



Evaluatie Wegenverkeerswet 1994

Eindrapport

Datum

31 december 2023

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Onderzoeksteam

Elvira Meurs, Danny Schipper, Jessica Dirks, Robert-Jaap Voorn, Wybrand van der Meulen, Rob Thöne

Foto's en illustraties

Rob Engelaar/ANP

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ Inhoud

/	Voorwoord	4
/	Deel I: Conclusies en aanbevelingen	5
/ 1	Introductie	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Onderzoeksvragen	6
1.3	Scope van het onderzoek	6
/ 2	Conclusies	8
/ 3	Aanbevelingen	14
/	Deel II: verdieping en bevindingen	17
/ 4	Onderzoeksopzet	18
4.1	Beleidstheorie	18
4.2	Evaluatiekader	21
4.3	Evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid	23
4.4	Context en ontwikkelingen	24
/ 5	Toelating en gebruik van voertuigen	27
5.1	Reikwijdte en werking wetgeving	27
5.2	Bevindingen	30
5.3	Tussenconclusies	43
/ 6	Beïnvloeden van gedrag en weginrichting	46
6.1	Reikwijdte en werking wetgeving	46
6.2	Bevindingen	47
6.3	Tussenconclusies	56
/ 7	Toezicht en handhaving	58
7.1	Reikwijdte en werking wetgeving	58
7.2	Bevindingen	63
7.3	Tussenconclusies	67
/ 8	Automatisering van voertuigen en systemen	69
8.1	Reikwijdte wetgeving	69
8.2	Bevindingen	73
8.3	Tussenconclusies	76
/ 9	Bijlagen	78
/	Overzicht gesprekspartners	78
/	Evaluatievragen	78

/ Voorwoord

De Wegenverkeerswet fungeert sinds de introductie in 1994 trouw als hoeksteen van de Nederlandse verkeerswetgeving. Wij hebben de eer gehad de wet als eerste integraal te mogen evalueren. Ons beeld is dat de wet door de jaren heen doeltreffend was en heeft bijgedragen aan het waarborgen van de verkeersveiligheid, de bruikbaarheid van wegen en de vrijheid van verkeer. Tegelijk constateren we dat het onderhoudslampje inmiddels steeds feller begint te branden.

Het is van belang dat wetgeving zich aanpast aan maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Een van de meest ingrijpende veranderingen die ons nu op het netvlies staat, is de voortschrijdende automatisering van voertuigen. Het tempo waarin deze ontwikkeling zich manifesteert laat zich lastig voorspellen, maar nu is al duidelijk dat het uitdagende vraagstukken met zich meebrengt met betrekking tot verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in wet- en regelgeving. Ons lijkt er geen beter moment te zijn dan nu om te beginnen met nadenken over deze vraagstukken.

In onze evaluatie hebben wij de perspectieven van veel verschillende belanghebbenden bij de Wegenverkeerswet bij elkaar gebracht. Via deze weg willen we hen nogmaals bedanken voor hun betrokkenheid en inzichten. Mede door hen biedt het rapport een helder inzicht in de sterke punten van de verkeerswetgeving in Nederland en zet het tegelijk aan om deze op concrete punten te verbeteren.

We hebben onze rapportage opgedeeld in twee delen. In het eerste deel presenteren we de voornaamste conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. In het tweede deel beschrijven we de onderzoeksopzet, het gehanteerde evaluatiekader en de gewijzigde context sinds introductie van de wet. Daarna beschrijven wij onze bevindingen ten aanzien van toelating van voertuigen, beïnvloeden van gedrag en weginrichting, toezicht en handhaving en automatisering van voertuig en systemen in meer detail.

Onze hoop is dat deze evaluatie niet alleen zal fungeren als een leidraad voor toekomstige beleidsontwikkeling, maar ook als een eerste referentiepunt voor de aanpassing van de Wegenverkeerswet om te voldoen aan de (aankomende) behoeften van een veranderend verkeerslandschap.

Namens het projectteam,

Robert-Jaap Voorn

Deel I: Conclusies en aanbevelingen

/ 1 Introductie

1.1 Aanleiding

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de Wegenverkeerswet 1994 (WWV), het kader dat onder meer de toegang tot de weg en de voor alle verkeersdeelnemers voorgeschreven gedragingen en interacties op de weg bepaalt. Sinds de inwerkingtreding is de wet nog niet integraal geëvalueerd. De wet is in de afgelopen 30 jaar aan veel veranderingen onderhevig geweest, onder andere door nieuwe EU-regelgeving en door nieuwe technische en digitale ontwikkelingen.

Het risico van steeds nieuwe zaken toevoegen aan een bestaande wet, is dat de wet uiteindelijk te complex en te onoverzichtelijk wordt, en daardoor niet meer helder en duidelijk is voor weggebruikers, wegbeheerders en handhavers. Ook kunnen wijzigingen door verloop van tijd en externe ontwikkelingen onvoorziene effecten hebben. Het is daarom van belang om te bezien of de huidige wet nog voldoet aan de (oorspronkelijke en bijgestelde) doelstellingen en of de wet ook in de toekomst duurzaam in te zetten is, mede in het licht van nieuwe (technologische) ontwikkelingen. Daarnaast bestaat de behoefte aan meer duidelijkheid voor verschillende doelgroepen en meer structuur. Om deze redenen bestaat de behoefte om de WWV te evalueren.

1.2 Onderzoeksvragen

In de evaluatie kijken we zowel terug als vooruit, en geven we antwoord op drie hoofdvragen:

- 1) Hoe **doeltreffend** en **doelmatig** heeft de wet **bijgedragen** aan de in de artikel 2 genoemde **maatschappelijke hoofddoelstellingen**?
- 2) In hoeverre is de wet **uitvoerbaar** en **handhaafbaar**? Bestaan er **aanbevelingen** voor **verbeteringen**?
- 3) In hoeverre is de wet **toekomstbestendig** in het licht van **nieuwe ontwikkelingen**? Wat zijn de **aanbevelingen** om deze te kunnen accommoderen in de (gemoderniseerde) wet?

1.3 Scope van het onderzoek

De Wegenverkeerswet vormt de basis voor alle verkeerswetgeving en biedt daarmee een divers en omvangrijk juridisch kader. Om het onderzoek te richten, beperken we de scope van de evaluatie op het gebied van de meegenomen doelstellingen, onderliggende wet- en regelgeving en tijdsperiode. We lichten onze keuzes hieronder toe.

Doelstellingen

De WWV omvat meerdere, uiteenlopende maatschappelijke doelstellingen, op gebied van waarborgen van verkeersveiligheid, beperken van schadelijk neveneffecten en uitoefenen van toezicht en fraudebestrijding. Voor deze evaluatie beperken we ons tot de hoofddoelstellingen van de wet zoals opgenomen in artikel 2, lid 1:

- / Het verzekeren van de veiligheid op de weg
- / Het beschermen van weggebruikers en passagiers
- / Het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan
- / Het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer

De overige doelstellingen die worden genoemd in artikel 2, beschouwen wij als nevendoelstellingen en staan niet centraal in deze evaluatie.

Onderliggende wet- en regelgeving

De WWV kent een zeer uitgebreide aanpalende en onderliggende wet- en regelgeving en integreert EU-regelgeving. Tezamen zorgt dit voor een complexe en omvangrijke wetsfamilie. Voor deze evaluatie kiezen we ervoor ons te richten op die wet- en regelgeving die direct relevant is voor het realiseren van de hoofddoelstellingen van de WWV. Dit zijn:

- / De Wegenwet 1930
- / Het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV)
- / Het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW)
- / De uitvoeringsvoorschriften BABW inzake verkeerstekens

Het is niet de bedoeling deze wet- en regelgeving afzonderlijk en integraal te beschouwen. We evalueren deze reactief, dus alleen wanneer zij onderdeel zijn van een knelpunt in de werking van de WWV.

Tijdsperiode

De WWV is sinds inwerkingtreding, dertig jaar geleden, niet (integraal) geëvalueerd. Dit is een periode waarin veel ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in het wegverkeer en ook breder in de maatschappij. Deze ontwikkelingen hebben zich tussentijds vertaald in aanpassingen in de wet. Het voert te ver om al deze aanpassingen afzonderlijk in de evaluatie mee te nemen. We kijken naar hoe de wet, in haar huidige staat, slaagt in het realiseren van de hoofddoelstellingen. In een uitzonderlijk geval lichten we een historische wijziging uit, bijvoorbeeld in een *case study*. Dit doen wij wanneer we denken richting de toekomst van de casus te kunnen leren.

/ 2 Conclusies

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies van het onderzoek. We doen dit aan de hand van de onderzoeksvragen. Enkele onderzoeksvragen richten zich op aanbevelingen voor verbetering richting de toekomst. Deze aanbevelingen beschrijven wij apart in hoofdstuk 3.

Hoe doeltreffend en doelmatig heeft de wet bijgedragen aan de in de artikel 2 genoemde maatschappelijke hoofddoelstellingen?

Voor de beantwoording van deze vraag verdelen we de hoofddoelstellingen van de wet in twee delen. Het eerste deel beschrijft de conclusies ten aanzien van de verkeersveiligheid. Het tweede deel beschrijft de bijdrage van de wet aan het in standhouden van de weg, het borgen van de bruikbaarheid daarvan en de vrijheid van verkeer. Daarna volgen de algemene conclusies ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Verzekeren van de veiligheid op de weg en beschermen van weggebruikers en passagiers

De verkeersveiligheid in Nederland is hoog ten opzichte van andere Europese landen, met name op hoge orde wegen. De eisen voor toelating en gebruik van voertuigen op de weg hebben ervoor gezorgd dat de technische staat van de voertuigen op de weg door de jaren heen sterk verbeterd is. Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat de neergaande trend in het aantal verkeersdoden en (zwaar) gewonden de afgelopen jaren (negatief) lijkt te zijn gekeerd, en het aantal slachtoffers weer toeneemt. De directe oorzaak hiervan is moeilijk aan te wijzen.

Er zijn verschillende ontwikkelingen die het speelveld van de wet wezenlijk veranderd hebben, met een mogelijk negatief effect op de verkeersveiligheid. Zo is het drukker geworden op het wegennet, nemen er meer ouderen (fietsend) deel aan het verkeer, is er steeds meer afleiding voor verkeersdeelnemers (bijvoorbeeld door smartphones) en neemt de agressie in het verkeer toe. Ook worden de voertuigen op het (brom)fietspad steeds heterogener en wijken de snelheid en massa steeds meer van elkaar af, terwijl deze vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid zo klein mogelijk zouden moeten zijn.

Over het algemeen zijn de gesprekspartners tevreden over het wettelijk kader dat de Wegenverkeerswet biedt en zijn zij van mening dat deze bijdraagt aan het vergroten van de verkeersveiligheid op de Nederlandse wegen. Immers, zonder de Wegenverkeerswet zijn er geen regels in het verkeer, kunnen onveilige voertuigen niet van de weg gehaald worden en kan er niet gehandhaafd worden op gedrag. De wet is op dit gebied dus doeltreffend. De mate waarin kan niet eenduidig worden vastgesteld.

In stand houden van de weg, het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan en de vrijheid van het verkeer

Uit de evaluatie komt naar voren dat de directe invloed van de WVV op het in stand houden van de weg en borgen van de bruikbaarheid daarvan zeer summier is. Vaak wordt daarbij verwezen naar het begrenzen van aslasten op kwetsbare infrastructuur. Deze beperkte invloed komt deels doordat de WVV niet voorziet in expliciete bepalingen over de kwaliteit van weginrichting en beheer. Deze zijn

vooral vastgelegd in onderliggende regelgeving, bijvoorbeeld het BABW, en richtlijnen opgesteld door bijvoorbeeld CROW. Tijdens de evaluatie is meermaals aangegeven dat de beperkte directe invloed van de WVV op de inrichting en beheer van wegen als een gemis ervaren wordt en een beperking om de maatschappelijke doelstellingen uit artikel 2, lid 1 te realiseren.

Wegbeheerders ervaren nu veel vrijheid om de weg in te richten in lijn met de lokale behoefte. Toepassing van lokaal maatwerk heeft een negatief effect op de consistentie tussen de inrichting van verschillende wegen. Dit uit zich in de inconsistente toepassing van de verkeersregels en in inconsistent en afwijkend gebruik van (onder)borden. Deze vrijheid wordt deels gevonden in het grote aantal richtlijnen dat van toepassing kan zijn bij inrichting van een weg.

Voor de uitvoeringsorganisaties die benoemd zijn in de wet (CBR en RDW) staat daarentegen zeer uitgebreid beschreven wat er van de organisaties verwacht wordt. Beide organisaties geven aan dat zij ertegenaan lopen dat de wet- en regelgeving op een aantal punten dermate is verouderd of achterhaald, dat het sommige taken niet doeltreffend kan uitvoeren. Daarnaast worden verbeteringen en innovaties in de bedrijfsvoering en daarmee de uitvoering van de Wegenverkeerswet, hierdoor bemoeilijkt of vertraagd.

Bijdrage aan de vrijheid van verkeer

De verplichting aan wegbeheerders om een formeel verkeersbesluit te nemen bij het plaatsen of verwijderen van de daartoe geselecteerde verkeerstekens en bewegwijzering, is een belangrijke waarborg van de vrijheid van verkeer. In die zin is de WVV zeer doeltreffend. Er is geen toezicht op wegbeheerders om te bezien of de benodigde verkeersbesluiten altijd en op correcte wijze worden genomen en gepubliceerd.

De WVV 1994, en met name het RVV 1990, had deels een vermindering van regelgeving tot doel ten opzichte van voorgaande wet- en regelgeving. Belangrijk uitgangspunt bij deze vereenvoudiging was ook dat de burger 'meer gezond verstand' zou gebruiken in het verkeer. Voor verkeersregels houdt dit in dat deze terug zijn gebracht tot de basisregels die voor een veilig en ordelijk verloop van het verkeer noodzakelijk zouden zijn. Dit uitgangspunt draagt in grote mate bij aan de vrijheid van verkeer. Tegelijkertijd vraagt dit veel van de verantwoordelijkheid van de weggebruiker. In het licht van de maatschappelijke ontwikkeling sinds de jaren '90 lijkt het erop dat deelnemers aan het verkeer steeds minder goed invulling kunnen geven aan deze ruimte. Daarmee komt de doeltreffendheid van dit uitgangspunt onder de wet ter discussie te staan.

De regels omtrent het toestaan van voertuigen op de weg worden steeds meer op Europees niveau bepaald. Voertuigen met een Europese typegoedkeuring mogen in de Europese Unie verkocht worden en zonder extra goedkeuring in alle landen de weg op. Een dilemma vormt de toelating tot de weg van voertuigen die niet onder een Europese typegoedkeuring vallen, waaronder de Licht Elektrische Voertuigen (LEV). LEV's kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan maatschappelijke doelstellingen, zoals bereikbaarheid in steden, recreatie en duurzaamheid. Tegelijkertijd vormen ze door de toenemende verschillen in massa en snelheid ook een risico vanuit het perspectief van verkeersveiligheid. Door het ontbreken van Europese kaders kan er in sommige landen wel met bijvoorbeeld een e-step worden rondgereden, terwijl dit in Nederland veelal niet toegestaan is. De wetgeving kan op dit punt dus doeltreffender bijdragen aan de vrijheid van verkeer.

Doeltreffendheid van de bijdrage aan de hoofddoelstellingen

De wet is in belangrijke mate doeltreffend in bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke hoofddoelstellingen uit artikel 2, lid 1. De mate waarin is niet vast te stellen. Het oorspronkelijk

wettelijke kader paste goed in de tijdsgeest van deregulering in de jaren '90. Door toevoeging van gedetailleerde artikelen, zoals de taakomschrijvingen van het CBR en de RDW, incorporeren van EU-regelgeving en adaptatie aan de maatschappelijke ontwikkelingen is de wet complexer geworden. En zien we dat de geboden vrijheid op het gebied van verkeersgedrag en weginrichting en de juist beperkte vrijheid voor het CBR en de RDW er steeds meer toe leidt dat er beperkingen *door* de wet ontstaan. De doeltreffendheid van de wet neemt dus naarmate de tijd vordert af.

Doelmatigheid van de bijdrage aan de hoofddoelstellingen

Het is niet mogelijk om de doelmatigheid van de Wegenverkeerswet exact vast te stellen. Wel komen er uit de evaluatie signalen naar voren dat de teruglopende doeltreffendheid van de wet nadelige effecten heeft op de doelmatigheid. Dit uit zich onder meer in:

- / De lange doorlooptijd die het heeft om wijzigingen door te voeren en het aantal wetgevingsjuristen dat hiervoor nodig is.
- / De veelheid aan onderliggende wet- en regelgeving, gecombineerd met beperkt volgbare verwijzingen, waardoor langdurig gezocht moet worden door handhavers, juristen en burgers.
- / De huidige complexiteit van de wet maakt dat de kans op vormfouten bij het opstellen van een proces verbaal snel is gemaakt en dat bij- en nascholing nodig zijn om kennis van de wet op niveau te houden.
- / Het feit dat 'no cure no pay'-bedrijven steeds meer gebruik maken van de onduidelijkheid in het RVV voor het aanvechten van boetes. De proceskosten die zij vergoed krijgen, worden door de maatschappij als geheel betaald.

In hoeverre is de wet uitvoerbaar en handhaafbaar? Bestaan er aanbevelingen voor verbeteringen?

Voor beantwoording van deze vraag kijken we naar het integrale en consistente karakter en de juridische kwaliteit van de wet. We beoordelen daarmee de uitvoerbaarheid (of in geval van burgers naleefbaarheid) en handhaafbaarheid van de drie activiteiten binnen de beleidstheorie (toelating en gebruik van voertuigen, beïnvloeding van gedrag en weginrichting en toezicht en handhaving).

Uitvoerbaarheid

Uit de evaluatie blijkt dat de Wegenverkeerswet over het algemeen uitvoerbaar is. Burgers kunnen de wet naleven en het bevoegde overheidsgezag heeft voldoende kennis en middelen om deze uit te voeren.

Duidelijkheid is een belangrijke eigenschap van een uitvoerbare wet. Het wettelijk systeem van toelatingseisen voor gebruikers van *erkende* voertuigen is toegankelijk en rechtszeker. Op sommige punten is de wet echter te onduidelijk. Er bestaan inconsistenties tussen de Nederlandse regelgeving en Europese verordening, genoemde definities binnen de onderliggende regelgeving en tussen het bouwwerk van de AMVB's en de WVV als kader stellende wet. Ook missen burgers en overheidsgezag een duidelijke koppeling tussen nieuwe voertuigen, zoals de LEV's die nu al in de praktijk op de weg gaan, en de nu nog achterhaalde wettelijke kaders.

Er bestaan nu nog verkeerssituaties waarbij de wet niet voorziet in passende regels. Het verkeer is een complexe en dynamische samenloop van reisbewegingen. Het is een utopie om te denken dat voor elke situatie die kan ontstaan tussen verkeersdeelnemers een passende regel bedacht kan worden. Toch mag je van de wetgever verwachten te voorzien in regelgeving voor basale verkeerssituaties, zoals voorrangregels rond uitritconstructies. Daarnaast kan door deregulering van

het RVV 1990 ruimte ontstaan voor onduidelijkheid over de verkeersregels onder de weggebruikers door verschillende interpretaties.

Kennis van de verkeersregels, de rijopleiding en het examen zijn belangrijk voor de burger om de wet te kunnen naleven. De Wegenverkeerswet ziet toe op het afleggen van het rijexamen. Het examen wordt als kwalitatief goed ervaren in internationaal perspectief. Voor de rijopleiding is recent een evaluatie uitgevoerd en worden op dit moment verbeterpunten geïmplementeerd. Bestuurders zijn daarmee bij afgifte van het rijbewijs voldoende geëquipeerd om mee te doen aan het verkeer en de regels na te leven. Het ontbreekt echter bij weggebruikers na het succesvol afleggen van het rijexamen aan (externe) motivatie om de opgedane kennis en vaardigheden actief bij te houden. Dit leidt tot zorgen over de kennis en kunde van weggebruikers.

Het toepassen van maatwerk bij weginrichting door wegbeheerders om verkeerssituaties veiliger te maken en tegemoet te komen aan lokale wensen, heeft een negatief effect voor de uniformiteit in toepassing van de wet. Daardoor weten weggebruikers niet altijd even goed waar ze aan toe zijn, met negatieve effecten op de naleefbaarheid.

Overkoepelend is onze conclusie dat de wet als uitvoerbaar en naleefbaar ervaren wordt. Er zijn echter ook zorgen over de toenemende druk die complexiteit in de wetgeving uitoefent op de uitvoerbaarheid. Het terugdringen van complexiteit en duidelijkheid scheppen bij weggebruikers over de regelgeving en verwachtingen op de weg, kunnen de uitvoerbaarheid van de wet vergroten.

Handhaafbaarheid

Bij het beoordelen van de handhaafbaarheid van de wet wordt er gekeken of een overtreding van een wettelijke bepaling detecteerbaar en sanctioneerbaar is. Uit de evaluatie komt naar voren dat de wet op verschillende gebieden goed handhaafbaar is. De registercontrole helpt om te handhaven op de APK-plicht en de verzekeringsplicht, en de kentekenplicht biedt een stevig houvast bij de handhaving. Verder worden de concrete gedragsregels in hoofdstuk 2 paragraaf 1 van de WVV en de doorvertaling naar praktische verkeersregels in het RVV grotendeels ervaren als goed uitlegbaar, effectief in het beïnvloeden van gedrag, en handhaafbaar.

Vrijwel alle gesproken partijen zien de Wegenverkeerswet als een 'kapstok' voor toezicht en handhaving. Vanwege de vele regelingen wordt de wet als complex ervaren door weggebruikers, uitvoerders en handhavers. De hoeveelheid regels zorgt ervoor dat niet gelijk duidelijk is wat wel, en wat niet mag. Zoals benoemd in de beoordeling van de uitvoerbaarheid is de belevenis van een complexe en onduidelijke wet terug te zien in alle onderdelen (weggebruikers, voertuigen en de inrichting van de weg).

Deze complexiteit en onduidelijkheid leidt ertoe dat overtredingen slecht detecteerbaar zijn en heeft daarmee een negatief effect op de handhaafbaarheid van de wet. Daarbij zorgt de complexiteit van wet- en regelgeving er ook voor dat het invoeren van nieuwe wettelijke artikelen veel tijd kost en dat de eenduidigheid in het geding is. Tijdens het wachten op invoering, wat tot circa twee jaar kan oplopen, heerst er onduidelijkheid en komt handhaving in geding.

Verder blijkt uit de evaluatie dat het duale stelsel van zowel strafrechtelijke sancties als bestuursrechtelijke maatregelen qua sanctioneerbaarheid niet altijd goed functioneert. Handhavers kiezen er regelmatig voor om geen bestuursrechtelijke maatregelen te nemen vanwege de hoogte van verkeersboetes. Ook laat de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen binnen het stelsel ruimte voor verbetering.

Concluderend is de wet op verschillende vlakken goed handhaafbaar, maar er zijn ook zorgen over de hoeveelheid regels met betrekking tot handhaving en onduidelijkheden die ontstaan door inconsistenties bij lokale invulling van wegbeheerders en toelating van nieuwe voertuigen zoals LEV's. Deze elementen bemoeilijken handhaving en maken deze soms zelfs onmogelijk. Daarbij wordt er ook vastgesteld dat er ruimte is voor verbetering binnen het duale stelsel bij sancties.

In hoeverre is de wet toekomstbestendig in het licht van nieuwe ontwikkelingen?

Richting de toekomst komen de grootste uitdagingen voor de Wegenverkeerswet door digitalisering en automatisering, zoals ontwikkelingen in in-car- en real time reisinformatie, digitalisering van verkeersdata, toepassingen van voertuigdata en autonoom rijden. Dit betreft internationale ontwikkelingen die wereldwijd spelen. Op het dossier automatisering speelt Europa dan ook een belangrijke toonaangevende rol, waarbij het vooral gaat om een uitwerking van interpretatie van Europese regelgeving in de Nederlandse wetgeving. Om deze ontwikkelingen bij te benen is een efficiënter en meer gestructureerd proces van wetswijziging nodig.

In-car-data, realtime reisinformatie en digitaliseren van verkeersdata

De ontwikkeling van in-car-data en real time reisinformatie is al nadrukkelijk van invloed op het verkeer(sgedrag). Het accuraat en actueel maken van deze data is echter nog niet afdoende geregeld. Verkeersdeelnemers vertrouwen in toenemende mate op de informatie van in-car-reisinformatie. Dat biedt kansen voor efficiënter, real time verkeersmanagement door bijvoorbeeld de aanpassing van maximale snelheden of het afsluiten van rijstroken, waarvoor nu fysieke matrixborden nodig zijn. Tegelijkertijd gaan verkeersdeelnemers minder af op de verkeersregels- en informatie die door bebording en belijning langs de weg wordt aangegeven. Deze verandering in gedrag kan niet worden genegeerd; als gangbaar gedrag en te handhaven regelgeving uit elkaar gaan lopen, wordt de aanvaarding van die regelgeving ondermijnd. Het actueel en accuraat houden van de in-car-reisinformatie ten opzichte van de daadwerkelijk geldende verkeersregels wordt daarom van steeds groter belang. Op korte termijn vraagt vooral digitalisering van verkeers- en voertuigdata een betere basis in de WVV.

Autonoom rijden

De grootste uitdaging ligt bij autonome voertuigen. Het faciliteren van autonoom rijden vraagt om ingrijpende wijzigingen in de huidige WVV. Daarbij staan het bestuurdersbegrip, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen systeem en mens en de verdere differentiatie van de definitie van de weg centraal. Dit vraagt in potentie een complex samenspel van (wettelijke) eisen voor eigenaren, fabrikanten en wegbeheerders. Tegelijkertijd lijkt het onwaarschijnlijk dat elke wegsituatie volledig juridisch is af te dekken. Recent (2022) is een belangrijke stap gezet met de nieuwe General Safety Regulation waarmee Europa een signaal geeft dat lidstaten alvast kunnen voorsorteren op de komst van zelfrijdend vervoer. Feit is dat in de nabije toekomst grote en ingrijpende veranderingen gaan plaatsvinden maar er is nog veel onduidelijkheid over het tempo.

Ondertussen geldt dat het testen van autonome voertuigen voor het verkrijgen van een typegoedkeuring als eerste stap, onvoldoende wordt gefaciliteerd, omdat er beleidsmatig nog steeds discussie is welk veiligheidsrisico aanvaardbaar wordt geacht. Dit vraagt op korte termijn aandacht, zodat Nederland niet achtergaat lopen op omliggende landen die al verder zijn met het faciliteren van autonoom rijden. Het is niet onwaarschijnlijk dat de acceptatie van bepaalde verkeersregels afneemt, als geautomatiseerde rijsystemen wel beschikbaar zijn, maar niet gebruikt mogen worden in het verkeer in Nederland, terwijl ze in omliggende landen wel zijn toegestaan.

Efficiënter en meer gestructureerd proces van wetswijziging

Om de wet meer adaptief te maken aan trends en ontwikkelingen is een efficiënter (minder procedurelast, automatische doorvertaling naar lagere wetgeving) en meer gestructureerd (bijv. periodiek) proces van wijziging nodig. In dat proces moet meer rekening gehouden worden met beïnvloeden en tijdig incorporeren op het juiste niveau van Europese wetgeving. Het principe van generieke wetgeving in de Wegenverkeerswet en de gedetailleerde uitwerking in onderliggende regelgeving kan hierbij helpen om de flexibiliteit van de wetsfamilie te verhogen. Echter, dit moet wel consequent worden toegepast.

/ 3 Aanbevelingen

Uit de evaluatie zijn aanbevelingen richting de toekomst naar voren gekomen. We hebben in dit hoofdstuk de meest urgente en/of omvangrijke opgenomen en geordend naar de drie activiteiten uit de beleidstheorie (voertuigen, beïnvloeden van gedrag en handhaving). Sommige aanbevelingen beslaan meerdere activiteiten of de volledige wet. Deze zijn opgenomen in de categorie algemeen.

Algemeen

Anticipeer op een grote, fundamentele wetswijziging in het komende decennium en start nú met nadenken over de wettelijke implicatie van autonoom rijden. Wacht hierbij niet totdat de beleidsdiscussie over de fasering richting zelfrijdend vervoer beslecht is, maar werk met scenario's over mogelijke tijdspaden en uitkomsten die rekening houden met onzekerheden in technologische en marktontwikkelingen. Focus op de centrale en fundamentele vragen met betrekking tot het bestuurdersbegrip, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen systeem en mens en de differentiatie van de definitie van de weg.

Reduceer in de tussentijd complexiteit, inconsistentie en onduidelijkheid. De Wegenverkeerswet en onderliggende wet- en regelgeving heeft de afgelopen 30 jaar goed gefunctioneerd, met als basis de geldende tijdsgeest in de jaren '90 van vrijheid en minder regels. Door de jaren heen zijn hieraan veel zaken toegevoegd, onder andere door nieuwe EU-regelgeving en door maatschappelijke en technische ontwikkelingen. Het resultaat is een complex juridisch kader met overlap en inconsistentie tussen onderdelen. Dit leidt tot onduidelijkheid bij burgers, uitvoerders en handhavers. Bovendien lijken burgers steeds slechter met de geboden vrijheid om te kunnen gaan. Hierdoor is opschonen van de wet in ieder geval op (korte) termijn aan te bevelen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verhogen. De eisen die geautomatiseerde vervoerssystemen stellen aan verkeerswetgeving moeten daarbij leidend zijn om de wet toekomstbestendig in te richten.

Breng de Nederlandse regelgeving in lijn met de Europese verordeningen. Er zijn nu nationale definities (e.g. ledig voertuig, lichte bedrijfswagens etc.) en definities uit nationale wetgeving die zijn ingehaald door definities in verordeningen en richtlijnen. Ook de definities in onderliggende regelgeving kennen inconsistenties. Dit raakt aan de toegankelijkheid en rechtszekerheid van de WWV en onderliggende regelgeving. Meer invloed nemen tijdens het ontwikkelingsproces van Europese regelgeving kan verschillen op voorhand verkleinen.

Maak het proces van aanpassing van de verkeerswetgeving eenvoudiger en efficiënter. Ervaring leert dat Europese regelgeving over het algemeen in AMvB's wordt geïmplementeerd, vanwege de flexibiliteit, tenzij een wet in formele zin daarvoor nodig is. Het bouwwerk van AMvB's is echter niet altijd consistent met de WWV als kaderstellende wet doordat definities niet altijd sluitend zijn. Daarnaast geven veel gesprekspartners aan dat zij het relatief lang vinden duren voordat eenvoudige wijzigingen in bijvoorbeeld het RVV zijn doorgevoerd.

Geef uitvoeringsorganisaties meer ruimte om te opereren binnen een kader dat rollen, taken en verantwoordelijkheden eenduidig koppelt aan de doelstellingen van de Wegenverkeerswet. Overweeg daarbij om meer wettelijke sturing te creëren voor weginrichting- en beheer. De uitvoeringsorganisaties CBR en RDW kennen beide nu een wettelijk vastgelegde gedetailleerde rol en

taakomschrijving. Hierdoor lopen zij tegen beperkingen in de uitvoering aan. Het wijzigingen van de wet om hen meer ruimte te verschaffen kost te veel tijd om effectief in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen.

Toelating en gebruik van voertuigen

Kom sneller tot toelatingseisen voor voertuigen die niet onder een Europese typegoedkeuring vallen. De nieuwe, veelal elektrische, tussenvormen, LEV's genoemd, kunnen steeds lastiger binnen bestaande wettelijke categorieën geplaatst worden. Dit komt niet alleen door de verschillende verschijningsvormen van deze voertuigen, maar ook doordat de specificaties in de wet achter lopen bij de voertuigen op de weg. Deze lacune heeft een negatief effect op de uitlegbaarheid en handhaafbaarheid van de wet.

