden en omdat ze zich niet laat domineren door op geld waardeerbare motieven. Ze aanvaardt de onveilige wegen als een maatschappelijk probleem dat gezien moet worden in de gehele maatschappelijke setting.

Om een afweging te maken van de hanteerbaarheid voor een verkeersveiligheidsbeleid, worden de strategieën vergeleken op basis van de volgende elementen:

1. Nagestreefde efficiëntie: er wordt geopteerd voor maatregelen met ofwel de grootst mogelijke effecten op de veiligheid ofwel de meest efficiënte.
2. Kosten voor de publieke sector: het is moeilijk om grote stijgingen in de uitgaven te verwerken. Een overheid zal dus eerder opteren voor een programma dat geen of beperkte extra middelen vereist.
3. Publieke aanvaarding: de maatregel moet gedragen worden door een breed maatschappelijk draagvlak. Hiervoor is aanvaarding door het publiek vereist. Men zal eerder opteren voor een maatregel die door de meerderheid van het publiek gedragen wordt.
4. Praktische hanteerbaarheid: veiligheidsregels worden steeds vaker op een internationaal niveau getroffen, zodat de radius van de nationale wetgever enger wordt. De beleidsmaker zal een programma prefereren waarover hij zo veel mogelijk zeggenschap heeft.
5. Onzekerheid over de effecten: De overheid is risico-avers en zal maatregelen prefereren waarvan het meeste effect hebben. Ook prefereert ze een beleid dat het best nageleefd wordt.

3.3.2.1. Efficiëntie

De kosten-baten strategie streeft een efficiënt beleid na en zal hier duidelijk het beste scoren. De strategie van de Nul Visie is effectief, maar hanteert een te hoog handhavingniveau en genereert te veel kosten vanuit efficiëntie standpunt gezien.

3.3.2.2. De kosten van de strategieën

Elvik geeft in zijn studie (2000) een vergelijking van hoeveel de implementatie van elke strategie de Zweedse staat zou kosten²⁵.

Tabel 7: Kosten van de verkeersveiligheidsstrategieën

De kost wordt uitgedrukt in miljoen Zweedse Krone			
Verkeersveiligheidsstrategie	private kost	overheidskost	totale kost
Kosten-baten strategie	3,647	3,357	7,004
Nul Visie strategie	4,924	17,893	22,907
Maximum potentieel	11,466	32,218	43,684

²⁵ Elvik R., Amundsen A.H., improving Road Safety, report 490, Institute of Transport Economics, Oslo, 2000, p 97.

De Nul Visie strategie heeft een merkbaar hogere kost voor de overheid dan de kosten-baten strategie. Het hoofdbedrag van de vermeerdering wordt door de overheid gedragen.

Doordat er een groter aanbod aan handhaving moet gerealiseerd worden in vergelijking met een kosten baten strategie, zullen de kosten hoger uitvallen.

Deze meerkost wordt vooral door de overheid gedragen, zoals blijkt uit de tabel. Dit is te wijten aan de substantiële verhoging van de uitgaven voor het handhavingapparaat dat uitgebouwd moet worden. Er is een drastische toename van controles en de vastgestelde overtredingen worden effectief beboet, wat een extra werkdruk legt bij politie en rechtbanken. Verder moeten er zware inspanningen geleverd worden voor de daadwerkelijke afdwinging van de straffen.

Vanuit kosten oogpunt is het volgen van een kosten baten strategie goedkoper dan een strategie gebaseerd op Nul Visie. De eerstgenoemde krijgt een hogere score op dit vlak omdat ze minder middelen vergt en overheden liever opteren voor minder kostelijke strategieën.

3.3.2.3. Publieke aanvaarding

De efficiëntie-strategie investeert in verkeersveiligheidshandhaving, maar enkel tot op hoogte van het optimale niveau. Deze inspanningen zijn lager dan bij een Nul Visie strategie. De vraag stelt zich of de afschrikwekkende werking wel voldoende is om ook een echte mentaliteitswijziging teweeg te brengen. Het aantal verkeersdoden daalt, maar de resultaten zijn minder spectaculair. De geleverde inspanningen zijn onvoldoende om de burgers daadwerkelijk van de noodzaak van de maatregels te overtuigen en om hun gedrag te veranderen.

De Nul Visie strategie maakt van haar verkeersveiligheidsbeleid een prioriteit. Het hogere handhavingniveau leidt tot hogere kosten voor het calculerende individu en zal bij zijn afweging om zich non-conform te gedragen in betrachting genomen worden. Hij zal minder geneigd zijn zich maatschappelijk ongewenst te gedragen. Er is een gedragsverandering tot stand gekomen.

