

Het gaat om de knikkers...

Verkeershandhaving en de taakstelling op het gebied van de verkeersveiligheid voor het jaar 2000

D-96-8

Ir. F. C. M. Wegman & dr. Ch. Goldenbeld

Leidschendam, 1996

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Documentbeschrijving

Rapportnummer:	D-96-8
Titel:	Het gaat om de knikkers...
Ondertitel:	Verkeershandhaving en de taakstelling op het gebied van de verkeersveiligheid voor het jaar 2000
Auteur(s):	Ir. F.C.M. Wegman & dr. Ch. Goldenbeld
Onderzoeksmanager:	Ir. F.C.M. Wegman
Projectnummer SWOV:	75.617
Opdrachtgever:	Het onderzoek ten behoeve van dit rapport werd uitgevoerd in het kader van de jaarlijkse doelsubsidie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de SWOV.
Trefwoord(en):	Enforcement (law), police, policy, traffic, safety, decision process, long term, Netherlands.
Projectinhoud:	Deze bijdrage probeert duidelijk te maken dat verkeerstoezicht een belangrijke rol moet spelen bij het bereiken van de verkeersveiligheids-taakstellingen voor het jaar 2000. Daarbij bepleit de SWOV dat er een politieke discussie wordt gevoerd over de gestelde doelen en de daarbij benodigde middelen, en dat er afspraken gemaakt worden over de vraag wat te doen indien onverhoopt mocht blijken dat de middelen niet toereikend zijn.
Aantal pagina's:	20 pp.
Prijs:	f 15,-
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 1996

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

Inhoud

1.	<i>Inleiding</i>	4
2.	<i>Verkeerstoezicht in Nederland: geen successtory</i>	6
3.	<i>Kennis over politietoezicht</i>	9
3.1.	Kennis over onderliggende principes	9
3.2.	Kennis over omvang van effecten in tijd en ruimte	10
4.	<i>Oplossingsrichtingen</i>	13
4.1.	Het voeren van de juiste discussie	13
4.1.1.	De korte termijn: 1996-2000	14
4.1.2.	De lange termijn: 2000-2010	17
5.	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	18
	<i>Literatuur</i>	19

1. Inleiding

De regering heeft een kwantitatieve doelstelling voor het verkeersveiligheidsbeleid geformuleerd: 25% minder verkeersdoden en -gewonden in het jaar 2000 (in vergelijking met de aantallen in 1985), en in het jaar 2010 zouden deze aantallen nog verder gedaald moeten zijn: 50% minder doden en 40% minder gewonden dan in 1986.

Het is echter onzeker aan het worden of deze doelen wel bereikt zullen worden (SWOV, 1995). Verschillende signalen wijzen er op dat het minder goed gaat met de ontwikkeling van de verkeersveiligheid in Nederland: het jaarlijks aantal doden neemt sinds 1991 nauwelijks meer af en ook de risicoreductie, kenmerkend voor de ontwikkeling van de verkeersveiligheid sinds decennia, stagneert.

In een recent rapport onder de titel *De bakens verzetten* heeft de SWOV een groot aantal aanbevelingen geformuleerd om de gestelde doelen weer binnen bereik te brengen (SWOV, 1996). Daarbij onderschrijft de SWOV de rode draad van het Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 1996-2000 (*De daad bij het woord*): geprobeerd moet worden het al afgesproken tweesporenbeleid nu ook daadwerkelijk te gaan uitvoeren.

Het tweesporenbeleid bestaat aan de ene kant uit het zogenaamde 'speerpuntenbeleid' (rijden onder invloed, snelheden, beveiligingsmiddelen, gevaarlijke situaties, zwaar verkeer, fietsen en bromfietsen) en aan de andere kant wordt er sterk ingezet op de ontwikkeling van een duurzaam-veilig verkeerssysteem.

Een duurzaam-veilig verkeerssysteem wordt in de eerste plaats gekenmerkt door een infrastructuur die is aangepast aan de beperkingen van de mens, door middel van een verstandig wegontwerp. Voorts wordt duurzame veiligheid van het verkeerssysteem bewerkstelligd door voertuigen die technisch zijn uitgerust om de bestuurderstaak te vereenvoudigen en zoveel mogelijk de kwetsbare verkeersdeelnemers te beschermen, en door ervoor te zorgen dat weggebruikers in dat systeem op goede wijze zijn opgeleid en voorgelicht en, waar nodig, worden afgeschrikt van ongewenst gedrag (SWOV, 1993).