Neem alle maatschappelijke doelstellingen mee in de toelatingsafweging van LEV's, ook verkeersveiligheid. Bijzondere bromfietsen (of meer algemeen LEV's) kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan maatschappelijke doelstellingen, zoals bereikbaarheid in steden, recreatie en duurzaamheid. Respondenten geven echter aan dat in de afweging van deze belangen, veiligheid soms een prominentere plek verdient. De vraag wordt gesteld of je alles moet toelaten wat op de markt komt. De snelheid- en massaverschillen tussen voertuigen worden steeds groter, terwijl voor de verkeersveiligheid deze verschillen zo klein mogelijk moeten zijn. Door veel respondenten wordt dan ook de vraag gesteld in hoeverre al die nieuwe voertuigen wel passen op de al drukke fietspaden.

Beïnvloeden van gedrag en weginrichting

Voorzie in verkeersregels voor basale verkeerssituaties en houd daarbij de ontwikkelingen ten aanzien van bestuurders en systemen in ogenschouw. Voor het RVV 1990 zijn veel (gedetailleerde) verbetervoorstellen genoemd. Vaak richten deze zich op het bieden van meer duidelijkheid en tegelijk eenvoud aan de weggebruiker en handhavers. Daarbij wordt gewezen op het feit dat er nu basale verkeerssituaties bestaan waarin het RVV niet voorziet (bijv. vervallen van werking borden na een kruising, eenduidige voorrangregels rond uitritconstructies, uitwijken bij linkslopende voetgangers en betekenis van symbolen op onderborden). Daarnaast blijkt uit de evaluatie dat verkeersdeelnemers steeds vaker de randen van de ruimte die bestaat in de wet- en regelgeving opzoeken, wat meer huftergedrag in de hand werkt en een negatief effect kan hebben op de verkeersveiligheid. Aanpakken van deze twee zaken kan zowel het integrale en consistente karakter als de doeltreffendheid van de wet verhogen.

Denk na over meer publiek toezicht op het gebruik van verkeersregels, verkeerstekens en weginrichting volgens de daartoe gebruikte richtlijnen. De geldende richtlijnen zijn nu niet volledig openbaar en gedeeltelijk alleen na betaling in te zien. Daarnaast is het nu niet inzichtelijk of verkeersbesluiten altijd juist genomen en gepubliceerd zijn door wegbeheerders. Meer publiek toezicht op enerzijds de ontwikkeling van de richtlijnen voor weginrichting en anderzijds de uitvoering van wegbeheerders vergroot de consistentie tussen de inrichting van verschillende wegen.

Beschrijf de procedure voor het nemen van een verkeersbesluit eenduidig en op één plek in de wet- en regelgeving. Maak daarbij scherp onderscheid tussen openbare (in de zin van de Wegenwet) en opengestelde niet-openbare wegen. Nu is de procedure zowel in de Wegenverkeerswet als het BABW beschreven. Hierdoor zijn overlap en inconsistenties ontstaan. Het nemen van een goed onderbouwd verkeersbesluit kan potentieel complex zijn, zeker voor een kleine gemeente met

beperkte capaciteit, kennis en kunde. Daarnaast kan het moeten nemen van een verkeersbesluit over niet-openbare wegen waar de toegang ook kan worden beperkt op basis van artikel 461 uit het wetboek van strafrecht als onnodig belastend worden gezien. Het eenduidig beschrijven van dit proces kan bijdragen aan de consistente toepassing van de wet.

Handhaving en toezicht

Verminder de complexiteit om onduidelijkheid en discussie bij handhaving te voorkomen. De Wegenverkeerswet wordt door vrijwel alle partijen die wij gesproken hebben als een 'kapstok' benoemd voor toezicht en handhaving. Vrijwel alle artikelen die toezicht en handhaving in zich hebben, verwijzen naar hogere regelgeving zoals EU-verordeningen en Verdragen en onderliggende regelgeving zoals AMvB's en ministeriële regelingen. De meeste gesproken personen geven hierbij aan dat deze veelheid aan regelingen ervoor zorgt dat de wet complex is voor zowel weggebruikers, uitvoerders en handhavers. Het zorgt ervoor dat niet altijd in één opslag duidelijk is wat wel, en wat niet mag.

Verbeter de afstemming binnen het duale stelsel bij verkeersovertredingen

Door het duale systeem van strafrecht en bestuursrecht zijn taken en verantwoordelijkheden bij verschillende instanties belegd. Deze instanties werken (nog) niet altijd optimaal samen. Betere (naleving van) werkafspraken zijn soms nodig om het systeem optimaler te laten functioneren.

Denk na over het vergroten van de effectiviteit van educatieve maatregelen en boetes.

Het aantal opgelegde educatieve maatregelen en onderzoeken bleef in de afgelopen jaren achter bij de verwachting. Dit komt deels doordat er door handhavers gedacht wordt dat er (financieel) al genoeg gestraft is met een boete en educatieve maatregelen, met aanvullende kosten, niet nodig zijn. Het benadrukken van het doel van de educatieve maatregel bij handhavers en het verlagen van de kosten van de educatieve maatregelen voor overtreeders kan de effectiviteit van de educatieve maatregelen vergroten. Ook de invoering van een progressief boetesysteem voor lichtere overtredingen zou nader onderzocht kunnen worden om de effectiviteit van verkeersboetes vergroten.

Organiseer voldoende nascholing bij handhavers en uitvoerders. Wanneer dit niet (voldoende) gebeurt, bijvoorbeeld bij handhavers, zorgt dit voor onduidelijkheden in het proces-verbaal. Dit zorgt weer voor veel extra werk bij andere partijen verderop in de handhavingsketen, zoals bij het OM. Daarnaast zorgt de complexiteit van wet- en regelgeving er volgens de gesproken personen voor dat het invoeren van nieuwe wettelijke artikelen veel tijd kost en dat de eenduidigheid in het geding is.

Automatisering van voertuigen en systemen

Maak werk van het digitaliseren van verkeers- en voertuigdata. Digitaliseer de wegenlegger, verkeersregelgeving en ontheffingen om de aansluiting op in-car-reisinformatie mogelijk te maken en actueel te houden. Bekijk daarnaast of je de wettelijke basis in de WVV kan versterken door het afdwingen van dataleveranties door wegbeheerders en fabrikanten. Heb hierbij oog voor de privacywetgeving.

Deel II: verdieping en bevindingen

/ 4 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk beschrijven wij de manier waarop de evaluatie is uitgevoerd. Eerst gaan we in op de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Wegenverkeerswet uit 1994. De beschrijving is gebaseerd op de uitgebreide Memorie van Toelichting, die is opgesteld bij de invoering van de Wegenverkeerswet.¹ Daarna presenteren we het evaluatiekader. Dit evaluatiekader vormt de basis voor het uitvoeren van dit onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van WVV 1994. Vervolgens beschrijven wij de onderzoeksmethode om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te bepalen. We sluiten af met een overzicht van relevante ontwikkelingen voor de context van de Wegenverkeerswet.

4.1 Beleidstheorie

Achtergrond van de Wegenverkeerswet

Vanaf ongeveer het begin van de 20ste eeuw is regelgeving ten aanzien van verkeer landelijk ingevoerd. Van meet af aan heeft in de regelgeving ten aanzien van het verkeer de verkeersveiligheid een dominante rol gespeeld. Ondanks wat de naam doet vermoeden, bevatte de voorgaande Wegenverkeerswet (uit 1941) in overwegende mate voorschriften over het gebruik van motorrijtuigen. Bepalingen omtrent het overige verkeer stonden nauwelijks in de wet. Tegelijkertijd veranderde het mobiliteitsgebruik in de daaropvolgende decennia sterk, wat ertoe leidde dat er steeds nieuwe uitvoeringsvoorschriften werden opgesteld. De ruime delegatiebevoegdheid in de Wegenverkeerswet maakte het mogelijk om steeds nieuwe voorschriften toe te voegen. Zo kwamen er aparte uitvoeringsvoorschriften voor het verkeersgedrag (reglement verkeersregels en verkeerstekens), voorschriften die verband hielden met kentekens, kentekenbewijzen en kentekenregistratie (reglement kentekenregistratie), voor rijbewijzen en voor de voertuig technische voorschriften. Maar, niet alleen het mobiliteitsgebruik veranderde in deze tijd, ook de wijze van denken over de overlast van verkeer. Vanaf de jaren '70 kwam daarom steeds nadrukkelijker aandacht voor de schadelijke neveneffecten van verkeer en de behoefte aan middelen om de door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder en schade te beperken en daartoe de verkeersregeling mede dienstbaar te maken aan de behartiging van andere belangen dan de zogenaamde klassieke verkeersbelangen.

De veelheid aan reglementen die voortvloeide uit de wens om aan te sluiten bij de veranderende tijdsgeest, maakte het voor burgers een onbegrijpelijk geheel. Mede op basis van inspanningen van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (commissie Geelhoed – 1983/1984) is de Wegenverkeerswetgeving daarom vanaf eind jaren '80 sterk herzien. Dit heeft onder meer geleid tot de invoering van de vigerende Wegenverkeerswet in 1994.

¹ Memorie van Toelichting Wegenverkeerswet 1994. Beschikbaar via: <https://repository.overheid.nl>

Doelen die behaald moesten worden met de invoering van de Wegenverkeerswet in 1994 waren dan ook voornamelijk (1) het verminderen van complexiteit en veelheid aan regelgeving en (2) het meer in balans brengen van onderwerpen in de Wegenverkeerswet.

De opbouw van de Wegenverkeerswet 1994 werd opnieuw gevormd door de structuur die al vanaf de jaren '50 in de gedelegeerde wetgeving werd geregeld. Zo kwamen er aparte hoofdstukken voor de begrippen (hoofdstuk 1), het verkeersgedrag (hoofdstuk 2), toelating van voertuigen en voertuigonderdelen (hoofdstuk 3), registratie van voertuigen en kentekens (hoofdstuk 4), en de relatie tussen motorrijtuigen en hun bestuurders (hoofdstuk 5). De hoofdstukken 7 tot en met 12 zijn gewijd aan onderwerpen die niet inhoudelijk de materie van een van de specifieke deelterreinen van de regelgeving betreffen. Het gaat bijvoorbeeld om ontheffingsverlening, kosten en toezicht op de naleving. Kort samenvattend zijn er regels omtrent voertuigen, regelgeving om het gedrag te beïnvloeden en mogelijkheden voor toezicht en handhaving. Hieronder is dit nader uitgewerkt.

Regelgeving omtrent voertuigen

In de wet wordt voor voertuigen een aantal zaken geregeld. Dit zijn onder meer:

- / Overzicht creëren van verplichtingen en eisen voor voertuigen
- / Instellen van voertuigregistratie en kentekenplicht
- / Harmoniseren van nationale en internationale wetgeving

In de wet zijn bepalingen opgenomen over het koppelen van verplichtingen van geregistreerde voertuigen en de kentekenregistratie zodat het samen wordt gebracht in een geautomatiseerd bestand dat kentekens, belasting, aansprakelijkheidsverzekering en APK vermeldt. Dit moet zorgen voor een verbeterde en makkelijkere controle van naleving van verplichtingen (Memorie, p.25-26; en p. 55). Daarbij is er geprobeerd met de koppeling ervoor te zorgen dat de lasten voor overheid en burger afnemen (Memorie, p. 55). Ook is de kentekenplicht geregeld, ten opzichte van eerdere regelgeving zijn de voorwaarden voor een kentekenbewijs verzwaard waaronder bijvoorbeeld strengere regels omtrent legitimatie. *Met deze bepalingen wordt getracht naleving van de wetten te waarborgen en het voertuigregistratiesysteem fraudebestendiger te maken.*

Verder zijn er in de wet bepalingen opgenomen die internationale voorschriften samenbrengen en onderscheid brengen tussen de eisen die gelden voor toelating tot het verkeer (toelatingseisen) en eisen voor gebruik op de weg (permanente eisen). De eisen voor de eerste toelating van een voertuig worden getoetst door de Minister van Verkeer en Waterstaat aan te wijzen instantie (Memorie, p.14). De APK en regels voor belading en onderling koppelen van voertuigen vallen onder permanente eisen (Memorie, p.24-25). Verder verwijst de Wegenverkeerswet ook naar andere wetten die eisen stellen voor voertuigen en belading hiervan. *Deze bepalingen zijn ingezet met het doel om de voertuigreglementering te harmoniseren met de voertuigtechniek ontwikkeling en internationale technische voorschriften. Ook voor handhaving wordt beoogd hiermee de regelingen duidelijker en eenvoudiger te maken.*

Regelgeving om het gedrag te beïnvloeden

In de wet wordt voor gedragsbeïnvloeding een aantal zaken geregeld. Dit zijn onder meer:

- / Deregulering van verkeersregels en -tekens
- / Inzetten van opleidingen en educatieve activiteiten
- / De afgifte van rijbewijzen

De bepalingen in de wet omtrent verkeersregels en verkeerstekens zijn gevormd met het doel om weggebruikers weer het overzicht te geven over verwachtingen binnen het verkeer. De aanname is dat overzicht van de regels ertoe zal leiden dat weggebruikers minder geneigd zijn ze te negeren in het verkeer. Dit zal vervolgens zorgen voor meer veiligheid en een verbeterde doorstroming van het verkeer. Daarom heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat dereguleren van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens in 1990 als prioriteit gesteld (nota van toelichting RVV 1990, p.64).

Voor verkeersregels houdt dit in dat deze tot een basisniveau zijn gebracht en juridische regels alleen worden toegepast als iets anders niet mogelijk is (RVV 1990, p.64-65). Hiermee beoogt het RVV een evenwicht te vinden tussen beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid en kennis van weggebruikers, en het geven van benodigde aansturing via wetgeving (RVV 1990, p.64-70). Verder wordt er voor alternatieven voor juridische regels gedacht aan fysieke middelen die “het ongewenste gedrag feitelijk onmogelijk” maken (RVV 1990, p. 67). Voorbeelden hiervan zijn verkeersdrempels, parkeerpaaltjes, waarschuwborden en adviessnelheden. Daarbij wordt deregulering bij de bepalingen over verkeerstekens volbracht door verkeerstekens in te zetten als een aanvulling op de verkeersregels in het sturen van rijgedrag. Omdat verkeerstekens een meeromvattende functie hebben gekregen vanwege de uitbreiding van de Wegenverkeerswet, blijft het belangrijk dat dit niet leidt tot overmatig gebruik van verkeerstekens. *Samenvattend: deregulering van de bepalingen omtrent verkeersregels en -tekens beoogt veilig rijgedrag te stimuleren en hiermee veiligheid en doorstroming van het verkeer te waarborgen met zo min mogelijk juridische regels.*

Het beroep doen op de eigen inzichten en verantwoordelijkheid van weggebruikers in het opstellen van de verkeersregels komt ook terug in de wet bij de bepalingen voor opleiding en educatieve activiteiten binnen het verkeer. Voorlichting en opleiding moeten weggebruikers voorbereiden op de grotere verantwoordelijkheid die zij zullen hebben door de vereenvoudiging van de verkeersregels in het RVV 1990 (RVV 1990, p.70). *Daarmee dienen deze bepalingen de kwaliteit van opleiding en daarmee veiligheid in verkeer te waarborgen (Memorie, p.56).*

In de wet zijn er bepalingen opgenomen omtrent rijgeschiktheid en rijbewijzen. Het CBR neemt de examens af die nodig zijn voor ontvangst van een rijbewijs (Memorie, p.57). Deze bepaling beoogt ervoor te zorgen dat bestuurders alleen een rijbewijs ontvangen als diegene de vereiste geschiktheid en rijvaardigheid heeft (Memorie, p.55). Daarnaast kan opleiding ook worden ingezet na ontvangst van een rijbewijs als er vermoeden is dat een bestuurder onvoldoende rijvaardigheid en geschiktheid heeft (Memorie, p.56). *Deze bepalingen beogen veiligheid te waarborgen, hinder te voorkomen en het mogelijk te maken om een onderzoek in te zetten naar aanleiding van problematisch rijgedrag.*

Regelgeving gericht op toezicht en handhaving

In de wet wordt bij handhaving een aantal zaken geregeld. Dit zijn onder meer:

- / Betere detaillering van het voertuigreglement
- / Handhaving APK
- / Mogelijkheid tot inhouding van rijbewijzen

In de voorgaande regelgeving was de voertuigreglementering in bepaalde opzichten ontoereikend of niet gedetailleerd genoeg, in andere opzichten overlaptten de voorschriften elkaar juist. Hierdoor werd handhaving bemoeilijkt. In de wetgeving uit 1994 is getracht hier duidelijkheid in te scheppen door onderscheid te maken in toelatingseisen en permanente eisen. Toetsing aan en handhaving van de toelatingseisen vinden plaats door een door de Minister van Verkeer en Waterstaat (nu: IenW) aan

te wijzen instantie. De permanente eisen worden zoveel mogelijk beperkt tot die eisen die voor de burger en voor de met de handhaving belaste instanties duidelijk en begrijpelijk zijn en die met eenvoudige middelen en methoden kunnen worden gecontroleerd. Naast de handhaving is ook getracht om de aansluiting met andere nationale en internationale wetgeving te vergroten.

In de wet zijn er bepalingen opgenomen omtrent handhaving van de APK en voertuigregistraties. De periodieke keuring is hierbij het belangrijkste onderdeel. De RDW houdt toezicht op de uitvoering hiervan. Vanwege de koppeling in de voertuigregistratie ligt handhaving van voertuigregistratie voornamelijk bij de RDW. Bij beide van deze onderdelen dienen controles van de politie als aanvulling en kunnen zij met relatief eenvoudige middelen en methoden geschieden (Memorie p. 21). Met de bepalingen wordt getracht de politie te ontlasten aangezien zij nu alleen uitzonderlijk hoeven op te treden (Memorie, p.58-59).

Met de rijbewijsreglementering wordt beoogd om te waarborgen dat bestuurders die niet c.q. niet meer beschikken over de vereiste geschiktheid en rijvaardigheid, geen rijbewijs kunnen krijgen c.q. behouden (Memorie, p.55). Om dit te bereiken is ingezet op uitbreiding van de bevoegdheid van de politie om rijbewijzen in te vorderen en van het Openbaar Ministerie om rijbewijzen in te houden, en is de procedure met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid op een aantal punten verbeterd ten opzichte van eerdere regelgeving (Memorie, p.56).

4.2 Evaluatiekader

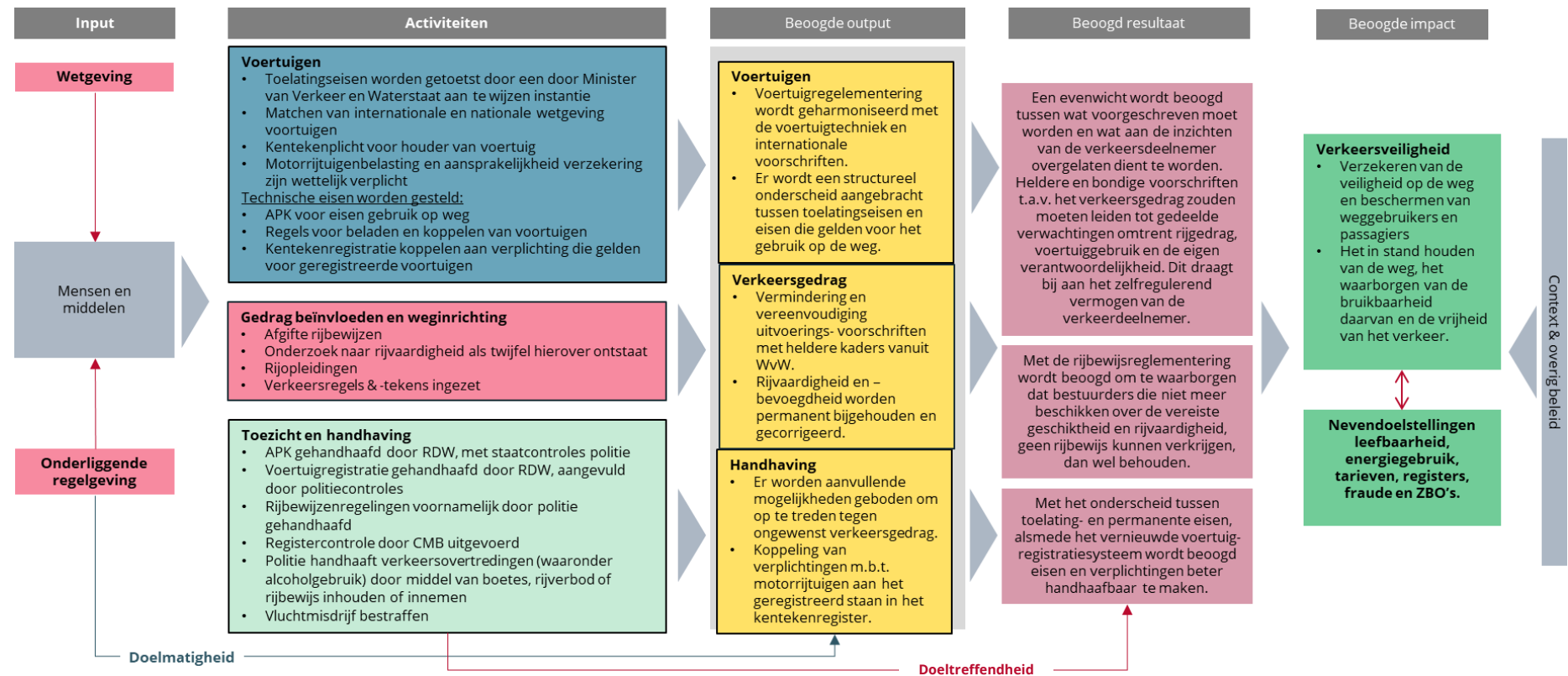
Elk beleidsinstrument wordt ingezet op basis van een bepaalde beleidslogica. Deze beleidslogica veronderstelt dat er een bepaalde, wenselijke verandering mogelijk wordt gemaakt door de inzet van dat instrument. In het geval van de WVV 1994 zien we dat het uiteindelijke doel van alle regelgeving is dat de verkeersveiligheid en de leefbaarheid gewaarborgd wordt. Tegelijkertijd is het doel dat de uitvoering van de regelgeving niet (te) complex is en handhaafbaar is. In figuur 1.1 is het evaluatiekader, gebaseerd op de achtergrond van de wet en de regels die eerder beschreven werden, weergegeven.

De wet bestaat op hoofdlijnen uit een drietal onderdelen, zoals hierboven omschreven:

1. Regelgeving omtrent voertuigen
2. Regelgeving om het gedrag te beïnvloeden
3. Mogelijkheden voor de handhaving

In de figuur is de relatie tussen de activiteiten en het bepalen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid gelegd. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

Figuur 1.1 Evaluatiekader



4.3 Evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid

Deze paragraaf bespreekt de onderzoeksmethode om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te bepalen. Hiervoor is de beleidstheorie van de WVV en het daar uitvloeiend evaluatiekader leidend.

Bepalen van doeltreffendheid

Om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid kijken we naar drie onderliggende facetten:

1. De bijdrage aan de doelstellingen van de wet
2. Het integrale en consistente karakter van de wet (in zichzelf en in de bredere wettelijke context)
3. De juridische kwaliteit van de wet.

De beoordeling op de optelsom van deze facetten geeft inzicht in de doeltreffendheid van de wet. We vertalen deze facetten naar de context van de evaluatie van de WVV.

Ad (1) Bijdrage aan de doelstellingen

Voor het bepalen van de bijdrage aan de doelstellingen van de wettekst hebben wij eerder in dit hoofdstuk de beleidstheorie en het evaluatiekader opgesteld. Deze methodiek sluit aan bij de bepalingen die verplicht zijn voor evaluatieonderzoek vanuit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. In het evaluatiekader zijn de geaggregeerde (maatschappelijke) doelstellingen in artikel 2 van de WVV als uitgangspunt genomen. Deze kunnen worden teruggebracht tot twee hoofddoelstellingen: het zorgen voor veiligheid en het voorkomen van schadelijke neveneffecten voor de leefomgeving. De twee doelstellingen hebben wij aangevuld met het verminderen van de complexiteit (als uitvloeisel van de achterliggende beleidstheorie).

Het bepalen van de effecten op hoofdlijnen doen we vervolgens door voor de drie onderdelen van de wet (voertuigen, gedragsbeïnvloeding en handhaving) te bezien hoe de doorwerking is voor weggebruikers, wegbeheerders en uitvoeringsorganisaties op de maatschappelijke hoofddoelstellingen van de wet: het waarborgen van de verkeersveiligheid, beschermen van weggebruikers en passagiers, de bruikbaarheid van de weg en de vrijheid van verkeer.

Voor grote delen van de wet is de bijdrage van de wet aan de maatschappelijke doelstellingen overigens niet eenduidig vast te stellen, laat staan te kwantificeren. Veel bepalingen zijn randvoorwaardelijk of indirect van invloed. Daarbij worden de maatschappelijke doelstellingen door een veelheid van factoren beïnvloed, waarbij het zeer lastig is om de invloed van de Wegenverkeerswet te isoleren. Daarom is aan experts op het gebied van de wetgeving, uitvoering of handhaving gevraagd te beoordelen of het aannemelijk is dat de wet heeft bijgedragen aan de maatschappelijke doelstellingen (en waarom wel of niet).

Ad (2) Integraal en consistent karakter van de wet

Het bezien van het integrale en consistente karakter van de wet doen wij in eerste instantie aan de hand van de doelgroepen die met de wet worden aangesproken. De vraag is hoe de wet voor hen uitvalt en of de optelsom van kaders die hieruit voortvloeit voor hen uitvoerbaar is, mede in relatie tot andere wet- en regelgeving. Biedt de wet voor hen een volledig en eenduidig kader om bij te dragen aan de veiligheid op de weg en het voorkomen of beperken van neveneffecten van het verkeer voor de leefomgeving? Om deze vraag te beantwoorden gaan we met de verschillende

stakeholders het gesprek aan over de werking van de wet en toetsen we of zij het samenhangend geheel van rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de wet herkennen of dat zij hier mogelijke verbeteringen voor zien, mede in relatie tot aanpalende wet- en regelgeving.

Ad (3) Juridische kwaliteit van wet

Het bepalen van de juridische kwaliteit van de wettekst doen we met name op basis van de gesprekken die gehouden worden met juristen van het ministerie. Het begrip juridische kwaliteit is hierbij contextafhankelijk. In een publiekrechtelijke context moet het worden begrepen in het licht van de algemene beginselen van bestuur, de wetssystematiek en de bruikbaarheid. Kort gaat het daarbij om een aantal criteria waarop juridische kwaliteit getoetst kan worden:

- / **Rechtszekerheid:** hierbij gaat het om de duidelijkheid/eenduidigheid van de wettekst: is de werking van de wet(telijke regel) in een concreet geval voorspelbaar?
- / **Toegankelijkheid:** is de systematiek van de wet en onderliggende regelgeving duidelijk; is de (hiërarchische) verhouding tussen regels duidelijk?
- / **Evenredigheid:** is de wet proportioneel en subsidiair? Staat de belasting door de regel in verhouding met het te treffen doel en is er geen andere, minder belastende optie?
- / **Uitvoerbaarheid:** is de wet voor burgers na te leven? Heeft het bevoegde overheidsgezag voldoende kennis en middelen voor de uitvoering?
- / **Handhaafbaarheid:** is overtreding van een wettelijke bepaling detecteerbaar en sanctioneerbaar (is er een handhavende/bestrafende bevoegdheid geregeld?)?

Bepalen van de doelmatigheid

Wij gaan in deze evaluatie in op de doelmatigheid van de wetgeving, door steeds bij de gesprekspartners na te gaan of dezelfde effectiviteit bereikt had kunnen worden met minder inzet van mensen en middelen. Ook vragen wij steeds naar waar de inzet van middelen doelmatiger kan door de wet op een andere manier vorm te geven. Het bepalen van de doelmatigheid gebeurt hiermee dus op kwalitatieve wijze.

De gebruikte evaluatievragen voor het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn opgenomen in de bijlage.

4.4 Context en ontwikkelingen

Sinds de inwerkingtreding van de Wegenverkeerswet in 1994 zijn er verschillende ontwikkelingen in de samenleving opgetreden die effect hebben op het verkeersgedrag. Sommige ontwikkelingen vormen een (potentiële) bedreiging voor realisatie van de maatschappelijk doelstellingen, terwijl andere ontwikkelingen een positieve bijdrage kunnen leveren. In de beoordeling van de WVV is het dan ook essentieel om deze ontwikkelingen te onderkennen. Onderstaand overzicht pretendeert niet volledig te zijn en is op basis van *expert judgement* tot stand gekomen.

Het is steeds drukker geworden op het Nederlandse wegennet

Sinds 1994 nam het aantal motorvoertuigen in Nederland met ongeveer 70% toe. Pre-corona (2019) legde personenauto's ongeveer 30% meer voertuigkilometers af dan in 1994. Het aantal afgelegde

kilometers met de fiets is met ongeveer een kwart toegenomen. In dezelfde periode nam de totale weglengte in Nederland met ongeveer 10% toe.²

Meer ouderen nemen deel aan het verkeer

Nederland vergrijst. Dit is ook terug te zien in de demografie van de weggebruikers. Er zijn steeds meer seniore verkeersdeelnemers die zich steeds vaker, verder en langer verplaatsen. Ouderen gedragen zich potentieel anders in het verkeer doordat zij een hogere reactietijd, verminderd zicht en verminderde balans hebben. Bovendien zijn zij fysiek kwetsbaarder. Senioren zijn bovengemiddeld vertegenwoordigd in het aantal verkeerslachtoffers en -gewonden. In 2022 was 54% van de verkeersdoden 60 jaar of ouder.²

Agressie in het verkeer neemt toe

De samenleving individualiseert en verruwt, met als gevolg dat de verdraagzaamheid in de samenleving wegebt. In het verkeer uit zich dit in een steeds grotere groep die het eigen belang stelt boven naleving van de verkeersregels ('huftergedrag'). Irritatie over het gedrag van anderen of verkeerssituaties leidt daarnaast vaker tot hoogoplopende frustratie en verkeersagressie. In 2018 werden er 6.340 verkeersruzies gemeld bij de politie. Een verdubbeling ten opzichte van 2013.³

Er is steeds meer afleiding voor verkeersdeelnemers

Verkeersdeelnemers zijn steeds vaker afgeleid. Dit komt voornamelijk door gebruik van elektronische apparaten zoals de smartphone of het navigatiesysteem tijdens het rijden, maar ook reclameborden of praten met passagiers kunnen een bron van afleiding zijn. Exacte cijfers over de prevalentie ontbreken.

Situaties met een lage taakbelasting kunnen het verlies van aandacht vergroten. De taakbelasting is minder hoog wanneer een bekende route wordt gereden, of als het rustig is op de weg. Ook rijhulpsystemen verlagen de taakbelasting, al wordt aan de andere kant de verkeersveiligheid ook juist bevorderd met rijhulpsystemen.⁴

In-car- en realtime reisinformatie spelen een steeds belangrijkere rol

Elektronische apparaten maken het mogelijk om verkeersdeelnemers en bestuurders te informeren over de verkeersregels, de aangewezen route en andere relevante verkeersinformatie realtime (of zelfs anticiperend) en op de locatie van dat moment. Inmiddels gebruikt 98% van de automobilisten digitale informatie onderweg. Uit pilots en onderzoek is gebleken dat het onderweg waarschuwen een positief effect heeft op de verkeersveiligheid⁵.

Met de Europese ITS verordening uit 2010, is een wettelijk kader voor een gecoördineerde invoering van Intelligent Traffic Systems (waaronder verkeersinformatie) ontstaan. Dit moet ervoor zorgen dat toegankelijkheid, uitwisseling, hergebruik en actualisering van gegevens door gegevenshouders (zoals wegbeheerders) voor de levering van EU-brede realtime verkeersinformatiediensten wordt bevorderd en dat deze verkeersinformatiediensten nauwkeurig en grensoverschrijdend beschikbaar zijn voor eindgebruikers.

² CBS-statline

³ SWOV (2021). Riskant verkeersgedrag, verkeersagressie en veelplegers. SWOV-factsheet, januari 2021. SWOV, Den Haag.

⁴ SWOV (2020). Afleiding in het verkeer. SWOV-factsheet, juli 2020. SWOV, Den Haag.

⁵ <https://nieuwsienw.mett.nl/home/2253796.aspx>

Er komen nieuwe voertuigsystemen op

ITS gaat ook over het voertuig zelf, dat met het beschikbaar komen van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën steeds beter en sneller zelfstandig met de infrastructuur en andere weggebruikers kan communiceren. In de toekomst zal dit naar verwachting leiden tot voertuigen die volledig autonoom hun weg kunnen vinden.

Op dit moment gaat het vooral nog om rijhulpsystemen (Advanced Driver Assistance Systems, ADAS), bedoeld om de bestuurder te ondersteunen en niet om de bestuurder te vervangen. Denk bijvoorbeeld aan Lane Departure Warning (LDW), Intelligent Speed Adaptation (ISA) en Adaptive Cruise Control (ACC). In 2018 had nog maar 2% van de personenauto's ACC, in 2022 was dit al 8%.⁶ Uit onderzoek van SWOV⁷ blijkt dat ADAS-systemen positief kunnen bijdragen aan de verkeersveiligheid.

Elektrisch fietsen en Lichte Elektrische Voertuigen (LEV's) doen hun intrede

Niet zo heel lang geleden was het verkeersbeeld behoorlijk overzichtelijk. Onderweg kwam je enkel bekende vervoersmiddelen tegen: lopen, fiets, brom-, snor- en motorfiets, auto, vrachtwagen, bus en tram. Inmiddels is daar een grote diversiteit aan nieuwe voertuigen bij gekomen. Denk aan: e-bikes, speedpedelecs, scooters, e-steps, e-skateboards, scootmobielen en cargobikes (bakfietsen). Dit vergroot de (keuze)vrijheid in (duurzaam) individueel vervoer, maar zorgt er ook voor dat het, zeker in de binnenstad, steeds lastiger wordt om voor iedereen een veilige en prettige plek op de weg te waarborgen.

De veiligheid van personenauto's neemt toe

De veiligheid van auto-inzittenden is sinds de jaren '70 sterk verbeterd, zowel uitgedrukt in het aantal verkeersdoden, als in het overlijdensrisico per gereden kilometer. Sinds 2011 is er echter geen sprake meer van een daling van het aantal doden onder inzittenden van personenauto's en ook het overlijdensrisico daalt niet meer. Sinds de eerste auto's begin 20e eeuw op de markt kwamen, zijn er tal van ontwikkelingen geweest waardoor de veiligheid van inzittenden is verbeterd. Hierbij valt te denken aan de introductie van de airbag voor inzittenden en voetgangers, het antiblokkeersysteem (ABS) en het acoustic vehicle alerting system (AVAS). Deze ontwikkelingen zijn mede toe te schrijven aan wetgeving voor de verplichte aanwezigheid (of het gebruik) van die voorzieningen. Door de jaren heen is ook de veiligheid van auto's verbeterd voor overige verkeersdeelnemers; de kans op een aanrijding tussen auto's en fietsers of voetgangers is afgenomen, evenals de kans op een ernstige afloop van dergelijke aanrijdingen.⁸

⁶ <https://dashboards.vms-insight.nl/b/iHrEIVTVdFkh>

⁷ SWOV (2019). Veiligheidseffecten van rijtaakondersteunende systemen

⁸ SWOV (2022). Veilige personenauto's. SWOV-factsheet, februari 2022. SWOV, Den Haag.

/ 5

Toelating en gebruik van voertuigen

In dit hoofdstuk lichten wij onze bevindingen over de artikelen omtrent toelating en gebruik van voertuigen in meer detail toe. Dit doen wij door in paragraaf 5.1 eerst een korte beschrijving te geven van de reikwijdte en werking van de artikelen. In paragraaf 5.2 beschrijven wij onze bevindingen uit de al gehouden interviews en verdiepen we deze in de casestudies 'snorfiets als uitzondering' en 'strandrups'. Als laatste presenteren wij een overzicht van onze tussenconclusies, die op basis van de bestaande informatiegarant kunnen worden getrokken.

5.1

Reikwijdte en werking wetgeving

Alvorens motorrijtuigen in de Europese Unie (EU) of in Nederland op de markt gebracht mogen worden, dienen zij te zijn goedgekeurd door een goedkeuringsinstantie. Een goedkeuringsinstantie is belast met de verlening, intrekking en weigering van EU-en nationale typegoedkeuringen en individuele goedkeuringen, de aanwijzing van technische diensten die de keuringen feitelijk verrichten en de zorg voor de naleving door fabrikanten van hun verplichtingen over de overeenstemming van bijvoorbeeld de voertuigen, systemen, onderdelen, die zij produceren met het goedgekeurde type. De goedkeuringsinstantie die een goedkeuring heeft verleend, moet ook maatregelen nemen om te verifiëren of voldoende is gewaarborgd dat motorvoertuigen die in productie zijn, niet afwijken van het type waarvoor door de goedkeuringsinstantie een goedkeuring is verleend. Fabrikanten die binnen en buiten de EU gevestigd zijn, hebben de keuze bij welke goedkeuringsinstantie in de EU zij de aanvraag voor goedkeuring indienen. In Nederland is de RDW van oudsher als goedkeuringsinstantie aangewezen.

Naast eisen voor de toelating, kent de WVV ook permanente eisen in de gebruiksfase. De permanente eisen hebben betrekking op de technische staat van het voertuig en worden periodiek vastgesteld tijdens de Algemene Periodieke Keuring (APK). Voor de verkeersveiligheid is het van belang dat voertuigen die de weg op gaan in een goede technische staat verkeren. Binnen de Europese Unie is een periodieke keuring van motorvoertuigen en aanhangwagens verplicht gesteld.⁹ Deze technische controle is bedoeld om na te gaan of een voertuig veilig kan worden gebruikt op de weg en of het aan de voorgeschreven en verplichte veiligheids- en milieukeurmerken voldoet. Jaarlijks worden er ongeveer 7,7 miljoen APK's voor personenauto's uitgevoerd en bijna 300.000 voor zware voertuigen.¹⁰ Deze periodieke keuringen worden gedaan door zo'n 10.000 garagebedrijven die hiervoor een erkenning van de RDW hebben.

⁹ De lidstaten in de EU mogen volgens de huidige EU-wetgeving zelf bepalen of ze een APK instellen voor motorfietsen. Nederland is één van de drie landen in de EU die een uitzondering heeft gemaakt voor motorfietsen bij de APK-plicht.

¹⁰ RDW (2023)

Veel in de wetgeving geregelde zaken die de RDW uitvoert dragen dus direct of juist meer indirect bij aan verkeersveiligheid: toelating, toezicht en controle, registratie en informatieverstrekking, documentenafgifte.

Typegoedkeuring (toelatingseisen)

Soorten typegoedkeuring

In het tweede lid van artikel 21 van de WVV worden de te onderscheiden goedkeuringen genoemd, namelijk EU-goedkeuringen of -individuele goedkeuringen, nationale typegoedkeuringen en -individuele goedkeuringen en VN/ECE-goedkeuringen.

Bij de Europese typegoedkeuring wordt gekeken of een nieuw type voertuig aan de Europese regelgeving voldoet. Als dit het geval is en ook het productieproces akkoord is bevonden, wordt een typegoedkeuring afgegeven. In dat geval mag het voertuig in de Europese Unie verkocht worden en zonder extra goedkeuring de weg op. Na de afgifte van de goedkeuring houdt de keuringsinstantie toezicht op de conformiteit van de productie. Met de typegoedkeuring wordt dus gewaarborgd dat elk volgend geproduceerd exemplaar net zo veilig is als het goedgekeurde voertuig.

Bij nationale goedkeuringen kan het gaan om goedkeuring van motorvoertuigen waarop de verordeningen niet van toepassing zijn of waarvoor de verordeningen de lidstaten expliciet de bevoegdheid geven alternatieve voorschriften vast te stellen.¹¹ Nationale typegoedkeuring is alleen geldig voor registratie in Nederland. Voertuigen kunnen ook worden toegelaten tot de weg met een individuele keuring. Het gaat dan bijvoorbeeld om een niet eerder in Europa geregistreerd voertuig, een zelfbouwvoertuig of een voertuig waarbij de constructie is gewijzigd.

Door de RDW worden van oudsher op grond van de WVV 1994 ook VN/ECE-goedkeuringen verleend voor voertuigen, systemen, onderdelen, technische eenheden, voertuig-delen en uitrustingsstukken die wel en niet voor de Europese markt bestemd zijn.

Nieuwe EU Verordening 2018/858

Naast de wens de eerdere richtlijn uit 2007 te actualiseren en om te zetten naar een verordening, heeft de ontdekking van dieselfraude bij diverse autofabrikanten in september 2015 en het gebrek aan instrumenten om daarbij effectief in te grijpen, geleid tot het opstellen van de nieuwe verordening 2018/858. De verordening 2018/858 voorziet in geharmoniseerde regels en beginselen voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd. De verordening voorziet tevens in de introductie van markttoezicht op motorvoertuigen. Het markttoezicht omvat activiteiten en maatregelen om ervoor te zorgen dat voertuigen die op de markt worden aangeboden, voldoen aan de Europese en Nederlandse regelgeving. Met de wijziging van de WVV ter uitvoering van de Europese verordeningen is de ILT aangewezen als de nationale instantie die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het markttoezicht. Tevens is de strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van overtredingen van deze verordeningen geregeld, waaronder de mogelijkheid van een bestuurlijke boete.

Kentekenregister en tenaamstelling

Met een goedkeuring kan het voertuig worden ingeschreven in het kentekenregister van de lidstaat en kan het, na de verkoop, op naam (van de eigenaar) worden gezet (tenaamstelling) en is het

¹¹ kst-35427-3, p. 23.

toegelaten tot het verkeer op de weg. De registratie van het voertuig na de goedkeuring is geregeld in hoofdstuk IV van de WVV 1994. Artikel 48 van de WVV 1994 regelt dat inschrijving in het kentekenregister en tenaamstelling van het voertuig plaatsvinden, nadat het voertuig is goedgekeurd.

De wijze van tenaamstelling en het kentekenbewijs zelf is in 2012 gemoderniseerd. Tot de inwerkingtreding van de wet en het onderhavige besluit vonden de overschrijvingen van motorvoertuigen voornamelijk plaats bij de grotere postkantoren. Het verdwijnen van Postkantoren BV was de belangrijkste aanleiding voor een herziening van de wijze van de tenaamstelling van kentekenbewijzen. Nu wordt niet langer een papieren kentekenbewijs in meerdere delen uitgegeven, maar een eendelig kentekenbewijs op creditcardformaat met een chip. Een belangrijke wijziging is dat de kentekencards centraal worden aangemaakt door de RDW en vervolgens, na verpersoonlijking, worden verstuurd naar de nieuwe tenaamgestelde.

De meest fundamentele wijziging van het moderniseringsproject met betrekking tot de wijze van tenaamstelling van kentekenbewijzen was dat niet langer het bezit van een geldig kentekenbewijs als zodanig de toestemming vormt om met een voertuig op de weg te mogen rijden, maar dat hiervoor de inschrijving en de tenaamstelling in het kentekenregister bepalend is. Met deze wijziging werd aansluiting gezocht bij de systematiek van de richtlijn EG 1999/373 en EG 2003/1274 en in algemene zin bij het inzicht dat de juistheid van opgeslagen gegevens in het kentekenregister uitgangspunt dient te zijn.

APK (permanente eisen)

Europese richtlijn en nationale voorschriften

De Europese Richtlijn 2014/45/EU stelt minimeisen aan de APK en een minimum keuringsfrequentie. Het is de lidstaten vrij om hogere normen op te leggen. De APK-plicht is vastgelegd in artikel 72 van de Wegenverkeerswet 1994 (WVV). In Nederland is de keuringsfrequentie van personenauto's afhankelijk van brandstofsoort en leeftijd. Auto's met een dieselmotor of met LPG als brandstof (de DG-groep) moeten nu na uiterlijk drie jaar voor het eerst worden gekeurd, en daarna jaarlijks (het 3-1-stramien). Auto's die op benzine rijden en elektrische auto's (de BE-groep) moeten nu na uiterlijk vier jaar voor het eerst worden gekeurd, daarna gedurende vier jaar om de twee jaar, en dan jaarlijks (het 4-2-2-1-stramien)¹². Auto's ouder dan 30 jaar hoeven slechts elke twee jaar te worden gekeurd en auto's ouder dan 50 jaar zijn vrijgesteld van de keuringsplicht.

Registercontrole

De RDW is op grond van artikel 159 van de WVV belast met de opsporing van overtredingen. De RDW controleert dagelijks of voertuigen aan de keurings- of verzekeringsplicht voldoen. Dat gebeurt door een registervergelijking. Daarbij worden de keurings- en de verzekeringsgegevens met het kentekenregister vergeleken. Elk voertuig wordt minstens één keer per jaar voor beide verplichtingen gecontroleerd (100%-controle). Tevens biedt artikel 160 uit de WVV de mogelijkheid aan de politie om voertuigen staande te houden en een controle uit te voeren op de rijtechnische staat van een voertuig. Daarnaast kan de politie een aanwijzing geven voor een nadere technische controle door de RDW.

¹² SWOV (2015). Effecten van aanpassing APK-frequentie op de verkeersveiligheid

Toezicht door de RDW

Artikel 86 van de WVV schrijft voor dat de RDW steekproefsgewijs een herkeuring verricht bij ten minste drie van elke honderd gekeurde voertuigen. De steekproefcontroleurs van de RDW bekijken of de APK goed is uitgevoerd. Garagebedrijven én APK-keurmeesters worden risicogestuurd gecontroleerd door de RDW. Goed presterende garages krijgen minder vaak een steekproef opgelegd en minder goed presterende autobedrijven juist vaker. Garagebedrijven en APK-keurmeesters die regelmatig fouten maken kunnen hun bevoegdheid om APK's uit te voeren, verliezen. De wijze waarop de RDW toezicht houdt, is beschreven in het Toezichtbeleid van de RDW.

Erkenningen

Het is belangrijk om in dit hoofdstuk expliciet ook de rol van erkenningen te benoemen, aangezien veel publieke taken in relatie tot de technische staat van voertuigen door bedrijven worden uitgevoerd. Op grond van artikel 4b, eerste lid, onderdelen j en k van de WVV is de RDW bevoegd om bedrijven of personen te erkennen. Het gaat in de praktijk in totaal om ongeveer 29.000 door de RDW erkende bedrijven en circa 30.000 keurmeesters en technici¹³. Het systeem van erkenningen is omvangrijk. Zo zijn er zogenoemde administratieve erkenningen (zoals voor een tennaamstellingsloket of bedrijfsvoorraad), erkenningen met betrekking tot de fabricage en afgifte van kentekenplaten en zogenoemde voertuigtechnische erkenningen (zoals de keuring van schadevoertuigen of de uitvoering van een APK). Naast een erkenning van bedrijven verleent de RDW ook een bevoegdheid aan natuurlijke personen. Daarmee wordt gewaarborgd dat niet alleen binnen het erkende bedrijf bepaalde handelingen worden verricht, maar ook dat de feitelijke (technische) handelingen aan voertuigen worden uitgevoerd door personen die daartoe zijn opgeleid en gediplomeerd.¹⁴

5.2 Bevindingen

RDW

Op grond van de Wegenverkeerswet 1994 is de RDW per 1 juli 1996 verzelfstandigd tot een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Bij deze verzelfstandiging is op verzoek van de Tweede Kamer een vijfjaarlijkse evaluatiebepaling in de wet opgenomen. De laatste evaluatie is uitgevoerd in 2022 door PwC¹⁵.

PwC concludeert dat de RDW een doeltreffende organisatie is met hoge kwaliteit van dienstverlening en bereidheid om daar waar de behoefte bestaat, maatwerkafspraken te maken met de mobiliteitsbranche. In de vierde wettelijke evaluatie was al geconstateerd dat de RDW stappen zet in het verbeteren van de samenwerking met partners en het zich eigen maken van nieuwe werkwijzen, maar dat dit nog niet bij alle onderdelen van de organisatie vanzelfsprekend was. Ook in de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken wordt de verbeterde samenwerking van de RDW met de branche bevestigd. Door PwC wordt dan ook geconstateerd dat de taakopvatting van de RDW gedurende de evaluatieperiode is verschoven van kerntaken rondom de kerncompetenties (toelating, toezicht, registratie en documentafgifte) naar dienstbaarheid richting burgers en bedrijven.

PwC constateert verder dat de organisatie tussen 2016 en 2020 doelmatiger is geworden. In de evaluatie wordt wel opgemerkt dat het stelsel van KPI-afspraken niet geheel aansluit bij de maatschappelijke opgave en nieuwe taken van de RDW. Als voorbeeld wordt de KPI '3% APK-

¹³ kst-36164-3

¹⁴ kst-36164-3, p. 7.

¹⁵ PwC (2022). Rapport vijfde wettelijke evaluatie RDW, januari 2022.

steekproefpercentage' genoemd die is vastgelegd in de WVV 1994.¹⁶ Deze bevat geen risicosturing en sluit daarmee niet aan op het maatschappelijke (kwalitatieve) doel van 'het verhogen van de veiligheid van het Nederlandse wagenpark.

De RDW geeft zelf aan dat de huidige snelle ontwikkelingen in de mobiliteitswereld vragen om flexibiliteit en snelheid van de organisatie om daarop in te spelen. De RDW loopt er echter tegenaan dat de wet- en regelgeving op een aantal punten dermate is verouderd of achterhaald, dat het sommige taken niet doeltreffend kan uitvoeren. Daarnaast worden verbeteringen en innovaties in de uitvoering/bedrijfsvoering bemoeilijkt of vertraagd. Een overzicht van taken van de RDW die nog niet of onvoldoende verankerd is de wet- en regelgeving is door de RDW gedeeld met het ministerie van IenW.

Vanuit de brancheorganisaties wordt aangegeven dat de WVV vooral zou moeten dienen als kader voor de taken van de RDW, maar dat in veel minder detail voorgeschreven dient te worden hoe deze taken uitgevoerd moeten worden. Op deze wijze ontstaat er meer flexibiliteit om uitvoeringstaken aan te passen aan de veranderingen in de branche en maatschappij en is er tegelijkertijd de mogelijkheid om taken vanuit de RDW over te hevelen naar de branches. Binnen het project Modernisering ERKeningen (MERK, zie ook paragraaf Erkenningen) zijn hier reeds de eerste stappen in gezet.

De RDW is voor de uitvoering van haar takenpakket afhankelijk van intensieve contacten met publieke en private actoren in binnen- en buitenland. Ketensamenwerking stelt de RDW in staat om de dienstverlening af te stemmen op de wens van ketenpartners, waardoor ketens beter kunnen functioneren. Daarnaast leidt ketensamenwerking tot meer kennisvergaring. Dit zorgt voor inzicht in de keten van internationale ontwikkelingen tot en met implementatie, waardoor verrassingen voorkomen kunnen worden en tijdig kan worden geanticipeerd. Zo is de RDW in staat om namens Nederland invloed uit te oefenen op internationaal beleid, met name als het gaat om typegoedkeuringen.

Deze invloed kan volgens de RDW vergroot worden door een goede afstemming en samenwerking met het ministerie van IenW in internationale gremia. Daarbij wordt de wens door de RDW uitgesproken van nadere afstemming met IenW over rollen, verantwoordelijkheden en samenwerking binnen dit internationale speelveld.¹⁷

Toelatingseisen

De wet dateert uit de tijd dat de EU slechts beperkt invloed had, terwijl tegenwoordig de verhoudingen omgekeerd zijn. Er is bij de toelating van voertuigen steeds meer invloed vanuit de internationale context (EU, maar ook VN/ECE) op de nationale wetgeving. De ruimte voor nationale wetgeving wordt zodoende steeds beperkter, wat vraagt om:

- / Beïnvloeding op de goede internationale tafels ten behoeve van de Nederlandse situatie. Zorg voor inzicht in de keten van internationale ontwikkelingen tot en met implementatie om verrassingen te voorkomen en om tijdig te kunnen anticiperen.
- / Het meer in lijn brengen van de Nederlandse regelgeving met Europese verordeningen. Zo zijn er nationale definities (ledig voertuig, lichte bedrijfswagens

¹⁶ De nog niet in werking getreden 'wet MERK' haalt het percentage van 3% uit de wet en maakt het mogelijk om het aantal steekproeven bij ministeriële regeling te bepalen. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-195.html>

¹⁷ Dit is in lijn met de vierde aanbeveling uit de vijfde wettelijke evaluatie RDW door PwC en de conclusies over ketensamenwerking uit de vierde wettelijke evaluatie RDW door AEF.

etc.) en definities uit nationale wetgeving die zijn ingehaald door definities in verordeningen en richtlijnen.

- / Zorgvuldig invulling geven aan de ruimte die er nog is in nationale regelgeving om binnen de Europese kaders invulling te geven aan de Nederlandse situatie. De WVV zou als basis moeten dienen voor het door IenW of de RDW kunnen vaststellen van nationale alternatieve voorschriften voor zover EU-regelgeving daarvoor de ruimte biedt.

Als er Europese ontwikkelingen zijn, moet de wet dan wel aan verwante, daarop gebaseerde wetgeving aangepast worden. De wet is als instrument een tamelijk log instrument, waardoor wijzigingen niet altijd snel doorgevoerd kunnen worden. Ervaring leert dat Europese regelgeving over het algemeen in AMvB's wordt geïmplementeerd, vanwege de grotere flexibiliteit die dit biedt, tenzij een wet in formele zin daarvoor nodig is. Dit levert wel eens problemen op met definities die niet sluitend zijn met hogere wet- en regelgeving. Overigens is deze flexibiliteit niet de enige factor die in overweging wordt genomen bij de afweging welk wetgevingsproduct het meest passend is.

Permanente eisen

Tijdens de APK wordt de technische staat van de auto gecontroleerd. Het zwaartepunt van de controle ligt bij verkeersveiligheidsaspecten, zoals een goede werking van de verlichting, remmen, stuurinrichting en banden. Daarnaast wordt gecontroleerd of de milieuverontreiniging door emissies van uitlaatgassen binnen de grenswaarden valt. De APK moet het aandeel auto's dat met technische gebreken onderweg is, en daarmee het aandeel ongevallen dat door deze gebreken wordt veroorzaakt, verminderen.

Er is volgens SWOV weinig bekend over het effect van periodieke keuringen op de daadwerkelijke verkeersveiligheid. Onderzoek laat zien dat de APK overwegend een positief effect gehad heeft op de verkeersveiligheid. Dit wordt ook bevestigd door de geïnterviewden. Zij zien dat de technische staat van voertuigen op de weg duidelijk verbeterd is. Bij ongevallen is het zelden het geval dat een defect aan het voertuig de oorzaak is. De mate waarin de APK daadwerkelijk heeft bijgedragen aan verkeersveiligheid is, op basis van beschikbare onderzoeken, echter niet eenduidig vast te stellen.¹⁸

Registraties

Veel gegevens die nu in het kentekenregister worden opgenomen kunnen op verschillende manieren verzameld worden. Denk aan het gegevens aan laten leveren door een digitaal Certificaat van Oorsprong (CvO), maar ook uitlezen uit het voertuig of digitaal ontvangen door de fabrikant. Nu wordt de wijze waarop zeer expliciet beschreven, waardoor een andere wijze van gegevensverzameling niet mogelijk is. Vooral nu voertuigen in toenemende mate data digitaal kunnen delen. Hierbij bestaat wel een sterke afhankelijkheid van de Kentekenrichtlijn (Richtlijn 1999/37/EG).

Vanuit de RDW is er de wens om ook voertuigen op te kunnen roepen wanneer er dusdanig twijfel bestaat over de technische staat dat er risico's ontstaan voor de verkeersveiligheid. Bij de RDW komen regelmatig signalen binnen over de verkeersveiligheid van een voertuig vanuit verschillende instanties (politie, verzekeraars, Landelijk Intelligence- en expertisecentrum Voertuigcriminaliteit (LIV), buitenlandse autoriteiten) en particulieren. Denk aan een voertuig dat zware schade heeft gehad in Duitsland en nu in Nederland geregistreerd staat. Vaak zijn deze meldingen voorzien van

¹⁸ SWOV-factsheet, februari 2022, Veiligere personenauto's en Ministerie V&W (2003). Afwegingskader Keuringsfrequentie APK 2

schadefoto's, op basis waarvan de RDW beoordeelt of er een grondslag is om het betreffende voertuig op te roepen voor onderzoek.

De oproep voor onderzoek vindt nu plaats bij twijfel over een gegeven in het kentekenregister. Bijvoorbeeld in het geval van herstel van het voertuig met gestolen onderdelen. Is er geen twijfel over de juiste identiteit van het voertuig maar alleen schade, dan is er geen grondslag om een voertuig op te roepen. Dit is volgens de RDW te beperkt om effectief te handhaven op de verkeersveiligheid van voertuigen.

Erkenningen

Door de verschillende brancheorganisaties is zo'n 10 jaar geleden bij de RDW aangegeven dat er behoefte bestond aan een modernisering van het erkenningstelsel. Dit vanwege de discrepantie tussen de erkenningseisen en de dagelijkse praktijk van erkenninghouders.¹⁹ Bedrijven die bijvoorbeeld nieuwe initiatieven opzetten, zoals autodelen of private lease, kunnen in de knoei komen met hun bevoegdheid Tenaamstelling Voertuigen. Erkenninghouders merken dat de maatschappelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen in de autobranche in het bijzonder enorm snel gaan, maar dat het stelsel onvoldoende wendbaar is om hierop in te spelen. Daar waar mogelijk zijn binnen het huidige stelsel wel al aanpassingen gedaan om ontwikkelingen op te vangen, maar de ruimte in de wet- en regelgeving hiervoor is beperkt. Veel van de regelgeving is immers vastgelegd in de WVV en aanpassing daarvan duurt lang door de complexiteit en capaciteitsproblemen bij het ministerie van IenW.

Daarom is besloten om een meer toekomstbestendig erkenningstelsel op te zetten. Binnen het project MERK heeft de RDW tezamen met de brancheorganisaties gewerkt aan een voorstel, waarbij de verschillende losse erkenningsregelingen uit de WVV 1994 worden vervangen door één basiserkenning met daaronder de verschillende specifieke erkenningen²⁰. Het stelsel is zo ontworpen om wendbaarder en overzichtelijker te zijn door deze voor een deel op lager wetgevingsniveau vast te leggen²¹. De basiserkenning biedt daarbij meer mogelijkheden wangedrag en criminele activiteiten te weren. Een voorbeeld hiervan is de verplichting om een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te overleggen en de mogelijkheid om de integriteit van de aanvrager van een erkenning of een erkenninghouder te toetsen middels een Bibob-onderzoek. Ook maakt MERK het mogelijk om een basiserkenning in te trekken, waardoor alle onderliggende erkenningen komen te vervallen. Op dit moment is die grondslag er nog niet en kan intrekking alleen plaatsvinden als er een schending is van de eisen en voorwaarden gerelateerd aan de erkenning.²² Tegelijkertijd dient met het nieuwe stelsel voorkomen te worden dat zware sancties opgelegd worden (e.g. verlies erkenning) bij kleine fouten.

Wel geeft de RDW aan dat voor een effectieve wering van criminele activiteiten meer nodig is dan alleen het MERK. Essentieel is een goede uitwisseling van informatie en samenwerking met andere (overheids-)partijen. Deze is op dit moment nog onvoldoende structureel geborgd in bestaande onderzoeken en interventies.

¹⁹ kst-36164-3

²⁰ Op 6 juli 2022 is het wetsvoorstel ingediend ten behoeve van de modernisering van het erkenningstelsel

²¹ IENW/BSK-2022/88824

²² kst-36164-3, p.8.

Casestudie: Strandrups

Met de strandrups wordt het voor de mensen die een lichamelijke beperking hebben (e.g. in een rolstoel zitten) mogelijk gemaakt om ritten over het strand te maken. Deze voertuigen staan vaak op rupsbanden, vandaar de naam strandrups. In Noordwijk rijdt sinds 2007 een strandrups (vrijwilligersinitiatief). In 2017 kwam een einde aan de technische levensduur van het tien jaar oude rupsvoertuig en is door de Stichting Outdoor4disabled gebouwd aan een nieuw rupsvoertuig, speciaal ontworpen en gebouwd voor het vervoer over het strand van rolstoelers. Niet met rupsbanden (die blijken te gevoelig te zijn voor zand en zeewater), maar met luchtbanden. Deze Nieuwe Strandrups wijkt behoorlijk af van het eerdere model. Zo is het voertuig aanzienlijk groter dan de eerste Strandrups en heeft het ook meer zitplaatsen.



Kentekenplicht van het voertuig

Begin 2018 is de RDW benaderd door de Stichting Outdoor4disabled met de vraag om toelating tot de weg. Hierbij heeft de RDW duidelijk gemaakt dat geen kenteken verleend kan worden zonder goedkeuring van het voertuig. De vraag was alleen in welke hoedanigheid het voertuig gekeurd diende te worden. De Strandrups is een enkelstuk geproduceerde strandwagen met zes wielen, waardoor deze niet paste binnen de voertuig categorieën uit de Richtlijnen/wetgeving.²³

De RDW gaf daarbij aan dat het voor de hand zou liggen om het voertuig gezien het aantal zitplaatsen als bus te keuren, maar dat het voertuig aan die eisen niet voldoet en er naar verwachting ook niet aan kon voldoen. De Stichting was van mening dat de strandrups niet als bus moest worden gezien maar als voertuig met een beperkte snelheid. De RDW kon het voertuig echter niet aanmerken als een voertuig met beperkte snelheid aangezien de maximale constructiesnelheid hoger lag, waardoor een impasse ontstond.²⁴

²³ Risicobeoordeling van de SWOO Strandwagens

²⁴ Raadsbrief gemeente Noordwijk, 27 maart 2019, Schriftelijke vragen ex. artikel 39 RvO Strandrups

Uiteindelijk is in maart 2019 ook een operationeel expert bij de politie en het OM geraadpleegd over de kwestie. Zij komen gezamenlijk tot de conclusie dat het voertuig te gebruiken is met een rijbewijs categorie B en zonder kentekenplicht, mits het voertuig is ingericht voor het vervoer van niet meer dan 8 personen en een maximumconstructiesnelheid heeft van 25 km/u. Het voertuig valt dan onder een zogenoemde leemte van de wetgeving.²⁵ Wel wordt door het OM aangegeven dat deze leemte door het ministerie van IenW als een onwenselijke situatie beoordeeld wordt en de wet daarom wordt aangepast. Tot dat moment kan het voertuig niet door strafrechtelijke beslaglegging van de weg gehaald worden.

