



nationale ombudsman

Rapport

Een onderzoek naar de staandehouding van de touringcar op de vluchtstrook

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klachten over de Landelijke eenheid van de nationale politie gegrond.

Wat is de klacht?

Verzoeker klaagt erover dat politieambtenaren van de Landelijke eenheid op 17 december 2016 niet veilig hebben opgetreden door hem, als bestuurder van een touringcar met daarin 59 passagiers, op de vluchtstrook van een snelweg aan de kant te zetten, met het doel aan hem een bekeuring uit te reiken.

Daarnaast klaagt verzoeker erover dat de politie bij de behandeling van zijn klacht niet is ingegaan op alle door verzoeker aangedragen argumenten.

Wat is er gebeurd volgens verzoeker?

Op 17 december 2016 vervoerde verzoeker als touringcarchauffeur 59 passagiers vanuit Dordrecht via de A16 naar Antwerpen. Bij het knooppunt Galder was de linkerrijstrook afgesloten vanwege een verkeersongeval. Er ontstond een rustig rijdende file en het verkeer werd via de rechter rijstrook langs het ongeval geleid. Bij het passeren van het ongeval remde plotseling de personenauto die voor de touringcar reed. De auto's daarvoor reden gewoon door. Verzoeker liet weten dat het bij een bus wat langer duurt dan bij een personenauto voordat de remmen ook daadwerkelijk werken en dat je dan automatisch inloopt op je voorganger. Verzoeker moest dan ook krachtig remmen om een aanrijding te voorkomen en in een reflex gebruikte hij kort de claxon. Verzoeker liet weten dat het niet zijn gewoonte is om te claxonneren, zeker niet met passagiers aan boord. Voorbij parkeerterrein Hazeldonk-West gaf de politie verzoeker te kennen dat hij hen moest volgen. Verzoeker moest met zijn touringcar stoppen op de toerit van de A16. Verzoeker heeft een boete gekregen vanwege onnodig geluid veroorzaken.

Wat vindt verzoeker?

Verzoeker stelt zich op het standpunt dat de politie een levensgevaarlijke situatie had veroorzaakt, door hem met een volle touringcar op de vluchtstrook van de toerit te laten stoppen. Met name de keuze van de locatie had hem onaangenaam verrast. Zo stelde verzoeker dat hij bij het oversteken van het puntstuk tijdens de uitwijkmanoeuvre om bij de toerit te komen, onvoldoende zicht had op het overige verkeer, ondanks de spiegels op de touringcar. Daar komt bij dat volgens verzoeker een touringcarchauffeur zijn voertuig nooit zou stilzetten op de vluchtstrook van een autosnelweg, tenzij het uiteraard echt niet anders kan. Verzoeker wees erop dat een chauffeur van een touringcar die onverhoopt toch op de vluchtstrook terechtkomt, zijn passagiers vanwege het risico onmiddellijk in veiligheid moet stellen door ze te laten uitstappen. De passagiers dienen vervolgens op veilige afstand in de berm of achter de vangrails te worden opgesteld. Bij de nascholing voor beroepschauffeurs wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de veiligheid voor de passagiers bij stilstand op de vluchtstrook, aldus verzoeker. Hij vond het jammer dat de politie daarvan kennelijk niet op de hoogte was. Door de lange invoegstrook van de toerit waar verzoeker werd staande gehouden, rijden de passerende voertuigen op de maximaal toegestane snelheid en hebben ze volgens verzoeker een kilometer de tijd om op die snelheid te komen. Een onoplettende vrachtwagenchauffeur had zomaar een ramp met een groot aantal dodelijke slachtoffers kunnen veroorzaken, aldus verzoeker. Verzoeker diende op 19 december 2016 meerdere klachten in bij de politie, vanwege het volgens hem veroorzaken van een levensgevaarlijke verkeerssituatie en daarmee het onnodig in gevaar brengen van hem en zijn passagiers.

Wat vindt de politie?

Naar aanleiding van de klachten hebben de betrokken politieambtenaren hun zienswijze gegeven.

