

# Internationale en nationale kennis over politietoezicht in het verkeer

Dr. Ch. Goldenbeld en ir. Oei Hway-liem



# Internationale en nationale kennis over politietoezicht in het verkeer

*Een covernota naar aanleiding van drie literatuurstudies uit 1994*

Dr. Ch. Goldenbeld en ir. H.L. Oei  
Leidschendam, 1994  
Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

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

## Samenvatting

In opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van Rijkswaterstaat is een covernota geschreven naar aanleiding van drie recente literatuurreviews over de effecten van politietoezicht op verkeersovertredingen.

Het doel van de nota is drieledig:

1. Aangeven wat de voornaamste algemene conclusies zijn over de effectiviteit en efficiëntie van politietoezicht;
2. Aangeven welke kennis uit de internationale literatuur van belang is of zou kunnen zijn voor de Nederlandse situatie;
3. Aangeven welke ontbrekende kennis voor Nederland nuttig zou kunnen zijn.

*Hoofdstuk 2* bespreekt het review van Hakkert, van een beperkt deel van de internationale literatuur. In dit hoofdstuk wordt politietoezicht geplaatst als één factor binnen het totale verkeersveiligheidssysteem, dat ook wetten, regels, infrastructuur, en de sociale en culturele omgeving omvat.

*Hoofdstuk 3* behandelt de internationale kennis over het toezicht op rijden onder invloed. In Nederland blijven we aangewezen op een zo efficiënt mogelijk gebruik van beperkte middelen. Het optimaliseren van de handhaving van rijden onder invloed vereist dat de politie-inzet zo goed mogelijk wordt verspreid over tijd en ruimte. Kernpunt van een optimale strategie is dat potentiële overtreeders het idee hebben dat de politie regelmatig controleert op tijdstippen waarop veel mensen, inclusief zichzelf, drinken en vervolgens rijden onder invloed.

*Hoofdstuk 4* gaat in op de internationale kennis over het toezicht op rijnsnelheden. Bevindingen uit het review van Zaal die relevantie hebben voor de Nederlandse situatie zijn dat 1. overwogen zou kunnen worden om naast een maximum-snelheid ook een minimum-snelheid in te voeren (hierbij kunnen evenwel kanttekeningen worden geplaatst); 2. de hoogte van een snelheidslimiet geloofwaardig en acceptabel moet zijn voor de meerderheid van de weggebruikers; 3. automatische controle met foto van de overtredende auto een betere betalingsbereidheid oplevert (hetgeen in Nederland niet opgaat); 4. automatisch controle sociaal geaccepteerd wordt (voor Nederland valt hierover nog weinig te zeggen).

*Hoofdstuk 5* besteedt aandacht de handhaving van het gordelgebruik.

De drie belangrijkste conclusies voor de Nederlandse situatie zijn: 1. Het integreren van toezicht op gordelgebruik met andere toezichtactiviteiten is zeker kosten-effectief. 2. Het belang van toezicht op gordelgebruik wordt door de politie vaak onvoldoende onderkend. 3. Het is waarschijnlijk dat het effect van toezicht op gordelgebruik nog versterkt kan worden door het hanteren van beloningen.

*Hoofdstuk 6* behandelt het politietoezicht op roodlichtnegatie. Roodlicht Camera Installaties zijn effectief in het reduceren van roodlichtnegatie. Deze camera's zijn relatief gemakkelijk en goedkoop verplaatsbaar over kruisingen. Als we ervan uitgaan dat de Australische 6 op 1 ratio bij benadering ook geldt voor Nederland, dan zijn 4 camera's voldoende voor pakweg 24 kruisingen met verkeersregelinstallatie. De aanschaf, het onderhoud en de verplaatsing van 4 camera's in het eerste jaar zou ruw geschat waarschijnlijk niet meer dan een half miljoen gulden kosten.

## Summary

The Transport Research Centre of the Ministry of Transport and Public Works had commissioned a report following three recent literature reviews about the effects of police supervision on traffic offences. The aim of the report is threefold:

1. To indicate what the main general conclusions are about the effectiveness and efficiency of police supervision;
2. To indicate what information might be useful for the Netherlands.

*Chapter 2* discusses the review by Hakkert of a limited section of the international literature. In the chapter police supervision is mentioned as one factor within the entire road safety system, which also includes laws, regulations, infrastructure and the social and cultural environment.

*Chapter 3* deals with international experience of policing drink-driving. In the Netherlands we have to rely on using the limited resources available as efficiently as possible. In order to optimize the enforcement of drink-driving, police resources have to be spread as effectively as possible over space and time. The crucial point in an optimum strategy is that potential offenders think that the police make regular checks at times when a lot of people, including they themselves, have a drink and then drive under the influence of alcohol.

*Chapter 4* examines international experience of policing speed limits. Findings of the review by Zaal that are relevant to the Dutch situation are that 1. consideration might be given to introducing a minimum speed limit alongside the present maximum speed limit (comments may be made on this point however); 2. speed limits must be credible and acceptable for the majority of road users; 3. automatic surveillances using photos of the speeding vehicle make offenders more willing to pay the fine (which does not apply in the Netherlands); 4. automatic surveillance is socially accepted (little can be said about this in the case of the Netherlands).

*Chapter 5* looks at enforcing the use of seat belts. The three main conclusions for the Dutch situation are: 1; The integration of policing the use of seat belts with other policing activities is definitely cost-effective. 2. The importance of policing the use of seat belts is often inadequately recognized by the police. 3. It is likely that the effect of policing the use of seat belts can be reinforced by operating a reward system.

*Chapter 6* deals with policing the offence of ignoring a red light. Red light Camera Installations are effective in reducing this offence. These cameras are relatively easy and cheap to install at junctions. If we assume that the Australian 6 to 1 ratio also approximately applies to the Netherlands, 4 cameras would be sufficient for about 24 junctions with a traffic control installation. The purchase, maintenance and installation of 4 cameras in the first year would, at a rough estimate, probably cost no more than half a million guilders.

# Inhoud

1.	<i>Inleiding</i>	7
1.1.	Vooraf	7
1.2.	Algemeen	7
1.3.	De werking van afschrikking: begrippenkader	9
2.	<i>Politietoezicht en gedrag in het verkeer</i>	12
2.1.	Inleiding	12
2.2.	Handhaving en gedragsverandering	12
2.3.	Methoden van handhaving	13
3.	<i>Toezicht op rijden onder invloed</i>	15
3.1.	Inleiding	15
3.2.	Korte kenschets verkeersveiligheid in Australië	15
3.3.	RBT in Australië	17
3.3.1.	Onderzoek	18
3.3.2.	Ontwikkelingen in RBT	19
3.4.	Optimaliseren van het toezicht met bestaande middelen	19
3.4.1.	Overige maatregelen	21
3.5.	Relevantie voor Nederland	21
3.5.1.	Ontbrekende kennis	22
4.	<i>Rijsnelheid en toezicht</i>	24
4.1.	Inleiding	24
4.2.	Snelheid, ongevallen en limieten	24
4.2.1.	Snelheid-ongevallen	24
4.2.2.	Snelheidslimieten	26
4.3.	Toezicht op rijsnelheden	26
4.3.1.	Soorten preventie	26
4.3.2.	Toezicht in ruimte	27
4.3.3.	Vormen van toezicht	28
4.3.4.	Effect van controle	28
4.4.	Overige factoren	29
4.4.1.	Sociale factoren	29
4.4.2.	Regelgeving en bestraffing	30
4.4.3.	Technische ontwikkelingen	30
4.5.	Relevantie voor Nederland	30
5.	<i>Toezicht op gordelgebruik</i>	32
5.1.	Inleiding	32
5.2.	Het toezicht op gordelgebruik	32
5.2.1.	Motivatie van politiepersoneel	33
5.3.	Overige maatregelen om gordelgebruik te bevorderen	34
5.4.	Relevantie voor Nederland	34

6.	<i>Roodlichtnegatie</i>	36
6.1.	Inleiding	36
6.2.	Toezicht op roodlichtnegatie	36
6.2.1.	Toezicht op rood licht via politie-aanwezigheid	36
6.2.2.	Geautomatiseerd toezicht	36
6.3.	Relevantie voor Nederland	37
	<i>Literatuur</i>	39
	<i>Bijlagen</i>	41



# 1. Inleiding

## 1.1. Vooraf

De inhoud van deze nota berust op gegevens verkregen in het kader van een project dat is uitgevoerd in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van Rijkswaterstaat, onder begeleiding van dhr. ing. P. van Vliet.

## 1.2. Algemeen

De nationale en internationale literatuur over politietoezicht op verkeers-overtredingen is recent geïnventariseerd in drie rapporten. Goldenbeld (1993) heeft gerapporteerd over de ervaringen en kennis die is opgedaan met het politietoezicht in Nederland. Zaal (1994) en Hakkert (1994) hebben de internationale literatuur over het politietoezicht in het verkeer beschreven en besproken. Deze covernota is geschreven naar aanleiding van deze drie literatuuroverzichten. Het doel van deze covernota is driedig:

1. Aangeven wat de voornaamste algemene conclusies zijn over de effectiviteit en efficiëntie van politietoezicht.
2. Aangeven welke kennis uit de internationale literatuur van belang is of zou kunnen zijn voor de Nederlandse situatie.
3. Aangeven welke ontbrekende kennis voor Nederland interessant of nuttig zou kunnen zijn.

Het review van Zaal concentreert zich vooral op de recente internationale literatuur, verschenen na 1985. Meer dan 800 publikaties zijn bestudeerd, waarvan er 550 ook genoemd worden in het review. Een groot deel van de bestudeerde literatuur stamt uit Australië (25%) en uit Noord-Amerika (30%). De helft van de bestudeerde literatuur is afkomstig uit erkende wetenschappelijke tijdschriften (50%); bijna de helft bestaat uit rapporten van officiële verkeersveiligheidsorganisaties (45%). Verder werden ten behoeve van het review ook gesprekken gevoerd met verschillende partijen die werkzaam zijn op het terrein van verkeersveiligheid. In het review zijn aparte hoofdstukken gewijd aan het toezicht op rijden onder invloed, op gordelgebruik, op snelheidsgedrag en op het door rood licht rijden. In de hoofdstukken 3 t/m 5 in dit rapport volgen we deze indeling.

Het review van Hakkert (1994) is bescheidener van opzet. Het is gebaseerd op ongeveer 60 publikaties; de helft van deze studies zijn opgenomen in een geannoteerde bibliografie. Dit review is van meer algemeen beschouwelijke aard dan dat van Zaal en geeft ook niet-specifieke aanbevelingen voor de opzet van politietoezicht. In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt ingegaan op dit review.

In het review van Goldenbeld zijn een dertigtal Nederlandse toezicht-projecten beschreven, welke zijn uitgevoerd in de periode 1980-1993. Bij de bestudering van de rapporten is steeds naar de volgende informatie gezocht:

- De achtergronden van het project (problemanalyse, doelstelling en betrokken partijen);

- De algemene opzet van het project (looptijd, fasering en onderdelen van het project);
- De opzet van het evaluatieonderzoek (condities, fasering en onderzoeksinstrumenten);
- De opzet van het politietoezicht (insluitende methode, intensiteit, fasering en kosten van het toezicht);
- De resultaten van het project; en
- De aanbevelingen voor verbetering van het project of het toezicht.

De reviews van de buitenlandse literatuur hebben als voornaamste doel het weergeven van de belangrijkste bevindingen en conclusies. Informatie over de specifieke lokale context waarin onderzoek of bevindingen tot stand zijn gekomen, geven deze reviews slechts summier. Die informatie is wel van belang wanneer we die internationale bevindingen en conclusies willen betrekken op de Nederlandse situatie. Daarom wordt in deze covernota ook gepoogd om een aantal voor Nederland belangrijke conclusies van een 'context' te voorzien, die inzicht geeft in de mogelijke beperkingen in de reikwijdte van de conclusies. Het begrip 'context' is natuurlijk zeer breed op te vatten. We lichten dit punt daarom nader toe.

Verkeershandhaving behelst in feite een totaal systeem van strafrechtelijke middelen, politietoezicht, juridische afhandelingsprocedures en feitelijke bestraffing. Daarom is voor een juiste interpretatie en beoordeling van de kennis uit de literatuur vaak aanvullende informatie nodig over regelgeving, bestraffingssysteem, politie-organisatie, vervolgingspraktijk, wegenstructuur met vigerend limietenstelsel, enzovoort.

Verder is voor de vergelijking van verschillende internationale studies ook van belang dat nagegaan wordt wat de relevante uitgangskennmerken van de onderzoekssituatie waren. Hierbij kunnen we zowel denken aan fysieke, ruimtelijke en temporele kenmerken van de verkeerssituatie (bijvoorbeeld wegstructuur, aard van de bebouwing, seizoen, periode van de dag) als aan kenmerken van de verkeersgebruikers en belangrijke sociale groepen (samenstelling, gedrag en normen van de groep weggebruikers en van de groep politiefunctionarissen, en de normen in de sociale gemeenschap).

Kortom, een 'eerlijke' vergelijking van resultaten uit binnen- en buitenland vereist kennis over een aantal uiteenlopende kenmerken (strafrechtelijk, politie-organisatorisch, fysiek, sociaal) van het 'bredere veld' van krachten waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden.

In het review van Zaal neemt het Australische verkeersveiligheids-onderzoek een prominente plaats in. In deze covernota wordt de specifieke Australische achtergrond van verkeer en verkeersveiligheid nader belicht (zie hoofdstuk 3).

Binnen het beperkte tijdsbestek waarin deze covernota tot stand is gekomen, was het echter niet mogelijk om steeds opnieuw alle resultaten en conclusies uit de uitgevoerde literatuurstudies systematisch te betrekken op diverse achtergrondkenmerken. Ten eerste ontbreekt in de drie genoemde literatuurstudies de informatie over de mogelijk relevante achtergrondkenmerken nogal eens. Ten tweede zou het verzamelen van deze informatie speciaal voor de doeleinden van deze covernota te tijdrovend zijn.

In alle drie de reviews wordt ingegaan op de principes van *afschrikking*. Op enkele details na komen de begrippen en de uitleg over dit verschijnsel in de reviews nauw overeen. In § 1.2 resumeren we voornaamste

begrippen en ideeën omtrent afschrikking, zodat in hiernavolgende hoofdstukken geen verwarring mogelijk is over de betekenis van de termen die in dit verband worden gebruikt.

### 1.3. De werking van afschrikking: begrippenkader

Centraal in de wetenschappelijke discussie over de effectiviteit van het politietoezicht staan de begrippen *afschrikking*, *objectieve kans op betrapping* en de *subjectieve kans op betrapping*. Met 'afschrikking' wordt een proces bedoeld waarbij verkeersdeelnemers ervan worden weerhouden een bepaald delict te begaan, doordat zij op de hoogte zijn van de strafdreiging die met dat delict verbonden is.

Bij het begrip 'afschrikking' wordt veelal het onderscheid gemaakt tussen een (generaal) preventief effect en een speciaal preventief effect.

Het *generaal preventieve effect* duidt op het afschrikkingseffect op verkeersdeelnemers die zelf nog niet zijn gestraft voor een bepaald delict. Het *speciaal preventieve effect* duidt op het afschrikkingseffect op verkeersdeelnemers die al wel eens zijn gestraft voor het betreffende delict.

Vaak wordt ook simpelweg gesproken over *preventie* versus *repressie*. Preventie heeft dan betrekking op het voorkomen van overtredingen en repressie op het daadwerkelijk 'pakken' van de overtreders. In politiekringen wordt bij preventie vaak gedacht aan sterk opvallende politieaanwezigheid en bij repressie aan onopvallende controles. Het eerdere onderscheid tussen generale preventie en speciale preventie maakt echter duidelijk dat het uiteindelijke doel van het toezicht altijd preventie van toekomstige overtredingen is, of anders gezegd, naleving van gedragsregels.

De *subjectieve pakkans* heeft betrekking op de inschatting van de verkeersdeelnemer van de kans dat hij zal worden betrapt op een overtreding. De *objectieve pakkans* betreft de feitelijke kans op betrapping. De subjectieve pakkans, eerder dan de objectieve pakkans, is bepalend voor het gedrag van de individuele verkeersdeelnemer. Hoe groter deze subjectief waargenomen kans is, des te sterker zal de verkeersdeelnemer geneigd zijn de overtreding na te laten. Wil de subjectieve pakkans vergroot worden, dan zal in ieder geval het niveau van toezicht in zekere mate verhoogd moeten worden.

De generaal preventieve effecten van politietoezicht zijn in het algemeen groter naarmate:

- de veronderstelde kans op betrapping groter is;
- de zekerheid van bestraffing groter is; en
- de straf sneller wordt opgelegd.

Hoezeer ook het politietoezicht op een bepaalde vorm van verkeersgedrag wordt geïntensiveerd, het zal altijd geruime tijd duren voordat een groot deel van de verkeersdeelnemers dat strengere toezicht aan den lijve heeft ondervonden. Daarom moet verhoging van het toezichtniveau altijd gepaard gaan met publieksvoorlichting daarover, zodat de subjectieve kans op betrapping even snel kan toenemen als de objectieve. Blijft de toename van de subjectieve pakkans achter bij die van de objectieve pakkans, dan zijn er geen snelle gedragsaanpassingen te verwachten. In dat geval zal het geïntensiveerde toezicht ook tijdelijk leiden tot veel grotere aantallen betrapte overtreders, hetgeen de werklast voor politie en justitie sterk kan vergroten.

Zoals gezegd duurt het vaak enige tijd totdat een verandering in de intensiteit van het toezicht ook feitelijk doordringt tot het grote publiek. Het is mogelijk dat de publieke perceptie als het ware achterloopt bij de ware stand van zaken.

Theoretisch beschouwd kan de relatie tussen de intensiteit van het toezicht en de mate van generale preventie van overtredingen voorgesteld worden als een omgekeerde S-vorm. Is het toezichtniveau in de startsituatie al zeer laag, dan is het mogelijk dat een verdubbeling of zelfs verdrievoudiging van toezicht weinig of niets bijdraagt aan de generale preventie van het overtredend gedrag (ofschoon de speciale preventie dan wel verbeterd zou kunnen zijn). Koomstra (1993) meent op grond van nationaal en internationaal onderzoek op het terrein van toezicht op rijden onder invloed, dat we pas in het dalende deel van de curve terecht komen bij het controleren van één op de twaalf rijbewijsbezitters.

Voortdurend politietoezicht op gewenst verkeersgedrag kan op den duur ertoe leiden dat verkeersdeelnemers zich het gewenste gedrag 'eigen' maken, zodat ze dit gedrag op den duur ook zonder de dreiging van toezicht vertonen. In dat geval is het gedrag tot gewoonte of tot zelfgekozen norm geworden. Met name op het terrein van het gordelgebruik zijn aanwijzingen gevonden voor dergelijke duurzame gedragsveranderingen, gebaseerd op gewoontevorming.

Samenvattend:

- De vergroting van de objectieve kans op betrapping moet van een zodanig niveau zijn dat er ook daadwerkelijk effecten van deze vergroting verwacht kunnen worden;
- De vergroting van de objectieve kans op betrapping moet samengaan met een gelijktijdige vergroting van de subjectieve pakkans. De meest aangewezen middelen hiertoe zijn een sterke zichtbaarheid van controles en voorlichting;
- Optimaal toezicht is gebaseerd op het generaal preventieve effect van het politietoezicht (het afschrikken van potentiële overtreders, eerder dan op het speciaal preventieve effect (het afschrikken van feitelijk betrapte overtreders).

*Accentverschillen*

Efficiënt toezicht bestaat volgens de hierboven beschreven visie voornamelijk gaan uit controle op het gedrag van verkeersdeelnemers via betrapping en bestraffing van overtredingen. Deze stellingname wordt door veel onderzoekers, beleidmakers en politiefunctionarissen onderschreven. Vanuit verschillende kanten echter, wordt deze toch wat eenzijdige benadering aangevuld met andere denkbeelden, of worden de accenten iets anders gelegd.

Zo behelst volgens velen het handhaven van verkeersregels niet alleen het controleren van gedrag door betrappen en bestraffen, maar ook het beïnvloeden van gedrag door te appelleren aan verantwoordelijkheidsgevoelens en rechtsgevoelens van mensen. In deze zienswijze kan de politie ook bijdragen aan de verkeersveiligheid door:

1. zelf het goede voorbeeld te geven in het verkeer;
2. het publiek meer te informeren over het politiebeleid op het terrein van verkeer en over de achtergronden van verschillende acties;
3. meer aandacht te besteden aan klachten of opmerkingen van weggebruikers;

4. bij sommige acties meer het accent te leggen op de contacten met de verkeersdeelnemers waarbij overtuigen, waarschuwen en betrokkenheid oproepen eerder het doel van het contact is dan betrappen en bestraffen;
5. acties van andere partijen te ondersteunen;
6. het traditionele controleren te combineren met alternatieve straffen die het publiek aanspreken en aan het denken zetten (bijvoorbeeld een verplichte reparatie aan de eigen fiets).

## 2. Politietoezicht en gedrag in het verkeer

### 2.1. Inleiding

In het review van Hakkert (1994) wordt verkeershandhaving in het algemeen behandeld. Voorts schenkt Hakkert (1994) vooral aandacht aan handhaving van rijsnelheden. De handhaving van rijden onder invloed, van gordelgebruik en van roodlichtovertredingen worden niet in aparte hoofdstukken gesproken. Het review van Hakkert verschilt van dat van Zaal en Goldenbeld in de zin dat er geen concrete aanbevelingen voor de opzet van het toezicht worden gegeven.

### 2.2. Handhaving en gedragsverandering

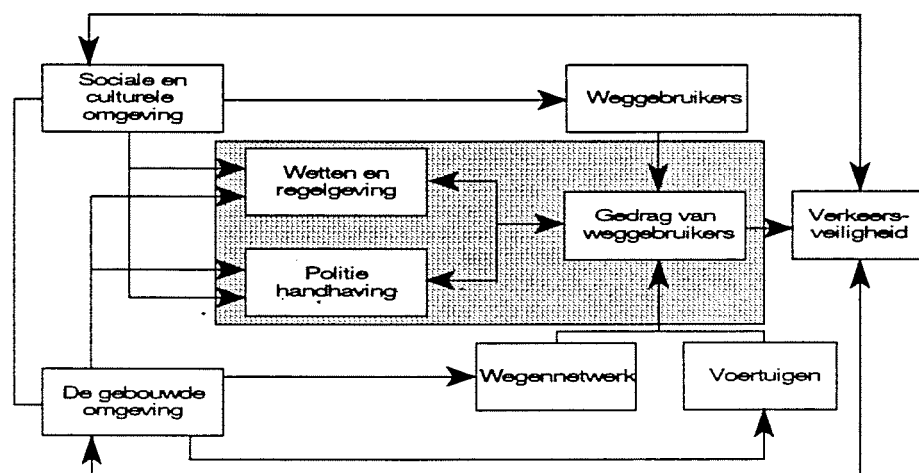
Hakkert benadrukt dat handhaving slecht één factor is die het verkeersgedrag beïnvloedt. Daarnaast zijn er tal van andere factoren werkzaam in de verkeersomgeving:

- voorlichting en opleiding (education)
- infrastructureel ontwerp (engineering)
- de socio-economische omgeving
- de wetten en de toepassing van juridische procedures

Figuur 2.1. toont het totale systeem van factoren dat van invloed is op het verkeersgedrag en op de verkeersveiligheid.

Hakkert benadrukt dat succesvolle handhaving afhankelijk is van andere componenten in dit systeem:

"(...) enforcement can only be effective if it operates in a supportive environment of laws, regulations, and a sensitive penal system. These combined forces act to create the deterrence effect of police enforcement, both on the individual level and on society at large." (Hakkert, 1994: 8)



Figuur 2.1. Het systeem van verkeersveiligheid: componenten en interacties

Duurzame gedragsveranderingen in het verkeer komen alleen tot stand indien het gedrag door een meerderheid van de weggebruikers wordt overgenomen. In dat geval leidt gedragsverandering tot normverandering, en wordt het overgenomen gedrag geïnternaliseerd - dat wil zeggen: het wordt een onderdeel van het vaste gedragsrepertoire van de weggebruiker. Wanneer verkeerswetten worden geaccepteerd door een meerderheid van de maatschappij, worden ze als het ware zelf-ondersteunend. De wet vormt dan de norm die weggebruikers accepteren en de politie-ondersteuning die vereist is om de wet te ondersteunen is dan niet groot. Dit is volgens Hakkert bijvoorbeeld het geval bij de gordelwetgeving.

### 2.3. Methoden van handhaving

In zijn beschouwing over methoden van handhaving stelt Hakkert (1994) vier vragen centraal:

1. Op welk gedrag moet de handhaving zich richten?
2. Waar en wanneer moet dat gedrag worden gehandhaafd?
3. Hoe is dat gedrag te handhaven?
4. Met welke intensiteit moet dat gedrag worden gehandhaafd?

De eerste twee vragen roepen verschillende kwesties op. Moet het toezicht zich concentreren op specifieke (risico-)gedragingen of juist op specifieke (risico-)lokaties? Hakkert constateert dat er binnen de verkeerspolitie nog verschillend wordt gedacht over deze vraag.

Een verwante kwestie is of het toezicht vooral uit moet zijn op het voorkomen van overtredingen of uit moet zijn op het pakken en bestraffen van overtreders? Hakkert stelt dat efficiënt politietoezicht vrijwel altijd een mix van beide strategieën moet omvatten.

Bij de vraag hoe verkeersgedrag gehandhaafd moet worden, legt Hakkert de nadruk op de aanwezigheid van tal van technologische hulpmiddelen zoals radar en camera.

"Existing technology nowadays makes possible the automatic recording of most types of offences dealt with in this report, including speeding, crossing white lines, not stopping at stop signs, travelling in the wrong direction, enzovoort. All this can be achieved by attaching to each vehicle an electronic tag (licence plate), which can be interrogated from the road side." (Hakkert, 1994: 24).

In technologische zin is dus bijna alles mogelijk. De vraag welke van de technologische hulpmiddelen zullen worden aangewend voor een verbetering van de verkeersveiligheid, moet echter worden beantwoord door het grote publiek en de politiek.

De vraag met welke intensiteit het gedrag gehandhaafd moet worden laat zich volgens Hakkert moeilijk beantwoorden. Op basis van de door hem bestudeerde studies concludeert Hakkert:

"In fact, no agreed standards to measure and compare police intensity exist. Such standards should be developed and compared among countries. Only then can results of various studies be compared in a meaningful way." (Hakkert, 1994: 16).

Ook Goldenbeld (1993) wijst op de noodzaak een goede, betrouwbare indicator van politietoezicht te ontwikkelen.

Hakkert concludeert wel dat de huidige intensiteit van politietoezicht veelal onvoldoende is om duurzame gedragsveranderingen te bewerkstelligen.

"Whereas some changes, sometimes drastic, can be achieved in road user behaviour, these changes are generally limited in time and distance, and do not produce lasting impacts, neither on behaviour nor the number of road accidents associated with these types of behaviour." (Hakkert, 1994: 23).

Voor een duurzame gedragsverandering is een aanzienlijke vergroting van de subjectieve pakkans vereist. Een dergelijke vergroting is alleen te realiseren door een grootschalige inzet van technieken van automatisch toezicht. Toepassing van deze technieken vereist dan wel sociale ondersteuning door het grote publiek, en ondersteuning door het wettelijke en administratieve systeem.



### 3. Toezicht op rijden onder invloed

#### 3.1. Inleiding

Zaal's review van de buitenlandse literatuur over alcoholgebruik in het verkeer besteedt aandacht aan de volgende onderwerpen:

1. Wetgeving en rijden onder invloed
2. Tegenmaatregelen bestaande uit politietoezicht
3. Tegenmaatregelen die gericht zijn op de sociale omgeving
4. Tegenmaatregelen gericht op de fysieke omgeving

In dit hoofdstuk nemen we deze indeling over. Daarbij gaat de meeste aandacht uit naar de kennis over de werking en de effecten van politietoezicht.

Zaal (1994) noemt drie handhavingsmethoden:

1. Het select staande houden van automobilisten op basis van uiterlijke aanwijzingen omtrent alcoholgebruik.
2. Het staandhouden van bestuurders bij controlepunten en het select afnemen van blaastesten bij bestuurders bij wie alcoholgebruik wordt vermoed.
3. Het aselekt staandhouden van bestuurders en het afnemen van een blaasproef bij elke staandegehouden bestuurder (het zogenaamde 'random breath testing' - kortweg aangeduid als RBT).

Zoals gezegd speelt bij Zaal (1994) het Australische onderzoek een toonaangevende rol. In de volgende paragraaf (§ 3.2) wordt er naar gestreefd de specifieke Australische context waarin Zaal's bevindingen zijn verkregen, wat nader te belichten. Daarbij maken we ook specifieke vergelijkingen tussen Nederland en Australië, toegespitst op politie-organisatie, onderzoeksresultaten en publiciteit. Voor die conclusies, die wellicht van groot belang kunnen zijn voor de Nederlandse situatie, is nagegaan of deze ook overeind blijven in het licht van de nadere kennis en ervaringen die in Nederland zijn opgedaan.

#### 3.2. Korte kenschets verkeersveiligheid in Australië

Australië heeft met 17,6 miljoen inwoners slechts 2,4 miljoen inwoners meer dan Nederland, op een landoppervlak dat meer dan 180 maal groter is dan Nederland. Het merendeel van de Australische populatie (tachtig procent) woont aan de oostkust in de staten Queensland, New South Wales en Victoria (zie Bijlage 1). Hiernavolgend spreken we gemakshalve over 'Australië', maar veelal hebben we vooral de staten Queensland, Victoria, New South Wales in gedachten, waar het merendeel van de Australische bevolking woont. Wellicht ten overvloede wijzen we erop dat het losse gebruik van de termen 'Australië' en 'Australisch' voorbijgaat aan belangrijke verschillen tussen de verschillende gebieden. Het totale netwerk van wegen is in Australië veel uitgebreider (zie Bijlage 2) dan dat in Nederland. Wat autowegen, 80 km-wegen en landwegen betreft is de lengte van de Australische wegen een veelvoud van die van de Nederlandse wegen. Een uitzondering vormt de lengte van het

autosnelwegennet, dat in Nederland (2,118 km) groter is dan in Australië (1,347 km).

De volgende specifiek-Australische factoren dragen bij tot onveiligheid in het verkeer aldaar:

1. De kwaliteit van vele wegen is slecht: de wegen zijn 's nachts vaak onverlicht, missen 'shoulders' en 'sign posting'.
2. Het droge, zonnige klimaat draagt bij aan een slechte kwaliteit van de wegen. Het veroorzaakt soms ook vermoeidheid bij automobilisten en zonschitteringen op de weg die het zicht verminderen.
3. Landelijke coördinatie van verkeersveiligheidsbeleid gaat moeizaam, omdat elke aparte staat zijn eigen lokale overheid, wetgeving, politie-organisatie en wegonderhoud heeft.
4. De kwaliteit van het openbaar vervoer is niet erg goed in Australië. Daarom is men bij vervoer van produkten over grote afstanden aangewezen op vrachtverkeer. De grote afstanden die overbrugd moeten worden, leiden tot vermoeidheid bij bestuurders.
5. De ongebreidelde groei van vegetatie langs de weg (eucalyptusbomen) vermindert plaatselijk ook het zicht.

In een aantal opzichten heeft het verkeersveiligheidsbeleid in Australië de 'wind mee':

1. In de afgelopen tien jaar is de belangstelling van de Australische media, politiek en burgerij voor het onderwerp van verkeersveiligheid groot te noemen. Dit heeft geleid tot een sociaal klimaat waarin grote inspanningen ten behoeve van de verkeersveiligheid maatschappelijk gewaardeerd worden.
2. De veiligheidssuccessen die behaald zijn met nieuwe verkeerstoezicht-programma's (bijvoorbeeld RBT) en met nieuwe verkeerswetgeving (bijvoorbeeld de verplichting tot het dragen fietshelmen), dragen bij tot een instandhouding van dit positieve klimaat.
3. Australië heeft als eiland een grote controle over binnenkomende produkten, waaronder automobielen. De Australische overheid kan dus - en doet dat ook - verregaande veiligheidseisen stellen aan auto's die in Australië geïmporteerd worden. De meest recente normen ten aanzien van 'occupant protection' die in juli 1995 van kracht zullen zijn voor alle geïmporteerde auto's, leiden er waarschijnlijk toe dat alle autoproducenten voor de Australische markt airbags in hun auto's zullen plaatsen. Strikt genomen worden airbags niet voorgeschreven door de Australische veiligheidsprestatie-norm, maar zij vormen wel de waarschijnlijk goedkoopste manier om aan deze norm tegemoet te komen.
4. De verkeerszorg neemt binnen de Australische politie-organisatie waarschijnlijk een wat belangrijker en centraler plaats in dan binnen de Nederlandse politie-organisatie.

Het laatste punt vergt enige toelichting. Tussen de Australische en de Nederlandse politie bestaan de volgende belangrijke verschillen:

- De politie die zich specifiek bezighoudt met het verkeer in Australië, is in veel grotere mate verzelfstandigd in aparte afdelingen ('traffic branch') dan in Nederland. In Nederland is de Dienst Verkeerspolitie van de politie van Amsterdam een voorbeeld van een verzelfstandigde tak.

- De Australische verkeerspolitie heeft een grotere vrijheid om eigen prioriteiten op het terrein van de verkeershandhaving te formuleren dan de Nederlandse.
- De politie in een Australische staat werkt nauw samen met de lokale 'government road safety authority' die garandeert dat het politietoezicht wordt begeleid door een publiciteitscampagne, en die ook vragen die door de media over het toezicht gesteld worden, afhandelt. In sterkere mate dan in Nederland wordt de publiciteit aangepast aan het jaarprogramma van de politie. In Nederland is de situatie veeleer omgekeerd: de politie stemt haar activiteiten af op de programmering van campagnes en publiciteit door VVN en ROV's.
- De Australische politie heeft eigen afdelingen die zich bezighouden met de verwerking van bekeuringen en processen-verbaal, en heeft dus het maximale aantal uit te schrijven bekeuringen in eigen hand; in Nederland wordt in onderling overleg tussen politie en OM het maximale aantal schikkingen bepaald.
- De budgettering van de Australische politie is voor een groot deel gebaseerd op van te voren ingediende en goedgekeurde jaarprogramma's, waaronder ook verkeersveiligheidsprogramma's. Hierdoor is mogelijk dat in Australië de planning van het verkeerstoezicht op verschillende overtredingen van voor een periode van een heel jaar van dag tot dag vastligt. Ook bij de Nederlandse politie gaat het steeds meer de kant op van planning op de langere termijn. Maar de budgettering is in mindere mate dan in Australië gebaseerd op uitgewerkte jaarprogramma's. Een gevolg hiervan is dat de planning van het toezicht toch meer een ad hoc karakter heeft.
- In bepaalde gevallen ontvangt de Australische politie voor het bereiken van verkeersveiligheidsdoelen ook extra fondsen, die ten dele tot uiting komen in extra uitkeringen voor de dienstdoende politiemensen ('performance pay' of loon-naar-prestatie). De Nederlandse politie kent geen loon-naar-prestatie.

### 3.3. RBT in Australië

Het rijden onder invloed wordt in Australië al lange tijd als een probleem gezien. De Australische wetgeving voor rijden onder invloed is opgezet volgens het Scandinavische model en is relatief streng. In vier jurisdicties geldt een wettelijke limiet van 0,5 promille, in de overige 0,8 promille. Ongeacht de hoogte van de wettelijke toegestane limiet geldt het bloed-alcoholgehalte zoals bepaald door een ademtest als wettelijke bewijsmateriaal voor rijden onder invloed. In vrijwel alle jurisdicties geldt verder een BAG-limiet van 0 of bijna 0 voor automobilisten die pas een rijbewijs hebben. In de jaren zeventig en daarna opnieuw in het begin van de jaren tachtig werden de wettelijke straffen voor het rijden onder invloed verzaamd.

De methode RBT ('random breath testing') werd in 1976 in de Australische staat Victoria ingevoerd. In de jaren tachtig namen ook andere Australische staten (New South Wales in 1982, Tasmanië in 1983) deze werkwijze over.

In de Australische staat New South Wales werd RBT op 17 december 1982 geïntroduceerd. Eerdere pogingen om de aantallen verkeersongevallen binnen de perken te houden hadden geen resultaat opgeleverd. Bovendien hadden andere Australische staten, zoals Victoria en Zuid-Australië, al eerder RBT geïntroduceerd. Dit maakte het sociale klimaat in

New South Wales rijp voor de invoering van deze wijze van toezicht. Dit blijkt ook uit de resultaten van herhaalde opiniepeilingen in Sydney, de hoofdstad van New South Wales. De steun voor de maatregel nam in Sydney toe van 70% in maart 1979 naar 80% in december 1982. Na de invoering van RBT nam de steun voor de maatregel nog verder toe naar 91% vóór in maart 1983.

Vanaf het begin van haar introductie werd RBT omgeven door een grote hoeveelheid publiciteit waarin vooral het spectaculaire succes van de maatregel werd benadrukt. De eerste golf van publiciteit was volgens Homel van een professioneel niveau en bereikte ook een aanzienlijk effect op de doelpopulatie. Bijna iedereen was op de hoogte van de invoering van RBT en de meesten waren zich ook bewust van de strafverzwaring voor het rijden onder invloed, die tegelijk met RBT was ingevoerd. De motivatie van de politie om mee te werken aan de handhaving van de wet was indrukwekkend. In de eerste twaalf maanden na de invoering van RBT werden bijna één miljoen ademtesten uitgevoerd in New South Wales. Dit komt neer op ongeveer één test per drie rijbewijsbezitters. In dat eerste jaar werden minstens achtmaal zoveel ademtesten afgenomen als in het jaar voorafgaand aan de invoering van RBT.

### 3.3.1. *Onderzoek*

RBT is met name in New South Wales (NSW) grondig opgezet en onderzocht. De specifieke kenmerken van het RBT-programma in NSW waren:

1. Het aselect testen van één op drie automobilisten op alcoholgebruik in het verkeer.
2. Sterk zichtbare politiecontroles die, eenmaal in het zicht van de automobilist, lastig te ontwijken waren.
3. Uitgebreide publiciteit specifiek gericht op RBT en op de kans op betrapting (zie Bijlage 3).
4. Toezicht en publiciteit werden op een constant hoog niveau gehouden met voorzieningen voor extra lokale of seizoensgebonden campagnes.

In het eerste jaar van introductie van RBT in New South Wales werd een reductie van 22% in dodelijke ongevallen en van 36% in dodelijke alcoholongevallen geconstateerd. Onderbroken tijdreeksen-analyses wijzen uit dat er sinds de invoering van RBT in New South Wales een plotse-linge vermindering in het niveau van ongevallen is opgetreden.

Vergelijking met tijdreeksen over ongevallen in andere delen van Australië geeft aan dat de geconstateerde breuk in de ongevallenserie uniek is voor New South Wales en waarschijnlijk toegeschreven moet worden aan de invoering van RBT.

Zowel publiciteit als handhavingsinspanningen zijn in de jaren tachtig tot in de jaren negentig op hoge niveau's gebleven. In 1990 werden de jaarlijkse kosten van het RBT-programma in New South Wales (politie-toezicht + publiciteit) geschat op 2,7 miljoen Amerikaanse dollars.

Tegelijkertijd werd geschat dat het RBT-programma 200 levens per jaar bespaart. Deze cijfers impliceren een kosten/baten-verhouding van 1 op 50. Een meer conservatieve schatting van de kosten-effectiviteit van het RBT-programma kwam uit op een kosten/baten-ratio van 1 op 14 (Zaal, 1994: 39).

### 3.3.2. Ontwikkelingen in RBT

In de beginjaren van RBT in Australië werd vooral gebruik gemaakt van stationaire controles. Deze controles worden meestal uitgevoerd door een groep politie-ambtenaren. Zij voeren controles uit in een speciale bus of bestelwagen met de benodigde selectie- en ademanalyse-apparatuur, op aselekt gekozen, goed zichtbare controlepunten.

In de late jaren tachtig werden in de Australische staten New South Wales en Victoria ook meer mobiele vormen van RBT geïntroduceerd, waarbij automobilisten staandegehouden en getest konden worden tijdens normale surveillancediensten. Aanleiding voor deze nieuwe werkwijze was het feit dat bestuurders RBT konden ontwijken via ontsnappingsroutes ('back streets').

Mobiele vormen van RBT, die gepland waren als een aanvulling op stationaire methode, namen al gauw de overhand in het geheel van toezichtoperaties. De voornaamste reden voor deze ontwikkeling was dat de mobiele RBT-operaties een hoger percentage betrapte overtreeders opleverden dan de stationaire RBT-operaties. Daardoor waren mobiele RBT-operaties gemakkelijker politiek te rechtvaardigen. Overigens werd ook met de mobiele RBT-operaties het hoge aantal blaasproeven gehandhaafd. In New South Wales werd dit bereikt door alle surveillance-eenheden minstens één uur per 8-uur dienst in te schakelen voor RBT. Op de verschuiving van overwegend stationaire naar overwegend mobiele vormen van RBT is scherpe kritiek gekomen. Het primaire doel van RBT, het bewerkstelligen van een algemeen afschrikkend effect door een grote zichtbaarheid van controle-operaties, zou gecompromiteerd worden door de jacht op overtreeders. Mobiele controles zijn specifiek gericht op routes die overtreeders gebruiken om de politie te omzeilen, en deze controles waren dus in feite minder aselekt en zeker minder opvallende dan de stationaire controles.

De Australische staat Victoria heeft recent een nieuwe RBT-programma opgezet, waarin de nadruk weer ligt op stationaire controles met 13 grote, speciaal ingerichte bussen. Ongeveer 80% van alle blaasproeven wordt afgenomen in deze bussen; de overige 20% wordt gedaan via mobiele controles.

### 3.4. Optimaliseren van het toezicht met bestaande middelen

Het succes van RBT in de Australische staten is natuurlijk niet los te zien van de hoge intensiteit van de handhavingsactiviteiten. In New South Wales worden al jaren lang bij één op de drie automobilisten blaasproeven afgenomen. In het Australische Tasmanië wordt zelfs één-op-één gecontroleerd.

Terugvertaald naar de Nederlandse begrippen, zijn deze controle-intensiteiten erg hoog. Ter vergelijking enige gegevens over de intensiteit van het toezicht in Nederland. In 1986 werd een veldexperiment gedaan met gewijzigd politietoezicht in Den Haag (Verschuur, 1987). Het doel van het experiment was om na te gaan of met het gewijzigde toezicht een doelmatiger inzet van de beschikbare menskracht gerealiseerd zou kunnen worden. Om die reden werd de inzet van personeel en de wijze van afhandelen van opgespoorde overtreeders gelijk gehouden aan die van voorgaande jaren. Gedurende de periode van het onderzoek werden er in Den Haag in totaal 3929 blaasproeven afgenomen. Dit betekent dat 1,6% van alle rijbewijsbezitters, oftewel één op de 62 rijbewijsbezitters, een

blaastest kregen. Vergeleken met de één op drie geteste rijbewijsbezitters in New South Wales is deze verhouding laag.

De in Nederland in de jaren 1989-1992 uitgevoerde regionale campagnes tegen het rijden onder invloed (in Utrecht, Noord-Brabant en Amsterdam), laten staandhoudings-verhoudingen zien die uiteenlopen van één op dertien tot één op zestig rijbewijsbezitters (Goldenbeld, 1993).

Incidenteel en lokaal is er in Nederland wel eens een hoge intensiteit van toezicht gerealiseerd. Zo heeft bijvoorbeeld de afdeling Verkeer van de Rijkspolitie in het district Nijmegen zich van april 1989 tot en met januari 1993 beziggehouden met een projectmatige aanpak van het rijden onder invloed, waarbij één op de vier rijbewijsbezitters in het actiegebied Gelderland-Zuid gecontroleerd werd op alcoholgebruik in het verkeer (Goldenbeld, 1993). Een pikant detail is dat deze afdeling als gevolg van de reorganisatie bij de politie inmiddels is opgeheven.

Een vraag is of de zeer hoge intensiteit van controles waarvan sprake is in de Australische staten, ook werkelijk nodig is om zeer gunstige resultaten te boeken. Daarop gaat Zaal (1994) niet in. Het is in ieder geval duidelijk dat het toezicht op alcoholgebruik in Nederland niet aanhoudend met dezelfde staandhoudings-intensiteit kan geschieden als in Australië. Daarvoor ontbreken de middelen en het personeel. Dus blijven we in Nederland aangewezen op een zo efficiënt mogelijk gebruik van de beperkte middelen. Het optimaliseren van de handhaving van rijden onder invloed vereist dat de politie-inzet zo goed mogelijk wordt verspreid over tijd en ruimte.

Kernpunt van een optimale strategie is dat potentiële overtredders het idee hebben dat de politie regelmatig controleert op tijdstippen waarop veel mensen, inclusief zichzelf, drinken en vervolgens rijden onder invloed. Daarom is van controles in de weekendnachten en op enkele andere dagdelen waarop veel gedronken wordt, het grootste preventieve effect te verwachten. Tijdens het controleren op rijden onder invloed in de vooravond, avond en nacht zijn twee fasen te onderscheiden.

De *eerste fase* in het toezicht zou gekenmerkt moeten worden door sterk zichtbare politie-controles op wegen met een groot verkeersaanbod, enkele uren voor de tijdstippen waarop veel gedronken wordt. Tijdens deze fase ligt de nadruk op het creëren van algemene afschrikking en niet op het afnemen van een groot aantal ademtesten. Het doel van de eerste fase is om de potentiële rijders onder invloed ervan te overtuigen, dat de politie die avond intensief op alcoholgebruik controleert en dat de kans op betrapping groot is.

Tijdens de *tweede fase* van het toezicht zou de nadruk moeten verschuiven naar het afnemen van zoveel mogelijk ademtesten tijdens controles op wisselende locaties, die minder direct in het oog springen en daardoor ook moeilijker te omzeilen zijn. Deze speciale toezichtstrategie, die mede is ontwikkeld op basis van ervaringen tijdens het landelijk 'Rij- en drinkgewoonten onderzoek' van de SWOV, wordt zowel in het review van Goldenbeld als dat van Zaal genoemd als een efficiënte aanpak. Zaal noemt deze strategie een goed voorbeeld van het optimaliseren van het gebruik van politie-inzet via een duidelijke planningstrategie.

### 3.4.1. Overige maatregelen

In het review worden een aantal sociale en fysieke maatregelen genoemd die als aanvulling kunnen dienen op het politietoezicht. Op het sociale vlak kan gedacht worden aan:

1. educatieprogramma's gericht op horeca-personeel; of
2. educatieprogramma's gericht op een groter publiek; of
3. publieke of persoonlijke apparaten waarmee bestuurders hun eigen alcoholgebruik kunnen testen.

Bij fysieke maatregelen kan gedacht worden aan:

1. apparatuur die het starten van een auto onmogelijk maakt, indien de bestuurder niet slaagt voor een bepaalde test (bijvoorbeeld het blazen in een alcoholgevoelig sensorapparaat of het uitvoeren van een fysieke behendigheidstest); of
2. het installeren van een registratie-apparaat dat informatie bijhoudt over dag en tijd van auto-gebruik. Dit laatste kan nuttig zijn voor het controleren van veroordeelde overtreeders die alleen op specifieke tijden mogen rijden.

### 3.5. Relevantie voor Nederland

De specifieke lessen die uit het onderzoek naar de werking van RBT in Australië naar voren komen, zijn waarschijnlijk ook in Nederland genoegzaam bekend:

- Het belang van het samengaan van toezicht en publiciteit.
- Het belang van een grote opvallendheid van de controles voor grote groepen automobilisten.
- Het aselect testen van iedere staandegehouden automobilist.
- Het belang van een juist compromis tussen algemene afschrikking (afschrikken van potentiële overtreeders) en specifieke afschrikking (het betrappen van feitelijke overtreeders). De nadruk van het toezicht moet zeker liggen op algemene afschrikking, maar tegelijkertijd moet men niet de gelegenheden voor specifieke afschrikking onbenut laten. Een goed compromis is de eerder beschreven 'twee fasen-toezichtstrategie', die op het moment dat veel potentiële overtreeders nog niet gedronken hebben de nadruk legt op zichtbaarheid van controles, en die op het moment dat er veel feitelijke overtreeders op de weg zijn de nadruk legt op het betrappen.

De verveling en het gebrek aan motivatie die op de lange termijn toeslaan bij degenen die toezicht houden op alcoholgebruik, met name wanneer zeer weinig overtreeders worden betrapt, werd in Australië bestreden door jonge politiemensen die nog in de opleidingsfase verkeerden, voor een korte periode van enkele weken in te zetten bij het toezicht. Voor vele van deze politiemensen was het toezicht op alcoholgebruik in het verkeer het eerste contact met het publiek. Het enthousiasme van deze politiemensen blijkt dan ook uit de aanzienlijke toename van aantallen afgenomen blaasproeven en aantallen betrapte overtreeders. Om het enthousiasme voor en begrip van RBT-operaties bij deze groep politiemensen verder te stimuleren, werd ook interne voorlichting gegeven over de geboekte resultaten. Het inzetten van jonge politiemensen voor alcoholtoezicht heeft verder natuurlijk het voordeel van een goede praktijktraining.

Wat de publiciteit betreft die het toezicht begeleidt, geeft Zaal (1994) de aanbeveling deze specifiek te richten op de kans en de consequenties op betrapting:

"Publicity is most effective when it is designed specifically to raise awareness of the likelihood and inevitability of apprehension as well as the severe consequences in terms of both punishment and increased accident risk" (Zaal, 1994: 60).

Een voorbeeld van publiciteit die de nadruk legt op de gevolgen van betrapting door politie wordt gegeven in Bijlage 2.

### 3.5.1. Ontbrekende kennis

Interessant is dat het review van Zaal ook aandacht besteedt aan het standpunt van de Australische onderzoeker Homel over publiciteit. Deze onderzoeker keert zich tegen publiciteit waarin de nadruk ligt op de sociale gevolgen van een alcoholongeval of de morele schuld van de overtreder. Volgens deze onderzoeker, aldus Zaal:

"...there are grounds for believing that such publicity is at best ineffective and is at worst harmful, partly because it fails to reinforce directly the deterrent impact of RBT, and partly because drink drivers know from experience, and from the opinions of their friends and the wider society that their behaviour is neither particularly dangerous nor particularly immoral" (Zaal, 1994: 41).

Bovenstaand standpunt roept vragen op over de aanpak van publiciteit in Nederland. In Nederlandse publiciteitscampagnes wordt vaak nog wel de nadruk gelegd op de schuld en de gevolgen van een ongeval (alcohol-overtreding: *Alcohol en verkeer dat kun je niet maken*; snelheid binnen de bebouwde kom: *Hij reed 50; zij werd 5*).

De vraag is of deze publiciteit - met een hoog normatief gehalte - ontworpen is vanuit het idee om maatschappelijke normen te ondersteunen of te creëren, of vanuit het idee om de werking van het politietoezicht te optimaliseren. Ongeacht het achterliggende idee, zouden we graag willen weten of deze soort publiciteit optimaal effectief is voor het doel van het ondersteunen van politietoezicht. Daarover is ons geen onderzoek bekend. Een feit is wel dat de kans op betrapting van rijden onder invloed in Nederland veel kleiner is dan die in Australië. Publiciteit die specifiek inspeelt op de grote kans om betrapt te worden, zou dus in Nederland minder effectief kunnen zijn dan in Australië.

Het stellen van speciale limieten voor specifieke categorieën bestuurders is ook in Nederland een potentieel instrument om het rijden onder invloed tegen te gaan. Een in najaar 1991 gehouden enquête onder 1009 Nederlandse automobilisten wees uit dat 54% ertegen is om een lagere alcoholgrens in te stellen voor onervaren bestuurders (Wittink, 1992).

In het buitenland (Australië, Noord-Amerika) zijn wetten aangenomen die de grens voor het alcoholgebruik voor jonge bestuurders in het verkeer verlagen. In het review van Zaal worden de veiligheidseffecten van deze wetten wel gunstig genoemd, maar wordt tegelijkertijd gesteld dat deze effecten nog niet overtuigend zijn bewezen vanwege gebreken in de opzet van het uitgevoerde onderzoek. Het statistische design van de uitgevoerde



studies was niet 'krachtig' genoeg om het verwachte effectniveau te registreren.

## 4. Rijsnelheid en toezicht

### 4.1. Inleiding

Over het onderwerp 'toezicht op rijsnelheid' is de literatuurstudie van Zaal zeer omvattend; nagenoeg alle aspecten zijn in beschouwing genomen. Opdracht van de studie van Zaal was bestudering van literatuur uit het buitenland. De Australische literatuurstudie die door Fildes et al. is verricht heeft daarbij als uitgangspunt gefungeerd. Dat wat Zaal aan resultaten heeft gevonden heeft hij weergegeven in zijn rapport. Van de behandelde literatuur is geen beoordeling en evaluatie gegeven. En zoals ook in de inleiding reeds is gesteld, zijn bij de weergegeven resultaten van onderzoek niet altijd de relevante condities gegeven, waarschijnlijk omdat deze ook niet bekend zijn.

Een voorbeeld: op pagina 68 wordt gesteld dat Ostvik vond dat toename van toezichtsinspanningen met een factor kleiner dan 3 geen merkbaar effect hebben op gedrag. Niet vermeld is wat het oorspronkelijke toezichtsniveau is geweest. Vermoed wordt dat dit heel gering is: driemaal heel weinig is ook heel weinig. Verder wordt gewag gemaakt van effecten op gedrag en veiligheid van limietinvoering of -verandering, zonder dat vermeld wordt of en zo ja op welke wijze toezicht uitgevoerd is in de voor- en nasituatie. Ook is niet altijd weergegeven wanneer een effect op snelheidsgedrag is gemeten, direct na de maatregel of op langere termijn. Zoals gezegd, de bestudeerde literatuur is waarschijnlijk zelf heel summier in het geven van relevante informatie voor een juiste interpretatie.

### 4.2. Snelheid, ongevallen en limieten

#### 4.2.1. Snelheid-ongevallen

De empirische verbanden tussen snelheid en ongevallen die in het buitenland in de jaren zeventig zijn gevonden, lijken in Nederland ook op te gaan, in die zin dat een verkregen daling van de rijsnelheid tot een flinke reductie in ongevallen heeft geleid. De aantekening dient hierbij te worden gemaakt dat in Nederland het voorsnog resultaten van experimenten betreft van een beperkte omvang.

Een interessant afwijkend geluid viel te beluisteren bij de evaluatie van de limiet-*verhoging* in de VS en Canada. Deze heeft volgens de verschillende literatuurbronnen op de betreffende wegen geleid tot toename van het aantal doden variërend van 20 tot 48%, en een toename van het aantal gewonden met (ernstig) letsel variërend van 32 tot 39%. Een andere studie echter, die het *gehele wegennetwerk* in beschouwing nam, kwam tot de conclusie dat de limietverhoging tot een *verlaging* van het fataliteitsquotiënt heeft geleid: van circa 3 tot 5%. Dit als gevolg van (a) verplaatsing van een deel van het verkeer naar de veiligere wegen met een hogere limiet, (b) meer toezicht op de gevaarlijkere 'lagere orde wegen' en (c) een verkleining van de snelheidsvariatie doordat de langzame rijders met de hogere limiet sneller zijn gaan rijden.

De algemene conclusie in Europa en de VS is niettemin, dat verlaging van de rijsnelheid positief zal uitwerken op de veiligheid en dat derhalve aanpak van rijsnelheid (gedrag en attitude) dringend noodzakelijk is.

Naast beheersing van de hoge rijsnelheden is het zinvol de groep langzame rijders te verkleinen. Dit kan door naast het instellen van een maximum-snelheid ook een *minimum-snelheid* in te voeren. Dit om de spreiding in snelheden te verkleinen en daarmee het aantal inhaalmanoeuvres, waarvan bekend is dat het gevaarlijke manoeuvres zijn. Inhalen bij een geringe verkeersintensiteit is weinig problematisch; het voorkomen van inhaalmanoeuvres is dan ook vooral van belang bij vrij druk verkeer. Belangrijk is ook dat een *minimum volgafstand/-tijd* wordt aangehouden, vanwege het gevaar van kettingaanrijdingen bij plotseling remmen.

Echter, een minimum snelheid kan niet (onder alle omstandigheden) wettelijk worden afgedwongen; zij kan alleen als aanbeveling gelden. Slechte weers- en verkeerscondities kunnen immers nopen tot langzamer rijden dan een gestelde minimum-snelheid, uit oogpunt van verkeersveiligheid.

Experimenten met automatische snelheidsbeheersing, waarbij boven en ondergrenzen werden aangegeven op een tweetal 80 km/uur-wegen, hebben niet geresulteerd in verkleining van de groep langzame rijders. Mogelijk zijn 'brave' rijders nog 'braver' gaan rijden, een niet onbekend verschijnsel. Een omvattende studie hiernaar is voor zover bekend nog niet verricht. Er zijn op dit terrein veel mathematische en computermodellen ontwikkeld; beproeving hiervan in de praktijk zou wenselijk zijn.

Een variabel conditie-afhankelijk systeem van limieten en inhaalverboden op wegen buiten de bebouwde kom zou de geloofwaardigheid van deze verboden versterken.

Ramingen van het percentage ongevallen waarbij excessieve snelheid een causale rol heeft gespeeld, lopen in de literatuur uiteen van 12% tot 32%. Het is moeilijk deze cijfers betrouwbaar en nauwkeurig vast te stellen. Een andere benadering is een ongeval als een *proces* te beschrijven, bestaande uit opeenvolgende aaneenschakeling van gebeurtenissen. Door op een van de schakels in te grijpen wordt de keten doorbroken en daarmee het ongeval voorkomen. Snelheid vormt in bijna alle gevallen een schakel in de keten. Het zou volgens deze redenering derhalve niet zo relevant zijn om na te gaan of snelheid een causale rol heeft gespeeld. Veel relevanter is na te gaan hoeveel procent van de ongevallen voorkomen had kunnen worden, indien de voorafgaand aan het ongeval te snel rijdende voertuigen niet sneller dan de limiet hadden gereden. Op basis van zo'n raming kan de invloed van effectief toezicht op ongevallen worden ingeschat.

Het is belangrijk dat studies die een relatie signaleren tussen de invoering c.q. verlaging van snelheidslimieten, en een vermindering van het aantal ongevallen, ook vermelden of de condities gewijzigd zijn - bijvoorbeeld of en op welke wijze het politietoezicht is gewijzigd na invoering van de maatregel.

#### 4.2.2. Snelheidslimieten

Het begrip 'prima facie' snelheidslimitering is nieuw, en houdt in dat een bestuurder die de snelheidslimiet heeft overschreden, moet aantonen dat dit gedrag verantwoord is geweest gegeven de omstandigheden. Het zou interessant zijn na te gaan in welk land deze regeling is toegepast en met welk resultaat. Datzelfde geldt voor de regeling waarbij in het begin van de campagne een bekeuringvrije periode wordt ingesteld, voor gewenning. Een vriendelijke benadering!

Het is belangrijk dat de hoogte van de limiet geloofwaardig en acceptabel is voor de meerderheid van de weggebruikers. We snijden hiermee een moeilijk probleem aan, dat in Nederland in het kader van het concept van een 'duurzaam veilig' verkeerssysteem volop in discussie is: de relatie tussen *functie, vorm en gebruik* van wegen - en daarmee samenhangend de problematiek van *categorisering en limitering*.

De geloofwaardigheid van snelheidslimieten hangt voorts ook samen met culturele aspecten; in landen met een vrij agressieve verkeerscultuur zou een beperking in bewegingsvrijheid naar verwachting niet gemakkelijk geaccepteerd worden.

Bij limitering van de snelheid dient ook rekening te worden gehouden met de *behoefte aan mobiliteit*. Voor Nederland speelt dit niet zo sterk, vanwege het kleine oppervlak. Gegeven de afstanden die gemiddeld per rit worden afgelegd, levert hard rijden slechts enkele minuten winst op. Er wordt weleens voor gepleit om de hoogte van de limiet te stellen op de 85 percentielwaarde van de snelheidsverdeling - met andere woorden: (maximaal) 15% overtreders wordt acceptabel geacht. In de praktijk betekent dit vaak een flinke verhoging van bestaande limieten. Oei (1991) stelt dat het omhoog brengen van de 80 km/uur-limiet naar 90 km/uur uit veiligheids-oogpunt te ontraden is. In Nederland is in 1993 door de centrale overheid de taakstelling aangescherpt tot maximaal 10% overtreders in het jaar 2000.

Een probleem is dat de snelheidslimiet die op een bepaalde weg van kracht is, niet altijd harmonieert met de ontwerpsnelheid van die weg. Ook komt het voor dat de limiet gebaseerd is op minder goede condities en dat bij mooi weer overdag met gemak harder kan worden gereden. Een oplossing hiervoor is toepassing van *variabele limieten*. Hiervoor dient nog veel onderzoek te worden gedaan (zie Janssen et al. 1991; Heijer & Oei, 1992).

### 4.3. Toezicht op rijnsnelheden

#### 4.3.1. Soorten preventie

Uit onderzoek is gebleken dat de potentiële snelheidsovertreder door drie factoren wordt beïnvloed: de subjectieve betrappingskans, de angst betrapt te worden en de angst voor mogelijke bestraffing. Ook de aard en mate van bestraffing bepaalt in hoeverre de limiet wordt nageleefd. Gesteld wordt dat de *subjectieve pakkans* een sterke invloed op het gedrag heeft. Het is beter om in dit verband te spreken van de *subjectief waargenomen controlefrequentie*; het veelvuldig zien dat controle wordt uitgeoefend, ook

indien meestal met correcte snelheid wordt gereden, heeft een preventieve werking.

Zoals in de inleiding van onderhavig rapport is gesteld, is het gewenst handhaving te richten op algemene preventie door indringende voorlichting en regelmatige waarneming dat controles wordt uitgeoefend.

#### 4.3.2. Toezicht in ruimte

Er zijn verschillende manieren om verkeerskundig onderzoek op het terrein van politietoezicht in te delen. Eén mogelijke classificatie is gebaseerd op de aard van de locaties waarop het onderzoek betrekking heeft. Het onderzoek, evenals het toezicht, kan buiten en binnen de kom zich richten op:

- a) een specifieke locatie: geselecteerd op ongevallen en onaangepaste snelheid, bijvoorbeeld scherpe bocht;
- b) een verbinding: geselecteerd op ongevallen en snelheid, bijvoorbeeld wegwerkzaamheden;
- c) een netwerk van verbindingen: op het overige wegennet vinden ongevallen in tijd en ruimte gespreid plaats.

In de literatuur wordt deze indeling veelal niet expliciet gehanteerd.

	Buiten beb. kom	Binnen beb. kom
Locatie	1	2
Verbinding	3	4
Netwerk	5	6

Toezicht nabij specifiek gekozen locaties en verbindingen met een verhoogd risico, vereist dat vooraf een waarschuwing wordt gegeven. Dit omdat het de bedoeling is dat op de betreffende locatie met aangepaste snelheid wordt gereden. Het toezicht is op zulke plaatsen voor de weggebruiker dus voorspelbaar.

Bij toezicht in een heel netwerk daarentegen zal het voor de weggebruiker onvoorspelbaar moeten zijn waar en wanneer hij wordt gecontroleerd.

Automatisering van toezicht op locaties en verbindingen kan eenvoudig worden gerealiseerd. Adequate middelen zijn voorlichting, vaste waarschuwingsborden en automatische signalering van gereden snelheden, zichtbaar voor bestuurders. Als er dan nog te hard wordt gereden, wordt de betreffende weggebruiker op de foto gezet.

Ervaring met lokale snelheidsbeheersing bij een kruising is opgedaan in Den Haag en Friesland (Oei, 1989; 1994), met positief resultaat in termen van respectievelijk snelheids- en ongevallenreductie. Beheersing van de rijsnelheid op een verbinding is beproefd in Gelderland, Overijssel, Noord-Brabant en Utrecht met positief resultaat: het percentage overtreders werd van 40 naar 10% teruggebracht en het aantal ongevallen met 35% gereduceerd. Recentelijk is een symposium over automatische waarschuwing en toezicht op wegverbindingen gehouden (AVV/SWOV, 1993).

Aanpak op een *netwerk* is bedoeld om de snelheid in een heel netwerk te beheersen - met andere woorden, voor bestuurders zal het onvoorspelbaar moeten zijn waar en wanneer gecontroleerd wordt. Gezien de beperkte capaciteit van de politie kan door zoveel mogelijk te automatiseren een hoge controlefrequentie worden bereikt. Van groot belang is dat de weggebruiker vooraf via de media en posters informatie krijgt dat er frequent wordt gecontroleerd. Daarnaast zal er, in tegenstelling tot de gang van zaken bij controle op locaties en verbindingen, *voorbij* de controleplaats feedback-informatie aan alle passerende weggebruikers moeten worden gegeven. Deze informatie behelst de mededeling dat controle heeft plaats gevonden, door middel van een eenvoudig bord met de tekst 'Uw snelheid is gecontroleerd'. Hiermee wordt de subjectieve pakkans verhoogd. Zaal (1994) stelt dat blijvende verhoging van de subjectieve pakkans door intensivering van toezicht en voorlichting noodzakelijk is wil snelheid blijvend beheerst worden. Daarbij wordt niet aangegeven wat het minimum benodigde niveau is. De SWOV evalueert momenteel toezicht voor 100% op kenteken in een netwerk in een drietal provincies.

#### 4.3.3. *Vormen van toezicht*

Traditionele vormen van toezicht, waarbij stilstaande radarcontrole en rijdende controle met aanhouding wordt verricht, zullen gezien de beperkte capaciteit van de politie voor handhaving van verkeerszaken slechts in beperkte mate kunnen worden uitgevoerd.

De keuze tussen stilstaand of rijdend controleren is niet moeilijk: beide methoden dienen gericht te worden toegepast. Stilstaand, onopvallend met feedback, en rijdend om agressief rijgedrag op te sporen en om bestuurders die andere weggebruikers waarschuwingssignalen geven dat er gecontroleerd wordt, aan te houden. Deze laatste overtreding dient in de voorlichting te worden gemeld. Nagegaan zou moeten worden op welke wijze rijdende controle dient te worden uitgevoerd.

In het review van Zaal wordt geen aandacht besteed aan een methode van toezicht waarbij de weggebruiker eerst gewaarschuwd wordt alvorens er controle plaatsvindt. In Nederland is deze vorm van toezicht beproefd. Automatische controle met foto van de overtredende auto levert volgens sommige onderzoekers betere betalingsbereidheid op, zo rapporteert Zaal. Dit gaat in Nederland echter niet op: de betalingsbereidheid is bij staande houding veel groter (CJIB, 1993).

Bij het toezichtsproject in Friesland dat sedert een half jaar loopt, is een enquête gehouden onder automobilisten. Resultaat hiervan is onder meer dat deze vorm van controle door een groot deel van de bestuurders geaccepteerd wordt.

Ook controle waarbij alleen waarschuwing wordt gegeven zonder bestrafing vormt een interessante mogelijkheid - zeker wanneer een schriftelijke, op naam gestelde waarschuwing wordt gegeven, met daarbij de mededeling dat een volgende overtreding zal worden bestraft.

#### 4.3.4. *Effect van controle*

De reductie van snelheid en ongevallen die optreedt bij automatische controle, loopt in Zweden en Duitsland sterk uiteen, aldus Zaal. Van belang is na te gaan waar deze grote verschillen door komen.

Interessant is in dit verband ook het uitgebreide en intensieve toezichtsproject in Victoria. Dit project verdient nadere bestudering van de betreffende literatuur. Niet duidelijk is of binnen en/of buiten de bebouwde kom is gecontroleerd, hoeveel kilometer weglengte is gecontroleerd, hoeveel kasten langs de weg zijn gebruikt, hoeveel roulerende camera's zijn toegepast, enzovoort.

De effecten van de controles waren als volgt: het aandeel overtreders reduceerde van 24% naar 4%, het aandeel doden en ernstig gewonden nam af met 30%. De operationele kosten lagen zeer hoog: US\$ 8 miljoen per jaar. Daartegenover stonden inkomsten van US\$ 123 miljoen. De totale kosten voor aanschaf, aanleg, voorlichting en operationele kosten bedroegen ongeveer evenveel als de inkomsten aan boetes. Een dergelijke grote inzet zal voor Nederland niet haalbaar zijn; de uitgaven en inkomsten komen niet ten laste/bate van dezelfde instantie.

Ook het project in Tasmanië verdient aandacht. Het toezicht vond hier plaats op drie verbindingen van elk twintig kilometer. Elke verbinding was in wegvakken van één kilometer ingedeeld. Op iedere verbinding werd één politie-auto 'at random' op een wegvak gestationeerd gedurende twee uur, waarna de auto verhuisde naar een volgend wegvak. Dit procedé werd uitgevoerd gedurende de riskante uren van de dag. Twee jaar lang vond op deze manier driemaal per week toezicht plaats op elk van de verbindingen. De resultaten waren als volgt: de gemiddelde snelheid nam af met 3,6 km/uur; ongevallen met ernstig letsel namen af met 58%. De reductie van het percentage overtreders is voor dit project niet vermeld.

De *tolerantiemarges* die men hanteert bij snelheidscontrole, zijn medebepalend voor de effectiviteit ervan: de geloofwaardigheid van het toezicht kan door te grote marges worden ondergraven. In feite is er dan sprake van een 'self-fulfilling prophecy' in de zin dat weggebruikers hun snelheidskeuze afstemmen op de gehanteerde marge: hoe groter de marge, hoe hoger het snelheidsniveau. Het hanteren van een marge die uitsluitend rekening houdt met de onnauwkeurigheid van het meetstelsel, sorteert het meeste effect.

#### 4.4. Overige factoren

##### 4.4.1. *Sociale factoren*

Sociale factoren zijn - vaak niet zichtbaar of aanwijsbaar - van grote invloed op het verkeersgedrag en in het bijzonder op het snelheidsgedrag. Agressie in het verkeer, sociale tolerantie (of onverschilligheid?) ten aanzien van regelovertredend gedrag, geringe prioriteit voor handhaving en lage straffen: al deze gegevenheden werken mee aan te snel rijden. Het is niet onwaarschijnlijk dat bij overschrijding van een kritisch percentage 'asociaal' gedrag, dit gedrag zich als een inktvlek uitbreidt; actie lokt een soortgelijke reactie uit. Op een gegeven moment wordt zeker (asociaal of juist sociaal) gedrag onderdeel van de verkeerscultuur. Automobilisten die in het buitenland vertoeven en daar een vriendelijke verkeerscultuur aantreffen, hebben de neiging zich aan te passen aan die 'omgeving'.

Een probleem dat we in dit verband kunnen signaleren, is het feit dat in de westerse cultuur 'snelheid' in het algemeen juist positief wordt gewaardeerd; alleen op de weg wordt rustig rijgedrag verwacht.

#### 4.4.2. *Regelgeving en bestraffing*

Wettelijke bepalingen die mede van invloed zijn op snelheidsgedrag, zijn: de hoogte van de limiet, de aard en de zwaarte van de bestraffing van overtreding van die limiet, de aanpak van recidivisme en de geldende afhandelingsprocedures.

Efficiënte maatregelen hoeven nog geen effectieve maatregelen te zijn. Ook hier is onderzoek wenselijk.

Een voorbeeld: in Zweden heeft verdubbeling van de hoogte van de boete tot tweemaal toe (i.e. een verviervoudiging van de boete) geen effect op het snelheidsgedrag van bestuurders met zich meegebracht. Van belang is hier om na te gaan hoe hoog de boete aanvankelijk was en hoe groot de pakkans/controlefrequentie. Bij een heel geringe pakkans heeft verhoging van de boete ook weinig effect (vgl. § 4.1.).

Een puntensysteem kan effectief zijn: gebleken is dat een dergelijk systeem merkbaar effect op het gedrag van bestuurders heeft wanneer na het begaan van een overtreding nog maar weinig punten overblijven.

Intrekking van het rijbewijs vormt een zware strafbedreiging en is effectief om gedrag van recidivisten en van hen die nog weinig punten overhouden in gunstige zin te beïnvloeden. Het percentage bestuurders dat ondanks intrekking van het doorrijdt, is groot. Volgens eigen opgave tijdens een enquête zou het hier gaan om 34%. Betrokkenen rijden echter wel minder, voorzichtiger en/of langzamer.

#### 4.4.3. *Technische ontwikkelingen*

Heel interessant zijn nieuwe technische toepassingen in Australië, waarbij kentekens door middel van lasertechniek automatisch digitaal geregistreerd en gelezen kunnen worden. Ook het videosysteem Safe-T-cam, dat overtreders automatisch detecteert en hun kentekens leest, waarna identificatie met behulp van het kentekenbestand eveneens automatisch geschiedt, lijkt perspectiefrijk. Het is gewenst om hierover nadere informatie op te vragen.

Niet behandeld zijn radarverklikkers, (nog) toegestaan in Nederland.

#### 4.5. **Relevantie voor Nederland**

We resumeren hieronder de bevindingen uit het review van Zaal, voor zover deze relevantie hebben voor de Nederlandse situatie.

- Een van de aanbevelingen is om naast een maximum-snelheid ook een minimum-snelheid in te voeren, om het aantal inhaalmanoeuvres terug te dringen. Opgemerkt dient te worden, dat dit bij een geringe verkeersintensiteit onnodig is, zodat de maatregel alleen op drukke wegen van belang zou kunnen zijn.
- Van belang wordt geacht dat de hoogte van de limiet geloofwaardig en acceptabel is voor de meerderheid van de weggebruikers.
- In het review is gesteld dat automatische controle met foto van de overtredende auto een betere betalingsbereidheid oplevert. Dit gaat in



Nederland niet op: de betalingsbereidheid is bij staandehouding veel groter.

- Uit de internationale literatuur komt naar voren dat automatische controle sociaal geaccepteerd wordt. Er is nog niet veel te zeggen over de acceptatie van geautomatiseerd toezicht in Nederland. Veel zal afhangen van de schaal waarop het geautomatiseerde toezicht wordt ingevoerd, en de manier waarop deze methode van toezicht via de media wordt geïntroduceerd bij het grote publiek.
- Onderzoek naar pakkans in combinatie met mate van bestraffing is gewenst. Ook controle zonder bestraffing maar met op naam gestelde waarschuwing verdient nader onderzoek.

## 5. Toezicht op gordelgebruik

### 5.1. Inleiding

Het hoofdstuk over gordelgebruik in het review van Zaal (1994) gaat in op de volgende onderwerpen:

1. Wetgeving en gordelgebruik
2. Het toezicht op gordelgebruik
3. Maatregelen om gordelgebruik te bevorderen die buiten de sfeer van toezicht vallen.

In dit hoofdstuk beperken we ons tot de bespreking van het politietoezicht op gordelgebruik en de verschillende alternatieve maatregelen om gordelgebruik te stimuleren - maatregelen die veelal beschouwd kunnen worden als een aanvulling op het toezicht.

### 5.2. Het toezicht op gordelgebruik

Wat het toezicht op gordelgebruik betreft wijst Zaal op de voordelen van integratie van toezichtmethodieken.

"The simplest and most effective approach to increasing seat belt usage rates is to integrate seat belt enforcement operations with other policing activities." (Zaal, 1994: 126)

De vraag is of het integreren van toezichtmethodieken in de politiepraktijk ook zo simpel is. In een veldexperiment met geïntegreerd toezicht in de subregio Leiden werden aselechte alcoholcontroles en snelheidscontroles gecombineerd met toezicht op gordelgebruik (Mathijssen, 1992). In de praktijk van het onderzoek bleek het uitvoerend politiepersoneel minimaal bereid te zijn om tijdens autogordel- en snelheidscontroles verbaliserend op te treden tegen het niet dragen van de gordel<sup>1</sup>. De argumenten voor het niet bekeuren waren:

- Een snelheidsovertreder zonder gordel wordt al voldoende beboet vanwege het te snel rijden.
- Iemand die geen gordel draagt, brengt daarmee anderen niet in gevaar.
- Bij alcoholcontroles 's nachts is niet goed te constateren of iemand wel of niet de gordel draagt.
- De controlerende politiemensen dragen zelf ook vaak de gordel niet.

Tijdens het onderzoek werden slechts weinig gordelbekeuringen uitgereikt. Aan de 3515 staande gehouden snelheidsovertreders werden slechts 228 gordelbekeuringen uitgereikt; aan de 3440 aselechte staande gehouden automobilisten die vanwege een alcoholcontrole werden staande gehouden, werden slechts 49 bekeuringen voor het niet dragen van een gordel uitgereikt. Wel hadden de controlerende politiemensen de niet-gordel dragers

---

<sup>1</sup> De geringe bereidheid van de politie om auto-inzittenden zonder gordel te verbaliseren deed zich alleen voor bij controles die in de eerste plaats gericht waren op alcoholgebruik of snelheidsovertredingen. Als er uitsluitend op gordelgebruik werd gecontroleerd was men wel degelijk bereid verbaliserend op te treden.

systematisch gesommeerd de gordel aan te doen alvorens hun rit voort te zetten.

Het gordelgebruik van voorinzittenden van personenauto's nam in de loop van het experiment toe van 57% tot 62%. Bij een telefonische enquête onder regelmatig in de subregio Leiden rijdende automobilisten bleek 17% van de 486 geïnterviewde automobilisten van mening dat de kans op een bekeuring voor rijden zonder gordel sinds de start van het experiment was toegenomen; 52% meende dat die kans gelijk was gebleven; 8% dat de kans was afgenomen en 22% had geen mening.

De onderzoeker constateert dat het gordeltoezicht zeker kosteneffectief is geweest gezien het feit dat er geen extra capaciteit voor was ingepland. Ook in onderzoek van Gundy (1986), vermeld in Goldenbeld (1993), is de ervaring opgedaan dat de motivatie van politiepersoneel om toezicht te houden op gordelgebruik niet optimaal is. Ten behoeve van een gordelcampagne in de provincie Friesland in het najaar 1984 was het de bedoeling om iedere surveillerende politieman of -vrouw gedurende een periode van acht weken één uur per werkdag te laten besteden aan toezicht op gordelgebruik. Dit was ongeveer 12% van de totale beschikbare tijd van het surveillerende politiepersoneel. Van de goede voornemens kwam echter weinig terecht. Tijdens de actie werd slechts 2852 mensuren oftewel slechts 12% van het voorgenomen streefgetal besteed aan het toezicht op gordelgebruik. De speciale toezichtactie heeft uiteindelijk maar  $(12\% \text{ maal } 12\%) = 1,4\%$  van de totale tijd van de surveillantanten gevergd in een periode van 2 maanden.

#### 5.2.1. *Motivatie van politiepersoneel*

Tijdens het onderzoek van Gundy (1986) bleek de beperkte motivatie van het uitvoerend personeel één van de redenen dat de politie-inzet voor het gordeltoezicht minder was dan gepland. Op grond van buitenlands onderzoek komt ook Zaal (1994) tot de constatering dat politiemensen niet altijd goed gemotiveerd zijn voor het toezicht houden op gordelgebruik. Een aantal redenen voor die gebrekkige motivatie zouden zijn:

- de indruk dat het wettelijke systeem weinig medewerking verleent
- het gevoel dat handhaving en opsporing erg moeilijk te verwezenlijken zijn
- de overtuiging dat volwassenen het recht hebben zelf te bepalen of ze een gordel willen gebruiken of niet
- de mening dat er belangrijker wetten en regels voor handhaving zijn
- scepsis over de beweerde effectiviteit van gordelgebruik
- attituden in de gemeenschap ten aanzien van het toezicht op gordelgebruik

"The attitude often adopted by the police is that if road users are aware of the risks associated with non-seat belt usage, and still make the decision not to wear a seat belt, then they are only putting themselves at risk and not affecting the safety of other road users" (Zaal, 1994: 123).

Daarom zijn er in Australië ook de nodige extra inspanningen gedaan om politie-bestuurders te informeren over de noodzaak en het belang van de continuïteit van politietoezicht op gordelgebruik. Verkeersveiligheidsorganisaties en speciale politie 'liason comités' zorgen ervoor dat de politie betrokken is bij het begin van elke gordelcampagne.

Kortom, zowel buitenlandse als binnenlandse ervaringen wijzen uit dat het integreren van toezicht op gordelgebruik bijna zeker kosteneffectief is, maar dat het integreren van toezicht niet simpel is als het erom gaat de motivatie van de uitvoerende politiemensen te verbeteren. In het review wordt erop gewezen dat speciale educatieprogramma's over gordelgebruik noodzakelijk zijn voor een verbetering van de politiemotivatie in dit opzicht. In deze programma's zou aandacht besteed moeten worden aan de veiligheidsaspecten en kosten-aspecten van het gordelgebruik en de beschikbare efficiënte handhavingsmethodieken.

Zaal heeft zowel in Australië als in Nederland met verscheidene politiemensen gesproken over toezicht op gordelwetgeving. De veiligheids- en kostenargumenten ten behoeve van een intensiever toezicht op gordelgebruik worden door de uitvoerende politie-mensen niet tegengesproken, maar zijn op zichzelf genomen niet overtuigend of motiverend genoeg. Van groot belang is dat de uitvoerende politie-ambtenaren ook een meer concreet belang hebben bij gordelcontroles. De Australische politie kan bijvoorbeeld een sterk concreet belang hebben bij een succesvol gordeltoezichtprogramma, omdat een dergelijk programma nieuwe gelden of middelen voor een afdeling of korps kan betekenen. Ook kunnen we in dit verband opnieuw verwijzen naar de rol van 'performance pay' (vgl. § 3.2): de verwerving van extra fondsen door de politie, ten dele tot uiting komend in hogere salarissen, bij het halen van gestelde verkeersveiligheidsdoelen.

### 5.3. Overige maatregelen om gordelgebruik te bevorderen

Zaal (1994) noemt drie maatregelen ter bevordering van het gordelgebruik die buiten de sfeer van politietoezicht vallen:

1. Het belonen van gordelgebruik. In het review wordt o.a. de Nederlandse studie van Hagenzieker (1991) vermeld. De belangrijkste conclusie is dat het combineren van beloningen en straffen waarschijnlijk de meest efficiënte manier is om het gordelgebruik te laten stijgen.
2. Verkeersonderwijs op school. In Australië ontvangen jonge kinderen instructie over de waarde en het correcte gebruik van gordels aan de hand visuele demonstraties. Oudere leerlingen krijgen lessen over verkeersveiligheid gedurende het gehele schooljaar; deze leerlingen ontvangen instructie over de waarde van gordelgebruik tijdens natuurkunde- en geometrielessen en tijdens door de school georganiseerde rijcursussen. Het is mede zo belangrijk om het gordelgebruik van jonge kinderen te beïnvloeden, omdat deze kinderen door gedrag of hun vragen weer het gordelgebruik van hun ouders beïnvloeden.
3. Feedbackmechanismen die dienen om de bestuurder te herinneren aan het omdoen van de gordel. Daarbij kan gedacht worden aan waarschuwingslichten -of lampen in de auto, aan speciale auto-stickers of aan reclameborden ('public posting signs').

### 5.4. Relevantie voor Nederland

De drie belangrijkste conclusies voor de Nederlandse situatie zijn wellicht de volgende:

- Het integreren van toezicht op gordelgebruik met andere toezicht-activiteiten is zeker kosten-effectief.
- Het belang van toezicht op gordelgebruik wordt door de politie vaak onvoldoende onderkend. Speciale educatieprogramma's kunnen de

motivatie voor handhaving van gordelgebruik verbeteren. Belangrijk is dat politie-ambtenaren naast algemene, maatschappelijke voordelen (veiligheid, kosten), ook meer concrete voordelen verbonden kunnen zien aan het toezicht op gordels. De bij politie-ambtenaren aanwezige weerstanden tegen het handhaven van gordelgebruik kunnen gebaseerd zijn op dieper liggende waarde-oordelen.

- Het is waarschijnlijk dat het effect van toezicht op gordelgebruik nog versterkt kan worden door het hanteren van beloningen. In het licht van deze constatering ligt het voor de hand om op korte termijn proeven te nemen met het combineren van gordeltoezicht met beloningsacties. Een bijkomend voordeel van deze beloningsacties zou kunnen zijn dat politie-ambtenaren meer gemotiveerd zijn voor de actie.

## 6. Roodlichtnegatie

### 6.1. Inleiding

Hoofdstuk 6 van het review van Zaal (1994) behandelt toezicht op roodlichtnegatie. In het hoofdstuk wordt ingegaan op de factoren die roodlichtnegatie beïnvloeden, op traditionele en moderne, geautomatiseerde methoden van handhaving, en op ontwerpmogelijkheden om roodlichtnegatie te beïnvloeden. In de inleiding tot het hoofdstuk wordt er met nadruk op gewezen dat politietoezicht op roodlichtnegatie doorgaans niet de eerst voor de hand liggende oplossing is. Mogelijke oplossingen op het terrein van kruisingontwerp of verkeerslichteninstallatie-regeling zouden eerst overwogen moeten worden, voordat gedacht wordt aan politietoezicht.

### 6.2. Toezicht op roodlichtnegatie

#### 6.2.1. *Toezicht op rood licht via politie-aanwezigheid*

Zaal (1994) beschrijft de in het buitenland 'traditionele' methode van toezicht op roodlichtnegatie als volgt: één politie-ambtenaar beoordeelt vóór het kruisingsvlak of er sprake is van roodlichtnegatie, en een tweede politie-ambtenaar aan de andere kant van het kruisingsvlak verricht de feitelijke staandehouding van overtreders.

Volgens het review is de feitelijke aanwezigheid van politie-ambtenaren erg tijdrovend en veelal niet kosten-effectief. Een selectief toezicht-programma voor roodlichtnegatie met sterk zichtbare controles op ongevallenlocaties met een hoge verkeersdichtheid, zou voor een deel aan deze bezwaren kunnen tegemoet komen. Als voornaamste voordeel van feitelijke politie-aanwezigheid wordt de snelheid van betrapping genoemd. Bijkomende voordelen zouden dan zijn dat de politie-aanwezigheid ook effect zou kunnen hebben op andere overtredingen, zoals snelheidsovertredingen en verboden rijstrookwisselingen.

#### 6.2.2. *Geautomatiseerd toezicht*

Het probleem met traditionele handhaving van roodlichtnegatie blijft de korte duur van de bereikte effecten. Korte tijd nadat de politie de kruising heeft verlaten, vallen roodlichtovertredingen weer terug naar het oude niveau. De behoefte aan continu toezicht op roodlichtnegatie heeft geleid tot de ontwikkeling van geautomatiseerde toezichtsystemen. In het review van Zaal wordt vooral de toepassing van RoodLicht-Camera-Installaties (hierna afgekort als RCI) besproken. De RCI neemt automatisch twee foto's van elk voertuig dat over het kruisingsvlak rijdt zodra als het licht op rood staat. Het actuele signaal om te starten met fotograferen is afkomstig vaneen 'wire induction loop', tien centimeter beneden het straatoppervlak. Om onder slechte weersomstandigheden toch goede foto's te verkrijgen is de roodlichtcamera ook verbonden met een apart werkende flitslamp-installatie.

RCI's werden in 1979 in Australië geïntroduceerd en worden nu gebruikt in West-Australië, Zuid-Australië, Queensland, New South Wales en Victoria. Volgens het review kan het locatiespecifieke afschrikkingseffect van RCI op een aantal manieren geoptimaliseerd worden:

1. Het gebruik van waarschuwingsborden voor alle takken van een kruising (ofschoon de camera slechts op één verkeersstroom gericht is). Deze waarschuwingsborden dragen dan de melding: 'U nadert roodlichtcamera's'.
2. Het duidelijk zichtbaar maken van de camera en het flitsapparaat voor weggebruikers.
3. Het rouleren van een klein aantal camera's over een groot aantal locaties. Een daarbij gegeven aanbeveling is om de verhouding van locaties op camera's niet groter te laten zijn dan 6 op 1.
4. Het gebruik van publiciteit ten einde het publieke besef van het roodlichtprogramma te vergroten.

### 6.3. Relevantie voor Nederland

De omvang van het probleem van roodlichtnegatie lijkt in Nederland wat geringer dan in Australië. Er zijn twee goede redenen hiervoor:

1. De ontwerpstandaard van een gemiddelde Nederlandse kruising met een verkeersregelinstallatie (VRI) is gemiddeld wat hoger dan die van een Australische. Hoger in de zin dat het uitzicht op de verschillende takken van de kruising wat beter is en dat de interactie tussen de verkeersstromen wat gelijkmatiger verloopt.
2. De opstelling van de VRI op de Nederlandse kruisingen verschilt van die op de Australische kruisingen. Op Australische kruisingen zijn verkeerslichten zowel voor het kruisingsvlak als na het kruisingsvlak geplaatst. Dit is gedaan om bestuurders die net het kruisingsvlak willen oprijden, toch een duidelijk zicht te geven op de lichten. Het is dus zo dat bestuurders die van een kruisende tak de kruising naderen, ook de lichten voor het voor hen kruisende verkeer kunnen waarnemen. Het onbedoelde gevolg hiervan is dat bestuurders - lettend op de lichten voor het kruisende verkeer - gaan anticiperen op hun eigen groene licht en alvast langzaam het kruisingsvlak oprijden zodra als ze zien dat het kruisend verkeer het signaal 'rood' heeft gekregen. Dit verschijnsel wordt wel aangeduid als 'creeping'.

Ook is er een verschil tussen Nederland en Australië wat de aard van het probleem betreft. In Australië betreft het probleem van roodlichtnegatie vooral conflicten tussen auto's. In veel van de in Nederland verschenen rapporten over roodlichtovertredingen (o.a. van Dooren, 1985; Bureau Goudappel Coffeng, 1988; Twisk, 1993) wordt uitsluitend of mede ingegaan op roodlichtovertredingen van langzaam verkeer, fietsers en bromfietzers.

In Nederland is sinds een tiental jaren het gebruik van RCI's met succes beproefd op een (beperkt) aantal kruisingen. De belangrijkste conclusies voor het toezicht op kruisingen met VRI in Nederland zijn:

- RCI's zijn effectief in het reduceren van roodlichtnegatie.
- De nieuwste RCI's kosten tussen de 30.000 en 40.000 Australische dollars en vereisen geen speciale verbinding met de VRI of met een 'wire induction loop'. Daarmee worden deze camera's relatief gemakkelijk en goedkoop verplaatsbaar over kruisingen.

- Als we ervan uitgaan dat de Australische 6 op 1 ratio bij benadering ook geldt voor Nederland, dan zijn vier camera's voldoende voor pakweg 24 kruisingen met VRI. De aanschaf, het onderhoud en de verplaatsing van vier camera's in het eerste jaar zou ruw geschat waarschijnlijk niet meer dan een half miljoen gulden kosten.



## Literatuur

- AVV/SWOV (1993). *U rijdt te snel! Symposium over elektronische snelheidsbeheersing. Georganiseerd door de SWOV in opdracht van Rijkswaterstaat/AVV, 30 november 1993, Jaarbeurs, Utrecht.* AVV, Rotterdam/SWOV, Leidschendam.
- Bureau Goudappel Coffeng (1988). *Oriënterend onderzoek roodlichtdiscipline van (brom)fietsers.*
- CJIB (1993). *Jaarverslag 1993.* Centraal Justitieel Incassobureau, Leeuwarden.
- Dooren van J. (1985). *Onderzoek naar de roodlichtdiscipline van (brom)fietsers.* Afstudeerverslag Verkeersacademie Tilburg.
- Giesl, B. van, Elffers, H. & Hessing, D.J. (1991). *Rood rijden. Determinanten van het rijden door rood onder automobilisten.* Faculty of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Goldenbeld, C. (1993). *Handhaving van verkeersregels in Nederland. Inventarisatie van handhavingsmethodieken. Ervaringen in het binnenland.* R-93-66. SWOV, Leidschendam.
- Gundy, C.M. (1986). *De effecten van een combinatie van politietoezicht en voorlichting op het gebruik van autogordels.* R-86-26. SWOV, Leidschendam.
- Hagenzieker, M.P. (1991). *Enforcement or incentives? Promoting safety belt use among military personnel in the Netherlands.* Journal of Applied Behavior Analysis, 24, 23-30.
- Hakkert, A.S. (1994). *Traffic law enforcement and road user behaviour.* A-94-21. SWOV, Leidschendam.
- Heijer, T. & Oei, H.L. (1992). *Toepassingsmogelijkheden van telematica voor snelheidsbeheersing.* A-92-4. SWOV, Leidschendam.
- Janssen, S.T.M.C., Roszbach, R., Noordzij, P.C. & Wesemann, P. (1991). *Categorisering van wegen en gewenste rijsnelheden. Een discussienota ten behoeve van de Werkgroep 'Rijsnelheid' van Rijkswaterstaat.* R-91-83. SWOV, Leidschendam.
- Koomstra, M.J. (1993). *Influencing the Road User by Enforcement Results from Dutch and International Safety research.* Internationale Arbeids-tagung der Polizei-Führungakademie, 16-6-1993, Münster, Duitsland.
- Mathijssen, M.P.M. (1992). *Integraal verkeerstoezicht in de subregio Leiden: Effecten op het gebruik van autogordels.* R-92-17. SWOV, Leidschendam.

Twisk, D. (1993). *Veilig op de fiets in Amsterdam*. R-93-56. SWOV, Leidschendam.

Wittink, R. (1992). *Enquête onder rijbewijshouders. De Nederlandse bijdrage voor een internationale vergelijkende studie*. R-92-7. SWOV, Leidschendam.

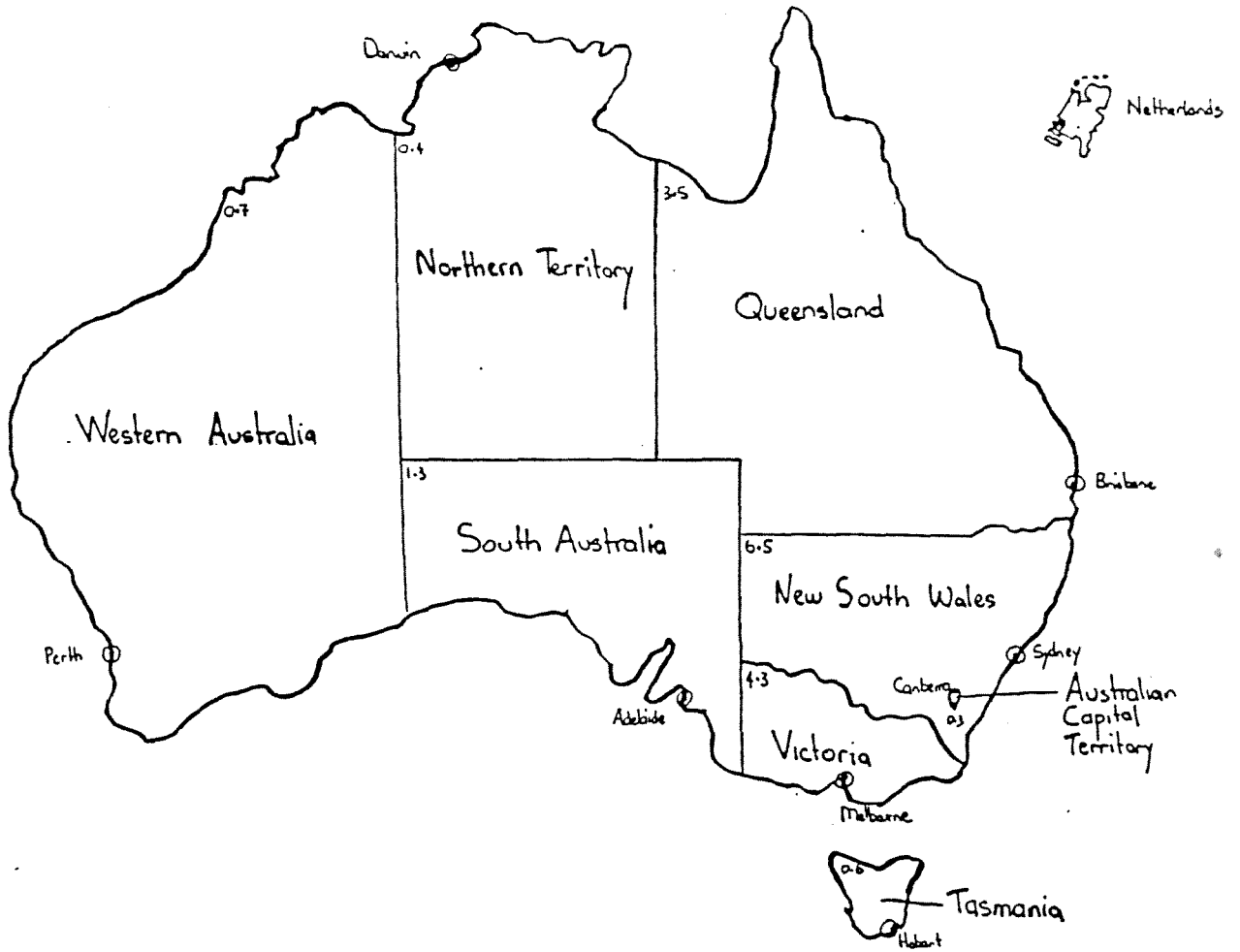
Zaal, D. (1994). *Traffic law enforcement: a review of the literature*. Report no. 50. Monash University Accident research Centre, Victoria, Australia.

## Bijlagen

1. *Australië*
2. *Vergelijkingen tussen Australië en Nederland*
3. *Publiciteit RBT in New South Wales: een voorbeeld*



# Bijlage 1 Australië



## Bijlage 2 Vergelijkingen tussen Australië en Nederland

### COMPARISONS BETWEEN AUSTRALIA & THE NETHERLANDS

	AUSTRALIA	NETHERLANDS
Population:	17,625,000	15,200,000
Area:	7,683,000	41,160 (186:1)
Population per km <sup>2</sup> :	2.3	369.3 (1:161)
Road Fatalities:	1974	1285
per 100,000 population:	11.2	8.45
per 10,000 vehicles:	1.9	1.8
per 100 million veh./kms:	1.0	1.3
Vehicles (4 wheels):	10,426,000	6,276,000
per 1000 population:	591	412
per km of road:	12.7	59.9
Motorcycles & Mopeds:	292, 400	640,000
Average Vehicle Age	7	4-5 ???
Public Roads:	822 264	104,831
Motorways:	1,347	2,118
Highways:	45,856	2,140
Secondary:	79,536	8,361
Other:	695,411	92,210
Paved:	300,126 (36%)	92,251 (88%)
Road Expenditure (Standard Units):	3,066,400,000	1,330,000,000
Geography:		
Infrastructure:		
Administration:		

<b>What happens if you're under .05:</b>	<b>What happens if you're under arrest:</b>
	<p>Fail the roadside Random Breath Test and you are arrested there and then. It is not a pleasant experience. The procedure is long and humiliating. You are treated like a criminal. Here is a summary of what you can expect.</p>
	<p>1. You are advised to lock up your car. Obviously you are not permitted to move it. Police will do their best to assist any inconvenienced family or passengers, but are under no obligation to do so.</p>
	<p>2. You are taken away by police car, or led to the Breathalyzer bus, for the purpose of obtaining an accurate analysis of your Blood Alcohol Concentration. Since you are in police custody, the normal security arrangements apply.</p>
	<p>3. You are placed in front of the instrument known as the Breathalyzer and directed to blow into it.</p>
	<p>4. You are notified of the reading.</p>
	<p>5. You are taken to the charging room. (If the Breathalyzer test has taken place in the bus, you are taken in a police car to the police station.)</p>
	<p>6. You are placed in the dock. All valuables plus your tie and belt are removed to be returned on your release.</p>
	<p>7. You are offered the services of a doctor of your choice, at your own expense, should you wish to undergo a blood test to verify your BAC.</p>
	<p>8. You are formally charged and the entry made in the charge book.</p>
	<p>9. You are told where and when to appear in Court.</p>
	<p>10. You are finger-printed.</p>
	<p>11. You are released as per the new bail laws or held in gaol until your Court appearance.</p>
	<p>12. On conviction, sentence is handed down by the Court. Even the first offender with a Prescribed Concentration of Alcohol Reading of .05 could be fined up to \$500 and could be disqualified from driving for six months. Higher PCA readings or second offences attract severe penalties including minimum mandatory periods of licence disqualification, fines up to \$2,000 and gaol sentences up to 12 months.</p>
<b>Random Breath Testing. Will you be under .05 or under arrest?</b>	

FIGURE 4.1. An early example of the RBT print advertising campaign (reprinted by the kind permission of the NSW Traffic Authority and John Bevins Pty. Limited)