Uiteindelijk heeft de RDW aangeboden om kosteloos de Nieuwe Strandrups te schouwen in een 'quick scan' (geen toelatingskeuring), om een beeld te kunnen schetsen van de noodzakelijke aanpassingen om een kenteken voor een bus mogelijk te maken. Geconcludeerd werd dat de Nieuwe Strandrups niet zou kunnen voldoen aan de toelatingseisen van de bus of ander kentekenplichtige voertuigcategorie en daardoor ook niet in aanmerking komt voor een (ZZ-²⁶) kenteken. Ook viel het voertuig niet onder de definitie van een NMBS-voertuig (motorvoertuig met beperkte snelheid), waardoor er geen kenteken verleend kon worden.

In een brief aan het college van B&W van Noordwijk geeft de directeur Wegen en Verkeersveiligheid van het ministerie van IenW aan dat daarmee geconcludeerd kan worden dat de Strandrups niet toegelaten is en kan worden tot de openbare weg [sic].²⁷

Openbaarheid van het strand

Parallel aan de discussie over de kentekenplicht ontstond er ook een discussie of het strand van Noordwijk wel gerekend kan worden tot de openbare weg in de zin van de Wegenwet, waarbij gesteld werd dat dat van invloed zou zijn op de vraag of de WVV 1994 van toepassing is.

In de oude Algemene Plaatselijke Verordening Noordwijk 2017 (APV)²⁸ is bepaald dat het verboden is om met een motorvoertuig op het strand te rijden. In de APV is het strand echter niet aangemerkt als openbare weg, maar als een openbare plaats. Het college van Noordwijk heeft een ontheffing op het verbod verleend aan de Stichting Outdoor4disabled voor het gebruik van de Strandrups. Hierop kwam de vraag naar boven, in hoeverre landelijke of lokale regels van toepassing zijn en wat de mogelijkheden zijn om het strand 'uit de openbaarheid' te halen.

Door de Stichting is in 2020 aan Dirkzwager een juridisch advies gevraagd. Dirkzwager geeft op basis van de uitgevoerde juridische analyse in haar rapport aan dat het aannemelijk is dat het strand van Noordwijk niet is aan te merken als (openbare) weg in de zin van de Wegenwet en evenmin als weg in de zin van de Wegenverkeerswet 1994. De regels uit die wetten zijn volgens Dirkzwager dus niet van toepassing op het door Stichting Outdoor4disabled beoogde gebruik van het strand met de strandrups.²⁹

De Wegenwet ziet inderdaad uitsluitend toe op openbare wegen, waarmee in de Wegenwet bedoeld wordt dat er voor de rechthebbende een plicht is om verkeer op de weg te dulden.

²⁵ Bijlage 3 Oplegnotitie mail politie m.b.t. strandrups, 19 maart 2019.

²⁶ <https://www.rdw.nl/zakelijk/branches/exceptioneel-transport/uw-klantgegevens-en-voertuigen/voertuig-laten-goedkeuren-dat-te-groot-of-te-zwaar-is>

²⁷ IenW IENW/BSK-2019/219610, 14 oktober 2019

²⁸ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR26607>

²⁹ Dirkzwager (2020). Advies over de strandrups en het Noordwijkse strand als (openbare) weg, 10 maart 2020

Anders dan de Wegenwet is de WVV 1994 van toepassing op alle wegen die openstaan voor het openbaar verkeer³⁰. Dit betekent dat de WVV 1994 niet alleen van toepassing is op openbare wegen, maar ook op zogenaamde eigen wegen die al dan niet via een gedoogconstructie voor het openbaar verkeer openstaan. Dit is in lijn met jurisprudentie van zowel de Hoge Raad³¹ als de Raad van State³². De regels van de WVV 1994 zijn dus volgens het ministerie van IenW van toepassing op het strand van Noordwijk, net als alle andere stranden die feitelijk toegankelijk zijn voor het openbaar verkeer.³³ De Nieuwe Strandruips dient zodoende conform de WVV 1994 te zijn goedgekeurd voor toelating tot het verkeer op de weg, om de veiligheid van de inzittenden en de omstanders te waarborgen.³⁴

Het strand is één voorbeeld, maar er zijn uiteraard meer eigen terreinen die openstaan voor openbaar verkeer. Denk aan de terreinen van Staatsbosbeheer en de meeste particuliere landgoederen. Ook hier gelden de voertuigeisen uit de WVV, voor zover deze terreinen niet feitelijk (met toegangscontrole) zijn afgesloten voor het openbaar verkeer, zoals een autocircuit of marinebasis. Overigens geeft de website van de Rijksoverheid tegenstrijdige informatie, door te stellen dat met een niet goedgekeurd voertuig wel op eigen terrein gereden mag worden³⁵.

Strandruips toch toegelaten tot het strand

Naar aanleiding van berichten in de media³⁶ heeft het Kamerlid Postma (CDA) Kamervragen ingediend over de Strandruips in Noordwijk³⁷. In de beantwoording heeft de minister aangegeven de waarde van de Strandruips in te zien voor de specifieke doelgroep, maar de veiligheid van alle betrokkenen en andere verkeersdeelnemers voorop te plaatsen. De minister geeft in de beantwoording dan ook aan het onwenselijk te achten om voor de Strandruips een uitzondering te maken. Wel gaf de minister aan nogmaals met de RDW en de Stichting Outdoor4Disabled om de tafel te willen gaan zitten om toe te lichten hoe een voertuig kan voldoen aan de eisen voor toelating tot het verkeer op de weg.

Uiteindelijk heeft dit proces geresulteerd in het feit dat de RDW in 2021 wel een kenteken heeft kunnen verlenen aan de Nieuwe Strandruips.

³⁰ kst-36189-3, p. 4.

³¹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:HR:2020:78>

³² <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RVS:2012:BX8933>

³³ IenW/BSK-2020/44118, p.2.

³⁴ IenW/BSK-2020/44118

³⁵ Zie bijvoorbeeld: <https://web.archive.org/web/20230610234708/https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voertuigen-op-de-weg/verboden-voertuigen-op-de-weg>

³⁶ Omroep West, 28 februari 2020, Einde voor Strandruips Noordwijk nabij: 'Het is te gek voor woorden' (<https://www.omroepwest.nl/nieuws/4003166/Einde-voor-Strandruips-Noordwijk-nabij-Het-is-te-gek-voor-woorden>)

³⁷ IenW/BSK-2020/44118

Casestudie: snorfiets als uitzondering

De snorfiets is in 1976 in Nederland geïntroduceerd als aparte subcategorie binnen de voertuigcategorie bromfiets.³⁸ De invoering van de helmplicht voor bromfietzers was hiervoor de aanleiding. In Nederland is de snorfiets een veelvoorkomend vervoermiddel dat qua uiterlijk lijkt op een bromfiets, maar waarvan de constructiesnelheid afwijkt. Nederland telt anno 2023 zo'n 760 duizend snorfietsen ten opzichte van 437 duizend bromfietsen. In 2013 waren er nog 560 duizend snorfietsen in Nederland en bijna 500 duizend bromfietsen.³⁹ Dit laat zien dat de snorfiets in de afgelopen jaren aan populariteit gewonnen heeft ten opzichte van de bromfiets.

De snorfiets is geen aparte categorie verkeersdeelnemer in het Verdrag van Wenen inzake wegverkeer⁴⁰ en ook niet apart gedefinieerd in de WVV. In de WVV en de regelingen daaronder (zoals Regeling voertuigen) worden snorfietsen dus gerekend tot de bromfietsen. Enkel in het RVV 1990 is een aparte definitie opgenomen van de snorfiets, die wat betreft de regels in artikel 2b gelijkgesteld zijn aan fietsen (tenzij anders aangegeven), wat discussie oplevert of dit alleen geldt voor verkeersregels of ook voor de verkeerstekens.

Een snorfiets wordt in het RVV 1990 gedefinieerd als:

Bromfiets die blijkens de gegevens in het kentekenregister is geconstrueerd voor een maximumsnelheid die niet meer bedraagt dan 25 km per uur, met uitzondering van de speed-pedelec⁴¹, of Bromfiets als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, subonderdeel d, van de Wegenverkeerswet 1994. Dit betreft een bromfiets waarvoor geen Europese typegoedkeuring vereist is, ook wel bekend als de bijzondere bromfiets. Dit zijn voertuigen met een door de constructie bepaalde maximumsnelheid van niet meer dan 25 km/h, uitgerust met een verbrandingsmotor met een cilinderinhoud van niet meer dan 50 cm³ of een elektromotor met een nominaal continu maximumvermogen van niet meer dan 4 kW, niet zijnde een gehandicaptenvoertuig.

De categorie snorfiets omvat op basis van bovenstaande definities een breed scala aan voertuigen met een maximumconstructiesnelheid van 25 km per uur⁴². Naast de traditionele snorfiets, snorscooter (zie figuur 1) en bijzondere bromfietsen (zie figuur 2), zijn er snorfietsen die erg lijken op elektrische (bak-)fietsen (zie figuur 3).

Zo valt het gemotoriseerde rijwiel (L1e-A) ook onder de categorie snorfiets. Dit voertuig ziet eruit als een elektrische fiets en werkt net zoals een elektrische fiets, waarbij dus fysieke inspanning wordt gevraagd om het voertuig in beweging te houden. Bij een maximumsnelheid van 25 km per uur stopt de trapondersteuning. De grote verschillen met de elektrische fiets zijn dat je een blauw kenteken moet voeren⁴³, een bromfietsrijbewijs (AM) moet hebben en dat het voertuig een vermogen van maximaal 1.000 watt heeft (maximaal vermogen van een elektrische fiets is 250 watt). Ook bij een historische snorfiets, zoals de Solex en de Sparta met, is sprake van enige mate van trap-ondersteuning en vaak een beperkt motorvermogen. Zonder bij te trappen halen deze voertuigen maximaal 20 km per uur.

³⁸ SWOV (2017). Snorfietsongevallen op het fietspad Hoe ontstaan ze en hoe zijn ze te voorkomen?

³⁹ Cijfers op basis van CBS en SWOV. Sinds 2012 zijn er meer snorfietsen dan bromfietsen.

⁴⁰ <https://wetten.overheid.nl/BWBV0003507/2022-07-14>

⁴¹ RVV (1990), artikel 1, Lid 2.

⁴² Een snorfiets mag maximaal 35 kilometer per uur gaan op de rollerbank.

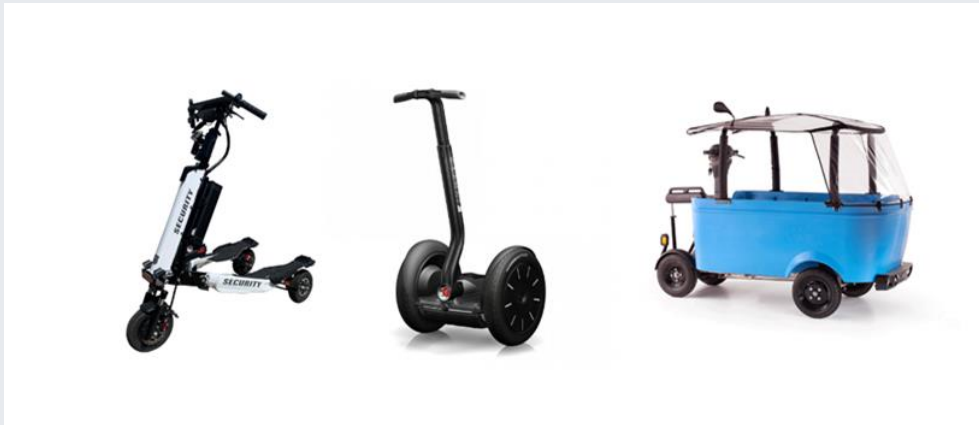
⁴³ De kentekenregistratie voor brom- en snorfietsen is ingevoerd per 1 september 2005. Voor deze datum waren ze alleen voorzien van een verzekeringsplaat.

Figuur 1: Voorbeeld van een traditionele snorfiets en snorscooter



Bron: SWOV, 2017

Figuur 2: Voorbeelden van bijzondere bromfietsen



Figuur 3: Voorbeelden van snorfietsen die lijken op elektrische (bak-) fietsen

L1e-A op 3 wielen: gemotoriseerd rijwiel



L1e-A op 2 wielen: gemotoriseerd rijwiel



Historische snorfiets: Solex



Historische snorfiets: Spartamet



Historische snorfiets: Mosquito



Historische snorfiets: Lohman



Bron: IenW (2020): Beeldmateriaal verschijningsvormen snorfietsen

Helmplicht

Het belangrijkste kenmerk van een snorfiets is dat deze een door de constructie bepaalde maximumsnelheid heeft van 25 km/h en voorzien is van een blauwe kentekenplaat. Daarnaast gold tot voor kort dat, in tegenstelling tot de bromfiets, er geen helmplicht bestond voor de snorfiets. Er was alleen sprake van een helmplicht voor snorfietsers als op basis van een verkeersbesluit het verplicht was gesteld dat de snorfiets de rijbaan moest gebruiken.⁴⁴ De uitzondering van helmplicht, die werd geboden in het tweede lid, onder a, van artikel 60 uit het RVV, is per 1 januari 2023 komen te vervallen voor de snorfietsen als bedoeld onder (1) in de hierboven gegeven definitie. Voor de bestuurders en passagiers van bijzondere bromfietsen blijft de uitzondering voor het verplicht dragen van een helm bestaan.⁴⁵

Bij het Besluit van 24 juni 2022 tot wijziging van het RVV 1990 in verband met de invoering van de helmplicht voor snorfietsers is geconstateerd dat er met het besluit geen eenduidig beeld zal bestaan voor gemotoriseerde transportfietsen met drie wielen. Het besluit ziet namelijk niet toe op brombakfietsen. Dit betekent dat een snorfiets met drie wielen, waarvan twee aan de achterkant wel een helmplicht krijgt en een brombakfiets met twee wielen aan de voorkant niet.

Verkeersregels

De verkeersregels in het RVV 1990 voor fietsen en fietsers zijn ook van toepassing op snorfietsen en snorfietsers, tenzij anders is bepaald. Dit betekent dat snorfietsers zich aan grotendeels vergelijkbare verkeersregels moeten houden als fietsers. Ze mogen fietspaden gebruiken⁴⁶ en moeten de verkeersregels voor fietsers volgen, zoals het gebruik van fietsstroken met doorgetrokken strepen (art. 10) en mogen andere bestuurders ook rechts inhalen (art. 11).

Om met een snorfiets de weg op te gaan gelden de volgende eisen:

- > minimaal 16 jaar zijn
- > een bromfietsrijbewijs (type AM)
- > een verzekering voor wettelijke aansprakelijkheid (WA)
- > een goedgekeurde helm dragen
- > kentekenbewijs bij je dragen

Plaats op de weg

Met de snorfiets wordt verplicht op het fietspad (G11) of fiets/bromfietspad (G12a) gereden. Snorfietsen mogen ook gebruikmaken van het onverplichte fietspad (G13), maar alleen met een uitgeschakelde verbrandingsmotor. De rijbaan is toegestaan als een fietspad of een fiets/bromfietspad ontbreekt. Snorfietsen op meer dan twee wielen die met inbegrip van de lading breder zijn dan 0,75 meter en fietsen met aanhangwagens die met inbegrip van de lading breder zijn dan 0,75 meter mogen de rijbaan gebruiken.

Sinds 2018 kunnen wegbeheerders met een onderbord onder het bord fietspad (G11) aangeven dat de snorfiets op de rijbaan moet rijden⁴⁷. Hiervoor moeten zij eerst een verkeersbesluit nemen⁴⁸. Hiertoe kan een wegbeheerder besluiten als er sprake is van grote drukte op het

⁴⁵ Stb-2022-270

⁴⁶ Stb-2022-270

⁴⁷ Op een onverplicht fietspad (G13) mag een snorfiets met verbrandingsmotor alleen met uitgeschakelde motor of elektromotor rijden.

⁴⁸ Dit ligt in het verlengde van de maatregel 'bromfiets naar de rijbaan' uit 1999, wat heeft gezorgd voor minder overlast en ongevallen op het fietspad. <https://swov.nl/nl/fact/bromfietsers-wat-was-het-effect-van-de-maatregel-bromfiets-op-de-rijbaan>

⁴⁹ RVV 1990, artikel 5, lid 8.

fietspad. De reden hiervoor is dat de snorfiets op bepaalde plaatsen een specifieke hinderlijke factor is voor het volledig benutten van het fietspad, door de grotere breedte van het voertuig en het snelheidsverschil met fietsers. De gemeenten Amsterdam en Utrecht hebben gebruikgemaakt van deze bevoegdheid om de fietspaden te ontlasten. De verplichting tot gebruik van de rijbaan geldt niet voor bijzondere bromfietsen en bestuurders met een gehandicapten-parkeerkaart.

De gemeente Amsterdam geeft aan in haar verkeersbesluit⁴⁹: *“Hierbij neemt het college in overweging dat ruim 80% van de snorfietsers te hard rijdt en met een gemiddelde snelheid van 32 km/uur op de fietspaden rijden, terwijl de maximum constructiesnelheid van de snorfiets 25 km/uur is.”*. De constatering dat de meeste snorfietsen met de feitelijk gereden snelheid niet voldoen aan de snelheidsbeperking die nu juist de definitie vormt van het onderscheid met reguliere bromfietsen (en die toegang geeft tot het fietspad) komt overeen met de bevindingen uit breder onderzoek. SWOV⁵⁰ concludeert: *“De werkelijke snelheid van de snorfiets blijkt echter regelmatig meer te zijn dan de maximaal toegestane snelheid van 25 km/uur. De gereden snelheid ligt zelfs vaak in de buurt van de 35 km/uur, de snelheid vanaf waar strafrechtelijk wordt opgetreden als deze op de rollentestbank wordt gemeten. Metingen van de Fietsersbond met gehuurde snorscooters laten zien dat deze vaak 35 tot 40 km/uur kunnen. Onderzoek in 2010 in Den Haag, Woerden en Apeldoorn liet zien dat snorfietsen gemiddeld 34 km/uur bleken te rijden; circa 20% reed zelfs sneller dan 40 km/uur”*.

De eerste evaluatierapportage van deze maatregel is op 10 december 2019 verschenen en op 16 december 2019 gedeeld met de Tweede Kamer⁵¹. Uit de evaluatie blijkt dat de verplaatsing van de snorfiets naar de rijbaan in Amsterdam een positief effect heeft op de verkeersveiligheid, de doorstroming en de drukte op de fietspaden. De naleving van de maatregel is hoog en vooral fietsers zijn zeer positief over de ruimte die is teruggekeerd op de fietspaden. Verder is een afname van het aantal snorfietsen in Amsterdam zichtbaar.

Toelating tot de weg

Voor de toelating tot het verkeer van reguliere bromfietsen en brommobielen geldt de Europese verordening (EU) 168/2013. Deze verordening schrijft voor aan welke eisen de twee-, drie- of vierwielige voertuigen, die voldoen aan de begripsdefinitie en reikwijdte van de verordening, moeten voldoen en hoe deze eisen moeten worden getoetst. Door lidstaten mag, op enkele uitzonderingen na, niet worden afgeweken van deze eisen en ook mogen de lidstaten geen aanvullende eisen stellen.⁵² Een groot aantal Lichte (Elektrische) Voertuigen (LEV's) vallen niet binnen de reikwijdte van de Verordening (EU) 168/2013, bijvoorbeeld fietsen met trapondersteuning, zelf balancerende voertuigen of die zonder zitplaats. Deze voertuigen zijn vrijgesteld van Europese typegoedkeuring om op de weg te komen. Er zijn daarom ook geen Europese eisen gesteld aan deze uitgezonderde voertuigen en het wordt aan de lidstaten overgelaten of deze voertuigen op de weg worden toegestaan en aan welke eisen de voertuigen moeten voldoen.

⁴⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-71559.pdf>

⁵⁰ <https://swov.nl/nl/factsheet/brom-en-snorfietsers>

⁵¹ SWOV (2019). Evaluatierapportage Snorfiets naar de rijbaan.

⁵² Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2019). Veilig toelaten op de weg Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint

Aanwijzing bijzondere bromfietsen

In tegenstelling tot de fiets, de reguliere bromfiets en de speed-pedelec, is voor LEV's dus geen Europese regelgeving voor voertuigeisen en deze mogen in Nederland alleen op de weg gebruikt worden als ze voldoen aan de nationale Beleidsregel aanwijzing bijzondere bromfietsen. De categorie bijzondere bromfiets is in 2011 toegevoegd aan de Wegenverkeerswet onder artikel 20B. Op grond van het huidige hoofdstuk IIA, artikel 20b van de WVV 1994 is de minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk voor het besluit over toelating tot het verkeer op de weg van de bijzondere bromfietsen door middel van een zogenoemde aanwijzing. Dit in tegenstelling tot de (Europese) goedkeuringsprocedure voor 'reguliere' voertuigen, waarbij in Nederland de RDW de besluitvormende (goedkeurende) instantie is (hoofdstuk III van de WVV).

Deze bevoegdheid van de minister en het stelstel van aanwijzingen is mede op verzoek van de Tweede Kamer in het leven geroepen om de Segway toegang te geven tot de Nederlandse openbare weg en innovatie mogelijk te maken⁵³. De bij deze toelating behorende technische eisen staan benoemd in de Beleidsregel aanwijzing bijzondere bromfietsen en de permanente eisen in de Regeling voertuigen. Daarnaast moet de bijzondere bromfiets voldoen aan de Europese Machinerichtlijn, die in Nederland is geïmplementeerd in de Warenwet.

De procedure voor toelating van bijzondere bromfietsen was eenvoudiger in opzet dan de reguliere procedure voor Europese typegoedkeuring en afgeleid van de permanente eisen voor reguliere bromfietsen. De zeventien voertuigen die sinds 2011 zijn toegelaten tot het verkeer als bijzondere bromfiets verschilden echter onderling aanzienlijk meer dan reguliere bromfietsen. Bovendien waren de technische eisen waarop de RDW wordt gevraagd bijzondere bromfietsen te testen, en die zijn vastgelegd in de beleidsregel, beperkter in aantal en algemener gesteld dan de eisen voor reguliere bromfietsen.⁵⁴ Het besluit tot aanwijzing als bijzondere bromfiets werd binnen het ministerie genomen, op ambtelijk niveau. Voor dit besluit baseerde het ministerie zich op een verplicht technisch (RDW) en een optioneel verkeersveiligheidsonderzoek (SWOV). De adviezen waren niet-bindend, waardoor de minister hiervan kon afwijken.⁵⁵

In 2019 concludeerde de Onderzoeksraad voor de Veiligheid op basis van het onderzoek naar het ongeluk met de Stint dat: *"Het ministerie liet de Stint, ondanks de afwijkende configuratie en functie ten opzichte van de andere voertuigen in de categorie, toe tot de procedure voor aanwijzing als bijzondere bromfiets.... De belangrijkste onderdelen van de procedure, namelijk de technische toetsing en de verkeersveiligheidstoetsing, waren gebaseerd op de Segway. De adviezen sloten daarom niet goed aan op de Stint en gaven hierdoor beperkt inzicht in de vraag of de Stint veilig kon worden toegelaten, mede gezien de functie van het vervoer van tien kinderen."* Na het ongeval met de Stint kwam de Beleidsregel aanwijzing bijzondere bromfietsen (2019) tot stand als aanscherping van de Beleidsregel (2015).

Spanning tussen maatschappelijke doelstellingen bijzondere bromfietsen

Conform artikel 20b van de Wegenverkeerswet kunnen bijzondere bromfietsen alleen toegelaten worden tot de weg als deze bijdragen aan de in artikel 2, eerste lid, onderdelen a en b, tweede lid en derde lid, onderdeel a, genoemde doeleinden. Bijzonder bromfietsen (of meer algemeen LEV's) kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan maatschappelijke doelstellingen, zoals

⁵³ kst-36269-3, p. 3.

⁵⁴ RDW (2019). Definitief Advies Herziening Kader Toelating Bijzondere Bromfietsen, p.10.

⁵⁵ Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2019). Veilig toelaten op de weg Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint, p. 41.

bereikbaarheid in steden, recreatie, duurzaamheid, maar de veiligheid moet goed geborgd zijn. Bij bijzondere bromfietsen diende de minister een afweging te maken tussen deze verschillende belangen. Juist bij de toelating spelen grote belangen. Niet alleen van de desbetreffende fabrikant of importeur/distributeur van motorrijtuigen, maar ook van de potentiële gebruikers en andere weggebruikers. Hieraan kunnen ook grote economische belangen kleven.

Mede op basis van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, heeft de minister een wetsvoorstel gedaan om artikel 20b van de WVV 1994 af te sluiten voor nieuwe aanvragen.⁵⁶ Door het vervallen van de mogelijkheid tot aanwijzing van bijzondere bromfietsen kunnen bijzondere bromfietsen of LEV's alleen nog op de weg worden gebruikt nadat ze zijn goedgekeurd. Hierbij wordt voorgesteld de verantwoordelijkheid voor het afgeven van een nationale typegoedkeuring over te hevelen van de minister naar de RDW, terwijl de verantwoordelijkheid voor het opstellen van regelgeving waaraan de RDW dient te toetsen in het kader van een nationale typegoedkeuring bij de minister blijft. Zodoende moeten de verantwoordelijkheden voor het opstellen van de regels voor de toelating van innovatieve motorrijtuigen, die niet onder de reikwijdte van de Europese goedkeuringsregels vallen, gescheiden worden van de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming over een aangevraagde toelating van motorrijtuigen.

Daarbij wordt overigens voorgesteld de reikwijdte van de categorie bijzondere bromfiets ten opzichte van de huidige reikwijdte in te perken. Voorgesteld wordt te bepalen dat alleen een motorrijtuig met een elektromotor een bijzondere bromfiets kan zijn, en een bijzondere bromfiets dus geen verbrandingsmotor kan hebben. In de praktijk is dit geen verandering of belemmering, omdat alle aangewezen bijzondere bromfietsen en alle motorrijtuigen waarvoor een aanvraag tot aanwijzing is gedaan, zijn voorzien van een elektromotor. Het vervallen van artikel 20b is een eerste stap in de implementatie van een kader voor LEV's. Het LEV-kader stelt voor verschillende categorieën LEV's gerichte eisen aan de techniek (voertuig), de gebruiker (mens) en de inpassing in het bestaande verkeer (omgeving). Op 13 juli 2021 is het LEV-kader naar de Tweede Kamer gestuurd.⁵⁷

Conclusies

Het aantal en de diversiteit aan snorfietsen is de afgelopen jaren enorm toegenomen. De snorfiets wordt behandeld als een reguliere fiets, maar wijkt qua gewicht, snelheid en omvang vaak flink af van de fiets. Dit komt niet altijd ten goede aan de veiligheid op het fietspad. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de eisen aan de snorfietser (helmplicht, minimumleeftijd, rijbewijs, WA-verzekering) niet gelden voor de elektrische fiets, terwijl laatstgenoemde een maximale trapondersteuning heeft tot 25 km per uur. Hiermee is dus geen sprake van een gelijke behandeling van soortgelijke voertuigen.⁵⁸

Het onderscheid tussen een elektrische fiets, snorfiets en bromfiets is niet altijd duidelijk voor de wegbeheerder, weggebruiker en handhavende partijen. Het is de vraag of dit onderscheid vandaag de dag nog wel houdbaar en wenselijk is. Door het vervallen van de uitzondering wat betreft de helmplicht, is de noodzaak om een onderscheid te maken ten opzichte van de bromfiets ook minder groot. In landen als België en Zweden bestaat dit onderscheid bijvoorbeeld

⁵⁶ kst-36269-3, p. 1.

⁵⁷ IENW/BSK-2021/197289

⁵⁸ IENW/BSK-2020/201686, p.3

niet en worden snorfietzen aangeduid als een specifieke klasse bromfiets. Door bredere categorieën en geen onderscheid tussen snor- en bromfietsen meer te maken, zou het makkelijker worden om te duiden welke verplichtingen voor een voertuig gelden.

5.3 Tussenconclusies

Tijdens de interviews zijn er concrete bijdragen van de eisen voor toelating en gebruik van voertuigen aan verkeersveiligheid, het waarborgen van de bruikbaarheid van wegen en de vrijheid van verkeer naar voren gekomen:

- / Veel in de wet geregelde zaken die de RDW uitvoert dragen direct of juist meer indirect bij aan verkeersveiligheid: toelating, toezicht en controle, registratie en informatieverstrekking, documentenafgifte. Uit de wettelijke vijfjaarlijkse evaluatie blijkt dat de RDW een doeltreffende organisatie is met hoge kwaliteit van dienstverlening en bereidheid om daar waar de behoefte bestaat, maatwerkafspraken te maken met de mobiliteitsbranche.
- / De eisen voor toelating en gebruik van voertuigen op de weg hebben ervoor gezorgd dat de technische staat van de voertuigen op de weg door de jaren heen sterk verbeterd is. De Europese verordening (EU) 168/2013 schrijft voor een groot aantal twee-, drie- en vierwielige voertuigen voor aan welke eisen deze moeten voldoen en hoe deze moeten worden getoetst. Daarbij zijn de eisen die in Europa gesteld worden hoger dan die in bijvoorbeeld Noord-Amerika. De Europese en nationale wetgeving heeft volgens de respondenten zo een positief effect op verkeersveiligheid gehad. Zij geven aan dat ongevallen op de weg zelden veroorzaakt worden door een defect aan het voertuig.
- / Het wettelijk systeem van toelatingseisen is voor gebruikers van 'klassieke' voertuigen toegankelijk en rechtszeker. Degene die bijvoorbeeld een auto koopt kan ervan uitgaan dat deze veilig is en dat je daarmee de weg op mag.
- / De registercontrole helpt om te handhaven op de APK-plicht en de verzekeringsplicht. Vanwege de standaarden en mogelijkheid om hiermee controles uit te voeren blijft de werklast van traditionele handhavers (politie) beperkt. Daarbij wordt de kentekenplicht aangeduid als hét middel om handhaving en opsporing mogelijk te maken. De kentekenplicht geeft geen directe baten voor verkeersveiligheid, maar biedt wel houvast aan toelatingseisen en bij handhaving. De naleving van de kentekenplicht zelf is bovendien eenvoudig waarneembaar en daarmee ook goed handhaafbaar.
- / Er wordt aangegeven dat de wettelijke eisen (in)directe effecten hebben op de bruikbaarheid van wegen en vrijheid van verkeer. Bruikbaarheid van de weg is bijvoorbeeld toegenomen doordat minder voertuigen stil komen te staan door technische gebreken en dat aslasten kunnen worden beperkt op kwetsbare infrastructuur. De vrijheid van het verkeer kan echter ook beperkt worden door het niet toelaten van voertuigen die niet voldoen aan de technische eisen.

Tijdens de interviews worden er ook kritische blikken geworpen op de wettelijke eisen. Hieruit kunnen punten voor verbetering kunnen worden gehaald:

- / De Nederlandse regelgeving is nog niet altijd in lijn met de Europese verordeningen. Zo zijn er nationale definities (ledig voertuig, lichte bedrijfswagens etc.) en definities uit nationale wetgeving die zijn ingehaald door definities in verordeningen en richtlijnen. Ook de definities in onderliggende regelgeving kennen inconsistenties. Dit raakt aan de toegankelijkheid en rechtszekerheid van de WWV en onderliggende regelgeving.
- / Aanpassing van de WWV naar aanleiding van nieuwe Europese regelgeving is vaak een langdurig proces. Ervaring leert dat Europese regelgeving over het algemeen in AMvB's wordt geïmplementeerd, vanwege de flexibiliteit, tenzij een wet in formele zin daarvoor nodig is. Het bouwwerk van AMvB's is echter niet altijd consistent met de WWV als kaderstellende wet doordat definities niet altijd sluitend zijn.
- / De RDW loopt ertegenaan dat de wet- en regelgeving op een aantal punten dermate is verouderd of achterhaald, dat het sommige taken niet doeltreffend kan uitvoeren. Daarnaast worden verbeteringen en innovaties in de uitvoering/bedrijfsvoering bemoeilijkt of vertraagd.
- / Vanuit de brancheorganisaties wordt aangegeven dat de WWV vooral zou moeten dienen als kader voor de taken van de RDW, maar dat in veel minder detail voorgeschreven dient te worden hoe deze taken uitgevoerd moeten worden. Op deze wijze ontstaat er meer flexibiliteit om uitvoeringstaken aan te passen aan de veranderingen in de branche en maatschappij en is er tegelijkertijd de mogelijkheid om taken vanuit de RDW over te hevelen naar de branches. Met het project MERK is hier een belangrijke eerste stap in gezet.
- / Met het nieuwe Erkenningstelsel worden aanvullende mogelijkheden geboden om criminele activiteiten te weren. Voor een effectieve wering van criminele activiteiten is een goede uitwisseling van informatie en samenwerking met andere (overheids-)partijen volgens de RDW noodzakelijk. Deze is op dit moment nog onvoldoende structureel geborgd.
- / Een groot punt voor verbetering dat terugkomt in de interviews betreft de toelatingseisen voor voertuigen die niet onder een Europese typegoedkeuring vallen. Lange tijd leverden de regels voor toelating van voertuigen weinig problemen op. Van de auto's, bromfietsen en snorfietsen die worden gekocht, was duidelijk dat deze na een typegoedkeuring de weg op mogen. De nieuwe, veelal elektrische, tussenvormen, LEV's genoemd, kunnen steeds lastiger binnen bestaande wettelijke categorieën geplaatst worden. Dit komt niet alleen door de verschillende verschijningsvormen van deze voertuigen, maar ook doordat de specificaties in de wet achter lopen bij de voertuigen op de weg. Er is behoefte aan een duidelijker koppeling tussen voertuig in de praktijk en wettelijke categorie.
- / Door het ontbreken van een duidelijke wettelijke categorie voor bepaalde voertuigen, is het voor wegbeheerders, burgers en handhavers niet altijd duidelijk of een voertuig de weg op mag, wat de plek is van het voertuig op de weg en welke eisen aan het gebruik van het voertuig worden gesteld. Deze nieuwe vervoersmiddelen gaan eerst de weg op en pas later wordt duidelijk of dit überhaupt wel mag en welke gebruikseisen er gelden. Het grote aanbod van deze vervoersmiddelen, met weinig (visuele) onderlinge verschillen, maakt effectieve handhaving vrijwel onmogelijk.

- / Daarbij kiezen wegbeheerders vaak voor een eigen oplossing (onderbordjes of algemene ontheffing⁵⁹) bij problemen of klachten, waardoor er geen sprake is van eenduidige regelgeving. Het is voor burgers bovendien niet altijd duidelijk dat een voertuig dat 'gewoon' in de winkel te koop is, niet per se goedgekeurd is door de RDW en ze daarom vaak niet verzekerd zijn. Tegenstrijdige informatie op overheidswebsites (zie casus strandrups) maakt de regels op dit gebied nog minder toegankelijk.
- / Bijzondere bromfietsen (of meer algemeen LEV's) kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan maatschappelijke doelstellingen, zoals bereikbaarheid in steden, recreatie en duurzaamheid. Respondenten geven echter aan dat in de afweging van deze belangen, veiligheid soms een prominentere plek verdient. De vraag wordt gesteld of je alles moet toelaten wat op de markt komt. De snelheid- en massaverschillen tussen voertuigen worden steeds groter, terwijl voor de verkeersveiligheid deze verschillen zo klein mogelijk moeten zijn. Door veel respondenten wordt dan ook de vraag gesteld in hoeverre al die nieuwe voertuigen wel passen op de al drukke fietspaden.

⁵⁹ Een voorbeeld vormt de 2-jarige proef van de provincie Utrecht en de gemeenten Utrecht en Amersfoort met een ontheffing van de speedpedelec voor het gebruik van het fietspad. Iedere eigenaar van een speedpedelec kan deze ontheffing zelf gratis aanvragen, waarmee toestemming wordt verkregen om gebruik te maken van fietspaden in de bebouwde kom van deelnemende gemeenten en op alle provinciale fietspaden in de regio Utrecht. <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/mobiliteit/fiets/ontheffing-speedpedelec-voor-het-fietspad>

/ 6

Beïnvloeden van gedrag en weginrichting

In dit hoofdstuk lichten wij onze bevindingen over de artikelen omtrent het beïnvloeden van gedrag en weginrichting in meer detail toe. Dit doen wij door in paragraaf 6.1 eerst een korte beschrijving te geven van de reikwijdte en werking van de artikelen. In paragraaf 6.2 beschrijven wij onze bevindingen uit de gehouden interviews en verdiepen we deze in de casestudies 'burgerbrief: mag de wetgeving iets duidelijker svp?' en 'introductie zero emissies zones'. Als laatste presenteren wij een overzicht van onze tussenconclusies, die op basis van de bestaande informatiegaring kunnen worden getrokken.

6.1 Reikwijdte en werking wetgeving

De Wegenverkeerswet voorziet in verschillende artikelen die beogen het gedrag van weggebruikers positief te beïnvloeden. Deze omvatten een set aan gedragsregels, verkeersregels en -tekens, educatie, rijexamens en de formele bevoegdheden tot het verstrekken en afnemen van rijbewijzen.

Zoals eerder in het hoofdstuk over de beleidstheorie gememoreerd, is de centrale gedachte achter deze artikelen in de verkeerswetgeving om de balans te zoeken tussen een minimaal aantal regels, de eigen verantwoordelijkheid van de weggebruiker en fysieke middelen om het verkeer te reguleren en ongewenst gedrag onmogelijk te maken. In de praktijk betekent dit dat de verkeersregels en -tekens bij voorkeur beperkt worden tot een basisniveau, en weggebruikers verkeersinzicht en nemen van eigen verantwoordelijkheid wordt bijgebracht tijdens rijopleidingen en andere educatieve activiteiten. In juridische termen: de wet streeft naar een evenredig ingrijpen in de rechten en plichten van de weggebruiker.

Hoeksteen van de wettelijke verankering van het gewenste gedrag van weggebruikers is het (kapstok)artikel 5 van de Wegenverkeerswet, waarin wordt bepaald dat het verboden is je zodanig te gedragen dat er gevaar of hinder voor overige weggebruikers ontstaat of kan ontstaan. Daarnaast zijn er artikelen opgenomen over gewenste gedragingen in specifieke situaties, bijvoorbeeld bij betrokkenheid bij een ongeval, en over onbevoegde deelname aan het verkeer, bijvoorbeeld door de invloed van drank of drugs en het niet bezitten van een rijbewijs.

Een laatste bepaling die gedrag moet beïnvloeden en sanctioneren is art. 185 WVV. Deze bepaling legt de civiele aansprakelijkheid voor ongelukken tussen een motorrijtuig en andere weggebruikers in beginsel bij de eigenaar van het motorrijtuig. De ratio achter art. 185 WVV is dat een dergelijk ongeluk voor de bestuurder van een motorrijtuig minder gevaarlijk is. Dit brengt een verantwoordelijkheid met zich mee, zo drukt deze bepaling uit; art. 185 WVV maant tot voorzichtig rijgedrag.

De wet voorziet verder in voorschriften voor het proces van ontwerpen, plaatsen en verwijderen van verkeerstekens. Bij plaatsing van verkeerstekens of onderborden waardoor een verbod of gebod ontstaat moet er door de bevoegde wegbeheerder een verkeersbesluit genomen worden. De nadere

bepalingen rond het nemen van verkeersbesluiten en het plaatsen en verwijderen van verkeerstekens zijn uitgewerkt in het besluit administratieve bepalingen over het wegverkeer (BABW). De verkeersregels en -tekens zijn bepaald in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990).

Ten aanzien van de eisen aan rijopleidingen beperkt de wet zich tot de omlijning van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993. In plaats daarvan waarborgt de Wegenverkeerswet de rijgeschiktheid van verkeersdeelnemers door de verplichting van een geldig rijbewijs wanneer zij bepaalde (zwaardere) voertuigen of rijwielen besturen. Deze rijbewijzen zijn geregistreerd in een centraal register. De verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de rijvaardigheid en het besluit tot het verstrekken of innemen van een rijbewijs ligt bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Daarnaast heeft het CBR de bevoegdheid om een educatieve maatregel op te leggen of een onderzoek in te stellen wanneer er omstandigheden zijn aangetoond waaruit blijkt dat de rijbewijshouder niet meer de benodigde rijvaardigheid of -geschiktheid bezit. De eisen aan de rijvaardigheid zijn nader uitgewerkt in het reglement rijbewijzen. De wet voorziet in een gedetailleerde omschrijving van het besturings- en financieringsmodel van het CBR.

6.2 Bevindingen

Gedragsregels

Artikel 5 t/m 13 van de Wegenverkeerswet bevatten gezamenlijk heldere en handhaafbare gedragsregels. Uit de interviews blijkt waardering voor het adaptieve karakter van de verkeerswetgeving om op dit punt mee te bewegen met de maatschappelijke ontwikkelingen. Eerst door in 2015 het wettelijk mogelijk te maken om 23 verkeersovertredingen ('hufterfeiten') af te doen binnen het strafrecht, om zo de overtredders uit de anonimiteit te halen en het mogelijk te maken rekening te houden met hun verkeersverleden en veelplegers strenger te bestraffen. Daarna door in 2020 zeer gevaarlijk en/of roekeloos rijgedrag expliciet te beschrijven in artikel 5a en de strafmaat te verhogen. Deze toevoegingen geven handhavers meer instrumenten om de verkeersveiligheid te verzekeren.

Met de toename van LEV's wordt door de politie ook steeds roekelozer rijgedrag onder de bestuurders hiervan geconstateerd. Dat de civiele aansprakelijkheid op grond van art. 185 WW bij de automobilist ligt in het geval van een ongeluk, wordt in dat licht niet altijd als evenredig ervaren.

Verkeersregels

In het verkeer treden dagelijks situaties op die om een uitvoerig juridisch kader vragen als je deze in detail wil reguleren. Bij introductie van het vigerende RVV is daarom bewust gekozen voor het beperken van de verkeersvoorschriften tot de basisregels die voor een veilig en ordelijk verloop van het verkeer noodzakelijk zijn. Dit uitgangspunt draagt in grote mate bij aan de vrijheid van verkeer. Tegelijkertijd stelt het hoge eisen aan het inzicht en de verantwoordelijkheid van de weggebruiker.

Uit de interviews blijkt dat de bestaande set aan basisregels (bijv. 'rechts heeft voorrang') voor weggebruikers een robuuste en logische basis biedt voor een groot deel van de verkeerssituaties die zij dagelijks tegenkomen. Deze regels bieden rechtszekerheid aan de weggebruiker, zijn uitvoerbaar en handhaafbaar. Wel kan het in bepaalde situaties snel onduidelijk en impliciet worden. Bijvoorbeeld tot waar geldt een snelheidslimiet of een verbod, wie heeft er voorrang als een voetganger van rechts komt op een kruising, of links loopt op een fietspad/rijbaan? Of als twee bestuurders een bijzondere manoeuvre uitvoeren? Ook een ogenschijnlijk eenvoudig parkeerverbod

kan de nodige complexiteit met zich meebrengen. Dit verbod strekt zich, wanneer je de definitie uit artikel 1 van de Wegenverkeerswet hanteert, uit tot “alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden (...) en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten”. Echter voor de correcte interpretatie van de reikwijdte van het parkeerverbod zijn artikel 65, lid 3 en artikel 10, lid 1 van het RVV noodzakelijk. Deze stellen gezamenlijk dat “het parkeren van een voertuig (...) is toegestaan op de daartoe bestemde weggedeelten” en dat “bestuurders voor het parkeren van hun voertuig tevens andere weggedeelte mogen gebruiken, behalve het trottoir, het voetpad, het fietspad, het fiets/bromfietspad of het ruiterspad”. Ofwel: het parkeerverbod geldt niet voor de berm. Deze lezing en daaruit volgende implicaties voor het parkeerverbod zijn inmiddels in jurisprudentie bekrachtigd⁶⁰, ook voor een parkeerzone⁶¹. Daarmee is parkeren in de berm toegestaan wanneer er een parkeerverbod van kracht is, mits het geen gevaar of hinder voor andere weggebruikers veroorzaakt. Dit geldt in principe ook voor bermen binnen de bebouwde kom. Tenzij de berm als groenstrook kan worden aangezien.⁶²

Daarnaast zijn er situaties denkbaar waarbij de wet simpelweg niet voorziet. Een notoir voorbeeld hiervan is dat het begrip ‘uitrit’ niet is gedefinieerd, terwijl er in het RVV 1990 wel bepalingen over opgenomen zijn, bijvoorbeeld over het verlenen van voorrang wanneer je een uitrit verlaat als onderdeel van mogelijke bijzondere manoeuvres, zoals beschreven in artikel 54. Bij het opstellen van het RVV in 1990 was er een definitie opgenomen. Deze is echter in 1991 weer geschrapt omdat de gehanteerde definitie niet toereikend was om alle verschillende fysieke uitritconstructies te beschrijven.

In de praktijk kan het ontbreken van een heldere definitie zorgen voor verwarring wanneer men op een kruising van rechts komt⁶³ en voorrang neemt, terwijl de tegenligger denkt dat diegene vanuit een uitrit komt en ook doorrijdt. Door jurisprudentie is de ‘uitrit’ nu voorzien van herkenningcriteria op basis van hoe de weg eruitziet (bijv. andere kleur van bestratingsmateriaal of een verlaagde trottoirband) en het beperkt aantal bestemmingen dat met de weg bereikt kan worden. Deze criteria zijn voornamelijk bedoeld voor het bepalen van de aansprakelijkheid nadat er een ongeluk is gebeurd, maar zijn te vaag voor dagelijks gebruik door weggebruikers. Overheden verwijzen voor de toe te passen inrichtingseisen voor uniforme en herkenbare uitritten / uitritconstructies naar CROW-richtlijnen die niet openbaar zijn en slechts tegen betaling zijn te raadplegen.

Case study – burgerbrief: mag de wetgeving wat duidelijker svp?

Bij gebrek aan een trottoir is het voetgangers toegestaan gebruik te maken van zowel de rechter- als de linkerzijde van het fiets/bromfietspad (of de rijbaan als ook een fietspad ontbreekt). In artikel 4 het RVV 1990 staat te lezen dat:

- 1. Voetgangers gebruiken het trottoir of het voetpad.*
- 2. Zij gebruiken het fietspad of het fiets/bromfietspad indien trottoir en voetpad ontbreken.*
- 3. Zij gebruiken de berm of de uiterste zijde van de rijbaan, indien ook een fietspad of een fiets/bromfietspad ontbreekt.*

Verzoek in burgerbrief

⁶⁰ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#/details?id=ECLI:NL:GHARL:2016:3927>

⁶¹ ECLI:NL:GHARL:2016:4962, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, WAHV 200.151.292 (rechtspraak.nl)

⁶² ECLI:NL:GHARL:2017:6064, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, WAHV 200.167.615 (rechtspraak.nl)

⁶³ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#/details?id=ECLI:NL:RBNHO:2016:2011>

In januari 2022 is een verzoek van een burger ontvangen met daarin de vraag “Mag de wetgeving wat duidelijker svp?” Hierin wordt aangegeven dat deze regeling tot veel misverstanden en onenigheid leidt tussen met name voetgangers en fietsers in het buitengebied. Concreet is aangegeven dat de positie van voetgangers op een wegdeel in de praktijk nu willekeurig is: de een loopt links, de ander loopt rechts en fietsers moeten daardoorheen zien te laveren. Linkslopende voetgangers zijn niet genegen om voor tegemoetkomende fietsers in de berm te stappen. Dat leidt tot conflicten als fietsers niet kunnen uitwijken. Daarom is verzocht om de regeling aan te passen. Als suggestie bevat de burgerbrief een concrete invulling voor de verzochte alternatieve regeling:

Zij gebruiken de uiterste rechterzijde van het fietspad of het fiets/bromfietspad indien trottoir en voetpad ontbreken. Indien de verkeersomstandigheden daartoe aanleiding geven is het voetgangers toegestaan de uiterste linkerzijde te gebruiken

De huidige regeling

De huidige regeling plaatst voetgangers voor een open keuze wanneer zij gedwongen worden het fietspad of (brom)fietspad te gebruiken: loop ik links of rechts? In lijn met de wens tot deregulering (‘geef je verstand eens voorrang’) is in het RVV 1990 geen expliciete bepaling opgenomen over de plaats op de weg van een voetganger die gebruikt maakt van een fietspad of fiets/bromfietspad. Dit maakt het mogelijk voor de voetganger om zelf een inschatting te maken van de verkeerssituatie en te bepalen welke weghelft op dat moment het veiligst is om te gebruiken. Ook de regeling van voorrang (wie kan ongehinderd zijn weg vervolgen wie moet er uitwijken) bij een dreigende frontale aanrijding als een voetganger links loopt is niet expliciet geregeld in één enkel artikel.

In de praktijk leidt dit tot onvoorspelbare situaties op het soms toch al smalle en onoverzichtelijke (brom)fietspad, zeker bij toenemende drukte. Voetgangers die links of rechts opduiken of zij-aan-zij het gehele fiets/bromfietspad blokkeren.

Vanuit vermoede veiligheidsoverwegingen wordt voetgangers vaak aangeraden om de linker ‘weghelft’ te gebruiken. Dit verkleint de kans dat de voetganger wordt verrast door achteropkomend verkeer, gezien deze zich op de andere ‘weghelft’ bevinden. Tegelijkertijd stelt het de voetganger in staat het aankomende verkeer te zien en daarop te anticiperen.

In de situatie waarin een voetganger links loopt kan deze aankomende fietsers hinderen en hen potentieel in een gevaarlijke situatie plaatsen wanneer er sprake is van (fiets)verkeer uit de tegengestelde richting. Immers, als de voetganger niet wijkt, dan zou de aankomende fietser moeten uitwijken, maar deze heeft hiervoor niet de ruimte door het tegemoetkomende verkeer. De linkslopende voetganger is zich van geen kwaad bewust, gezien deze het rechtsrijdende (fiets)verkeer van achter niet aan heeft zien komen.

Zo kan een ogenschijnlijk basale verkeerssituatie tussen twee of drie wetsgetrouwe verkeersdeelnemers al leiden tot de nodige complexiteit en verwarring; wie hindert hier nou wie? Door de toenemende drukte op de Nederlandse fietspaden komt deze situatie potentieel steeds vaker voor. Bovendien leidt deze vaker tot wederzijds onbegrip en mogelijk conflict door onvoldoende kennis van de verkeersregels in combinatie met ‘verhuftering’ en een sterke overtuiging van het eigen gelijk.

Relevante bepalingen

De voorrangsvraag tussen een linkslopende voetganger en een rechtsrijdende fietser is niet in één enkel RVV-artikel expliciet geregeld. Er zijn bepalingen uit verschillende wet- en regelgeving van belang. Wij sommen deze hieronder op:

Artikel 5 van de WWV (algemeen hinder en gevaarzettingsartikel):

Het is eenieder verboden zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd.

Zoals eerder aangegeven kan het linkslopen zonder uit te wijken gevaarstelling opleveren als er vanuit de andere richting ook fietsers op de andere weghelft komen, waardoor uitwijken voor de fietser niet mogelijk is.

Artikel 20 van het Verdrag inzake het wegverkeer⁶⁴ bevat een expliciete hiërarchie tussen fietsers en voetgangers bij het voorkomen van hinder:

Indien het onmogelijk is de trottoirs, voetpaden of bermen te gebruiken, of bij het ontbreken hiervan, mogen voetgangers op de rijbaan lopen; indien er een fietspad is en indien de verkeersdichtheid zulks veroorlooft, mogen zij op het fietspad lopen, waarbij zij er zorg voor dienen te dragen het verkeer van fietsers en bromfietsers niet te hinderen.

De regeling voor de plek op de weg in het RVV geeft aan dat de fietser zoveel rechts moet houden en wijst in bepaalde omstandigheden de berm aan wel als mogelijke plek op de weg voor voetgangers, maar niet voor fietsers:

Artikel 3 RVV

Bestuurders zijn verplicht zoveel mogelijk rechts te houden.

Artikel 4 RVV (voetgangers)

Zij gebruiken de berm of de uiterste zijde van de rijbaan, indien ook een fietspad of een fiets/bromfietspad ontbreekt.

Het gebruik van de berm en uitwijken naar de berm is voor voetgangers praktisch gezien doorgaans beter mogelijk zonder te vallen dan voor fietsers.

Artikel 11 RVV:

Inhalen geschiedt links.

Dit artikel is niet expliciet beperkt tot het inhalen door bestuurders onderling. Als een voetganger links loopt wordt deze rechts ingehaald door een fietser, wat als strijdig kan worden gezien met deze bepaling.

Artikel 19 RVV:

De bestuurder moet in staat zijn, zijn voertuig tot stilstand te brengen binnen de afstand waarover hij de weg kan overzien en waarover deze vrij is.

Op basis van deze bepalingen lijkt het de bedoeling dat de voetganger die links loopt zou moeten uitwijken (naar de berm) als een frontale botsing met een rechts houdende fietser dreigt, zeker in het geval als de fietser vanwege andere tegenliggers niet kan uitwijken.

⁶⁴ https://wetten.overheid.nl/BWBV0003507/2022-07-14#Verdrag_2_Verdragtekst_1_HoofdstukII_Artikel20

Alternatieve regelingen

Naast het expliciet voorwaardelijk maken van de mogelijkheid om links te lopen, zoals voorgesteld door de briefschrijver (*"Indien de verkeersomstandigheden daartoe aanleiding geven"*) kan ook de voorrang bij dreigende conflicten expliciet worden geregeld. Een voorbeeld hiervoor is te vinden in de verkeersregeling op het water in het Binnenvaartpolitiereglement (BPR). Net als in het RVV hebben in het BPR verschillende soorten verkeersdeelnemers een verschillende status in de voorrangsregels. Anders dan in het RVV worden de voorrangsrechten voor alle categorieën expliciet gemaakt.

Samengevat is de regeling bij een dreigende frontale botsing in het BPR als volgt geregeld: Artikel 6.04 BPR⁶⁵ Naderen op tegengestelde koersen op alle vaarwegen; hoofdregel *Indien twee schepen elkaar zodanig naderen op tegengestelde koersen, dat gevaar voor aanvaring bestaat, moet het schip dat niet de stuurboordzijde van het vaarwater volgt voorrang verlenen aan het schip dat de stuurboordzijde van het vaarwater volgt.*

Vertaald naar de weg zou een expliciete voorrangsbepalingen kunnen luiden: *Indien een voetganger gebruik maakt van de linkerzijde van de weg en een andere weggebruiker op dat wegdeel nadert in tegengestelde richting, dan wijkt de linkslopende voetganger uit voor de weggebruiker die rechts houdt. Indien de linkslopende voetganger gelet op het verkeer niet kan uitwijken naar het midden van de weg, dan wijkt deze uit naar de berm.*

Een andere manier om de regelgeving op dit punt duidelijker te maken is te expliciteren dat de voetganger te gast is op het (brom)fietspad, de eigenlijke plek op de weg is de berm, en daarmee verantwoordelijk is andere weggebruikers niet te hinderen. Bijvoorbeeld door in de berm te gaan staan om tegemoetkomend verkeer op dezelfde rijbaan te laten passeren. In essentie grijp je met deze oplossing terug op het (gedereguleerde) artikel 28 lid 2 uit het RVV 1966 en wordt de regeling uit het Verdrag inzake het wegverkeer overgenomen in het RVV:

Bij gebreke van een voetpad of trottoir maakt de voetganger gebruik van het fietspad of van de fietsstrook. Hij belemmert de doorgang van fietsers en bromfietsers niet.

Hierin wordt op artikelniveau duidelijk wat wordt verwacht van de voetganger wanneer deze gebruik maakt van het fietspad. De keerzijde van deze duidelijkheid is dat het totaal aan verkeersregels toeneemt, wat mogelijk negatieve effecten heeft op de bevattelijkheid en toepasbaarheid voor weggebruikers en handhavers.

Deze casus laat zien dat het opstellen van verkeerswetgeving vraagt om een balans tussen het voldoende afdekken van de complexiteit die alledaagse verkeerssituaties met zich meebrengen in een beperkt aantal duidelijk omschreven basisregels die voor weggebruikers eenvoudig te onthouden en uit te voeren zijn. Dit is een continu proces, waarbij de ontwikkelingen in het mobiliteitsgedrag van Nederlands een belangrijke component is. Deze 'burgerbrief' is een signaal dat er meer duidelijkheid op het fietspad gewenst is.

⁶⁵ https://wetten.overheid.nl/BWBR0003628/2017-01-01#DeelII_Hoofdstuk6_AfdelingII_Artikel6.04

Doordat de wet niet altijd voorziet in een passend juridisch kader of weggebruikers onvoldoende verantwoordelijkheid nemen om deze na te leven, zien wegbeheerders zich steeds vaker genoodzaakt om meer regisserend op te treden. Dit doen zij bijvoorbeeld door te beborden om een algemene regeling te benadrukken (zoals 50 km/u in de bebouwde kom), of door lokaal maatwerk in de verkeersregels aan te brengen (bijv. voorrang voor fietsers op rotondes buiten de bebouwde kom). Dit verkleint de ruimte van interpretatie van de regels door verkeerdeelnemers en kan de verkeersveiligheid en doorstroming van verkeer vergroten op punten waar het historisch vaak is misgegaan.

Toepassing van lokaal maatwerk zet de consistentie voor weggebruikers onder druk, met mogelijk nadelige effecten voor de handhaafbaarheid en de verkeersveiligheid. Uit de interviews blijkt dat wegbeheerders dit onderkennen maar desgevraagd verschillen in opvatting of er een meer gedetailleerd en dwingend wettelijk kader nodig is om deze verschillen tegen te gaan.

Verkeerstekens

Ten aanzien van verkeersborden lijken het juridische kader en publieke sturing niet strikt genoeg. Ondanks dat het RVV en BABW in veel situaties voorzien, bieden deze in de uitvoering soms te weinig handvatten waardoor wegbeheerders zich gedwongen voelen om via mazen in wet- regelgeving en richtlijnen de normen te omzeilen. Zo passen wegbeheerders een bord “ruiterverbod” toe (rode rand met afbeelding ruiters zoals in bord ruiterspad) dat niet bestaat in het RVV maar door weggebruikers beter wordt begrepen dan de bordencombinatie die volgt uit toepassing van het RVV en BABW⁶⁶. Met name in de richtlijnen is veel bewegingsvrijheid te vinden. Deze zijn oorspronkelijk bedoeld om de hiaten in de wetgeving in te vullen. In de praktijk zijn de richtlijnen veelal aan elkaar gekoppeld en door elkaar verweven waardoor exacte toepassing beperkt mogelijk is. Ook is de aansluiting tussen de richtlijnen en wetgeving niet altijd sluitend (bijv. bij het niet kunnen handhaven van een parkeerverbod op pechhavens van provinciale wegen die vanuit het initiatief Duurzaam Veilig worden voorgeschreven). Bovendien hebben wegbeheerders ultimo de mogelijkheid de richtlijnen te negeren omdat deze wettelijk niet bindend zijn. Wanneer zij afwijken van de richtlijnen moeten zij deze keuze wel kunnen onderbouwen (*‘comply or explain’*).

Wegbeheerders maken gebruik van deze bewegingsvrijheid door bebording te gebruiken die zij passend achten. Dit gaat vaak gepaard met gebruik van onderborden (bijv. G11, verplicht fietspad, gevolgd door ‘speedpedelecs toegestaan’) of geheel nieuwe ontwerpen zoals het waarschuwbord voor overstekende overs. Fabrikanten van verkeerstekens gaan hierin mee en leveren op bestelling. Dit leidt tot een wildgroei aan borden. In sommige gevallen worden borden die eerst in gebruik worden genomen als ‘tussenoplossing’ gedoogd en later toegevoegd aan het RVV.

Het aantal borden dat een weggebruiker moet interpreteren en de diversiteit in betekenissen neemt als gevolg toe. Zowel bij handhavers als wegbeheerders zijn zorgen dat er een punt bereikt is waarop redelijkerwijs niet meer van hen verwacht kan worden dat zij deze correct interpreteren. Hierbij wordt voornamelijk verwezen naar de stapeling van borden rond gemeente- en centrumgrenzen. Vanuit de richtlijnen is het niet wenselijk om meer dan twee boodschappen tegelijk aan te bieden, maar dit wordt in de praktijk genegeerd of ‘opgelost’ door meerdere borden achter elkaar te plaatsen.

⁶⁶ <https://www.gld.nl/nieuws/2136142/bijna-niemand-weet-wat-deze-borden-betekenen>

Case study: introductie nul-emissiezones

Gemeenten kunnen vanaf 1 januari 2025 nul-emissiezones (ook wel zero- emissiezones of ZE-zones) voor vracht- en bestelauto's invoeren. Binnensteden worden vooralsnog veelal bevoorrad met vervuilende dieselveertuigen. Om de leefbaarheid en het winkel- en verblijfsklimaat in de stad te verbeteren en de overlast te beperken, hebben 29 gemeenten de ambitie tot invoering of een besluit tot invoering van een nul-emissiezone genomen.

De volgende basisafspraken zijn vastgelegd in de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek⁶⁷ en gelden voor de introductie van een nul-emissiezone:

- > Alle nieuwe bestel- en vrachtauto's die vanaf 1 januari 2025 op kenteken worden gezet moeten nul-emissie aan de uitlaat zijn om de nul-emissiezone in te mogen;
- > Alle bestel- en vrachtauto's die de nul-emissiezone inrijden moeten vanaf 1 januari 2030 nul-emissie zijn;

Gemeenten kondigen minimaal vier jaar voor de invoering de ligging en omvang van de nul-emissiezone aan. Dit is belangrijk om vroegtijdig aan iedereen duidelijkheid te geven. Om de overstap voor ondernemers haalbaar te maken, geldt er een overgangsregeling voor het invoeren van de nul-emissiezones door een aanpassing van het RVV 1990⁶⁸. Het traject tot invoering van de nul-emissiezones wordt ondersteund door een subsidieregeling vanuit de rijksoverheid waarmee de aanschaf van emissieloze bestel- en vrachtauto's wordt gestimuleerd. De nul-emissiezone geldt alleen voor stadslogistiek en niet voor particulieren. Particulieren kunnen daarom bij de gemeente een ontheffing aanvragen voor hun bestel- of vrachtauto, mits zij aan kunnen tonen dat het voertuig niet bedrijfsmatig gebruikt wordt. Daarnaast geldt dat, net als bij de milieuzones, voor specifieke voertuigen een vrijstelling of een ontheffing kan worden afgegeven.

De nul-emissiezone voegt een aanvullend middel toe om klimaat- en luchtkwaliteitsdoelstellingen te realiseren. Zo zijn er al in een aantal Nederlandse gemeenten milieuzones. Daarnaast kennen veel gemeenten bepaalde binnenstadregimes met venstertijden voor laden en lossen en toegang voor motorvoertuigen. Het ontwerpbesluit wijziging RVV nul-emissiezone taxi en nieuw verkeersbord voorziet in een vervanging van de bestaande verkeersborden van milieuzones en nul-emissiezones door één verkeersbord dat een geslotenverklaring aangeeft voor voertuigen in verband met emissie-eisen. Dit zorgt er echter niet voor dat er geen overlap zal zijn met de bebording die het binnenstad regime regelt en gelijklopen aan de nul-emissiezone. Hierdoor kan een onoverzichtelijke situatie ontstaan voor chauffeurs en handhavers. Juridisch ontstaat immers het conflict dat het binnenstad regime (C1/G7) specifiek verkeersgebruik toestaat dat met de nul-emissie regime wordt verboden en vice versa.

⁶⁷ Uitvoeringsagenda Stadslogistiek (2021): Op weg naar zero-emissie, 9 februari 2021.

⁶⁸ Besluit van 29 juni 2023 tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 in verband met de tijdelijke voorwaarden en overgangsbepalingen van nul-emissiezones (Tijdelijk besluit nul-emissiezones) (Stb. 2023, 241)



Er bestaat een breed gedragen wens onder wegbeheerders (en terrein beherende organisaties) voor regelgeving en bebording om meer genuanceerd bepaalde typen verkeer te kunnen toelaten op wegen en (brom)fietspaden. Daarin voorziet het RVV onvoldoende. Daarom bedienen zij zich van bordencombinaties, zoals C9 met onderbord 'alleen voor tractoren'. Dit dekt de situatie juridisch af, maar draagt niet bij aan de uitlegbaarheid en de handhaafbaarheid van de verkeerswetgeving. Voor toelating op (brom)fietspaden wordt veelal gewezen naar het Belgische systeem, waar wordt uitgegaan van één voertuigcategorie voor bromfietsen, met daarin onderscheid tussen verschillende klassen (25 km/u, 45 km/u en speedpedelec). Dit onderscheid wordt geduid op de bebording met een enkele letter.

Verkeersbesluiten voor het plaatsen of verwijderen van verkeerstekens

De verplichting aan wegbeheerders om een formeel verkeersbesluit te nemen bij het plaatsen of verwijderen van de daartoe geselecteerde verkeerstekens en bewegwijzering is een belangrijke waarborg van de vrijheid van verkeer. Er is geen toezicht op wegbeheerders om te bezien of de benodigde verkeersbesluiten altijd en op correcte wijze worden genomen. In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is in 2021 een externe analyse uitgevoerd op de genomen verkeersbesluiten bij het ombouwen van kruispunten naar rotondes in de periode 2016-2020. Dit door een vergelijking te maken tussen situaties waar een feitelijke aanpassing van de weg had plaatsgevonden die vragen om een verkeersbesluit en de vindbaarheid van de betreffende besluiten op de in het BABW voorgeschreven publicatieplaats. Naar schatting was daarbij in 25% van de gevallen geen verkeersbesluit genomen of ter inzage gelegd.

Op opengestelde eigen wegen (die wel openstaan voor het openbaar verkeer, maar geen openbare wegen in zin van de Wegenwet zijn) kan ook op grond van artikel 461 Wetboek van Strafrecht - dus zonder verkeersbesluit of ander bestuursrechtelijk besluit- toegangsbeperkingen of afsluitingen worden ingesteld. Daarbij is het voor weggebruikers en andere belanghebbenden niet op voorhand duidelijk op welke wegen de bescherming via het nemen van een verkeersbesluit geldt. Ook ligt de bewijslast bij degene die zich op die openbaarheid van wegen beroept om die openbaarheid -en de daarmee samenhangende bescherming van de vrijheid van het verkeer- juridisch aannemelijk te maken. Door de beperkte beschikbaarheid en actualiteit van wegenleggers is het in de praktijk vaak lastig voor belanghebbenden om aanspraak te maken op deze bescherming⁶⁹.

In de praktijk blijkt dat bij het nemen van verkeersbesluiten verschillende onderdelen van de wetsfamilie met elkaar interacteren op een manier die de uitvoering in de weg staat. Wegbeheerders

⁶⁹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#/details?id=ECLI:NL:RBGEL:2023:6588>

lopen ertegenaan dat de reikwijdte van de verplichting en te doorlopen procedure zowel deels in de WVV, als in het BABW geregeld is. Met name de overlap en inconsistenties tussen artikel 15 uit de WVV waarin wordt bepaald welke bordencategorieën verkeersbesluit-plichtig zijn en de nadere concretisering in artikel 12 BABW wordt daarbij vaak genoemd. Dit leidt bijvoorbeeld tot het onnodig nemen van verkeersbesluiten bij het plaatsen van borden over adviessnelheden (A4). Ook de parallelle processen die moeten worden doorlopen vanuit enerzijds de WVV en het BABW en anderzijds de Wegenwet bij het verplaatsen van een komgrens en het separate verkeersbesluit dat moet worden genomen om de maximumsnelheid te kunnen aanpassen, frustreren in de uitvoering.

Daarnaast lijkt het overleg tussen handhaver en wegbeheerder, conform artikel 24 van het BABW, steeds minder vaak te leiden tot een gedeeld beeld over het te nemen verkeersbesluit. Deze ontwikkeling is voornamelijk te zien bij verlaging van de maximumsnelheid tot onder de snelheidsklasse waarvoor de weg is ingericht. Het advies vanuit de politie dit niet te doen wordt dikwijls genegeerd. Wettelijk gezien kan dit, het advies is immers vrijblijvend. Maar in de praktijk brengt dit wel vaak de implicatie met zich mee dat de politie het niet redelijk acht om te handhaven.

Rijopleidingen en -examens

De focus van de WVV en de onderliggende regelgeving ligt op de praktijk- en theorie-examens. Deze zijn in internationaal perspectief dan ook van hoge kwaliteit en hebben een positief effect op de verkeersveiligheid. Na succesvol afleggen van het examen zijn er beperkte mogelijkheden om de rijvaardigheid van rijbewijshouders te monitoren en waar nodig bij te sturen. Dit is alleen noodzakelijk wanneer er een medische indicatie voor is of op last van de politie, bijvoorbeeld na het begaan van een serieuze verkeersovertreding. Voor het gros van de bezitters van een rijbewijs is er geen motief om actief hun kennis over de verkeersregels en rijvaardigheid bij te houden. Vanuit verschillende betrokkenen worden zorgen geuit over de kennis van de verkeersregels onder Nederlandse bestuurders.

De inhoud van de examens is in detail geregeld in de Regeling rijonderricht motorrijtuigen 2009. Dit borgt de uniformiteit en kwaliteit van de examens. Tegelijkertijd beperkt het de bewegingsvrijheid van het CBR om snel aanpassingen door te kunnen voeren om de validiteit van met name theorie-examens te borgen, bijvoorbeeld door te werken met open vragen om fraude tegen te gaan.

Rijopleidingen, met name die voor het algemeen rijbewijs B, zijn in Nederland nauwelijks gereguleerd. Het beleidsmatige idee is dat door de strikte regulering van de examens, geen aanvullend toezicht op de opleiding nodig is. De knelpunten die dit met zich meebrengt zijn onderzocht door de commissie Roemer en vervat in het rapport *“Van rijles naar rijonderwijs, Advies Verbetering Autorijscholenbranche”*. Dit rapport stamt uit 2021 en de aanbevelingen worden nu nog in de praktijk gebracht. Het is te vroeg om hierover een aanvullend oordeel te geven.

Afgifte van rijbewijzen

De uitgifte van een rijbewijs gaat over veel schijven. Nadat iemand is geslaagd voor het praktijkexamen geeft het CBR een rijbewijsbeschikking uit. Deze handeling wordt geregistreerd in het rijbewijsregister, dat wordt beheerd door de RDW. De geslaagde persoon kan zich vervolgens melden bij de gemeente voor de laatste checks en het in ontvangst nemen van het fysieke rijbewijs. Hoewel het proces complex is, gaat het in de meeste gevallen goed. Bij afwijkingen in het proces is het echter lastig uitlegbaar richting de burger tot wie zij zich moeten wenden om het probleem opgelost te krijgen. Dit was bijvoorbeeld het geval voor Oekraïense vluchtelingen die hier hun rijbewijs wilden verlengen en andere buitenlanders met aantekeningen op hun rijbewijs. Het CBR en de RDW werken

actief samen om zoveel als mogelijk gezamenlijk te communiceren richting burgers zodat zij ondanks de versnippering van taken achter de schermen, voorzien worden van handelingsperspectief.

6.3 Tussenconclusies

Tijdens de interviews is er waardering uitgesproken voor de bijdrage van de concrete gedragsregels in hoofdstuk 2 paragraaf 1 van de WVV en de doorvertaling naar praktische verkeersregels in het RVV. Deze zijn grotendeels goed uitlegbaar en handhaafbaar en effectief in het beïnvloeden van positief verkeersgedrag dat ten goede komt aan de verkeersveiligheid en het beschermen van weggebruikers en passagiers.

Het uitgangspunt van deregulering in met name het RVV geeft de weggebruiker de mogelijkheid daar waar mogelijk te handelen naar eigen inzicht. Daarmee draagt het positief bij aan de vrijheid van het verkeer. De verplichting voor het nemen van een gemotiveerd verkeersbesluit bij het plaatsen van gebod of verbod, is een belangrijke waarborg dat deze vrijheid intact blijft.

Tijdens de interviews worden er ook kritische blikken geworpen op de wettelijke eisen waaruit punten voor verbetering kunnen worden gehaald:

- / Het verkeer is een complexe en dynamische samenloop van reisbewegingen. Het is een utopie om te denken dat voor elke situatie die kan ontstaan tussen verkeersdeelnemers een passende regel bedacht kan worden. Toch bestaan er nu nog basale verkeerssituaties waarbij de wet niet voorziet (bijv. vervallen van werking borden na een kruising, eenduidige voorrangregels rond uitritconstructies, uitwijken bij linkslopende voetgangers en betekenis van symbolen op onderborden). Het integrale en consistente karakter van de wet kan worden verbeterd door deze in te vullen.
- / Het gedrag van weggebruikers is sinds inwerkingtreding van de Wegenverkeerswet in 1994 veranderd. Door de bank genomen leven Nederlanders meer geïndividualiseerd en zijn daarmee minder bereid de regels op te volgen, wat leidt tot meer 'huftergedrag'. De bestaande ruimte in de verkeersregels voor eigen inzicht en verantwoordelijkheid geeft tegelijkertijd ruimte voor uiting van dit gedrag. Hetgeen een negatief effect kan hebben op realisatie van de maatschappelijke hoofddoelstellingen zoals het waarborgen van de verkeersveiligheid. De doeltreffendheid van de wet kan verhoogd worden door deze ruimte te verkleinen.
- / De verkeersexamens in Nederland zijn van hoge kwaliteit en dragen bij aan de verkeersveiligheid. Om de rijopleidingen van een meer gelijkmatig niveau te krijgen worden verbetermaatregelen genomen.
- / Na succesvol afleggen van het rijexamen is er geen motief meer om de opgedane kennis en vaardigheden actief bij te houden. Dit leidt tot zorgen over de kennis van de verkeersregels bij weggebruikers. Dit kan in de praktijk leiden tot onbewuste overtreding van de regels, waardoor gevaarlijke situaties kunnen ontstaan. De doeltreffendheid van het bestaande juridische kader kan worden vergroot door meer aandacht voor (re-)educatie, eventueel door deze wettelijk te verankeren in de Wegenverkeerswet.
- / Het nemen van een goed onderbouwd verkeersbesluit kan in potentie complex zijn, zeker voor een kleine gemeente met beperkte capaciteit, kennis en kunde. Om het proces van het verkeersbesluit niet nodeloos ingewikkeld te maken verdient het de aandacht om overlap en

inconsistenties tussen de WWV en BABW (bijv. in welke situaties een verkeersbesluit moet worden genomen) te reduceren.

- / De inconsistenties tussen de WWV en de Wegenwet, de BABW en het RVV raken de juridische kwaliteit van het wettelijk stelsel. Ze leiden tot ontoegankelijkheid en een gebrek aan rechtszekerheid doordat gebruikers niet goed weten waar ze aan toe zijn. Verkeerstekens zonder grondslag in het RVV zijn namelijk niet handhaafbaar.
- / Wegbeheerders ervaren veel vrijheid om de weg in te richten in lijn met de lokale behoefte. Dit leidt enerzijds tot inconsistente toepassing van de verkeersregels en anderzijds tot een wildgroei aan (onder)borden. Deze vrijheid wordt deels gevonden in het grote aantal richtlijnen dat van toepassing kan zijn op een verkeerssituatie. Meer publiek toezicht op enerzijds de ontwikkeling van de richtlijnen en anderzijds de uitvoering door wegbeheerders vergroot de consistentie tussen de inrichting van verschillende wegen.

/ 7

Toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk lichten wij onze bevindingen over de artikelen voor toezicht en handhaving in meer detail toe. Dit doen wij door in paragraaf 7.1 eerst een beschrijving te geven van de reikwijdte en werking van de artikelen. In paragraaf 7.2 beschrijven wij onze bevindingen uit de gehouden interviews. Als laatste presenteren wij een overzicht van onze tussenconclusies.

7.1

Reikwijdte en werking wetgeving

Het toezicht op en de handhaving van de Wegenverkeerswet zijn van groot belang om ervoor te zorgen dat weggebruikers zich aan de regels houden en de verkeersveiligheid wordt gewaarborgd. Toezicht vindt plaats met behulp van politiecontroles, automatische controlesystemen en boa's. Er zijn verschillende mogelijkheden om de regels te handhaven, zowel via het strafrecht (bijv. boetes en eventueel rij-ontzegging) als via het bestuursrecht (bijv. cursussen en onderzoeken). Ook de ILT heeft een rol in toezicht en handhaving van de Wegenverkeerswet. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om toezicht op voertuigeisen, naleving van de regels omtrent rijbewijzen en de rij- en rusttijden. In dit hoofdstuk worden de artikelen over handhaving ingedeeld volgens drie onderdelen: weggebruikers, voertuigen en weginrichting.

Weggebruikers

De weggebruikers worden door de wet onder andere geacht te beschikken over een geldig rijbewijs, kentekenbewijs en gekeurd voertuig. Hiermee kan worden aangetoond dat zij bepaalde rijvaardigheid bezitten en dat hun voertuig aan de juiste technische vereisten voldoet. In de wet staan mogelijkheden tot het opleggen van een rijverbod, wanneer er niet voldaan wordt aan het overleggen van de bewijsstukken. Het toezicht op de registers vindt plaats door de RDW en de politie is belast met de opsporing en handhaving. Het CBR neemt maatregelen binnen het bestuursrecht na melding van de politie.

Ook staan in de wet bepalingen die betrekking hebben op het beïnvloeden van gedrag in het verkeer. Zo is het voor iedereen die aan het verkeer deelneemt verboden zich zodanig te gedragen dat een aan zijn schuld te wijten verkeersongeval plaatsvindt waardoor een ander wordt gedood of waardoor een ander zwaar lichamelijk letsel wordt toegebracht of zodanig lichamelijk letsel dat daaruit tijdelijke ziekte of verandering in de uitoefening van de normale bezigheden ontstaat (art 6). Ook staan gedragingen die niet worden getolereerd, zoals het schenden van de verkeersregels (art. 5a) en het rijden onder invloed (art. 8 en art. 162). De politie is belast met de handhaving.

De WVV kent een duaal stelsel, bestaande uit zowel strafrechtelijke sancties als bestuursrechtelijke maatregelen.

Handhaving via het bestuursrecht

Bij lichte verkeersovertredingen, zoals door rood licht rijden, een parkeerovertreding of een milieuzone overtreding, treden bestuursrechtelijke sancties in werking via de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), ook bekend als de Wet Mulder.⁷⁰

De meerderheid van de vernomen verkeersovertredingen wordt gehandhaafd op grond van deze Wet Mulder. Deze wet is in 1989 geïntroduceerd met als doel om de vervolging van lichte overtredingen efficiënter te maken. De meeste verkeersovertredingen op dit gebied worden op basis van het kenteken geconstateerd. Ter illustratie: in 2016 was 96% van de Mulderovertredingen vastgelegd op basis van kenteken.⁷¹ De kentekenhouders worden dan verantwoordelijk gesteld voor de overtreding die met hun voertuig is begaan, zelfs al kan diegene bewijzen niet de bestuurder te zijn geweest tijdens het begaan van de overtreding.⁷² De kentekenhouders kunnen overigens wel zelf proberen de schade te verhalen op de bestuurder.

Handhaving via het strafrecht

Bij zwaardere verkeersovertredingen of -misdrijven, zoals het rijden zonder rijbewijs, het onder invloed rijden of het vervalsen van een rijbewijs, vindt een strafrechtelijke procedure plaats die kan leiden tot een boete, rijontzegging of zelfs een gevangenisstraf. De politie constateert overtredingen en spoort misdrijven op, waarna het Openbaar Ministerie beslist of wordt overgegaan tot strafrechtelijke vervolging. De rechter oordeelt uiteindelijk of verdachte ook daadwerkelijk schuldig is en welke straf daarbij past. In hoofdstuk XI 'Strafbepalingen' van de WVV is vastgelegd welke straffen ten hoogste kunnen worden opgelegd voor overtredingen en misdrijven die in hoofdstuk II 'Verkeersgedrag' zijn beschreven. Naast het strafrechtelijk traject, kan een mededeling van de politie aan het CBR ook tot een onderzoek of cursus leiden via het bestuursrecht. In het geval dat een rijbewijs strafrechtelijk in beslag wordt genomen, heeft de RDW de taak dit rijbewijs te bewaren. Zij geven vervolgens deze informatie door aan het CBR.⁷³

Handhaving via zowel het bestuursrecht als het strafrecht

In de Wegenverkeerswet kan daarom ook zowel via het strafrecht als via het bestuursrecht worden gehandhaafd. Dit kan voorkomen als een (beginnende) bestuurder door de politie aangehouden wordt met alcohol en/of drugs op of als de bestuurder onveilig rijgedrag vertoonde.

Naast straffen, kent de WVV de volgende bestuursrechtelijke maatregelen via het CBR:

- de educatieve maatregel, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de lichte educatieve maatregel alcohol en verkeer (LEMA), de educatieve maatregel alcohol en verkeer (EMA), de cursus gedrag en verkeer (EMG) en sinds 1 april 2023 ook de korte cursus gedrag en verkeer (LEMG) en de cursus drugs en verkeer (EMD); en
- het onderzoek naar de rijvaardigheid- en rijgeschiktheid.

⁷⁰ SWOV, Wat is het verschil tussen een administratieve boete en een strafrechtelijke procedure? Webpagina:

<https://swov.nl/nl/fact/verkeershandhaving-wat-het-verschil-tussen-een-administratieve-boete-en-een-strafrechtelijke>

⁷¹ SWOV, 2017. Progressief boetestelsel en verkeersveiligheid, beschikbaar via: <https://swov.nl/system/files/publication-downloads/r-2017-03.pdf>

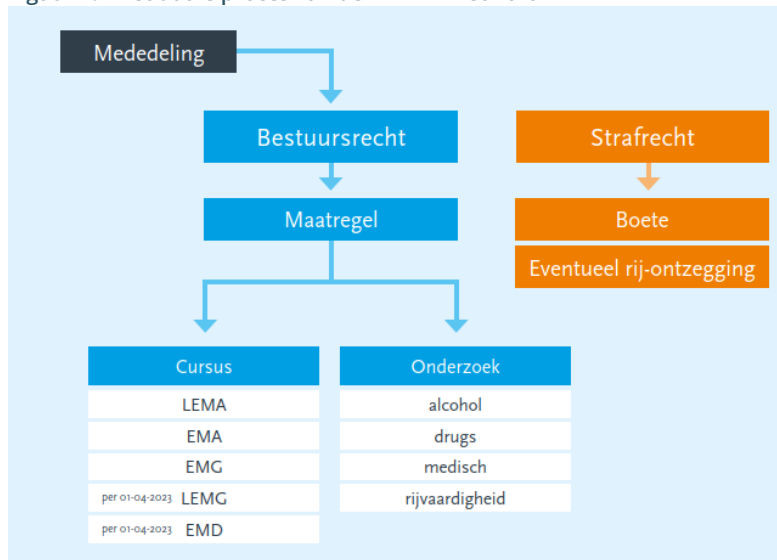
⁷² M. Blom, G. Weijters & D. Blokdijk, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum: Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018. *Achtergronden en recidive van Mulderovertreders*. Beschikbaar via:

https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/208/Cahier_2018-13_2756a_Volledige_tekst_tcm28-348785.pdf?sequence=2&isAllowed=y

⁷³ Mr. Rob Bindels, 2020. Stand van zaken recidiveregeling voor rijden onder invloed, ANWB Verkeersrecht 2020-5. Beschikbaar via: <https://www.verkeersrecht.nl/artikel/vr-202073-stand-van-zaken-recidiveregeling-voor-rijden-onder-invloed>

Onderstaand schema laat het duale proces in het kort zien.

Figuur 7.1 Het duale proces van de WWV in het kort



Bron: CBR Fact sheet

Het doel van de educatieve maatregel is deelnemers leren waarom bepaalde gedragingen en verkeer niet samengaan. De kosten van de cursus (variërend van 650 tot zo'n 1250 euro) en tijd (twee tot vier dagdelen) worden in rekening gebracht bij de overtreder. De onderzoeken naar rijvaardigheid en rijgeschiktheid zijn gericht op de beoordeling of iemand nog veilig de weg op kan. De kosten voor de onderzoeken lopen uiteen van zo'n 400 tot zo'n 1400 euro.

Als een persoon de maatregel van het CBR niet opvolgt of het onderzoek diegene als ongeschikt verklaard, kan het CBR het rijbewijs als ongeldig verklaren via de bestuursrechter.⁷⁴ Het rijbewijs wordt dan in het rijbewijzenregister van de RDW als ongeldig aangemerkt. De persoon moet het rijbewijs dat ongeldig is verklaard zelf opsturen naar het CBR. Het CBR heeft niet de bevoegdheid om ongeldige rijbewijzen op te eisen. Het CBR stuurt wekelijks een overzicht van welke rijbewijzen ongeldig zijn verklaard naar de politie. De politie kan dan zorgen voor handhaving voor rijden zonder rijbewijs, mocht deze persoon toch de weg op gaan.

Een voorbeeld van zowel strafrechtelijke (art. 175-184) als bestuursrechtelijke sancties (art. 130-134) kan voorkomen bij het rijden onder invloed. De bestuurder wordt via het strafrecht vervolgd zodat een passende straf kan worden opgelegd, terwijl via het bestuursrecht maatregelen kunnen worden genomen die zien op een voorkomen van herhaling, bijvoorbeeld door het opnieuw beoordelen van de rijgeschiktheid van een bestuurder.⁷⁵ Overigens is het onderscheid tussen bestraffend, leedtoevoegend strafrecht en herstel- of preventiegericht bestuursrecht niet zwart-wit. Beide sporen streven beide doelen in verschillende mate na en vullen elkaar aan.

⁷⁴ Mr. Rob Bindels, 2020. *Stand van zaken recidiveregeling voor rijden onder invloed*, ANWB Verkeersrecht 2020-5. Beschikbaar via: <https://www.verkeersrecht.nl/artikel/vr-202073-stand-van-zaken-recidiveregeling-voor-rijden-onder-invloed>

⁷⁵ Andersson Elffers Felix & Ecorys, 2023. *Integrale aanpak Rijden onder Invloed: Aanzet tot een programmaplan*.

Handhaving met het duale systeem bij de beginnersregeling

Voor beginners is er sinds 2022 de beginnersregeling ingevoerd (WVW artikel 130 e.v.). Deze regeling heeft als doel sneller actie te kunnen ondernemen bij beginnende bestuurders die herhaald ernstige verkeersovertredingen begaan. De beginnersregeling heeft de vorm van een puntenrijbewijs. Als een beginnende bestuurder staande wordt gehouden door de politie na het begaan van een in de regeling genoemd ernstig verkeersdelict, en de bestuurder is daarvoor onherroepelijk veroordeeld, dan wordt een punt toegekend. Dit punt wordt geregistreerd door het OM in het register overtredingen beginnende bestuurder (ROBB). Lichtere verkeersovertredingen, die administratiefrechtelijk worden afgedaan via de Wahv, vallen niet onder de beginnersregeling. Na het toekennen van twee punten vindt een rijvaardigheidsonderzoek plaats bij het CBR. Als op basis van het onderzoek naar de rijvaardigheid blijkt dat de beginnende bestuurder niet over de vereiste rijvaardigheid beschikt of in het geval dat de beginnende bestuurder niet aan het onderzoek meewerkt, wordt het rijbewijs ongeldig verklaard.

Voertuigen

Bij het toezicht en de handhaving op voertuigen gaat het in de Wegenverkeerswet enerzijds om het toezicht op en de handhaving op de typen voertuigen die op de weg mogen rijden. Anderzijds gaat het om het toezicht op en de handhaving op individuele voertuigen. Deze paragraaf gaat hier nader op in.

Naleving van typegoedkeuring bij de introductie van een nieuw voertuig

Bij de introductie van een nieuw voertuig, vindt door de RDW de typegoedkeuring plaats. Dit doet de RDW aan de hand van nationale en EU-vereisten die buiten de wet zijn vastgelegd in EU-verordeningen en ministeriële regelingen. Als een nationale typegoedkeuring of een VN/ECE-goedkeuring is verleend, moet degene aan wie de goedkeuring verleend is, alle noodzakelijke medewerking verlenen voor de controles op de conformiteit van de productie (art. 25). Als sprake is van een ernstig gevaar voor de gezondheid, de veiligheid, het milieu of andere aspecten van de bescherming van het openbaar belang, of als blijkt dat het voertuig niet voldoet aan de voor goedkeuring gestelde eisen, moet een fabrikant het product uit de handel nemen of terugroepen (art. 27). Bij ministeriële regeling is dit aspect verder uitgewerkt. Overtredingen van de regels, bijvoorbeeld het ontbreken van een goedkeuring of het gebruiken van een vervalste goedkeuring, zijn een economisch delict. De ILT kan daar zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk tegen optreden.

Toezicht op de keuringsinstellingen van voertuigen

De RDW legt verantwoording af aan de minister op het gebied van taakuitoefening en tarieven (zie ook paragraaf 5.1). Dit gebeurt jaarlijks, maar ook in een onafhankelijk uitgevoerde periodieke evaluatie die ook naar de Tweede Kamer gestuurd wordt. De laatste periodieke evaluatie over de RDW is recentelijk uitgevoerd.⁷⁶

Verplichtingen op het vastleggen van kentekens van voertuigen in het register

De RDW is verantwoordelijk voor het beheer van het kentekenregister (art. 42, art. 126). De fabrikant van kentekenplaten is verplicht om gegevens vast te leggen in dit register. Het toezicht op het register is belegd bij de ambtenaren van de RDW (m.n. art. 42). Wanneer door fabrikanten niet aan de verplichtingen voldaan wordt, kan de RDW via het bestuursrecht maatregelen nemen.

⁷⁶ PWC, 2022. 5e wettelijke evaluatie RDW. Beschikbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-348d35401d408fcb8ee1c2532fa21fe4ebf446a7/pdf>.

Verplichting tot het hebben van een APK

Voor eigenaren van voertuigen kan het niet tijdig laten keuren van een voertuig leiden tot bestuursrechtelijke handhaving door de RDW. De RDW kan dan administratieve maatregelen nemen, zoals het sturen van een waarschuwing, het opleggen van een boete, of het schorsen van het kenteken. Ook de politie heeft een rol in de handhaving van de APK-regels. Tijdens verkeerscontroles kan de politie controleren of een voertuig een geldige APK heeft. Als een voertuig niet aan de APK-verplichting voldoet, kan de politie optreden. Dit kan resulteren in het uitschrijven van een boete aan de eigenaar en in sommige gevallen kan het voertuig aan de kant worden gezet totdat aan de APK-verplichting is voldaan.

Het hebben en goed zichtbaar zijn van een kentekenplaat

Art. 40 WVV stelt het verplicht dat er op motorrijtuigen (of een gekoppelde aanhangwagen) zichtbaar kentekenplaten aanwezig moeten zijn. Nadere regels zijn in een algemene maatregel van bestuur vastgelegd.⁷⁷ De politie is belast met de handhaving hiervan. Bij de afwezigheid van een kentekenplaat kan een wielklem worden geplaatst en het voertuig in beslag worden genomen (art. 174). Naast de politie, speelt de RDW een rol in de handhaving, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de registratie van motorvoertuigen en het uitgeven van de kentekens.

Gemeentelijke bevoegdheden bij toezicht en handhaving

De gemeente is bevoegd tot het overbrengen en in bewaring stellen van een op een weg staand voertuig (art. 170) wanneer dit gevolgen heeft voor de veiligheid van de weg, het belang van de vrijheid van het verkeer of het vrijhouden van aangewezen weggedeelten en wegen.

Weginrichting

Voor de weg en de weginrichting gaat de wet met name in op waar zaken geregeld moeten zijn. Zo wordt in de wet vastgelegd dat er bij algemene maatregel van bestuur regels worden vastgesteld over het toepassen van verkeerstekens en onderborden, het treffen van maatregelen op of aan de weg tot wijziging van inrichting van de weg, het aanbrengen of verwijderen van voorzieningen ter regeling van het verkeer en het verwerken van kentekengegevens van voertuigen op of aan de weg met behulp van een technisch hulpmiddel (art. 14). Bij ministeriële regeling worden nadere regels vastgesteld over het toepassen van verkeerstekens en onderborden en voorschriften vastgesteld over de inrichting, de plaatsing, de kleur, de afmeting en het materiaal van verkeerstekens en onderborden, en de inzet van een technisch hulpmiddelen. De plaatsing of verwijdering van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen verkeerstekens, en onderborden voor zover daardoor een gebod of verbod ontstaat of wordt gewijzigd, gebeurt krachtens een verkeersbesluit. Maatregelen op of aan de weg tot wijziging van de inrichting van de weg of tot het aanbrengen of verwijderen van voorzieningen ter regeling van het verkeer gebeuren krachtens een verkeersbesluit, als de maatregelen leiden tot een beperking of uitbreiding van het aantal categorieën weggebruikers dat van een weg of weggedeelte gebruik kan maken.

⁷⁷ Regeling kentekens en kentekenplaten, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009071/2021-01-05>.

7.2 Bevindingen

Hieronder beschrijven we onze bevindingen uit de interviews volgens dezelfde driedeling die hierboven is gemaakt.

Weggebruikers

Mogelijkheden om toezicht te houden op verkeersgedrag

Over het algemeen wordt ervaren dat de overtredingen van wettelijke bepalingen detecteerbaar zijn, zo komt naar voren uit de interviews. Wel wordt er gewezen op een aantal aandachtspunten:

- De uitbreiding ernstige verkeersdelicten (Art. 5a en art. 6 WVV), waarmee roekeloos rijgedrag makkelijker aan te pakken is, wordt gewaardeerd. Tegelijkertijd worden er in de wet onduidelijkheden opgemerkt. Zo wordt er aangegeven dat er veel impliciet verondersteld wordt in de WVV en niet herleidbaar is tot de wet- en regelgeving. In art. 5, bijvoorbeeld, wordt gesproken van 'gevaarlijk' gedrag, maar de definitie hiervan is niet duidelijk waardoor handhaving bemoeilijkt wordt. Ook wordt benoemd dat artikel 5 overlapt met het RVV en dat hier vrijwel hetzelfde is opgeschreven. Anderzijds wordt aangegeven dat artikel 5 juist een kapstokbepaling is, waarop teruggevallen kan worden als andere bepalingen onvoldoende houvast bieden.
- Voor art. 7 WVV geldt nu volgens een van de personen die wij hebben gesproken een te ruime inkeertermijn (12 uur) (artikel 184 WVV). Volgens de gesproken persoon wordt deze tijd nu vaak gebruikt om te ontnuchteren. Er wordt in het interview een suggestie gedaan om de inkeertermijn in te korten naar 2 uur.
- Tijdens de interviews werden daarnaast kwesties genoemd die momenteel moeilijk te detecteren en daardoor lastig handhaafbaar zijn. Dit zijn o.a. lachgasproblematiek, spookvoertuigen (voertuigen die niet traceerbaar zijn) en afleiding in het verkeer (bijvoorbeeld telefoongebruik).
- Verder wordt aangegeven dat in de wettekst lang niet altijd wordt verwezen naar de exacte naamgeving van onderliggende regelgeving.

Centrale registers voor toezicht en handhaving worden gewaardeerd

Wat betreft de controle van rijbewijzen en kentekenbewijzen, wordt in de interviews aangegeven dat registers voor rijbewijzen en kentekenbewijzen helpen bij het detecteren en sanctioneren. De registercontrole wordt dan ook in de interviews benoemd als heel effectief en efficiënt. Het leidt tot lastenvermindering bij handhaving door de politie.

Bestuurlijke handhaving via de Wet Mulder

De Wet Mulder wordt over het algemeen als snel en efficiënt ervaren door de personen die wij gesproken hebben. De wet verlicht de administratieve lasten voor handhavende instanties omdat het niet nodig is om alle zaken per definitie via de rechter af te handelen.

Er zijn inmiddels diverse bedrijven actief die op basis van 'no cure no pay' bezwaar en/of beroep aantekenen voor de burger. Recentelijk heeft de kantonrechter in Den Haag echter besloten om een einde te maken aan de hoge proceskostenvergoeding van deze bedrijven.⁷⁸ Ook in de politiek wordt

⁷⁸ RTL-nieuws, 28 maart 2023. Beschikbaar via: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5374294/verkeersboetes-door-bedrijfs-bij-rechter>; Rechtbank Den Haag, 17 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3370.

inmiddels de vraag gesteld of het bedrag dat deze bedrijven ontvangen aan proceskosten niet omlaag moet.⁷⁹

Het duale systeem in de praktijk: toezicht en handhaving via bestuursrecht en via strafrecht

Het duale systeem, waarbij verkeersovertredingen op twee manieren kunnen worden afgehandeld, via het bestuursrecht en via het strafrecht, zorgt voor complexiteit, blijkt uit de interviews. Het samenspel vereist afstemming tussen verschillende partijen in de uitvoering, hier zijn nog verbeteringen mogelijk. Dit geldt onder meer voor de twee betrokken ministeries: het ministerie van IenW en het ministerie van JenV. Die hebben samen een verantwoordelijkheid in het beleid, en dus ook in de vormgeving van toezicht en handhaving.

Dit beeld wordt bevestigd in een rapport over de opzet voor een programmaplan Rijden onder Invloed.⁸⁰ Het rapport geeft aan dat het duale stelsel met zowel een straf- als bestuursrechtelijke traject bij rijden onder invloed als complex wordt ervaren bij de betrokken stakeholders, handhavers en bestuurders. Aangezien de twee trajecten naast elkaar kunnen plaatsvinden, met betrokkenheid van meerdere partijen, komt het voor dat partijen niet van alle trajecten, en daarmee maatregelen, op de hoogte zijn.⁸¹ Ook uit de evaluatie van de beginnersregeling uit 2018 kwam dit naar voren. Ten aanzien van de uitvoeringspraktijk van de beginnersregeling toonde het onderzoek aan dat de onderliggende gedragsprincipes in orde zijn, maar dat de praktische uitvoering lastig is.⁸² In een navolgend onderzoeksrapport uit 2021 werd overigens aangegeven dat de indruk bestond dat de doorgevoerde verbeteringen na het evaluatierapport ervoor zorgden dat de processen verbeterd waren.⁸³

In een van de interviews werd daarnaast aangegeven dat er steeds meer aandacht is voor het goed voorlichten van de burger op het gebied van het duale stelsel. Zo wordt de communicatie vanuit de klantcontactcentra van de RDW, het CBR en het OM steeds beter op elkaar afgestemd is de indruk. Er wordt aangegeven dat er winst te behalen valt door het eenduidig uitleggen van de taken en de verantwoordelijkheden van de verschillende instanties richting de burger.

Het samenspel van ketenpartners in het toezicht en de handhaving functioneert niet optimaal

Er is ruimte voor verbetering in de samenwerking tussen de politie en het CBR. Bijvoorbeeld bij de mededeling rijvaardigheid, waarbij de politie melding doet richting het CBR over het rijgedrag van een bestuurder. De politie stuurt veel minder mededelingen waarvoor een Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer of een vorderingenonderzoek naar drugs opgelegd kan worden aan het CBR dan dat er processen-verbaal zijn. Het CBR ontvangt nu zo'n 3.000 keer per jaar een mededeling over het gedrag.⁸⁴ Dit zou mede worden veroorzaakt door de kosten voor de betrokkene van dergelijke bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen.⁸⁵ Er wordt zowel in de eerdergenoemde kamerbrief als in het eerder geciteerde artikel op de website van het CBR aangegeven dat agenten zich beter bewust zouden moeten zijn van het doel van de maatregelen. De educatieve maatregelen zijn niet bedoeld als straf, maar om herhaling van alcohol of drugs in het verkeer of onveilig rijgedrag te

⁷⁹ RLT-nieuws, 28 maart 2023. Beschikbaar via: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5374503/kamer-bezwaar-maken-verkeersboete-maximeren>

⁸⁰ Andersson Elffers Felix & Ecorys, 2023. *Integrale aanpak Rijden onder Invloed: Aanzet tot een programmaplan*.

⁸¹ Andersson Elffers Felix & Ecorys, 2023. *Integrale aanpak Rijden onder Invloed: Aanzet tot een programmaplan*.

⁸² Regioplan, 2018. Evaluatie van de beginnersregeling.

⁸³ Goudappel, 2021. Inventarisatie handhavingsmaatregelen beginnende bestuurders.

⁸⁴ CBR, 2022: CBR en politie: meer aandacht voor verplichte cursus voor verkeersovertreders. <https://www.cbr.nl/nl/over-het-cbr/over/laatste-nieuws/nieuws/cbr-en-politie-meer-aandacht-voor-verplichte-cursus-voor-verkeersovertreders>

⁸⁵ Minister Harbers (IenW): Kamerbrief met beleidsreactie op knelpuntenbrief CBR. Beschikbaar via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6eca1ec28d31e07af33ddbfe960fe6090943ff83/pdf>

voorkomen.⁸⁶ In een reactie op de knelpuntenbrief van het CBR geeft de minister van IenW aan dat het niet de bedoeling is dat de politie zelf afwegingen hierbinnen maakt. Overigens wordt door het CBR verwacht dat met de sinds 1 april 2023 ingevoerde Lichte Educatie Maatregel Gedrag en verkeer (LEMG) en de Educatieve Maatregel Drugs en verkeer (EMD) er vanaf dan een grotere instroom zal zijn.⁸⁷

In het interview met het CBR werd een ander voorbeeld gegeven van moeilijkheden in de praktijk. Wanneer het CBR een bestuurder als ongeschikt heeft verklaard, kunnen zij het rijbewijs ongeldig verklaren. Echter, enkel de politie kan het rijbewijs invorderen en het OM kan het rijbewijs vorderen, wanneer het niet tijdig wordt ingeleverd. Het CBR kan hier zelf niet op handhaven. Dit wordt als een beperking ervaren. Een suggestie van het CBR is om taken en bevoegdheden te clusteren, wat ook tot meer overzicht en collectieve communicatie leidt richting de maatschappij.

Daarnaast wordt in dit interview aangegeven dat de toedeling van taken aan het CBR wettelijk verschillend wordt vormgegeven op verschillende – maar wel vergelijkbare – terreinen en dat dit tot verwarring bij burgers kan leiden. Zo zijn de taken en verantwoordelijkheden voor rijbewijzen anders dan voor bijvoorbeeld vaarbewijzen.

Het aantal overheidsorganisaties dat betrokken is bij het toezicht op en de handhaving van verkeersregels, maakt ook dat burgers niet altijd het goede loket weten te vinden. Het is bijvoorbeeld lastig voor burgers om handhaving te verzoeken voor verkeerssituaties, omdat deze van nature snel weer veranderd zijn. Bij structurele overlast doet zich dan weer het probleem voor dat de politie of gemeente (met boa's) bewogen moet worden om gedurende een langere periode toezicht te houden. Hier is niet altijd de capaciteit voor.⁸⁸

Hoogte van de verkeersboetes

Vanuit de interviews, maar ook vanuit onderzoek en nieuwsberichten⁸⁹, komt naar voren dat de geldboetes (en strafmaten) in het verkeer als disproportioneel worden ervaren ten opzichte van andere overtredingen (winkeldiefstal etc.). Ook wordt aangegeven dat er verschillen in effectiviteit van geldboetes tussen inkomensgroepen zijn. Een citaat hierbij vanuit de interviews is: “sommige groepen met te veel geld tikken gewoon de boete af”. Een mogelijk alternatief dat tijdens een interview wordt voorgesteld is het in beslag nemen van rijbewijzen of voertuigen bij groepen waarbij financiële prikkels minder effectief zijn.

Recidive-aanpak bij het duale systeem

Nederland kent een progressief sanctiesysteem voor recidive van zwaardere overtredingen die via de strafrechtelijke procedure gaan. Bijvoorbeeld voor rijden onder invloed van alcohol recidivereregelingen voor onder andere snelheid, afstand houden, rijden zonder rijbewijs en in de vorm van een puntenrijbewijs voor beginnende rijbewijsbezitters.⁹⁰

⁸⁶ CBR, 2022: CBR en politie: meer aandacht voor verplichte cursus voor verkeersovertreders. <https://www.cbr.nl/nl/over-het-cbr/over/laatste-nieuws/nieuws/cbr-en-politie-meer-aandacht-voor-verplichte-cursus-voor-verkeersovertreders>

⁸⁷ CBR, 2022. Stand van de uitvoering: knelpuntenbrief. Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/documenten/rnl-4aeef83f0835c1aebca77cf41df8269ff6b5337/pdf>

⁸⁸ AKD Benelux Lawyers, 19 mei 2020. Beschikbaar op: <https://handhavingsrecht.nl/wie-handhaaft-er-eigenlijk-bij-verkeersoverlast/>, met als voorbeeld: ABRvS 4 maart 2020 ECLI:NL:RVS:2020:671.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld: Boetestsels in balans | Rapport | Rijksoverheid.nl en OM pleit voor lagere verkeersboetes, maar kabinet verhoogt ze juist | RTL Nieuws

⁹⁰ SWOV, Progressieve sanctiesystemen in het verkeer. Webpagina: <https://swov.nl/nl/factsheet/progressieve-sanctiesystemen-het-verkeer>

Echter wordt er bij overtredingen binnen de Wet Mulder niet anders gehandeld in het geval van recidive.⁹¹ Voor recidive die binnen twee jaar meer dan drie overtredingen begaan die gevaarlijk of hinderlijk zijn was de Recidiveregeling Veelplegers Verkeer vastgelegd.⁹² Deze is echter in 2018 afgeschaft, omdat in de evaluatie van deze regeling naar voren kwam dat de implementatie en uitvoering van de regeling complex is, de uitvoering niet goed verliep en er twijfels bestonden over de effectiviteit.⁹³ Momenteel wordt er dus bij een Mulderovertreding niet gekeken naar het aantal overtredingen dat een bestuurder of kentekenhouder eerder heeft begaan binnen de Wet Mulder.⁹⁴

In diverse interviews wordt melding gemaakt van deze beperking. Een onderzoek naar recidive bij Mulderovertreders uit 2018 vermeldt: “van de Mulderveelplegers heeft meer dan 70% binnen een jaar een nieuwe Mulderovertreding begaan”.⁹⁵ Hierbij wordt vaak een onderzoek van SWOV aangehaald waarin wordt gesteld dat prijselasticiteit een rol speelt in de effectiviteit van verkeersboetes. Het onderzoek toont aan dat er grote voordelen te behalen zijn uit een progressief boetestelsel.⁹⁶

Voor beginnende rijbewijsbezitters en alcoholovertredingen is er al een vorm van een progressief boetestelsel aanwezig in de vorm van een puntenrijbewijs. Voor de overtredingen waarvoor nu recidiveregelingen gelden, is het mogelijk om over te stappen op een progressief boetestelsel. Voor de Mulderovertredingen, waar wel veel recidive voorkomt en een positief effect op verkeersveiligheid verwacht wordt door de invoering van zo’n stelsel, is een overstap niet mogelijk.⁹⁷ De belangrijkste reden hiervoor is dat de Wet Mulder gebruik maakt van kentekenaansprakelijkheid en hierdoor vermelding van overtredingen niet direct persoonsgebonden zijn.

Voertuigen

Doordat het opstellen van de technische- en veiligheidseisen om nieuwe voertuigen toe te laten een langdurig proces is, is er vaak sprake van een periode waarbij voertuigen wel op de weg rijden, maar nog niet officieel erkend zijn (zie hoofdstuk 5). Dit zorgt voor ingewikkelde vraagstukken binnen de handhaving die uiteindelijk bij het OM komen te liggen. Volgens een van de geïnterviewden is het echter ook bij het OM niet duidelijk waarop gehandhaafd moet worden. Er wordt hierbij in het interview gesteld dat hier een taak ligt voor het ministerie van IenW om sneller duidelijkheid te bieden bij deze kwesties.

Wat betreft de kentekenregistratie, wordt in de interviews aangegeven dat het over het algemeen goed gaat en dat het de mogelijkheden tot opsporing vergroot (zie ook hoofdstuk 5). Een uitzondering waaraan gerefereerd wordt in de interviews zijn buitenlandse kentekens. Er is niet altijd een goede koppeling met een buitenlands kentekenregister.

⁹¹ SWOV, Wat is het verschil tussen een administratieve boete en een strafrechtelijke procedure? Webpagina:

<https://swov.nl/nl/fact/verkeershandhaving-wat-het-verschil-tussen-een-administratieve-boete-en-een-strafrechtelijke>

⁹² Openbaar Ministerie. *Veelplegers in het verkeer*. Webpagina: <https://www.om.nl/onderwerpen/verkeer/handhaving/veelplegers-in-het-verkeer>

⁹³ Significant, 2015. Beschikbaar via: https://www.eerstekamer.nl/overig/20160218/evaluatie_recidiveregeling_voor/document

⁹⁴ SMS & Significant, 2017. *Factsheet ex ante impact analyse Progressief boetestelsel*. Beschikbaar via:

<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2017D18091>

⁹⁵ M. Blom, G. Weijters & D. Blokdijk, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum: Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018. *Achtergronden en recidive van Mulderovertreders*. Beschikbaar via:

https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/208/Cahier_2018-

⁹⁶ SWOV, 2017. *Progressief boetestelsel en verkeersveiligheid*. Beschikbaar via: <https://swov.nl/system/files/publication-downloads/r-2017-03.pdf>

⁹⁷ SWOV, Progressieve sanctiesystemen in het verkeer. Webpagina: <https://swov.nl/nl/factsheet/progressieve-sanctiesystemen-het-verkeer>

De mogelijkheid om te handhaven met camera's wordt als positief gezien, aangezien er geen inzet van politie en boa's nodig is. Tegelijkertijd wordt er in de interviews ook op gewezen dat handhaving op zich nooit het doel moet zijn, maar dat er ook gekeken moet worden naar hoe dit op de gebruiker overkomt en hoe dit zijn gedrag aanpast. Het doel moet altijd zijn het verbeteren van de verkeersveiligheid. Hierbij wordt opgemerkt dat het aanspreken van personen soms meer impact heeft dan hoge boetes. Ook wordt opgemerkt dat een toename van het aantal boetes door handhaving met camera's ook de rest van de keten zwaarder belast (bijv. beroep en bezwaar).

In de interviews komt ook de wegsleepregeling naar voren als punt van aandacht in de handhaving. Er wordt aangegeven dat het op sommige wegen onduidelijk is waar de bevoegdheid ligt.

Weginrichting

De weginrichting wordt met name in de onderliggende regelgeving geregeld volgens de gesproken personen. Er ligt hierbij een grote vrijheid bij de (gemeentelijke) wegbeheerders om de weg in te richten. Soms zorgt dit voor situaties waarbij de politie een negatief advies op het gebied van handhaving geeft aan een gemeente, maar waarbij plannen wel ongewijzigd worden doorgezet. Er wordt in de interviews aangegeven dat dit bijvoorbeeld gebeurt onder politieke druk om een bepaalde verkeerssituatie aan te pakken. Daarnaast wordt aangegeven dat de weginrichting en de bebording niet altijd met elkaar overeenkomen. Dit zorgt voor onduidelijkheid bij weggebruikers en handhavers (zie ook hoofdstuk 6).

Tijdens een gesprek wordt aangegeven dat deze mismatch tussen weginrichting en bebording er ook toe leidt dat politie soms dreigt om niet te handhaven. Dit was van toepassing bij 30-km-zones waarbij de weginrichting hier niet op is aangepast, aangezien bijvoorbeeld hulpdiensten ook gebruik moeten maken van die wegen. Handhaving van deze zones heeft daarom geen prioriteit bij de politie en Openbaar Ministerie. Zij hanteren hierbij de richtlijn dat ze alleen handhaving overwegen als het 85-percentiel snelheidswaarde boven de maximumsnelheid ligt.⁹⁸

7.3 Tussenconclusies

Tijdens de interviews en in de uitgevoerde deskstudie zijn er diverse zaken op het gebied van toezicht en handhaving naar voren gekomen:

- / De Wegenverkeerswet wordt door vrijwel alle partijen die wij gesproken hebben als een 'kapstok' benoemd voor toezicht en handhaving. Bijna alle artikelen die regels stellen met betrekking tot toezicht op en handhaving van verkeersregels, verwijzen naar onderliggende regelgeving zoals EU-verordeningen, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. De meeste gesproken personen geven hierbij aan dat deze veelheid aan regelingen ervoor zorgt dat de wet complex is voor zowel weggebruikers, uitvoerders en handhavers. Het zorgt ervoor dat niet altijd in één opslag duidelijk is wat wel, en wat niet mag. Dit geldt voor alle onderdelen (weggebruikers, voertuigen en de inrichting van de weg), maar met het zwaartepunt bij de inrichting van de weg. Bij dit laatste is sprake van een

⁹⁸ Gemeente Wassenaar. Webpagina: <https://www.wassenaar.nl/kan-er-in-mijn-straat-waar-de-maximum-snelheid-30-kmuur-is-op-snelheid-gehandhaafd-worden>

bepaalde mate van vrijheid voor de wegbeheerders, die de handhaafbaarheid niet altijd ten goede komt.

- / Voor wat betreft sanctionering en straffen wordt aangegeven dat het duale stelsel niet altijd goed functioneert. Enerzijds komt dit door de hoogte van de strafrechtelijke boetes, waardoor er regelmatig door handhavers gedacht wordt dat er al genoeg gestraft is en bestuursrechtelijke maatregelen niet nodig zijn, anderzijds komt dit doordat er verschillende instanties betrokken zijn die nog niet altijd goed met elkaar samen werken. Daarnaast zijn er onder de Wet Mulder geen mogelijkheden om progressief boetesysteem te hanteren bij recidive, mocht hier in de toekomst behoefte aan zijn.
- / De complexiteit van de wet en de onderliggende regelgeving zorgt er ook voor dat bij- en nascholing noodzakelijk is. Wanneer dit niet (voldoende) gebeurt, bijvoorbeeld bij handhavers, zorgt dit voor onduidelijkheden in het proces-verbaal. Dit zorgt weer voor veel extra werk bij andere partijen verderop in de handhavingsketen, zoals bij het OM.
- / Daarnaast zorgt de complexiteit van wet- en regelgeving er volgens de gesproken personen voor dat het invoeren van nieuwe wettelijke artikelen veel tijd kost en dat de eenduidigheid in het geding is (zie ook hoofdstuk 5). Ook omdat dit regelmatig via een ministeriële regeling dient te verlopen. Volgens de gesproken personen kunnen wijzigingen hierin oplopen tot ongeveer twee jaar. Dit leidt tot onduidelijkheid in de tussenliggende periode en moeilijkheden in toezicht en handhaving. Ook dit zorgt weer voor veel extra werk bij andere partijen verderop in de keten.

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er om het toezicht op en de handhaafbaarheid van de wet te verbeteren voor de toekomst wordt gevraagd om snelheid om de wet te (kunnen) veranderen, vermindering in complexiteit en meer eenduidigheid tussen wet en onderliggende regelgeving.

/ 8 Automatisering van voertuigen en systemen

In dit hoofdstuk behandelen we de toepassing van informatie- en communicatietechnologieën in voertuigen en transportinfrastructuur om het verkeer veiliger, efficiënter, betrouwbaarder en milieuvriendelijker te maken (Intelligent Transport Systems – ITS). In de voorgaande hoofdstukken is digitalisering al eerder aan de orde geweest, maar dan vooral met betrekking tot de werkprocessen van de verschillende uitvoeringsorganisaties. Dit hoofdstuk gaat over digitalisering van het hele mobiliteitssysteem, dat grote gevolgen gaat hebben voor het mobiliteitsgedrag van verkeerdeelnemers, maar ook nieuwe keuzes vraagt over een aantal centrale uitgangspunten van de huidige wetgeving. Anders dan in de vorige hoofdstukken redeneren we hier veel minder vanuit de bestaande WWW, maar veeleer uit de huidige en toekomstige ontwikkelingen en onderzoeken we hoe dit (potentieel) gaat raken aan de WWW.

8.1 Reikwijdte wetgeving

We onderscheiden binnen deze opdracht drie vormen van automatisering, te weten:

- / In-car- en real time reisinformatie/digitalisering van verkeersdata;
- / Toepassingen van voertuigdata;
- / Autonoom rijden.

De wetgeving over automatisering van voertuigen en systemen is relatief recent en volop in beweging, en hoofdzakelijk internationaal vastgelegd. Hieronder beschrijven we kort per onderwerp wat op dit moment de stand van zaken is.

In-car- en real time reisinformatie

In de jaren '90 werd ITS al ingezet om weggebruikers te informeren over de real time drukte op de weg met dynamische borden boven de weg, met behulp van camera's en sensoren aan de weg. Vanaf 2010 heeft ITS pas echt een vlucht genomen met de brede beschikbaarheid van mobiel internet en de toepassing hiervan in voertuigen, navigatiesystemen en smartphones. Reisapps bieden de gebruiker advies over de verkeersregels, de aangewezen route en andere relevante verkeersinformatie real time (of zelfs anticiperend) op de specifieke locatie van dat moment.

De Europese ITS-richtlijn

Fabrikanten en de overheid zijn op elkaar aangewezen als het gaat om het juist informeren van de weggebruiker over de actuele reisinformatie. Richtlijn 2010/40 verplicht overheden daarom geharmoniseerde regels te stellen ter bevordering van de ontwikkeling van ITS. De richtlijn is gemoderniseerd in 2022. Deze herziening reguleert het gebruik van data die in-car-systemen genereren. Zo zijn serviceproviders (bijvoorbeeld de aanbieders van de reisapps) verplicht om verkeersdata vrijelijk beschikbaar te stellen. Tegelijkertijd moet veel van de informatie uit de ITS-richtlijn door de wegbeheerders worden aangeleverd.

De gedelegeerde verordening 2015/962 (en vanaf 2025 de verordening 2022/670) verplicht op basis van de richtlijn elke lidstaat om een *national access point* op te zetten waar (digitale) verkeersinformatie wordt verzameld en vrijelijk beschikbaar wordt gesteld. In Nederland is de NDW belast met het beheer van dit Nationaal toegangspunt mobiliteitsdata (NTM). Welke data moet worden aangeleverd regelt de Europese Commissie in een gedelegeerde verordening. Het gaat om acht informatiecategorieën: 1. tijdelijk glad wegdek, 2. obstakels (dieren, mensen, puin op de weg), 3. onbeveiligde ongevalslocatie, 4. kortstondige werkzaamheden, 5. verminderde zichtbaarheid, 6. spookrijder, 7. onbeheerde wegblokkade en 8. uitzonderlijke weersomstandigheden. De EU hoopt met deze wetgeving de ontwikkeling van real time verkeersveiligheids- (informatie-) toepassingen en -diensten te stimuleren.⁹⁹

Voertuigdata

Moderne voertuigen produceren, verzamelen en delen – vaak ongemerkt – steeds grotere hoeveelheden data. Data over de weg en andere externe omstandigheden (zie hierboven), maar ook data over het technische functioneren van het voertuig zelf of het gedrag van de bestuurder. Deze data gaan naar de fabrikant van de auto en bieden in potentie veel nieuwe (business)mogelijkheden, zoals voorspelbaar onderhoud, verzekeringsmodellen of directe communicatie met consumenten. Fabrikanten zijn uit concurrentieoverwegingen zeer terughoudend om data te delen buiten de data die zij verplicht zijn te delen met de RDW¹⁰⁰, de NDW¹⁰¹ en voor ongevallenanalyse¹⁰².

EU Data Act: nieuwe Europese regelgeving voor toegang tot (voertuig)data

De Europese Commissie heeft in februari 2022 een eerste conceptversie van een EU Data Act gepubliceerd; een belangrijke stap in de regulering van de omgang met data in Europa. De Dataverordening moet het gebruik van data bevorderen en verzekeren dat de waarde uit data gelijkwaardiger wordt verdeeld. Consumenten en bedrijven moeten meer controle gaan krijgen over data die betrekking op hen heeft, doordat zij meer rechten krijgen op toegang tot data. En er wordt hiermee gewerkt aan een redelijk en betrouwbaar kader voor bedrijven en publieke instellingen om grote maatschappelijke uitdagingen aan te pakken.

De Commissie is ook bezig met voorbereidingen voor regelgeving voor de toegang tot voertuigdata, functies en hulpmiddelen. De Europese Commissie komt eind van dit jaar of begin volgend jaar met nieuwe wetgeving. De RDW is, in afstemming met het ministerie van IenW, betrokken bij de voorbereiding van de regelgeving¹⁰³.

Nieuwe voertuigsystemen en autonoom rijden

Met de komst van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën is de auto steeds beter in staat om zelfstandig te communiceren met de wegwijk/infrastructuur en andere weggebruikers. In de toekomst zal dit naar verwachting leiden tot voertuigen die volledig autonoom hun weg kunnen vinden.

⁹⁹ <https://www.nm-magazine.nl/artikelen/de-potentie-van-voertuigdata-een-beter-zicht-op-ongevallen-en-op-weersomstandigheden/>

¹⁰⁰ Verordening (EU) 2018/858 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie

¹⁰¹ De gedelegeerde Verordening (EU) nr. 886/2013 (veiligheid gerelateerde verkeersinformatie) en 2015/962 (generieke wegverkeersinformatie) gebaseerd op de Richtlijn 2010/40/EU-kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen op het gebied van wegvervoer en voor interfaces met andere vervoerswijzen (C-ITS).

¹⁰² Verordening (EU) 2015/758 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 inzake typegoedkeuringseisen voor de uitrol van het op de 112-dienst gebaseerde eCall-boordsysteem en houdende wijziging van Richtlijn 2007/46/EG

¹⁰³ <https://www.rdw.nl/-/media/rdwnl/overrdw/documenten/brochures-en-folders/prinsjesdag-2022-digi-webversie.pdf?rev=6ce321d79ad44e4997c0eee4e8c071d7&hash=1C2FAA56710419F895C3F282E14D3E43>

Automatisch rijden wordt als een belangrijke ontwikkeling gezien in de ambitie om mobiliteit veiliger, duurzamer en efficiënter te maken. De capaciteit van de wegen wordt beter benut doordat voertuigen dichter op elkaar kunnen rijden. Het verkeer stroomt beter en gelijkmatiger door, waardoor het verbruik afneemt. De afwezigheid van menselijk falen maakt automatisch rijden veiliger. Maar dat zijn de voordelen in een ideale situatie, waarin alle voertuigen volledig autonoom kunnen rijden. In de praktijk zal ons wagenpark niet ineens volledig kunnen worden vervangen door zelfrijdende auto's. Dit betekent dat we nog een lange periode [>20 jaar] hebben te gaan totdat alle auto's in meer of mindere mate zelfrijdend zijn, vanaf het moment dat de eerste zelfrijdende auto zijn intrede doet op de weg.

In de praktijk gaat het nu nog vaak om rijhulpsystemen (Advanced Driver Assistance Systems, ADAS), bedoeld om de bestuurder te ondersteunen en niet om de bestuurder te vervangen. Denk bijvoorbeeld aan Lane Departure Warning (LDW), Intelligent Speed Assistance (ISA) en Adaptive Cruise Control (ACC). Deze systemen betreffen maximaal level 1 van autonomie (zie onderstaande figuur). In 2018 had nog maar 2% van de personenauto's ACC, in 2022 was dit al 8%.¹⁰⁴ Uit onderzoek van SWOV blijkt dat ADAS-systemen positief kunnen bijdragen aan de verkeersveiligheid.¹⁰⁵

Figuur 8.1 Levels van autonomie volgens de SAE-taxonomie¹⁰⁶

Copyright © 2021 SAE International. The summary table may be freely copied and distributed AS-IS provided that SAE International is acknowledged as the source of the content.

	SAE LEVEL 0™	SAE LEVEL 1™	SAE LEVEL 2™	SAE LEVEL 3™	SAE LEVEL 4™	SAE LEVEL 5™
What does the human in the driver's seat have to do?	You are driving whenever these driver support features are engaged – even if your feet are off the pedals and you are not steering			You are not driving when these automated driving features are engaged – even if you are seated in “the driver's seat”		
	You must constantly supervise these support features; you must steer, brake or accelerate as needed to maintain safety			When the feature requests, you must drive	These automated driving features will not require you to take over driving	
Copyright © 2021 SAE International.						
	These are driver support features			These are automated driving features		
What do these features do?	These features are limited to providing warnings and momentary assistance	These features provide steering OR brake/acceleration support to the driver	These features provide steering AND brake/acceleration support to the driver	These features can drive the vehicle under limited conditions and will not operate unless all required conditions are met	This feature can drive the vehicle under all conditions	
Example Features	• automatic emergency braking • blind spot warning • lane departure warning	• lane centering OR • adaptive cruise control	• lane centering AND • adaptive cruise control at the same time	• traffic jam chauffeur	• local driverless taxi • pedals/steering wheel may or may not be installed	• same as level 4, but feature can drive everywhere in all conditions

¹⁰⁴ <https://dashboards.vms-insight.nl/b/iHrElVTvdFkh>

¹⁰⁵ SWOV (2019), Veiligheidseffecten van rijtaakondersteunende systemen

¹⁰⁶ Zie <https://www.sae.org/blog/sae-j3016-update>

Verdrag van Wenen inzake wegverkeer

Het 'Verdrag van Wenen inzake het wegverkeer' kwam in 1968 tot stand tijdens de VN-conferentie over de veiligheid van het internationale wegverkeer. Op dezelfde conferentie in Wenen werd ook het 'Verdrag van Wenen inzake verkeerstekens' ondertekent. Het Verdrag van Wenen inzake het wegverkeer trad in 1977 in werking en bevat onder meer regels over landcodes op nummerborden en de kleur van het voor- en achterlicht. Intussen zijn meer dan 80 landen aangesloten, oorspronkelijke ondertekeningen en latere toetredingen. Nederland heeft het verdrag in 2007 ondertekend.

Een van de meest actuele bepalingen in art. 1 sub V. Deze bepaling definieert de bestuurder als: degene die een motorvoertuig of enig ander voertuig bestuurt (met inbegrip van een fiets) of die vee, hetzij enkele dieren hetzij in kudden, of trek-, last- of rijdieren op de weg onder zijn hoede heeft.¹⁰⁷ Hierbij wordt nadrukkelijk uitgegaan van een mens, en niet een systeem. Aangesloten landen die het bestuurdersbegrip in hun wet- en regelgeving gebruiken zijn dus gehouden aan de reikwijdte van deze definitie.