Zienswijze politieambtenaar X:

Vanwege de afwikkeling van een verkeersongeval was hij ter plaatse. Deze politieambtenaar verklaarde dat hij op een gegeven moment de touringcar dicht achter een personenauto zag rijden. Hij hoorde dat de chauffeur van de touringcar claxonnerde, terwijl daar volgens hem geen enkele aanleiding voor was. Volgens hem hield de personenauto welke voor de touringcar reed, zich normaal aan de aangegeven snelheid. X liet weten dat als de voorganger wel had geremd, de achterop komende chauffeur daar rekening mee had moeten houden door de afstand te vergroten, zeker met een touringcar vol mensen. Dit onnodig claxonneren vormde voor hem en zijn collega aanleiding om een gesprek met verzoeker aan te gaan. De beoordeling van oneigenlijk gebruik van de claxon is aan de politieambtenaar, zo liet hij weten. Van een levensgevaarlijke situatie door de touringcar op de vluchtstrook staande te houden, was volgens hem geen sprake, omdat hij de situatie goed had overwogen om de bus op een veilige locatie staande te houden: het betrof de vluchtstrook van de toerit. De toerit was volgens deze politieambtenaar goed te overzien, ook voor het verkeer wat op de toerit reed.

Zienswijze politieambtenaar Y:

Y verklaarde dat hij tijdens de afhandeling van een verkeersongeval een claxon hoorde waarvan hij schrok. Y zag dat de touringcar die net had geclaxonneerd, hard moest remmen om niet in aanraking te komen met zijn voorganger. Vervolgens is hij met zijn collega achter de touringcar aangereden om de bestuurder staande te houden. Ze zijn achter de bus aangereden tot net voorbij het tankstation Hazeldonk en voor de grens met België. Daar is een hele lange toerit die goed is te overzien en veilig is, omdat je daar een vluchtstrook, een toerit en dan pas de hoofdrijbaan hebt. Er zat een paar kilometer tussen de plaats waar het gebeurde en waar verzoeker door hen aan de kant was gezet. Er was volgens Y eerder geen ander punt om verzoeker veilig staande te houden. Zij hielden de touringcar op de toerit staande, omdat de snelheid op deze toerit niet hoog was en men een goed overzicht had. Als de plek onveilig zou zijn geweest, had hij dat niet gedaan. Als het slechts een rijstrook was geweest met een vluchtstrook, hadden ze de bus daar niet staande gehouden, omdat dat levensgevaarlijk zou zijn. Ze zouden verzoeker dan na de grens hebben laten stoppen.

Beslissing politiechef op de klacht:

Naar aanleiding van de klachten van verzoeker vond op 9 juni 2017 een hoorzitting plaats voor de klachtencommissie Landelijke eenheid. Op 1 augustus 2017 ontving verzoeker een reactie van de politie op zijn klacht. De politiechef liet, voor zover hier van belang, weten dat er voor de politieambtenaren een aantal overwegingen was geweest om de touringcar op die plek langs de kant staande te houden. Zo kenden zij niet alleen de situatie ter plaatse en was er gekeken naar de drukte van het verkeer. Maar daarnaast waren de politieambtenaren ervan op de hoogte dat je een touringcar niet op de vluchtstrook naast de weg neer kunt zetten en was er gekeken naar een plek waar meer ruimte was. Ook hadden de betrokken politieambtenaren geoordeeld dat de plek van staandehouding overzichtelijk was in verband met de lengte van de toerit. De politiechef was dan ook van oordeel dat de politieambtenaren een weloverwogen keuze hadden gemaakt om de bus op die plek tot stilstand te brengen. De politiechef liet verder weten dat van een politieambtenaar verwacht mag worden dat hij uit hoofde van zijn functie een redelijke afweging maakt alvorens deze beslissing te nemen. De politiechef schreef verder dat er in voldoende mate duidelijk was gemaakt dat er zich geen levensbedreigende verkeerssituatie voordeed. De klacht werd ongegrond geacht.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman

Verzoeker was van mening dat zijn klachten door de politie niet volledig en oppervlakkig waren behandeld. Volgens hem was de politie enkel afgegaan op de argumenten van de betrokken politieambtenaren dat de gekozen locatie voldoende veilig was. Verzoeker had graag gezien dat de commissie nader onderzoek had verricht naar de veiligheid van de situatie ter plaatse.

