

Registratie van de verkeersveiligheid in Nederland

Overzicht van dringende problemen en wensen

R-93-13

Drs. P.C. Noordzij

Leidschendam, 1993

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV
Postbus 170
2260 AD Leidschendam
Telefoon 070-3209323
Telefax 070-3201261

Summary

Registration of road safety in the Netherlands

Overview of urgent problems and requirements

This memorandum relates to the continuous collection and storage of the most essential data on road safety. The most important source is and remains the police road accident registration for data about accidents and victims and the National Travel Survey for data on distances covered.

It seems that these registrations are not entirely satisfactory. The most important requirements with regard to the police registration are:

- control of incomplete accident reporting by the police, and better means of comparison with other forms of accident victim registration as a solution to the problems reported;
- more data on the type of road, and the possibility to link up with a file containing data on road sections and the traffic utilising these;
- a better subdivision according to accident type, by combining type of accident with type of road, situation and parties involved and by distinguishing between consecutive events.

The most important requirements with regard to the National Travel Survey are as follows:

- expansion of the sample population;
- classification of kilometres travelled according to type of road, and reliable estimation of kilometres covered per mode of transport and type of road, by combining different information sources.

1. Inleiding

Net als in de meeste landen worden in Nederland gegevens van verkeersongevallen verzameld door de politie als registratie van opsporing en vervolging van strafbare feiten. Deze gegevens worden ter beschikking gesteld voor een registratie van verkeersongevallen en slachtoffers; sinds 1975 aan de VOR, voor die tijd aan het CBS. Voorzover verkeersslachtoffers medisch worden behandeld komen zij ook voor in medische registraties. Verzekeringsmaatschappijen registreren de schademeldingen van verzekerde voertuigen. Geen van deze bronnen is dus opgezet met de bedoeling gegevens te leveren voor het bijhouden van de ontwikkeling van de verkeersveiligheid of het onderzoeken van de invloeden daarop. Dat geldt ook voor de belangrijkste bron: de politieregistratie.

De aantallen ongevallen of slachtoffers tonen het gebrek aan veiligheid van het wegverkeer. Of het meer of minder veilig is hangt in belangrijke mate af van de omvang van het verkeer en de omstandigheden van verkeersdeelname. Gegevens daarover moeten dus worden afgezet tegen ongevallen en/of slachtoffers om een volledig beeld te krijgen van de verkeersveiligheid in Nederland. Minimaal gaat het om afgelegde afstanden per wijze van verkeersdeelname. De belangrijkste bron is in dit geval een doorlopend onderzoek van het CBS naar verplaatsingen van personen (het Onderzoek Verplaatsingsgedrag: het OVG). De resultaten van dit onderzoek worden ook voor andere doelen dan verkeersveiligheid gebruikt.

Een goede registratie van de verkeersveiligheid in Nederland bestaat dus tenminste uit gegevens over ongevallen en slachtoffers en uit gegevens over verkeersdeelname. Het doel van zo'n registratie is het bijhouden van de omvang en ontwikkeling van de verkeersveiligheid en het mogelijk maken van onderzoek naar invloeden op die omvang en ontwikkeling. Het vervolg van deze notitie behandelt de mogelijkheden en beperkingen van deze registratie en de meest dringende wensen voor verbetering. De notitie beperkt zich tot de doorlopende verzameling (in tegenstelling tot eenmalige verzameling of herhaling met tussenpozen) van de meest noodzakelijke gegevens. Zowel voor het voeren van beleid als voor het doen van onderzoek zijn er meer wensen, maar deze zijn minder dringend of de verzameling van gegevens hoeft niet door te lopen.

2. Politie/VOR-registratie

2.1. (On)volledigheid

Lang niet alle verkeersongevallen worden door de politie aan de VOR gemeld. Dat kan komen omdat de politie zelf niet op de hoogte wordt gesteld of omdat de politie geen aanleiding ziet het ongeval door te geven. Of de politie op de hoogte raakt hangt onder meer af van de ernst van de gevolgen en van het belang dat de betrokkenen menen te hebben bij melding aan de politie. Dat laatste kan weer te maken hebben met de wijze van verzekeren van betrokkenen. Of de politie het ongeval doorgeeft hangt ook weer af van de ernst. Volgens de richtlijnen van de VOR komt ieder ongeval in aanmerking als het op de openbare weg gebeurt, als er een rijdend voertuig bij betrokken is en als er schade of letsel ontstaat. De politie zelf heeft de zogenaamde blikshaderegeling waarbij een ondergrens wordt gesteld aan de schade waar beneden het ongeval niet wordt doorgegeven. Deze regeling is in 1967 ingevoerd en leidde tot een sterke daling van de aantallen geregistreerde ongevallen en niet alleen van de aantallen met uitsluitend materiële schade. De politie heeft ook onvoldoende tijd om bij alle lichte ongevallen aanwezig te zijn en die te melden. In de praktijk is door dit alles de ondergrens van wel of geen melding aan de VOR onduidelijk en daardoor sterk wisselend in tijd en tussen politiekorpsen. Behalve de sprongsgewijze daling in 1967 is er waarschijnlijk een meer geleidelijke daling van het aandeel ongevallen dat door de politie wordt gemeld. Ook zijn sprongsgewijze veranderingen in de toekomst niet uit te sluiten.

De onvolledigheid van de VOR-aantallen kan getoetst worden aan de aantallen verkeersslachtoffers dat uit andere bron bekend is. Zo vergelijkt het CBS het aantal (en de identiteit) van overleden verkeersslachtoffers. Daaruit blijkt dat dit deel van de registratie van de VOR vrijwel volledig is. Ook de registratie van ongevallen met overleden slachtoffers zal dus vrijwel volledig zijn. De slachtoffers van verkeersongevallen die in ziekenhuizen zijn opgenomen worden door de SWOV vergeleken. Het koppelen van individuele gevallen is daarbij moeilijk vanwege de bescherming van personen. Een ander probleem is dat in de medische registratie deze slachtoffers niet altijd goed zijn te herkennen. Daar komt nog bij dat de VOR moet afgaan op de mededeling van de politie dat het slachtoffer is opgenomen in een ziekenhuis, terwijl de politie dat niet altijd zeker weet. Een deel van de slachtoffers die volgens de VOR zijn opgenomen in een ziekenhuis is daar niet terug te vinden en omgekeerd. Maar duidelijk is dat het aandeel slachtoffers in ziekenhuizen dat bij de VOR bekend is in de loop der jaren geleidelijk is afgenomen tot minder dan 70%.

In 1986 is met medewerking van de SWOV een onderzoek gedaan, waarbij een steekproef van de Nederlandse bevolking is ondervraagd over verwondingen als gevolg van (verkeers)ongevallen. Dit onderzoek was een initiatief van het ministerie van WVC. Ook de aantallen uit dit onderzoek heeft de SWOV vergeleken met die van de VOR. De mate van onvolledigheid bleek sterk af te hangen van de ernst van het letsel. Uiteindelijk blijkt maar 24% van alle verkeersslachtoffers die voldoen aan de richtlijnen van de VOR daar ook geregistreerd te zijn. Dit onderzoek wordt in

1992/1993 herhaald. Het gebruik van de politie/VOR-registratie levert dus een onvolledig en enigszins vertekend beeld van de verkeersveiligheid in Nederland.

Op dit moment worden door SWOV en de Stichting Consument en Veiligheid (SCV) voorbereidingen getroffen voor een registratie van verkeersslachtoffers die behandeld worden op EHBO-afdelingen. Op proef is zo'n registratie al enkele maanden uitgevoerd. Dit wordt de eerste registratie waarvan de gegevensverzameling speciaal in verband met verkeersveiligheid is opgezet, ook al gaat het om een uitbreiding van een bestaande registratie door de SCV van slachtoffers van andere ongevallen (het privé-ongevallen registratiesysteem: PORS). In de toekomst kunnen ook hiermee vergelijkingen worden gemaakt met de VOR-slachtoffers.

Wat te doen?

Op zichzelf is onvolledigheid van registratie geen probleem. Het is gebruikelijk om te werken met steekproeven die een beeld van het geheel moeten opleveren. Zo'n steekproef moet dan worden getrokken volgens daarvoor geldende regels. Dat is bij de ongevallen die de politie meldt niet het geval. Een andere mogelijkheid is dat voldoende bekend is over de mate en aard van de onvolledigheid, zodat met die kennis toch een schatting van het geheel kan worden gemaakt. Die kennis is op dit moment nog onvoldoende. Wel is bekend dat de registratiegraad niet voor alle ongevallen en/of slachtoffers gelijk is, maar bijvoorbeeld hoger is voor ongevallen met motorvoertuigen en lager voor ongevallen met jeugdige slachtoffers. Tenslotte kan bij het gebruik van de verzamelde gegevens uitgegaan worden van een deel van de ongevallen en/of slachtoffers waarvan de registratie wel redelijk volledig is. Dat kan door de ondergrens van de ernst van het ongeval te verhogen. Het is gebruik geworden om onderzoek te doen met de aantallen slachtoffers die zijn overleden of in een ziekenhuis zijn opgenomen, dan wel met de aantallen ongevallen met zulke slachtoffers. Maar in veel gevallen zijn de aantallen te klein voor de gewenste onderverdelingen. In bijzondere gevallen kan met de nodige voorzichtigheid gewerkt worden met de aantallen lichtere ongevallen en/of slachtoffers.

Gegeven de onvolledigheid van de politie/VOR-registratie is het dringend nodig vergelijkingen te maken met andere registraties. De mogelijkheden daartoe zijn beperkt en vragen om uitbreiding of verbetering. Het is gewenst om individuele gevallen te kunnen koppelen om nauwkeurig te weten te komen wat er mis gaat. Voor regelmatig herhaalde vergelijkingen zou het voldoende zijn om een of meer nauwkeurige verdelingen van slachtoffers in groepen te gebruiken. Daarnaast kan de mogelijkheid worden nagegaan om de volledigheid van de melding door (en aan) de politie te verbeteren.

Voorlopig is vervanging van de politie/VOR-registratie niet aan de orde. Voor de verre toekomst kan gedacht worden aan een vervangende vorm van registratie, zowel wat betreft de melding van ongevallen als de verzameling van gegevens.

2.2. Inhoud

De medische registraties kunnen worden gebruikt ter vergelijking, maar niet ter vervanging van de politie/VOR-registratie. De reden is dat de

medische registraties te weinig gegevens bevatten over het ongeval. De gegevens die de politie per ongeval vermeldt liggen al tientallen jaren vast. Tot voor kort werd hiervoor een standaard formulier gebruikt dat door de VOR verwerkt werd in een geautomatiseerd bestand. Steeds vaker levert de politie de gegevens zelf al in geautomatiseerde vorm. De gegevens betreffen het ongeval zelf, de betrokken partijen, slachtoffers en omstandigheden. De plaats van het ongeval wordt nauwkeurig bepaald, maar voor het vermelden van kenmerken van de plaats en plaatselijke omstandigheden is er weinig ruimte. Ook wordt nauwkeurig bepaald welke personen en voertuigen bij het ongeval betrokken waren, resp. wie gewond raakten. Over de aard en ernst van het letsel wordt weinig vermeld. Van de voertuigen en personen zijn ook enkele algemene kenmerken voorhanden. De politie maakt een keuze uit enkele soorten ongevallen en wijst aan op welke plaats de voertuigen zijn beschadigd. Op het formulier dat de politie invult is ruimte voor een korte beschrijving en een schets van het ongeval. Deze bevatten in veel gevallen aanwijzingen over het ontstaan en verloop van het ongeval. De VOR leidt uit deze gegevens en aanwijzingen een nauwkeurige indeling af van de positie en beweging van de betrokken partijen. In de praktijk blijkt het moeilijk om hiermee een overzichtelijke indeling te maken van soorten ongevallen. Ook de VOR deelt de ongevallen in soorten in volgens een indeling die indertijd is vastgesteld door het CBS, voordat de registratie werd overgenomen door de VOR. Hoewel deze indeling ruim tachtig mogelijkheden kent zijn er zoveel beperkingen dat er weinig gebruik van wordt gemaakt. Dat komt onder meer omdat de indeling weinig rekening houdt met verschillende wegsoorten en situaties en met de soorten verkeersdeelnemers. Een andere beperking is dat de indeling uitgaat van twee betrokken partijen. Ook het verloop van een ongeval is niet goed aan te geven. Voorzover de politie de gegevens in geautomatiseerde vorm aan levert beschikt de VOR niet meer over alle gegevens en aanwijzingen van de korte beschrijving en schets. Daardoor kunnen problemen ontstaan bij het gebruik van de vermelde indelingen.

Tenslotte vermeldt de politie ook iets over de vermoedelijke oorzaak van het ongeval. De keuzemogelijkheden daarbij zijn sterk bepaald door de strafbare overtredingen die de betrokken partijen kunnen maken. Het resultaat is dus een eenzijdig beeld van alle mogelijke invloeden op de verkeersveiligheid. Bij nauwkeurig onderzoek van afzonderlijke ongevallen blijkt altijd dat er veel meer oorzaken aan te wijzen zijn.

Wat te doen?

De politie/VOR-registratie bevat de meest noodzakelijke gegevens, maar laat veel te wensen over, zeker voor het doen van onderzoek. Er zijn diverse mogelijkheden om alsnog aan de wensen tegemoet te komen. De eerder genoemde korte beschrijving en schets van het ongeval bevat in een aantal gevallen aanwijzingen die niet in het VOR-bestand zijn opgenomen. Bij een deel van de ongevallen maakt de politie een proces-verbaal op waarin ook weer aanwijzingen te vinden zijn. Het verwerken van deze aanwijzingen kost veel tijd en er is ook geen standaard werkwijze voor. Maar op kleine schaal wordt met dit materiaal onderzoek gedaan. Als gevolg van het automatisch invoeren van de gegevens door de politie lijkt de mogelijkheid dit soort onderzoek te doen kleiner te worden. Nog een mogelijkheid is om met de aanwijzingen op het formulier een andere indeling van sommige gegevens te maken of om de gegevens in

het VOR-bestand om te werken tot andere gegevens of tot een nieuwe indeling. De wensen en mogelijkheden om dit te doen moeten nog uitgezocht worden.

Weer een andere mogelijkheid om tegemoet te komen aan de wens naar andere gegevens is om gegevens aan te vullen uit andere bron. Dat kan in de vorm van het per geval verzamelen van gegevens of door koppeling van gevallen aan andere gegevensbestanden. Het per geval verzamelen van gegevens kost weer veel tijd omdat daarvoor betrokken personen moeten worden ondervraagd, of de plaats van het ongeval worden bezocht, of de betrokken voertuigen geschouwd. Dat wordt hoogst zelden gedaan. De mogelijkheden tot koppelen zijn ook beperkt. Als een betrokken voertuig een kenteken voert kunnen bij de RDW enkele kenmerken van dat voertuig worden opgevraagd. Met de nodige voorzorgen is het mogelijk om een koppeling te maken met de registratie van de toestand en behandeling van slachtoffers in ziekenhuizen. De nauwkeurige plaatsbepaling biedt de gelegenheid tot koppelen met een bestand met gegevens over wegsoort en plaatselijke omstandigheden, inclusief de kenmerken van het plaatselijk verkeer. Maar zo'n bestand is er nog niet.

Tenslotte blijft de mogelijkheid over dat de politie andere gegevens gaat vermelden. Het toevoegen van nieuwe gegevens aan de bestaande zou extra tijd kosten en komt dus niet of nauwelijks in aanmerking. Maar na zoveel jaren wordt het tijd om te bezien of er nog behoefte is aan de gegevens die nu worden vermeld of aan de vorm waarin dat nu gebeurt. Als dat zou gebeuren kan ook het vervangen door nieuwe gegevens aan de orde komen.

In ieder geval voor het doen van onderzoek, maar waarschijnlijk ook voor het voeren van beleid zijn er twee dringende wensen: meer gegevens over wegsoort en een betere indeling van het soort ongeval. Het is min of meer gebruik geworden om wegen in te delen in soorten. Over de te gebruiken soorten met bijbehorende kenmerken bestaat redelijke overeenstemming. Die indeling wordt ook gebruikt bij snelheidsmetingen en dergelijke. In veel gevallen zal de toedeling van een weg aan een soort lastig zijn, omdat de weg niet voldoet aan de voorgeschreven kenmerken. Dat betekent dat rekening gehouden moet worden met uitzonderingen en varianten en dat er behoefte blijft aan de registratie van aanvullende kenmerken. Er moet nog uitgezocht worden welke kenmerken daarvoor in aanmerking komen. Het gaat dan niet alleen om uitzonderingen of varianten, maar ook om te onderscheiden situaties per wegsoort. Wat dat laatste betreft ligt het voor de hand ook een indeling te maken van kruispuntvormen en regelingen. De SWOV heeft een begin gemaakt met dit onderzoek.

Een belangrijk praktisch punt is hoe deze gegevens beschikbaar moeten komen. Er is geen bestand met kenmerken van alle wegen. Op den duur zou dat er moeten komen. Tijdelijk zou de politie bij ieder ongeval de benodigde kenmerken van de weg kunnen vermelden zodat daarmee per keer de wegsoort is vast te stellen. Met de gegevens en aanwijzingen die nu al aan de VOR worden doorgegeven is dat voor een deel al te doen. Er zou dus een begin gemaakt kunnen worden, waarbij nog niet alle gewenste kenmerken beschikbaar zijn. Daarnaast zou er gewerkt moeten worden aan een herziening van bestaande gegevens.

Een betere indeling in soorten ongeval betreft een samenvoeging van de soort ongeval met wegsoort en situatie en met de betrokken partijen en een onderscheiding van opeenvolgende gebeurtenissen. Het zal duidelijk zijn dat er op een autosnelweg andere partijen bij andere soorten ongeval-

len betrokken zijn dan op een kruispunt binnen de bebouwde kom waar ook voetgangers en fietsers aan het verkeer deelnemen. Ook heeft het geen zin te weten hoeveel auto's elkaar kruisend geraakt hebben als niet aangegeven is of dat was op een autoweg dan wel op een verkeersader binnen de bebouwde kom en of dat was bij werkende verkeerslichten, bij een voorrangsregeling of op een ongeregeld kruispunt. De SWOV heeft de mogelijkheden voor het maken van een nieuwe indeling in soorten ongeval verkend. Zolang zo'n indeling niet is uitgewerkt is het onzeker of volstaan kan worden met een bewerking van bestaande gegevens of dat er gegevens ontbreken en dus herziening nodig is. Minder dringende wensen wat betreft gegevens per ongeval zijn bijvoorbeeld het gebruik van gordels en helmen, het voeren van verlichting. Overigens zijn dit gegevens die niet uit andere bron te halen zijn.

3. CBS-Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG)

Sinds eind jaren zeventig houdt het CBS een doorlopend onderzoek bij een steekproef van Nederlandse gezinnen naar verplaatsingen van personen over de weg. Dit onderzoek is oorspronkelijk op aandringen van de SWOV opgezet. Intussen worden de resultaten gebruikt voor allerlei onderzoek naar verkeer en dus niet alleen vanwege verkeersveiligheid. Ieder gezin uit de steekproef wordt voor een bepaalde dag van het jaar aangewezen en aan iedere persoon in het gezin wordt gevraagd voor die dag de verplaatsingen op te geven. De gezinnen worden telefonisch benaderd, waardoor sommige gezinnen of personen buiten de steekproef vallen (ongeveer 10%). Ook personen jonger dan twaalf jaar vallen af. Verplaatsingen in verband met vervoer van goederen (met bestel- of vrachtwagen) tellen niet mee. Per jaar worden van ongeveer 20.000 personen de gegevens verwerkt. Met de gegevens is een redelijk overzicht te maken van het aantal kilometers dat in Nederland wordt afgelegd door personen en voertuigen, verdeeld naar wijze van verkeersdeelname (met uitzondering van de bestel- en vrachtwagens). Verdere verdelingen naar bijvoorbeeld leeftijd en geslacht zijn beperkt mogelijk. Voor een uitvoerig onderzoek naar bijzondere groepen zoals bijvoorbeeld oude fietsers of bromfietzers is de steekproef van een jaar te klein. Het is niet mogelijk de kilometers te verdelen naar bepaalde onderdelen van het wegennet zoals wegsoort.

Wat te doen?

Om een volledig overzicht te hebben van alle afgelegde kilometers in Nederland zijn aanvullende gegevens nodig. De belangrijkste aanvullingen betreffen de kilometers van bestel- en vrachtwagens en de kilometers van kinderen beneden de twaalf jaar. Voor de kilometers van vrachtwagens bestaan andere bronnen, maar hoeveel kilometers in en door bestelauto's worden afgelegd is niet goed bekend. Over enige tijd zal het CBS ook kinderen jonger dan twaalf jaar in het onderzoek betrekken. Ter gelegenheid van onderzoek naar bijzondere groepen kan de steekproef uitgebreid worden. Beter zou het zijn de doorlopende steekproef groter te maken. Verder is het dringend gewenst de kilometers te kunnen onderverdelen naar wegsoort en gebied, op eenzelfde manier als bij ongevallen. Voorlopig is het niet verder gekomen dan een steekproef van weggedeelten, verdeeld naar wegsoort, waarbij eenmalig zowel ongevallen als afgelegde kilometers door auto's zijn verzameld. Voor de toekomst moet gezocht worden naar een oplossing waarbij gegevens uit verschillende bronnen worden gebruikt voor het schatten van de verdeling van afgelegde afstanden, per wijze van vervoer en per wegsoort en gebied.

Het aantal ongevallen en slachtoffers kan afgezet worden tegen afgelegde afstanden, maar ook tegen andere maten zoals bestede tijd in het verkeer of aantal weggebruikers of inwoners. Over het algemeen zijn de gegevens die daarvoor nodig zijn voldoende nauwkeurig bekend. Bij de voorgenomen uitbreiding van het onderzoek met kinderen jonger dan twaalf jaar, zal gevraagd worden naar de bestede tijd.

4. Slotopmerkingen

Deze notitie betreft de doorlopende verzameling en opslag van de meest noodzakelijke gegevens over verkeersveiligheid. De belangrijkste bron is en blijft de politie/VOR-registratie voor gegevens over ongevallen en slachtoffers en het CBS-Onderzoek Verplaatsingsgedrag voor gegevens over afgelegde afstanden. Er gaan geruchten dat de levering van gegevens door de politie wordt bedreigd.

Het blijkt dat deze registraties te wensen over laten. De belangrijkste wensen wat betreft de politie/VOR-registratie zijn:

- beheersing van de onvolledigheid van de melding van ongevallen door de politie, resp. betere mogelijkheden tot het vergelijken met andere registraties van slachtoffers als oplossing van de vermelde problemen;
- meer gegevens over wegsoort, resp. de mogelijkheid tot koppelen aan een bestand met gegevens over weggedeelten en het verkeer daarop;
- een betere indeling in soorten ongeval door samenvoeging van soort ongeval met wegsoort en situatie en betrokken partijen en een onderscheiding van opeenvolgende gebeurtenissen.

De belangrijkste wensen wat betreft het CBS-Onderzoek Verplaatsingsgedrag zijn:

- uitbreiding van de steekproef;
- onderverdeling van afgelegde kilometers naar wegsoort, resp. betrouwbare schatting van afgelegde kilometers per wijze van vervoer en wegsoort door samenvoegen van verschillende bronnen.

Op kosten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt op dit moment gewerkt aan de voorbereiding van een registratie van verkeersslachtoffers op EHBO-afdelingen en van de uitbreiding van de CBS-steekproef.

In de notitie is vermeld welke instanties wat doen. Daarbij valt op dat er veel instanties betrokken zijn bij de registratie van de verkeersveiligheid. Geen van deze instanties draagt eindverantwoordelijkheid, of heeft zeggenschap over het geheel. De registratie is zelfs grotendeels afhankelijk van instanties die geen rechtstreeks belang hebben bij verkeer of verkeersveiligheid. Dit is de achterliggende oorzaak van de aangetroffen toestand en de reden waarom die toestand moeilijk te verbeteren is.

In de notitie is niet ingegaan op de levering en het gebruik van de gegevens. Wat betreft de levering is op te merken dat de bestanden van VOR en CBS niet vrijelijk ter beschikking staan. Zij worden tegen betaling beschikbaar gesteld voor bewerkingen voor eigen gebruik door onderzoeksinstituten, wegbeheerders e.d. Verder worden voorwaarden gesteld aan het openbaar maken van de resultaten van deze bewerkingen.