In 2016 zijn definities van 'geautomatiseerd rijstelsysteem' en 'dynamisch besturen' toegevoegd aan artikel 1. Tegelijkertijd is in art. 34bis bepaald dat aan de bestuurderseis wordt voldaan als een geautomatiseerd rijstelsysteem wordt gebruikt dat voldoet aan de nationale en internationale voertuigeisen. De zelfrijdende functie moet evenwel in- en uitgeschakeld kunnen worden door de bestuurder. De (gedeeltelijke) herschrijving van het Verdrag van Wenen heeft eerst en vooral als doel automatisch remmen (dat vanaf 2022 verplicht wordt in de Verenigde Staten) en andere rijhulpmiddelen wettelijk te omkaderen. Met deze aanpassing van het Verdrag van Wenen wordt het mogelijk gemaakt voor landen die het verdrag hebben ondertekend om het bestuurdersbegrip ruimer in te gaan vullen en door gaan voeren in de eigen nationale wetgeving.

Boev2A en de Experimenteerwet

In 2015 is met het Besluit ontheffing verlening exceptioneel vervoer (Boev) een mogelijkheid gecreëerd om het testen van zelfrijdende auto's op de weg te vergemakkelijken. In die bepaling staat dat de RDW ontheffing kan verlenen van bepaalde vereisten in de WWV. Het gaat dan met name om technische specificaties en motorrijtuigeisen waaraan zelfrijdende auto's niet voldoen (zie artikel 149a lid 2 WWV jo. artikel 2a Boev). In 2018 is vervolgens de Experimenteerwet van kracht geworden, waarmee ook het testen van zelfrijdende auto's zonder dat er zich een bestuurder (steward) in de auto bevindt, mogelijk is gemaakt. De test-bestuurder bevindt zich op afstand, is het idee. Hiervoor was een wijziging van de WWV nodig. Belangrijkste toevoeging was een artikel 149aa lid 1 WWV:

"Voor het uitvoeren van een experiment op de weg met motorrijtuigen waarvoor een goedkeuring voor nieuwe technologieën of nieuwe concepten, als bedoeld in een EU-kaderverordening in verband met de goedkeuring van motorvoertuigen of krachtens artikel 21, tweede lid, onderdeel a, is vereist en waarvan de bestuurder zich niet in het motorrijtuig bevindt, is een vergunning vereist van Onze Minister na overleg met Onze Minister van Justitie en Veiligheid."

De nieuwe General Safety Regulation

Sinds 6 juli 2022 is een herziene versie van de Europese General Safety Regulation (GSR) van kracht. De GSR stelt minimale eisen aan de veiligheid van voertuigen en verplicht bepaalde 'automated

¹⁰⁷ In het Engels wordt 'driver' gedefinieerd als "any person who drives a motor vehicle or other vehicle (including a cycle), or who guides cattle, singly or in herds, or flocks, or draught, pack or saddle animals on a road".

driving systems' (ADS)¹⁰⁸. Bij deze ADS-rijsystemen worden de rijtaken van de bestuurder echt overgenomen: het systeem monitort de omgeving en initieert op basis van die analyse bijvoorbeeld een rem- of stuuractie. Een voorbeeld van een systeem uit deze categorie is Automated Lane Keeping System (ALKS), waarbij het voertuig op de snelweg tot 60 km/u binnen de rijstrook blijft zonder aanvullende actie van de bestuurder.¹⁰⁹ Met deze verordening kunnen autofabrikanten goedkeuring aanvragen voor specifieke ADS om ermee de weg op te gaan als nationale en lokale wetgeving dit ook toestaat. Samen met onderliggende wetgeving en veiligheidsmaatregelen die tussen nu en 2029 in werking treden, geeft Europa zo een signaal dat lidstaten alvast kunnen voorsorteren op de komst van zelfrijdend vervoer.

8.2 Bevindingen

Digitalisering van verkeersdata

Tegenwoordig is in-car-reisinformatie bijna niet meer weg te denken uit het verkeer. In 2022 maakte 82% van de weggebruikers in de auto gebruik van in-car-reisinformatie. Op onbekende of minder vaak gereden routes, stijgt dit percentage zelfs naar 98%.¹¹⁰ In-car-data bieden daarmee een kans om de verkeersveiligheid te bevorderen. Uit pilots en onderzoek is gebleken dat het onderweg en tijdig waarschuwen een positief effect heeft op de verkeersveiligheid.¹¹¹ Via mobiele en navigatiesystemen kan in de toekomst overal snel actuele verkeersinformatie worden doorgegeven. De wegbeheerder kan bijvoorbeeld bij filevorming of een ongeluk de maximale snelheid verlagen of een rijstrook afsluiten. Een dekkend bereik via intelligent vervoerssystemen is flexibeler, maar kan ook sneller en kostenefficiënter worden bereikt dan met de inzet van matrixborden.

Aan een dergelijk toekomstscenario wordt al gewerkt door middel van het Nationaal toegangspunt mobiliteitsdata van het NDW. Zowel serviceproviders als wegbeheerders voeden en worden gevoed met de mobiliteitsdata van het NTM. Het NDW heeft vanuit de Europese ITS-Verordening als National Access Point de taak verkeersdata te verzamelen en distribueren. Het regelt de inwinning van deze data, ziet toe op de kwaliteit, verrijkt de data, slaan ze op en stelt ze beschikbaar aan serviceproviders.

Het gelijkschakelen van de in-car-reisinformatie en de verkeersregels die met bebording en belijning fysiek op de weg worden aangegeven, is van groot belang. ITS zal steeds meer verantwoordelijkheden leggen bij overheden wat betreft de data en kwaliteit. Nu al blijkt dat weggebruikers tot 35 jaar de informatie van in-car-systemen de voorkeur boven bebording boven of langs de weg. Juridisch gezien zijn bebording en belijning daarentegen leidend en is in-car-reisinformatie additioneel.

Om verkeersdata actueel en accuraat te maken, ervaart het NDW nog wel enkele drempels. Een volwaardige *digital twin* is al helemaal een grote uitdaging. Niet alleen alle ge- en verboden moeten gedigitaliseerd zijn, maar ook de omgeving van wegen. Hiervoor beschikt het NDW nog niet over een afdoende wettelijke grondslag, geeft de organisatie aan.

¹⁰⁸ Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4312

¹⁰⁹ <https://www.rdw.nl/over-rdw/actueel/dossiers/voertuigautomatisering>

¹¹⁰ Monitor Smart Mobility 2023, I&W, p. 18 en 24.

¹¹¹ <https://nieuwsienw.mett.nl/home/2253796.aspx>

Ten eerste werkt het NDW nu indirect samen met Nederlandse gemeenten via vervoersregio's en provincies op basis van een bestuursovereenkomst met 19 wegbeheerders. Deze partners hebben afgesproken om alle gemeenten aan te laten sluiten op het samenwerkingsverband. De vrees leeft bij het NDW dat decentrale overheden niet de capaciteit en prioriteit hebben om deze benodigde data aan te leveren. Een brede wettelijke grondslag in de WVV als nationaal dataportaal zou kunnen helpen bij het sneller tot stand komen van de samenwerking, is de aanname.

Ten tweede knelt de privacywetgeving. Veel (locatie)gegevens die het NDW moet verzamelen, zijn persoonsgegevens. Weliswaar gebruikt het NDW deze data op een algemeen, geanonimiseerd niveau en niet op individueel niveau van één weggebruiker. Het gaat bijvoorbeeld om patronen in verkeersgedrag of het ontstaan van een file. Toch zijn deze gegevens uiteindelijk terug te voeren tot individuele persoonsgegevens. De AVG vereist daarom onder meer een specifieke doelbinding van de dataverwerking en het minimaliseren van de benodigde data. Dit verhoudt zich soms lastig tot de essentie van een nationaal dataportaal waarin veel data wordt verzameld in het licht van onder meer verkeersveiligheid en doorstroming. Een wettelijke grondslag voor het gebruik van deze data wordt ook hier als een oplossing gezien door het NDW.

Toegang tot voertuigdata

Veel gegevens die nu in het Kentekenregister worden opgenomen kunnen op verschillende manieren verzameld worden. Denk aan het gegevens aan laten leveren door een digitaal Certificaat van Overeenstemming (CvO), maar ook door het uitlezen van het voertuig of digitaal ontvangen door de fabrikant. Dit vraagt om een meer technologie neutrale insteek bij de toelichting bij de WVV en in onderliggende wetgeving om hier optimaal gebruik van te kunnen maken. Dan moeten fabrikanten hier nog wel aan mee willen werken. De wet geeft die mogelijkheid nu alleen als er een duidelijke aanleiding is, zie bijvoorbeeld artikel art. 27 WVV over de verplichting aan fabrikanten om bij terugroeping van goedgekeurde voertuigen en systemen, de RDW hier onmiddellijk over te informeren. In België is er een plicht voor fabrikanten om bij herregistratie standen door te geven.

De grondslagen hiervoor variëren. Door het Expertteam VoertuigData en –Identiteit zijn er potentiële use-cases en benodigde voertuigdata onderkend. Het gaat onder meer om veiligheid (controle compliance en apk-eisen, ook milieu en schade) en rechtszekerheid (identiteitsvaststelling en tellerstanden uit het voertuig bijvoorbeeld).

Nieuwe voertuigsystemen en autonoom rijden

De opkomst van geautomatiseerd verkeer heeft grote gevolgen voor de WVV. Ten eerste omdat veel bepalingen met betrekking tot verkeersgedrag zich richten tot de bestuurder. De invulling van dit begrip verandert drastisch. Nu gaat de WVV er nog vanuit dat een menselijke bestuurder beslissingen neemt en het voertuig onder controle heeft. Als geautomatiseerde systemen deze taken steeds meer over nemen, heeft dat gevolgen voor de eisen en verplichtingen die je kan stellen aan de bestuurder én de mens in de auto. Niet alleen houdt het begrip bestuurder in de WVV verband met rijvaardigheid en rijbevoegdheid, het rijden onder invloed, ook worden (met name in het RVV) eisen gesteld aan de bestuurder om menselijke handelingen uit te voeren, zoals het uitsteken van een arm om de richting aan te geven en het kunnen stoppen van het voertuig binnen een vrije, overzienbare afstand. Bovendien wordt in het RVV nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen de bestuurder en zijn voertuig. Dit betekent dat de ratio achter sommige bepalingen achterhaald raakt en andere bepalingen überhaupt hun toepassingsbereik kunnen verliezen. Het verschilt per bepaling of en hoe het bestuurdersbegrip geïnterpreteerd kan worden als een geautomatiseerd systeem bestuurderstaken over heeft genomen.

Ten tweede brengt de veranderende verhouding tussen de menselijke bestuurder en het geautomatiseerd rijstelsysteem ook nieuwe eisen en verplichtingen aan het gedrag van de menselijke bestuurder mee. De vraag is wat we kunnen verwachten van de scherpste en aandacht van een mens die niet continu de macht over het voertuig aan het uitoefenen is? De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeerde dat autorijden tegelijkertijd zowel makkelijker als moeilijker wordt. De automobilist moet namelijk continu alert zijn om in te kunnen grijpen, terwijl dit moeilijker wordt als de automobilist niet actief aan het besturen is: "de bestuurder moet in luttele secondes beseffen dat ingrijpen nodig is en vervolgens ook adequaat reageren."¹¹²

Deze veranderende dynamiek moet grondig worden onderzocht, omdat de eisen die aan een menselijke bestuurder (kunnen) worden gesteld, van belang zijn voor regels van aansprakelijkheid en bestraffing in het geval van een verkeersovertreding of een ongeluk. Deze regels hebben op hun beurt weer effect op de houding van de menselijke bestuurder in het verkeer én op fabrikanten van geautomatiseerde rijstelsystemen. Voor de fabrikanten zijn deze regels van invloed op de eisen die zij zelf stellen aan hun geautomatiseerde systemen.

Ten derde verandert de opkomst van de geautomatiseerde rijstelsystemen de verhouding tussen Europese en nationale wet- en regelgeving. Voorheen zag de Europese regelgeving vooral op voertuigeisen en werd nationaal het verkeersgedrag gereguleerd. In de ontwikkeling van zelfrijdende auto's wordt het verkeersgedrag echter steeds meer beïnvloed door het voertuig. De scheiding tussen deze twee regelgebieden vervaagt zodoende. Het Europees recht zal in toenemende mate invulling geven aan verkeersregels. De eigenstandige rol van de WVV zal daarmee kleiner worden en meer ingevuld worden op basis van Europese regelgeving.

Daar komt bij dat de urgentie om wet- en regelgeving te maken die autonoom rijden mogelijk maakt en eventueel zelfs stimuleert, in zekere zin ook geopolitiek van aard is. Het is de Europese auto-industrie er veel aan gelegen om mee te komen in de internationale ontwikkelingen. In landen als Frankrijk en Duitsland is daarom al regelgeving geïntroduceerd om de verhouding tussen menselijke bestuurders en geautomatiseerde rijstelsystemen te duiden. De Nederlandse markt wordt op zichzelf niet groot genoeg geacht voor het introduceren grote aantallen (in hoge mate) zelfrijdende auto's. Toch wil Nederland graag voorbereid zijn op autonoom rijden; het is een ontwikkeling waar wij hoe dan mee te maken gaan krijgen en anders uit de pas dreigen te lopen met de rest van Europa. Dat betekent bijvoorbeeld dat de mogelijkheid van testen (op de weg) van geautomatiseerde rijstelsystemen hier mogelijk moet zijn, maar ook dat dat de noodzaak groeit om de WVV actueel te houden.

Met de Experimenteerwet heeft de wetgever al eerder mogelijk gemaakt dat tests met zelfrijdende voertuigen worden gedaan zonder een bestuurder in het voertuig. Echter, er is onder de Experimenteerwet geen enkele vergunning verleend. De partijen die een ontheffing hebben aangevraagd konden niet voldoen aan de goedkeuringseisen. Deze groep bestond vooral uit mkb-bedrijven die omgebouwde voertuigen als shuttles voor overheden aanboden. Deze bedrijven vonden de typegoedkeuringseisen ingewikkeld en duur, terwijl grote autofabrikanten daar waarschijnlijk anders tegenaan hadden gekeken, doordat ze eraan gewend zijn. Voor deze grotere spelers was echter de businesscase (nog) niet interessant genoeg.

Ondertussen wordt de goedkeuring van geautomatiseerde rijstelsystemen in toenemende mate door Europese regelgeving als de GSR bepaald. De rol van de WVV wordt daarmee kleiner. Dit roept de vraag op of de Europese regelgeving voldoet aan de standaarden voor verkeers- en voertuigveiligheid

¹¹² OVV (2019), *Wie stuurt?*, p. 6 en 29-52.

die we in Nederland nastreven. Het wordt moeilijker om op nationaal niveau gecontroleerd de mogelijkheden en risico's met zelfrijdende auto's te verkennen. Dit is alleen maar een urgentere kwestie geworden nu de GSR een minimale voorziening biedt - geldend voor alle auto's die type goedgekeurd zijn en op de markt beschikbaar zijn – die geautomatiseerde rijsystemen mogelijk maakt.

De brede consensus is dat de WVV niet paraat is voor de opkomst van geautomatiseerde rijsystemen. Het bestuurdersbegrip en de mogelijkheid om te testen op de weg zijn wat dit betreft de meest heikle punten. Op de vraag hoe de WVV tegen de ontwikkeling bestand kan worden gemaakt, bestaan grofweg twee verschillende visies.

Vanuit de ene visie wordt de geleidelijke aanpassing van de WVV bepleit. Dit kan door een nieuw bestuurdersbegrip te introduceren in de WVV voor geautomatiseerde rijsystemen en per bepaling deze definitie al dan niet van toepassing te verklaren. Fasering is ook mogelijk in het testen op de weg door bijvoorbeeld gebieden aan te wijzen waar zelfrijdende auto's toegestaan zijn. Dit kan een bepaalde regio zijn, maar ook specifieke wegen, zoals snelwegen. Het ontbreekt – in zowel de WVV als de Wegenwet – momenteel aan definities van verschillende wegen om op aan te haken.¹¹³

De andere visie houdt in dat dit het moment is om een geheel nieuwe wet op te tuigen. Hierbij gaat men ervan uit dat de huidige WVV fundamenteel niet past bij de ontwikkelingen van nieuwe voertuigsystemen in het algemeen. De weg der geleidelijkheid is in deze visie (bijna) net zoveel werk als een nieuwe wet, maar met als uitkomst een wet die van mindere kwaliteit is. In deze visie wordt ook breder gekeken naar mobiliteitsontwikkelingen, zoals de eerdergenoemde LEV's, maar ook de mogelijke opkomst van vliegende voertuigen.

8.3 Tussenconclusies

De overlap tussen Europese en nationale regelgeving neemt toe

Voorheen was er een duidelijke scheiding tussen Europese en nationale regelgeving: in Europa werden regels opgesteld omtrent de kwaliteit en toelating van voertuigen, terwijl verkeersvoorschriften over het gebruik van voertuigen op de weg nationaal werden geregeld. Met de toenemende mogelijkheden van automatisering van voertuigen en het verkeer, neemt de behoefte aan gezamenlijke regelgeving op Europees niveau steeds verder toe. Tegelijkertijd is er een behoefte om zo goed mogelijk invulling te geven aan de eigen nationale belangen, vanuit de fysieke kenmerken van ons land maar ook de organisatie- en gedragscultuur. Nu geautomatiseerde voertuigen steeds meer zelf verkeersgedrag gaan beïnvloeden en bepalen, overlappen Europese en nationale wet- en regelgeving steeds meer. Dit vraagt om beïnvloeding op de goede internationale tafels ten behoeve van de Nederlandse situatie om een adequate invulling te geven aan de nationale ruimte voor zover die er nog is.

¹¹³ In de Wegenwet is het begrip 'weg' niet gedefinieerd. Wel is in artikel 1, tweede lid van de Wegenwet bepaald dat onder een weg mede wordt verstaan *voetpaden, rijwielpaden, jaagpaden, dreven, molenwegen, kerkwegen, andere verkeersbanen voor beperkt gebruik en bruggen*. Verder zijn in de rechtspraak ook voorbeelden te vinden van bospaden, zandwegen en trottoirs die – onder omstandigheden – worden aangemerkt als (onderdeel van de) openbare weg.

Behoefte aan meer flexibiliteit voor aanpassingen in WVV

Daarbij bestaat een sterke wens voor minder complexiteit en meer flexibiliteit. Nieuwe ontwikkelingen gaan snel waardoor de vraag moet worden gesteld of onderwerpen niet op een lager niveau moeten worden geregeld dan de Wegenverkeerswet. En van AMvB-onderwerpen naar het niveau van ministeriële regelingen als het onderwerp het toelaat. Frequentere wijzigingen van wet- en regelgeving worden verwacht om bij te blijven bij de ontwikkelingen die steeds sneller gaan.

Digitalisering van verkeersregels nodig voor veilig verkeersgedrag

Verkeersdeelnemers vertrouwen in toenemende mate op de informatie van in-car-reisinformatie. Dat biedt kansen voor efficiënter, real time verkeersmanagement door bijvoorbeeld de aanpassing van maximale snelheden of het afsluiten van rijstroken, waarvoor nu fysieke matrixborden nodig zijn. Tegelijkertijd gaan verkeersdeelnemers minder af op de verkeersregels- en informatie die door bebording en belijning langs de weg wordt aangegeven. Deze verandering in gedrag kan niet worden genegeerd; als gangbaar gedrag en te handhaven regelgeving uit elkaar gaan lopen, wordt de aanvaarding van die regelgeving ondermijnd. Het actueel en accuraat houden van de in-car-reisinformatie ten opzichte van de daadwerkelijk geldende verkeersregels wordt daarom van steeds groter belang. Bijvoorbeeld de wegenlegger, verkeersbesluiten en ontheffingen moeten daarvoor worden gedigitaliseerd. Een wettelijke basis kan hierbij helpen om alle wegbeheerders hierbij te betrekken.

Autonoom rijden is nog volop onderwerp van discussie

Het is zaak dat Nederland ook begint na te denken over de fasering richting zelfrijdend vervoer, zeker nu de nieuwe General Safety Regulation actief is. Het stimuleren van autonoom rijden vraagt om ingrijpende wijzigingen in de huidige WVV over het bestuurdersbegrip maar mogelijk ook verdere differentiatie van de definitie van de weg. Ondertussen geldt dat het testen van autonome voertuigen voor het verkrijgen van een typegoedkeuring als eerste stap, onvoldoende wordt gefaciliteerd, omdat er beleidsmatig er nog steeds discussie is welk veiligheidsrisico aanvaardbaar wordt geacht. Dit vraagt op korte termijn aandacht zodat we niet uit de pas gaan lopen met omliggende landen die al wel verder zijn met het faciliteren van autonoom rijden. Het is niet onwaarschijnlijk dat de naleving van bepaalde verkeersregels afneemt, als geautomatiseerde rijsystemen wel beschikbaar zijn, maar niet gebruikt mogen worden in het verkeer in Nederland, terwijl ze in omliggende landen wel zijn toegestaan.

Het huidige bestuurdersbegrip is niet meer toereikend in de (nabije) toekomst

Het huidige bestuurdersbegrip uit art. 1 lid 1 sub o WVV is niet toekomstbestendig in het licht van de ontwikkeling van autonoom rijden. In de wet en jurisprudentie wordt dit begrip namelijk ingevuld als een persoon van vlees en bloed. In de toekomst zal deze persoon het besturen echter steeds meer (vaker en nieuwe functionaliteiten) uit handen geven aan geautomatiseerde systemen. Dit betekent dat enerzijds huidige regelgeving eisen stelt aan de menselijke bestuurder die irrelevant zullen worden. Anderzijds dat de huidige regelgeving nieuwe situaties niet reguleert, zoals de overgang tussen de controle over het voertuig van mens naar systeem en vice versa. Dit laatste betekent ook dat het onderscheid tussen de persoon en het systeem in de WVV terug zal moeten komen - ongeacht of voor een overkoepelend bestuurdersbegrip wordt gekozen of voor twee verschillende begrippen voor mens en systeem. Fundamenteel voor het reguleren van de verhouding tussen mens en systeem zijn de verwachtingen die we kunnen hebben van het gedrag en de houding van menselijke 'bestuurder', als diegene niet meer actief het voertuig onder controle heeft.

/ 9 Bijlagen

/ Overzicht gesprekspartners

ANWB
CBR
Contact Parket Centrale Verwerking OM
CROW / Normcommissie verkeerstekens
Gemeente Groningen
Gemeente Den Haag
Gemeente Harderwijk
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Politie
Provincie Zuid-Holland
Provincie Noord-Brabant
Provincie Drenthe
RAI vereniging
RDW
Rijkswaterstaat
Staatsbosbeheer
SWOV
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Nationaal Dataportaal Wegverkeer
Veilig verkeer Nederland

/ Evaluatievragen

1. De wet heeft drie belangrijke doelstellingen (1) het zorgen voor veiligheid en doorstroming op de weg en (2) het voorkomen van schade en overlast door het verkeer aan anderen en het milieu (3) het verminderen van complexiteit.

- a. In hoeverre heeft de wet volgens u bijgedragen aan het van het zorgen voor veiligheid en doorstroming op de weg?
- b. Het voorkomen van schade en overlast door het verkeer aan anderen en het milieu (leefbaarheid waarborgen)?
- c. Het verminderen van de complexiteit?

2. De wet stelt eisen op het gebied van toelating van vervoersmiddelen en het gebruik op de weg (voertuigregistratie, APK, kentekenplicht, technische vereisten, etc.)

- a. Zijn deze regels helder en duidelijk voor iedereen (weggebruikers, wegbeheerders als uitvoeringsorganisaties)? Zo niet, waarom?

- b. Leiden deze regels tot gedeelde verwachtingen omtrent voertuigeisen? Zo niet, waarom?
- c. Zijn de regels omtrent toelating van vervoersmiddelen en het gebruik op de weg te handhaven? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- d. Is er gestreefd naar zo min mogelijk complexiteit? Zo ja, waar uit dit zich in? Zo niet, waarom niet?
- e. Hoe dragen de eisen op het gebied van toelating van vervoersmiddelen en het gebruik op de weg bij aan aanpassing in het gedrag bij weggebruikers?
- f. Hoe dragen de eisen op het gebied van toelating van vervoersmiddelen en het gebruik op de weg bij aan het vergroten van de veiligheid op de weg?
- g. Hoe dragen de eisen op het gebied van toelating van vervoersmiddelen en het gebruik op de weg bij aan het vergroten van de leefbaarheid?
- h. Met welke wet- en regelgeving hangen de activiteiten samen en versterkt dit elkaar c.q. werkt dit elkaar tegen?
- i. In hoeverre zijn de activiteiten onder deze regelgeving onderhavig geweest aan verandering van tijdsgeest?
- j. Hoe doelmatig is de uitvoering van deze regels? C.q. hoeveel kosten worden er gemaakt voor de uitvoering, hoeveel kosten voor personele inzet, waar zijn verbeteringen mogelijk in de doelmatigheid?

3. De wet regelt het beïnvloeden van het gedrag (leeractiviteiten op scholen door VVN, afgifte rijbewijzen CBR, Rijopleidingen, Onderzoeken, etc.)

- a. Zijn deze regels helder en duidelijk voor iedereen (weggebruikers, wegbeheerders als uitvoeringsorganisaties)? Zo niet, waarom?
- b. Leiden deze regels tot gedeelde verwachtingen omtrent verkeersgedrag? Zo niet, waarom?
- c. Zijn de regels omtrent beïnvloeding van het gedrag te handhaven? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- d. Is er gestreefd naar zo min mogelijk complexiteit? Zo ja, waar uit dit zich in? Zo niet, waarom niet?
- e. Hoe dragen de regels omtrent beïnvloeding bij aan aanpassing in het gedrag bij weggebruikers?
- f. Hoe dragen de regels bij aan het vergroten van de veiligheid op de weg? C.q. hoe draagt het meer overlaten aan eigen inzichten van de verkeersdeelnemer bij aan de veiligheid op de weg.
- g. Hoe dragen de regels bij aan het vergroten van de leefbaarheid?
- h. Met welke wet- en regelgeving hangen de activiteiten samen en versterkt dit elkaar c.q. werkt dit elkaar tegen? *Met specifieke aandacht voor de RVV*
- i. In hoeverre zijn de activiteiten onder deze regelgeving onderhavig geweest aan verandering van tijdsgeest?
- j. Hoe doelmatig is de uitvoering van deze regels? C.q. hoeveel kosten worden er gemaakt voor de uitvoering, hoeveel kosten voor personele inzet, waar zijn verbeteringen mogelijk in de doelmatigheid?

4. De wet regelt de weginrichting (verkeersregels en verkeerstekens)

- a. Zijn deze regels helder en duidelijk voor iedereen (weggebruikers, wegbeheerders als uitvoeringsorganisaties)? Zo niet, waarom?
- b. Leiden deze regels tot gedeelde verwachtingen omtrent verkeersgedrag? Zo niet, waarom?
- c. Zijn de regels te handhaven? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- d. Is er gestreefd naar zo min mogelijk complexiteit? Zo ja, waar uit dit zich in? Zo niet, waarom niet?
- e. Hoe dragen de regels bij aan aanpassing in het gedrag bij weggebruikers?
- f. Hoe dragen de regels bij aan het vergroten van de veiligheid op de weg? C.q. hoe draagt het meer overlaten aan eigen inzichten van de verkeersdeelnemer bij aan de veiligheid op de weg.

- g. Hoe dragen de regels bij aan het vergroten van de leefbaarheid?
- h. Met welke wet- en regelgeving hangen de activiteiten samen en versterkt dit elkaar c.q. werkt dit elkaar tegen? *Met specifieke aandacht voor de BABW*
- i. In hoeverre zijn de activiteiten onder deze regelgeving onderhevig geweest aan verandering van tijdsgeest?
- k. Hoe doelmatig is de uitvoering van deze regels? C.q. hoeveel kosten worden er gemaakt voor de uitvoering, hoeveel kosten voor personele inzet, waar zijn verbeteringen mogelijk in de doelmatigheid?

5. De wet regelt toezicht en handhaving (bijv. door RDW, politie, CMB, etc.).

- a. Zijn deze regels helder en duidelijk voor iedereen? Zo niet, waarom?
- b. Zijn de regels te handhaven? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
- c. Is er gestreefd naar zo min mogelijk complexiteit? Zo ja, waar uit dit zich in? Zo niet, waarom niet?
- d. f. Hoe dragen de regels bij aan het vergroten van de veiligheid op de weg?
- e. h. Met welke wet- en regelgeving hangen de activiteiten samen en versterkt dit elkaar c.q. werkt dit elkaar tegen? *Met specifieke aandacht voor de BABW/RVV en Wegenwet 1930*
- f. In hoeverre zijn de activiteiten onder deze regelgeving onderhevig geweest aan verandering van tijdsgeest?
- g. Hoe doelmatig is de uitvoering van deze regels? C.q. hoeveel kosten worden er gemaakt voor de uitvoering, hoeveel kosten voor personele inzet, waar zijn verbeteringen mogelijk in de doelmatigheid?

6. De WVV is gericht op zowel weggebruikers, wegbeheerders als uitvoeringsorganisaties. Het speelveld is hiermee omvangrijk en divers.

- a. In hoeverre is volgens u de wet duidelijk voor weggebruikers, wegbeheerders als uitvoeringsorganisaties?
- b. Waar uit een eventuele onduidelijkheid zich in?
- c. Zit hier onderscheid in tussen de doelgroepen? Zo ja, hoe kan dit in de toekomst verbeterd worden?

7. In hoeverre is de wet compatibel aan nieuwe ontwikkelingen? Wat zijn de aanbevelingen om dit voor toekomstige ontwikkelingen beter te regelen in de (gemoderniseerde) wet?

8. In hoeverre biedt de wet de mogelijkheden om EU-regelgeving te implementeren in de wet? Wat zou hierbij wellicht anders moeten?

9. In hoeverre is de wet consistent en draagt het zorg voor een integrale benadering van de doelstellingen?

10. De wet had als doel ten opzichte van voorgaande wetten om minder complex te zijn. Is dit gelukt? Zo niet, waarom niet? Zo ja, waarom wel?

11. Juridische kwaliteit:

- a. Hoe beoordeelt u zelf de juridische kwaliteit van de wet? Hoe is de consistentie? Wat zijn verbeterpunten? Welke artikelen hebben hier betrekken op?

- b. De wet had ook als doel om de handhaafbaarheid te verbeteren. Hoe beoordeelt u de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de wet? Zijn er knelpunten? Zo ja op welk gebied? Welke artikelen hebben hier betrekken op?
- c. 6. In hoeverre leidt de wet tot administratieve lasten (bijv. onduidelijkheid bij handhaving, juridische procedures, etc.)?
- d. Hoe zou dit in de toekomst beter moeten?

12. Hoe zijn gewenste wijzigingen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen in het verleden aangepakt? Bijvoorbeeld aanpak mobiele telefoons achter het stuur, en de experimenteerruimte.

13. Welke huidige/toekomstige ontwikkelingen raken direct aan de WVV en zijn nu (nog) niet goed belegd (niet, ontoereikend en/of onduidelijk)? Denk bijvoorbeeld aan autonoom rijden, toezicht en handhaving (nieuwe opsporingsmethodes), digitalisering in uitvoering bij CBR, RDW of apk-instanties (bv. rijbewijsverstrekking). Wat is volgens u nu al een probleem en vraagt aanpassing (op welke onderdelen in de wet?), en waar moet de wet op gaan/kunnen anticiperen? Wat heeft volgens u de meeste impact op de herziening van de wet en wat heeft de grootste kans van slagen?