Bovendien zal, door aandacht van de overheid, de interesse van de burger opgewekt worden. Het gevolg van de aandacht van het beleid is dat het probleem op de maatschappelijke agenda blijft en dat er een erkenning komt van het probleem door de samenleving. Door als overheid de doelstelling te hanteren een daadwerkelijke reductie van het aantal verkeersslachtoffers te bekomen ongeacht de hoeveelheid inspanningen, rekenen de burgers het beleid af op de gerealiseerde reductie van slachtoffers. De weggebruikers zien dat er inderdaad zware inspanningen worden gedaan om de situatie te verbeteren en dat deze effect hebben.

De verhoging van de kosten, samen met de erkenning van verkeersveiligheid als maatschappelijk probleem, creëert een intolerante sfeer tegenover onveilig verkeersgedrag dat de noodzakelijk geachte maatregelen neutraliseert. De samenleving tolereert geen afwijkend gedrag meer van haar leden.

Door het vooropstellen van de reductie van het aantal verkeersslachtoffers als ultiem doel van het beleid, wordt een maatschappelijk draagvlak gecreëerd ten gunste van dit beleid. Het bevorderen van aanvaarding van de samenleving door het hanteren van een kosten-baten strategie is moeilijker. Op dit vlak scoort de Nul Visie beter.

3.3.2.4. Praktische hanteerbaarheid

In een kosten-baten strategie is de overheid gehouden die opties te implementeren die de minste kosten met zich meebrengen. Hierdoor kan ze zich niet door andere overwegingen laten leiden en zal ze een beperktere keuze van middelen hebben.

Door de bereidheid tot het dragen van een hogere kost en het betrekken van andere relevante factoren, zijn de keuzes van de overheid met een Nul Visie niet enkel gebaseerd op de efficiëntie. Bij de samenstelling van haar maatregelenpakket houdt ze rekening met de mate van zeggenschap die ze zelf over haar beleid heeft. Ze zal deze maatregelen weerhouden waar ze de grootste zeggenschap over heeft. De domeinen waarin ze wetgeving kan uitvaardigen zonder al te veel inmenging van Europa en drukkinggroepen zullen haar voorkeur wegdragen. Ook hier geldt weer dat de overheid die kiest voor een Nul Visie strategie kan opteren voor duurdere maatregelen en niet zozeer gebonden is door de kosten als de overheid die opteert voor een efficiënt beleid.

3.3.2.5. Onzekerheid over de effecten

Bij Nul Visie is het handhavingsbeleid zeer doorgedreven. Er is een uitgebreide afdwinging van de regelgeving. Daarmee stijgt de zekerheid dat maatregelen waarvan de effectiviteit is aangetoond ook in de praktijk omgezet worden. Bovendien is het individu minder geneigd zich non conformistisch te gedragen en is er minder ontwijkingsgedrag. De kosten van het

volgen van regelgeving zijn immers veel lager dan ze te breken. De kans dat een maatregel effect heeft, stijgt. Op deze manier wordt de onzekerheid gereduceerd en de kost van deze post zal minder zijn in een Nul Visie beleid dan bij een efficiënt beleid.

De Nul Visie strategie heeft de mogelijkheid een maatregel op andere criteria dan efficiëntie te weerhouden. Ze kan de zekerheid van het bereiken van de beoogde effecten een grotere belangrijkheid toedienen in haar selectie van alternatieven omdat ze niet zo gebonden is aan het kostenplaatje. Ze zou ertoe kunnen komen te opteren voor een duurdere maar zekerder maatregel. De kosten baten strategie kijkt bovendien naar de efficiëntie, niet naar de effectiviteit. Dit laatste is de moeite omdat niet steeds de baten gekend zijn. Ook al kan de efficiëntie niet berekend worden, toch kan reeds geselecteerd worden op basis van effectiviteit van de maatregel. Ook op dit punt scoort het Nul Visie beleid beter dan het efficiënt beleid.

3.3.2.6. Evaluatie

Er wordt een vergelijking gemaakt tussen de ordening van de strategieën betreffende deze overwegingen²⁶.

Tabel 8: Vergelijking van de strategieën met betrekking tot deze kosten²⁷.

Kosten	Kosten-Baten	Nul-Visie
Veiligheidseffecten	3	2
Kosten voor publieke sector	3	2
Publieke aanvaarding	1	2
Praktische hanteerbaarheid	1	2
Onzekerheid over de effecten	1	2
Uikomst	9	10

De uitkomst van de vergelijking toont aan dat de waarde van de modellen zeer dicht bij elkaar ligt, maar er blijkt ook uit dat indien men zekerheid wil hebben van een zo groot mogelijke reductie van het aantal doden, men een zeer ambitieus plan moet nastreven.

Ook is duidelijk dat enkel de efficiëntie van de maatregelen een belangrijk deel uitmaken van het beleid, maar er evenwel slechts deel van zijn. Naast efficiëntie van de maatregelen en van het beleid, zijn er ook nog andere overwegingen die de effectiviteit beïnvloeden, zoals de onzekerheid van de effecten en de maatschappelijke aanvaarding.

²⁶ Elvik R., Amundsen A.H., *Improving Road Safety*, report 490, Institute of Transport Economics, 2000, p 113.

²⁷ Elvik R., Amundsen A.H., *Improving Road Safety*, report 490, Institute of Transport Economics, 2000, p 115.

Daar de materie zo complex is, zijn in de kosten-baten-analyse vaak niet alle relevante elementen opgenomen. Vandaar het streven van de best presterende landen naar een meer omvattend beleid, dat naast efficiënt ook maatschappelijk effectief is.

3.4. Conclusie en aanbevelingen voor een Vlaams beleid.

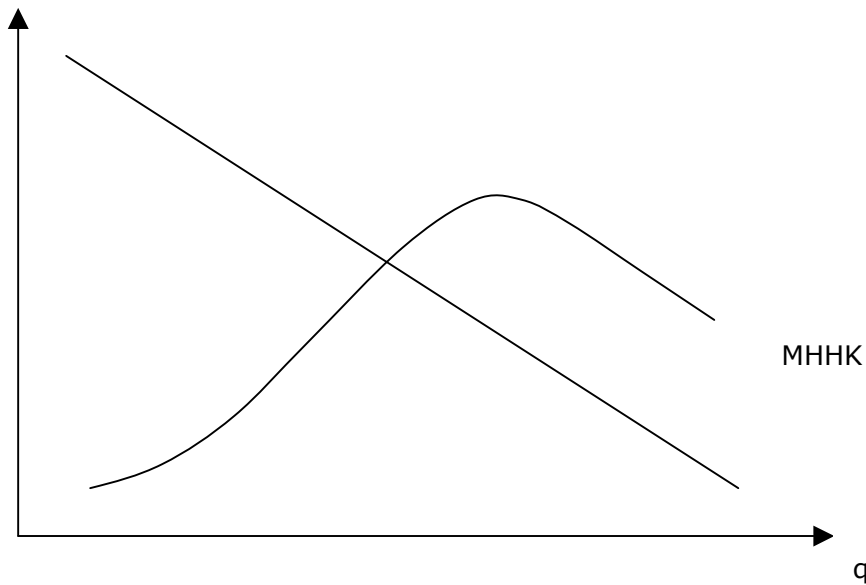
Om in Vlaanderen de beoogde noodzakelijke gedragsverandering door handhaving te bereiken, opteert de Vlaamse overheid het best voor een Nul Visie beleid en wel om de volgende redenen.

Ten eerste is het zeer goed mogelijk dat de reductie van het aantal ongevallen waarnaar gestreefd wordt een hoger handhavingniveau vereist dan welvaartstheoretisch optimaal is. In de Nul Visie wordt deze reductie als uitgangspunt genomen en wordt vervolgens de kosteneffectiviteit berekend. De overheid stelt meer geld ter beschikking om een handhavingsbeleid te voeren. Door de hogere investeringen wordt het noodzakelijke striktere beleid gerealiseerd en wordt gehoorzaamheid aan de regelgeving afgedwongen. Eens de individuen begrepen hebben dat het niet opvolgen van de door de overheid genomen maatregelen daadwerkelijke negatieve gevolgen heeft, passen ze hun gedrag aan. De maatschappelijke welvaart stijgt hierdoor, wat zich uit in een reductie van ongevallen, het uiteindelijke doel van het beleid.

Ook scoort het Nul Visie beleid beter dan een efficiënte strategie op het gebied van de vergroting van het maatschappelijke draagvlak van de regelgeving. Door het afdwingen van het gewenste gedrag zal een verandering in de mentaliteit, attitude en gedrag van de individuen plaatsvinden omdat de burger ervan overtuigd geraakt dat afwijkend gedrag voor hem schadelijk is. Hiervoor is er een hoog niveau van handhaving onontbeerlijk en de Nul Visie strategie geeft aan de overheid meer middelen ter beschikking om dit handhavingniveau te hanteren.

Omdat naast de verhoging van de objectieve pakkans ook de subjectieve pakkans verhoogt, kan eventueel op lange termijn het niveau van handhaving lager gesteld worden en worden de kosten gereduceerd. Het individu houdt het gewenste zorgniveau aan zonder zichtbare dwang. De genomen maatregelen missen hun uitwerking niet meer en kunnen de vooropgestelde reductie van ongevaldoden bewerkstelligen. Voor dit resultaat is initieel echter een substantiële verhoging van de objectieve en subjectieve pakkans nodig, wat een grote hoeveelheid handhavingmiddelen vergt.

Grafiek 9: Evolutie van de hoeveelheid aangewende handhavingmiddelen



Deze inzichten hebben gevolgen voor het stellen van prioriteiten van het gevoerde beleid van de Vlaamse overheid. Overtreders en de omgeving moeten duidelijk worden gemaakt dat het de regering menens is met het gevoerde beleid en dat overtredingen niet meer getolereerd worden. Dit heeft tot gevolg dat gedurende een bepaalde periode een nultolerantie beleid nagestreefd moet worden. Een interessant voorbeeld kan genomen worden aan het voormalig gedoogbeleid van bouwen zonder vergunning. Ondanks het persoonlijk leed dat berokkend werd aan individuen die inderdaad in goed vertrouwen op het vertrouwensbeginsel van behoorlijk bestuur mochten afgaan en nu gestraft worden, is de boodschap bij de bevolking duidelijk over gekomen en het algemeen belang gediend. Enkel door het voeren van een adequaat beleid kan een individu ervan overtuigd worden zijn gedrag te veranderen en zich conform de regels te gedragen. In navolging van het voorbeeld over het verlenen van vergunningen voor bouwwerken en van het beleid van de best presterende landen, zou het voor het beleid van prioritair belang moeten zijn een duidelijke stelling te nemen tegen ontwijkend gedrag. Dit kan enkel door de reeds bestaande wetgeving naar buiten toe afdwingen.

In concreto moet de regering de maatschappij op de hoogte brengen van de overtuiging van het beleid effectief op te treden door middel van voorlichtingscampagnes. Dit stelt haar in staat een duidelijk signaal naar de samenleving te geven dat het de regering wat betreft verkeersveiligheid menens is en dat de tijd van gedogen voorbij is.

Daarna moet de regering duidelijk een standpunt innemen wat betreft haar houding met betrekking tot de handhaving door het invoeren van nultolerantie tegenover overtredingen betreffende de verkeersveiligheidsregelgeving. Hierdoor wordt reeds een gevoelige reductie van het aantal overtredingen bewerkstelligd, zoals dit in de andere landen het geval is. Dit is niet meer dan logisch daar regelgeving die niet gevolgd wordt, geen effect kan hebben. Pas wanneer de bestuurder gedwongen wordt voor zijn eigen veiligheid en voor de veiligheid van anderen de wetgeving na te leven en veilig gedrag ten toon te spreiden zullen de beoogde doelen een kans maken. Hier ligt de hoofdtaak van de regering, namelijk het creëren van de noodzakelijke randvoorwaarden door het scheppen van een afdoende handhavingsbeleid.

Deze randvoorwaarden worden ontwikkeld door een drastische verhoging van de pakkans met behulp van de inzet van handhavingmiddelen en door het strenger maken van het seponeringsbeleid. Enkel wanneer het individu ervan overtuigd is dat bij non-conform gedrag de kans om gepakt te worden groot is, en indien hij gepakt is dat hij het ook daadwerkelijk zal voelen, zal een effectief beleid mogelijk zijn. Hij zal in zijn afweging rekening houden met zijn werkelijke kosten en de noodzakelijke effectieve maatregelen van de regering opvolgen. Indien het gevoerde beleid niet afgedwongen wordt, is het nutteloos nog bijkomende maatregelen te maken daar ze niet gevolgd worden.

Intussen kan de beleidsmaker zich over de nuttige maatregelen buigen die nog niet in onze wetgeving staan en nagaan of het opportuun is deze eventueel op te nemen binnen het dan bestaande handhavingsbeleid.

Zoals de Vlaamse regering reeds in haar Mobiliteitsplan heft vermeld, streeft ze naar een verhoging van de handhaving. Met deze intentie is ze duidelijk op de goede weg de gestelde doelen te bereiken. Het is natuurlijk noodzakelijk de voornemens in de praktijk om te zetten en voldoende middelen te investeren zodat de nodige maatregelen uitgevoerd kunnen worden die onontbeerlijk zijn voor de sturing van het individuele gedrag. De Vlaamse overheid moet wat betreft het handhavingbeleid verdere inspanningen getroosten.

4. SAMENVATTING VAN DE BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Vanuit de empirische vaststelling dat een verkeerd gedrag van de verkeersdeelnemers aan de basis van de slechte resultaten van het verkeersveiligheidsbeleid ligt, komen we tot de volgende conclusies.

Op basis van de verzamelde gegevens was de gevolgtrekking dat het verkeersveiligheidsbeleid in de vermelde best presterende landen gelijkaardig is gestructureerd op essentiële punten. Er worden op korte en lange termijn doelstellingen vooropgesteld en hiervoor wordt een strategie uitgedacht voor een pakket maatregelen dat geïmplementeerd moet worden. De belangrijkste bevindingen die uit deze pakketten tevoorschijn komen zijn dat onder andere de volgende maatregelen in ieder land geïmplementeerd zijn:

- Alle landen verplichten bestuurders en inzittenden een gordel te dragen.
- Er zijn over het algemeen strenge alcohol limieten ingesteld, gaande van 0,2 promille tot 0,8 promille. Bovendien is er een duidelijke tendens naar de verdere verlaging van deze limieten.
- Overall gelden snelheidslimieten die gedifferentieerd zijn naar de omstandigheden van de omgeving (zoals het type weg). Sommige landen differentiëren zelfs naar de weersomstandigheden.
- Verschillende landen onderzoeken de mogelijkheid van een administratieve afhandeling van de overtredingen.
- Intense controles, geen seponeringsbeleid

Welke de maatregelen ook zijn, opvallend is dat in de best presterende landen geen ontwijkend gedrag van de verkeersdeelnemer getolereerd wordt. Alle landen richten zich op de reductie van de probabilliteit van een ongeval en op de minimalisatie van de mogelijke gevolgen. Om het uiteindelijke doel te bereiken wordt, door middel van maatregelenpakket dat door ieder land enigermate anders is, gestreefd naar een gedragsverandering van de verkeersdeelnemers. De overheden van de best presterende landen delen de mening dat dit enkel gerealiseerd kan worden door het vergroten van het draagvlak van verkeersveiligheid bij verkeersmedewerkers, autoriteiten en vooral bij de weggebruikers zelf. Hiervoor hanteren ze een zeer streng handhavingbeleid genaamd nultolerantie. Bij een vastgestelde overtreding van de opgelegde regels, is er een conform beleid waarbij de overtreder weet dat aan zijn ontwijkend gedrag ook de voorspelde gevolgen gegeven worden.

Zolang de calculerende Vlaming zijn individueel nut zal maximaliseren door een maatschappelijk verkeerde afweging te maken van met betrekking tot zijn zorgniveau en door regelontwijkend gedrag, zal niets hem hiervan kunnen weerhouden om dit te doen. De overheid moet er zich van bewust zijn dat een hele resem mooie en natuurlijk nuttige regels, die er daadwerkelijk toe bijdragen dat het aantal ongevallen gereduceerd wordt, nutteloos zijn indien ze niet nageleefd worden. De overheid moet de handhaving op zodanige wijze organiseren en opvoeren, dat de verkeersdeelnemer ontmoedigd wordt een overtreding te begaan. Het moet hem quasi onmogelijk gemaakt worden de regelgeving te ontwijken.

Ten eerste moet het individu de nodige prikkels ontvangen om de externe kosten die hij veroorzaakt mee te betrekken in zijn persoonlijke afweging om het verkeersveiligheidsregels na te leven. Hiervoor is een substantiële verhoging van het handhavingniveau noodzakelijk tot het gehanteerde niveau van de best presterende landen. Dit kan door onder meer de pakkans te brengen op het niveau van deze landen, het politieapparaat en tegelijkertijd daarmee het aantal controles op te voeren, en de organisatie van speciale gerichte acties moet aan te passen. De verkeersdeelnemer moet de nodige prikkels ontvangen die zijn kosten zo verhogen dat hij alle gekende relevante kosten afweegt. Op deze manier komt hij tot een andere, veiligere organisatie van zijn deelname aan het verkeer door zijn zorgniveau op te drijven.

Vervolgens moet de overheid ervoor zorgen dat eens de overtreder gepakt is, de gevolgen voor diens rekening komen. Hij moet ervan kunnen uitgaan dat overtredingen daadwerkelijk bestraft worden. Vandaar het pleidooi voor een zeer strikt strafbeleid. De wetgeving moet aangepast worden in die zin dat het mogelijk is ongeveer alle zelfde overtredingen eenduidig en daadwerkelijk te bestraffen en alle opgelegde straffen uit te voeren. Het seponeren moet herleid worden tot een absoluut minimum en overwerkte parketten moeten ontlast worden, onder meer door de invoering van een administratieve boete procedure.

Dit alles vergt een zeer zware inspanning van de overheid. Het is onmogelijk het totaalpakket van handhaving in een keer op te voeren, maar door de kristallisatie van een beleid met duidelijke doelen en richtlijnen met betrekking tot de maatregelen wordt een eerste stap in deze richting genomen.

De bijdrage van deze studie is dat naast een inventarisatie van concrete maatregelen, de vaststelling luidt dat het gemeenschappelijke beleid in de best presterende landen een van Nul Visie is. Uit de beleidsvoornemens, opgesteld door de regeringen, wordt als hoofddoelstelling een reductie van het aantal ongevallen nagestreefd. In alle best presterende landen worden meer en strengere regels opgesteld dan vanuit efficiënt standpunt noodzakelijk is. Ze worden op een resolute manier afgedwongen, door een uitgebreid handhavingapparaat. In deze context gaan ze verder dan ze vanuit een efficiëntieoogpunt zouden moeten ingrijpen. De kosten voor de overheid zijn hoger dan vanuit een louter economisch standpunt verdedigbaar is.

Ondanks de inefficiëntie van het Nul Visie beleid, kan vanuit een economisch oogpunt het nastreven van deze strategie toch verdedigd worden. Het uiteindelijke doel van de overheid, namelijk de reductie van het aantal verkeersdoden, kan op kosteneffectieve wijze worden uitgevoerd. In het maatschappelijke kader worden door maatregelen die de kosten verhogen voor het individu en door strenge handhaving de randvoorwaarden gecreëerd voor de noodzakelijke gedragswijziging van de Vlaming. Op lange termijn zal deze strategie een gedragsverandering met zich meebrengen dat een breed draagvlak creëert voor de reeds genomen en nog te implementeren regels. Het consistent conforme gedrag vergt minder handhaving om de opvolging van de maatregelen af te dwingen.

Duidelijk is dat een Nul Visie beleid op korte tijd zeer kostenintensief is, maar dat de vruchten op lange termijn geplukt worden in die zin dat door een wijziging in het gedrag van de calculerende burger er minder verkeersonveilig gedrag ten toon gespreid zal worden en het verkeersveiligheidsbeleid tot de gewenste reductie van verkeersdoden zal voeren en bovendien minder handhavingmiddelen nodig zijn.

5. VERDER ONDERZOEK

Dit rapport geeft een voorlopige stand van zaken weer. De bedoeling is de beschikbare gegevens over de gebruikte maatregelen en handhavingmiddelen in kaart te brengen. Hier wordt momenteel verder onderzoek naar gedaan. Er is een planning gemaakt voor de volgende onderwerpen:

- Onderzoek naar de effectiviteit van de BOB-campagnes. In deze campagnes gaan voorlichting en handhaving hand in hand. De vraag dringt zich op of deze gemengde aanpak een meerwaarde geeft aan de regelgeving en of het effect ervan op het gedrag van de weggebruiker duurzaam is.
- Verder onderzoek naar buitenlandse cijfers over de effectiviteit van de opgelegde maatregelen en over het gevoerde handhavingbeleid in het algemeen. In het kader van het algemene beleid wordt gezocht naar cijfers over controles door de handhavingdiensten en over de opvolging van de vastgestelde overtredingen. Hierbij wordt gedacht aan gegevens over het aantal rechtszaken dat voortvloeit uit de vastgestelde overtredingen, het aantal minnelijke schikkingen, strafmethodes, enz.
- Deze gegevens zouden ook voor Vlaanderen verkregen moeten worden. Helaas bestaat er op dit moment geen databank of dienst waar deze gegevens beschikbaar zijn. Er wordt contact opgenomen met politiediensten en parketten om toch zo veel mogelijk data te vergaren. Misschien is dit een volgende aanbeveling voor het beleid om de verschillende diensten aan te moedigen de data te verzamelen en in een gegevensbank te verwerken. Dit zou in ieder geval de evaluatie van het gevoerde beleid en van de werking van de betrokken diensten vereenvoudigen. Ook in het kader van verkeersveiligheidsstudies is dit een aantrekkelijke gedachte. Wetenschappelijke studies moeten zich op empirische data kunnen baseren om echt bruikbaar te zijn en ook voor de evaluatie van hun aanbevelingen. Indien geen data beschikbaar zijn, is er altijd een grote onzekerheidsfactor over de werking van de voorgestelde maatregelen.
- Het Australische en Ierse beleid wordt in de studie betrokken omwille van nieuwe studies die zouden aantonen dat deze landen erin geslaagd zijn een spectaculaire daling van verkeersslachtoffers te bewerkstelligen. Er wordt nagegaan in welke mate het verkeersveiligheidsbeleid van deze landen hiervoor gezorgd heeft en er wordt gezocht naar aanbevelingen bruikbaar voor een Vlaams beleid.

Er zal hoofdzakelijk werk gemaakt worden van een verdere vergaring van bruikbare data die de overheid moeten toelaten conclusies te trekken over het door haar gevoerde beleid tot nog toe en over de verdere weg die ze het best zou bewandelen bij haar beleidsvorming.

6. LITERATUURLIJST

- Behrendorff I., Medicinal and illegal drugs among Danish drivers, Danish Transport Research Centre , report 3, 2001, 47 p.
- Behrendorff I., Seat Belt usage among Danish Car and Van drivers in 2001, Danish Transport Research Centre , note 6, 2001.
- Berlage L., Decoster A., Inleiding tot de economie, Universitaire pers Leuven, Leuven, 2000, 730 p.
- BIVV, Aanpak verkeersonveiligheid binnen de best presterende landen, BIVV voor Steunpunt Verkeersveiligheid bij Stijgende Mobiliteit, Brussel, 2001, 130 p.
- BIVV, jaarverslag verkeersveiligheid 2000, BIVVvzw, Brussel, 2002, 107 p.
- BIVV, activiteitenverslag, 2001, BIVVvzw, Brussel, 2002, 42 p.
- BIVV, Snelheidshandhaving, handleiding bij het opstellen van een handhavingsplan, BIVVvzw, Brussel, 1999, 61 p.
- BIVV, VIA SECURA, Ongevallenstatistieken 2000, BIVVvzw, Brussel, 2001, nr 54.
- BIVV, VIA SECURA, Verkeersveiligheid in Europa, BIVVvzw, Brussel, 2001, nr 52.
- BIVV, verkeersveiligheid in europees perspectief. Toelichting Sunflower project, lessen en aanbevelingen voor Vlaanderen, in Introductie cursus Verkeersveiligheid, Vlaamse Stichting Verkeerskunde, 2002.
- Calabresi G., Costs of Accidents, Yale University Press, London, 1970, 318 p.
- CJIB, Jaarverslag 1998, Centraal Justitieel Incassobureau, Leeuwarden, 1999.
- CJIB, Jaarverslag 2001, Centraal Justitieel Incassobureau, Leeuwarden, 2002.
- Coase R.H., The Firm, the Market and the Law, The University of Chicago press, Chicago, 1988, 214 p.
- Cooter R., Ulen T., Law and economics, Addison-Wesley Publishing Company, New York, 2000, 489 p.
- Danmark Statistics, Statistical yearbook 2001: Social Conditions, Health and Justice. <http://www.dst.dk>
- Danmark Statistics, Statistical yearbook 2001: Transport. <http://www.dst.dk>
- De Borger B., Proost S., Mobiliteit: de juiste prijs, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 1997, 304 p.
- DFT, Road Safety Strategy, Road Safety Advisory Panel, 2001. <http://www.roads.dft.gov.uk>

DFT, Combating Drunk Driving, Next steps, a consultation document, 2001.
<http://www.roads.dft.gov.uk>

DFT, EU framework, Directive of Motor Vehicles, 2000, <http://www.roads.dft.gov.uk>

DFT, European Study of drivers' Attitudes (SATRE 2), 2000, <http://www.roads.dft.gov.uk>

DFT, Road Safety Strategy Implementation Progress Reports, 2002,
<http://www.roads.dft.gov.uk>

DFT, Tomorrows Roads: Safer for everyone. The government's road safety strategy and casualty reduction targets for 2010, 11 chapters, 2002,
<http://www.roads.dft.uk/roadsafety/strategy/tomorrow/index.htm>

DTF, Medicinal and illegal drugs among Danish drivers, Report 3, 2001. <http://www.dtf.dk>

EC, Transport in Figures, Brussel, 2002. <http://europa.eu.int>

EC, CARE, Community Road Accident Base, Brussel, 2002.
<http://europa.eu.int/comm/care.html>

EC, Witboek: het Europese vervoersbeleid tot het Jaar 2010: tijd om te kiezen, Brussel, 2001. <http://europa.eu.int>

Economic Research Centre, European conference of Ministers of Transport, Economic evaluation of road traffic safety measures, round table 117, Paris, 2001.

Elvik R., Cost-benefit analysis of police enforcement, European Commission, Brussel, 2001, 78 p.

Elvik R., Amundsen A.H., improving Road Safety, report 490, Institute of Transport Economics, Oslo, 2000, 201 p.

Eurostat, Statistics in focus, transport - 03/2000, Transport safety.
<http://europa.eu.int/comm/eurostat.html>

Eurostat, Yearbook 2002. <http://europa.eu.int/comm/eurostat.html>

Faure M., Hartlief T., Verkeersaansprakelijkheid in België en Nederland, Intersentia, Groningen, 1998, 293 p.

Friedman D.D., "law's order", Princeton University Press, Princeton, 2000, 318 p.

Hondius E.H., Schippers J.J.; Siegers J.J., rechtseconomie en recht, kennismaking met een vakgebied in opkomst, W.E.J. Tjeenk willink, Zwolle, 1991, 186 p

Holzhauser R.W., Teijl R., Inleiding rechtseconomie, Gouda Quint, Arnhem, 1995, 325p

Lipsey R.G., Courant P.N., Economics, Harper Collins, New York, 1996, 796 p.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, mobiliteitsplan Vlaanderen, naar een duurzame mobiliteit in Vlaanderen, Brussel, 2001, p 380.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2002. <http://minvenw.nl>

Munk K.J., The construction and use of ECG models for transport policy analysis, Danish Transport Research Centre, 2001, p 5.

NIS, Fysische geografie, 2002. <http://www.statbel.fgov.be>

NIS, Statistieken, 2002, <http://www.statbel.fgov.be>

NIS, Mobiliteit, 2002, <http://www.statbel.fgov.be>

Persmededeling Isabelle Durant, Voorstelling van de campagne: klik ze vast, altijd, 13 maart 2001, <http://www.BIVV.be>

Polinsky A.M., an introduction into law and economics, Little, Brown and Company, Boston and Toronto, 1989, p 148

Posner R.A., economic analysis of law, London, Little, Brown and Company, 1992, p 687

Sociaal Economische Raad SER, investeren in verkeersveiligheid: advies inzake het investeren in verkeersveiligheid. uitgebracht aan de minister van verkeer en waterstaat., SER, 's-Gravenhage, 1999, 74 p.

Shavell S., "Economic analysis of accident law", Harvard university press, London, 1987, p 298;

Staes H, De Brabander B, Inleiding tot Economische Afwegingsmethoden op Verkeersveiligheidsmaatregelen, Steunpunt Verkeersveiligheid bij Stijgende Mobiliteit, Diepenbeek, 2002, 52 p.

SWOV, handhavinggegevens, 2002, <http://www.swov.nl/cognos/cqi-bin/ppdscgi.exe>

Tevfik F.N., cost-benefit analysis, theory and application, California, 1996, p 207

Theeuwes J.J.M, Van Velthoven B.C.J., Winters W.K., Leen A.R., Manders A.J.G., De Jong PH.R., Recht en economie, Addison-Wesley Publishing Company, Amsterdam, 1989, p 287

The Danish Road Safety Commission, Every accident is one too many, road safety starts with you, towards new objectives 2001-2012, The Danish Road Safety Commission, Copenhagen, 2000, 50 p.

Van Dam M., Verkeersongevallen, juridische dissertaties een rechtseconomisch, empirisch en positiefrechtelijk onderzoek naar de werking van aansprakelijkheid, verzekering en veiligheidsregulering in het verkeer, Boom Juridische Uitgevers, Boom, 2001, p 632.

Van Den Bergh R., Automatische vergoeding van schade geleden door zwakke verkeersdeelnemers: een rechtseconomische kritiek, in Faure M, Hartlief T., Verkeersaansprakelijkheid in België en Nederland, Intersentia, Groningen, 1998

Van Velthoven B.C.J., Van Wijck P.W., Recht en efficiëntie, Kluwer, Deventer, 2001.

Van Velthoven B.C.J., Veiliger Verkeer Nederland, een rechtseconomische analyse, in Verkeersrecht, nr 10, 2000, p 313-321.

Van Velthoven B.C.J., Van Doel, Democratie en Welvaartseconomie, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998, p 27

Verhaegen J., rechtseconomische analyse van de verkeersaansprakelijkheid, eindverhandeling, Limburgs universitair centrum, Diepenbeek, 1998, p 79.

Vlaamse Stichting Verkeerskunde, Introductie cursus Verkeersveiligheid, VSV, Brussel, 2002.

Wegman F.C.M., Veilig, wat heet veilig, Swov-visie op een nog veiliger wegverkeer, rapport R-2001-28, SWOV, Leidschendam, 2001, 54 p.

Wesemann P., Economische evaluatie van verkeersveiligheidsmaatregelen, bijdrage aan de 117de ECMT Round Table, Leidschendam, 2002, 46 p.