In de oriënterende fase van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman aan een verkeersdeskundige van de Politieacademie een aantal vragen gesteld. Het ging om vragen over het staande houden van een voertuig op de vluchtstrook.

Deze verkeersdeskundige deelde ons het volgende mee. De politie hanteert als uitgangspunt dat er geen staandhoudingen dienen plaats te vinden op de vluchtstrook. Het geniet altijd de voorkeur om het voertuig (van bijvoorbeeld een verkeersovertreder) mee te nemen naar een 'veilige plaats'. Als veilige plaats kan worden aangemerkt: parkeer- of verzorgingsplaatsen, tankstations en andere plekken waar buiten de verkeersstroom veilig kan worden gewerkt. Op dit uitgangspunt zijn echter uitzonderingen mogelijk. Het staande houden van een bestuurder die (bijvoorbeeld onder invloed van alcohol) gevaarlijk weggedrag vertoont of een voertuig dat lading verliest wordt gelet op de gevaarzetting wel naar de vluchtstrook gedirigeerd. Hierbij worden de te nemen risico's afgewogen tegen het te bereiken doel. Dit is geen ingewikkelde bureaucratische procedure maar een snelle afweging. Het mag duidelijk zijn dat hierin allerlei aspecten moeten worden meegenomen: ernst van de overtreding, snelheid hoofdrijbaan, beschikbare werkruimte, afleiding overig verkeer, etc.

Aan de verkeersdeskundige werden de door Google gemaakte screenshots van de situatie ter plaatse ter beschikking gesteld. De deskundige heeft deze screenshots met een aantal docenten van de Politieacademie bekeken. Deze docenten zijn binnen de Politieacademie verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs voor de opleiding 'Surveilleren met de auto' en de opleiding 'Surveilleren met de motor'. Het staande houden op de vluchtstrook van deze toerit leverde in eerste instantie bij geen van de bevraagde docenten onoverkomelijke problemen op. Wel stelden zij dat er aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan. De vluchtstrook moet breed genoeg zijn om het staande te houden voertuig veilig neer te kunnen zetten. Dat betekent volgens hen dat de wielen van dit voertuig niet op of over de doorgetrokken streep staan. De snelheid van het passerende verkeer op de rijstrook moet zeer laag zijn. Dat is meestal aan het begin van een toerit en aan het einde van een afrit het geval. Ten slotte moet het voertuig goed zichtbaar zijn voor het overige verkeer zodat dit verkeer er niet van kan schrikken. Eventueel kan de ambtenaar die de bestuurder staande houdt zijn eigen voertuig gebruiken ter beveiliging van de situatie.

Op 19 april 2018 startte de Nationale ombudsman een onderzoek naar de klachten van verzoeker. Bij de start van het onderzoek werd de politiechef van de Landelijke eenheid verzocht om het deskundigenrapport mee te nemen in de reactie op het onderzoek. De politiechef liet zich adviseren door de klachtencommissie. Deze liet weten dat het rapport voor haar geen reden vormde om tot een ander inzicht te komen. Ten aanzien van de klacht van verzoeker dat bij de behandeling van zijn klacht niet was ingegaan op alle door hem aangedragen argumenten, liet de commissie weten dat alle klachtelementen terdege en weloverwogen waren besproken en dat de commissie daarmee volgens haar recht had gedaan aan alle door verzoeker aangedragen argumenten. Op 20 juni 2018 liet de politiechef weten het advies van de commissie over te nemen om het eerder ingenomen standpunt niet te herzien.

Welke regels zijn van toepassing?

Artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) omschrijft de definitie van een vluchtstrook: door een doorgetrokken streep van de rijbaan van de autosnelweg of autoweg afgescheiden gedeelte, dat bestemd is voor gebruik in noodgevallen [...].

Artikel 28 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) regelt dat bestuurders slechts geluidssignalen [...] mogen geven ter afwending van dreigend gevaar.

In artikel 43 lid 3 van het RVV 1990 staat beschreven dat het de weggebruikers verboden is om op een autosnelweg of autoweg gebruik te maken van de vluchtstrook, de vluchthaven of de berm, tenzij er sprake is van een noodgeval.

Uit het gebruik van het woord 'noodgevallen' blijkt, dat het de weggebruiker slechts in incidentele gevallen van urgente aard vrijstaat gebruik te maken van de vluchtstrook. De Nota van toelichting op het RVV 1990 (hoofdstuk X) houdt in dit verband onder meer in dat de vluchtstrook primair bestemd is voor pechgevallen.

Beoordeling

Klacht over de staandehouding op de vluchtstrook

Het vereiste van professionaliteit houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten.

Na constatering van de overtreding door verzoeker, mocht de politie hem daarop aanspreken. Maar juist de gekozen locatie om dat gesprek te voeren geeft te denken. Een touringcar met passagiers laten stoppen op een vluchtstrook, ook al is het een vluchtstrook van een toerit, is geen geschikte locatie om een dergelijk gesprek aan te gaan. De deskundige van de politieacademie heeft de Nationale ombudsman geïnformeerd over de professionele norm in deze situatie. Deze luidt dat er geen staandehoudingen dienen plaats te vinden op de vluchtstrook. Slechts in uitzonderlijke situaties wordt een voertuig naar de vluchtstrook gedirigeerd. Het eenmalig claxonneren vormde niet een voortdurende gevaarlijke situatie waaraan door de politie onmiddellijk een einde diende te worden gemaakt door het voertuig naar de vluchtstrook te leiden. De politie heeft niet duidelijk kunnen maken waarom er niet voor een andere optie of locatie is gekozen, om verzoeker aan te spreken op zijn handelen. Daarmee is naar het oordeel van de Nationale ombudsman geen goede redenen gegeven om af te wijken van de professionele norm.

De verkeersdeskundige heeft aangegeven dat een staandehouding op de vluchtstrook veilig kan zijn, indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. De politie heeft niet duidelijk kunnen maken dat aan deze voorwaarden is voldaan. Om die reden kan het argument van de politie dat zij hebben nagedacht over de situatie ter plaatse, niet tot een andere conclusie leiden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Klacht over de klachtbehandeling

Het tweede punt dat de Nationale ombudsman heeft onderzocht, is de klacht dat de politie bij de klachtbehandeling niet is ingegaan op alle door verzoeker aangedragen argumenten. De Nationale ombudsman bekijkt hoe de klachtencommissie van de Landelijke eenheid de klachten van verzoeker heeft onderzocht en daarover heeft geadviseerd, door te toetsen aan het vereiste van goede motivering. Dit vereiste houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het

besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.


In deze situatie bracht verzoeker argumenten naar voren die betrekking hadden op concrete regelgeving. Verzoeker verwees bijvoorbeeld naar de vrijstelling voor de politie van de RVV 1990. In zijn beslissing is de politiechef daar niet op ingegaan. Ook uit het advies van de commissie blijkt niet dat hier aandacht voor is geweest. Daarmee zijn enkele voor verzoeker belangrijke argumenten zonder duidelijke motivering door de politie gepasseerd. Door na te laten op die argumenten in te gaan heeft de politie gehandeld in strijd met het vereiste van goede motivering. Dit klachtonderdeel is gegrond.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Landelijke eenheid is gegrond voor wat betreft het op de vluchtstrook staande houden, wegens schending van het vereiste van professionaliteit.

De klacht over de onderzochte gedraging van de Landelijke eenheid is gegrond voor wat betreft het niet ingaan op alle argumenten, wegens schending van het vereiste van goede motivering.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen