

Samenvatting

Politie en Justitie trachten door normhandhavend op te treden en overtredingen te bestraffen met een administratieve sanctie, boetevonnissen, transactievoorstellen of strafbeschikking, de naleving van de wet te bevorderen. Het totale instrumentarium van administratieve sancties, boetevonnissen, transactievoorstellen, en strafbeschikkingen wordt kortweg boetes en transacties genoemd. Boetes en transacties bestaan voor het grootste deel uit eenvoudige verkeersovertredingen die vallen onder werking van de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften. Daarnaast zijn ook boetes en transacties mogelijk voor andere (verkeers)overtredingen en voor misdrijven.

De afgelopen drie jaar is geconstateerd dat verwachting en realisatie van de opbrengsten uit boetes en transacties niet synchroon lopen. Vanaf 2010 is er een daling zichtbaar in de opbrengsten van de boetes en transacties, wat een duidelijke trendbreuk is met de gestage groei uit het verleden. Vooral sinds 2008 wijken de ramingen sterk af van de gerealiseerde ontvangsten. De vraag is wat de trendbreuk heeft veroorzaakt, waarom de voorspelfout zo groot is en in hoeverre dit het gevolg is van een reactie van burgers en/of politieagenten op verhogingen van de boetetarieven. Uit eerder onderzoek is reeds gebleken dat in de ramingen van de opbrengsten wel rekening is gehouden met gedragseffecten, maar niet op een consistente en geobjectiveerde wijze, dat de grootste knelpunten zich voordoen bij zaken in het kader van de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften, maar dat er weinig problemen zijn met de procesmatige afwikkeling van de boetes en transacties.

Om meer zicht te krijgen op de oorzaken van de trendbreuk en de gedragseffecten van burgers en politieagenten, zijn de boetes en transacties over de afgelopen vier jaar aan een nadere inspectie onderworpen. Omdat de snelheidsovertredingen de grootste categorie binnen boetes en transacties vormen, heeft het onderzoek zich vooral hierop geconcentreerd. Daarnaast is ook gekeken naar boetes en transacties wegens rijden onder invloed en naar boetes en transacties uit staandhoudingen. Boetevonnissen opgelegd door de rechter zijn buiten beschouwing gelaten.

Verhoudingsgewijs is de daling van het aantal boetes en transacties bij trajectcontroles voor 35% toe te schrijven aan gedragseffecten voornamelijk veroorzaakt door een sterker bewustzijn van automobilisten van de pak- en sanctiekans bij trajectcontroles en in geringere mate door boeteverhogingen. Verder is de daling voor 7% toe te schrijven aan de afname van de verkeersdruk als gevolg van de economische crisis, voor 22% aan de afname, als gevolg van slijtage van de trajectcontrolesystemen, van het percentage motorvoertuigen dat kan worden gekoppeld aan een bekend kenteken, voor 32% aan de toename van het aantal dagen dat een trajectcontrolesysteem buiten werking wegens (on)geplande wegwerkzaamheden. Daarnaast hebben slechte weersomstandigheden, in het bijzonder vorst en sneeuw, ook de werking van de trajectcontrolesystemen, de verkeersdruk en het percentage motorvoertuigen dat gekoppeld kan worden aan een bekend kenteken, beïnvloed. Tot slot is de daling voor 3% toe te schrijven aan overige (onbekende) oorzaken. Naast de daling van het aantal boetes en transacties bij trajectcontroles is eveneens de gemiddelde snelheidsoverschrijding is gedaald.

Uit de berekening van de prijselasticiteit van een boeteverhoging blijkt dat een toename met 1% van het boetetarief leidt tot een afname met circa 0,23% van het aantal snelheidsovertredingen. Vooral recidivisten zijn gevoelig voor boeteverhogingen, in het bijzonder jonge recidivisten en meerplegers. Tot slot blijkt dat naarmate de toegestane maximumsnelheid lager ligt, de kans op een overtreding groter wordt.

Het aantal boetes en transacties als gevolg van mobiele flitsers op snelwegen is in de periode 2007 tot en met 2010 gedaald. Circa 55% van de daling is toe te schrijven aan de afname van de verkeersdruk als gevolg van de economische crisis. De overige 45% is toe te schrijven aan wijzigingen in het gedrag van de automobilisten of prioriteiten bij de politiekorpsen. Aangezien de gemiddelde snelheidsoverschrijding van automobilisten nauwelijks is veranderd, is een gewijzigde prioriteitsstelling bij de politiekorpsen de meest waarschijnlijke verklaring voor het toegenomen aantal boetes en transacties.

Het aantal boetes en transacties binnen en buiten de bebouwde kom is in de periode 2007 tot en met 2010 echter sterk gestegen. Gewijzigde prioriteiten bij de politiekorpsen zijn ook hier de meest waarschijnlijke verklaring voor zowel de toename van het aantal boetes en transacties. Wel is de gemiddelde snelheidsoverschrijding zowel binnen als buiten de bebouwde kom afgenomen. Aangezien de daling van de gemiddelde snelheidsoverschrijding zeer geleidelijk verloopt, is deze daling niet toe te schrijven aan de boeteverhogingen van 1 april 2008 of 1 januari 2010.

De daling in het aantal boetes en transacties uit staandehoudingen is voor 78% toe te schrijven aan de afname van de verkeersdruk als gevolg van de economische crisis voor 9% aan de afschaffing van de bonnenquota en voor 13% aan gedragseffecten van burgers of politie. Er is geen bewijs gevonden voor de stelling er minder boetes en transacties uit staandehoudingen zijn als gevolg van de boeteverhoging per 1 april 2008. Uit een analyse van individuele agenten blijkt dat, na correctie voor economische ontwikkelingen, bevolking en seizoenseffecten, politieagenten na de boeteverhoging niet minder overtreders hebben beboet dan voorheen. Maar na de boeteverhoging per 1 januari 2010, blijkt er wel een effect op te treden: een toename van 1% van de boetetarieven leidt tot een daling van 0,09% van het aantal boetes en transacties uit staandehoudingen. Met andere woorden de druk van hogere boetetarieven begon pas na de verhoging van 1 januari 2010 voelbaar te worden. Het is niet met zekerheid vast te stellen of dit een gedragseffect van burgers of van politieagenten is. Het aantal uren dat de verkeershandhavingsteams worden ingezet op staandehoudingen (exclusief alcoholcontroles) vertoont sinds 2006 wel een licht dalende trend. De politiestakingen begin 2008 leidde tot ongeveer een halvering van het aantal boetes en transacties uit staandehoudingen. Ook de afschaffing van de bonnenquota eind 2010 hebben een sterk negatief effect gehad op het aantal boetes en transacties uit staandehoudingen. Het aantal boetes en transacties uit staandehoudingen is in november tot en met december 2010 met 25% gedaald ten opzichte van dezelfde periode in het jaar ervoor, terwijl in de tien maanden hieraan voorafgaand dit aantal slechts met 12% gedaald is.

Het aantal boetes en transacties wegens rijden onder invloed neemt af in de periode 2007-2010. Of er minder weggebruikers onder invloed achter het stuur zitten of dat de daling veroorzaakt wordt door een verminderde verkeersdruk als gevolg van de economische crisis, kan niet worden bepaald, aangezien er geen gegevens zijn over het aantal gecontroleerde weggebruikers. Ook het gemiddelde alcoholpromillage van

overtreders neemt af. De handhaving lijkt hier zijn vruchten af te werpen. De politiestakingen van begin 2008 hebben geen invloed gehad op het aantal boetes en transacties wegens rijden onder invloed.

De voornaamste reden voor het verschil tussen ramingen en realisaties is dat zich in de periode 2007 tot en met 2010 een aantal ontwikkelingen heeft voorgedaan waarop het toenmalige ministerie van Justitie onvoldoende zicht had, zoals de economische crisis waardoor er minder verkeer op de weg was, de slijtage in de trajectcontrolesystemen, het soms langdurig buiten werking zijn van trajectcontrolesystemen als gevolg van (on)geplande wegwerkzaamheden. Ook heeft het toenmalige ministerie van Justitie onvoldoende rekening gehouden met het gedragseffect van automobilisten die op de lange termijn hun rijgedrag aanpassen, nadat zij vlak na inwerkingtreding van een trajectcontrole geconfronteerd worden met veel of hoge boetes.