De preventieve aanpak binnen het concept 'duurzaam-veilig' zal politietoezicht op verkeersgedrag minder nodig maken dan nu het geval is. Maar deze ideale situatie is zeker niet bereikbaar binnen de eerstkomende vijf of tien jaar. Anno 1996 biedt de aanwezige infrastructuur de weggebruiker nog ruimschoots de mogelijkheid om gewild of ongewild de fout in te gaan; de verkeersregels worden zeker niet door iedereen in elke situatie als vanzelfsprekend ervaren en de kennis van sommige belangrijke verkeersregels is pover te noemen. Daarom blijft politietoezicht op gedrag in het verkeer, naast infrastructurele en educatieve en communicatieve activiteiten, één van de belangrijkste instrumenten om de genoemde doelstellingen naderbij te brengen.

Het is zelfs zo dat binnen een periode van vijf à zes jaar politietoezicht in het verkeer, meer dan educatie of voorlichting en meer dan aanpassingen van de infrastructuur, het potentieel sterkste gedragsbeïnvloedende middel is om de doelstellingen weer binnen bereik te brengen. Verkeershandhaving en daarbinnen juist politietoezicht is een van de manieren waarbij een overheid duidelijk aan de burgers zichtbaar kan maken dat zij het bevorderen van verkeersveiligheid als een serieuze zaak ziet. Verder is de

verwachting dat verkeerstoezicht binnen korte tijd werkelijk effectief zal kunnen zijn. Een behoorlijke mate van effectiviteit vereist wel dat het toezicht naar een aanzienlijk hoger niveau gebracht dient te worden dan het huidige.

Wil met politietoezicht iets van betekenis bereikt kunnen worden, dan is nodig dat de beschikbare inzet wordt geoptimaliseerd ten behoeve van verkeersveiligheid en dat er middelen worden vrijgemaakt voor uitbreiding van die inzet. *Er zal weer moeten worden geïnvesteerd in het politietoezicht en in de verkeershandhaving.*

Tevens is het nodig dat de verschillende partijen die verantwoordelijkheid dragen bij het politietoezicht (de politie-organisatie zelf, het OM, de politiek verantwoordelijken die de politie en het OM aansturen, maar evenzeer de coördinerend minister voor de verkeersveiligheid) zich bewust zijn van de cruciale rol die verkeerstoezicht te spelen heeft op het gebied van de verkeersveiligheid; er dienen zodanige afspraken te worden gemaakt dat die noodzakelijke rol ook daadwerkelijk vervuld kan worden.

Deze bijdrage probeert duidelijk te maken dat verkeerstoezicht een belangrijke rol moet en ook kan spelen bij het bereiken van de verkeersveiligheidsaankomsten voor het jaar 2000. Daarbij bepleit de SWOV dat er een politieke discussie wordt gevoerd: politiek in termen van doelen, de daarbij benodigde middelen en afspraken over de vraag wat te doen indien - onverhoopt - mocht blijken dat de middelen niet toereikend zijn.

Al te lang wordt een discussie hierover vermeden. De bijdrage van de SWOV aan deze discussie is het geven van een overzicht van de mogelijkheden welke middelen nodig zijn om de doelstellingen te bereiken. Met 'middelen' wordt hierbij bedoeld de beleidsmatige inbedding van politietoezicht, de omvang van het toezicht, de organisatie, de kwaliteit van het toezicht enzovoort. Het behoeft geen betoog dat hierbij ook de afwikkeling van geregistreerde overtredingen van cruciaal belang is vanuit de kennis over het positieve effect van een 'lik-op-stuk'-aanpak.

2. Verkeerstoezicht in Nederland: geen successtory

Het verkeerstoezicht van de laatste jaren in Nederland mag geen successtory worden genoemd. Van verschillende kanten is hierop gewezen.

Zo werd bijvoorbeeld bij de tweede evaluatie-conferentie inzake de *Leidraad voor de verkeershandhaving*, gehouden 18 mei 1995 te Beekbergen, een aantal knelpunten gerapporteerd bij de uitvoering van 'Gericht Verkeers Toezicht'-projecten. Het ging met name om de volgende problemen:

- Verkeer heeft lage prioriteit bij de politie zelf, bij justitie, en bij het bestuur.
- Er is sprake van matige samenwerking en onvoldoende afstemming tussen partijen.
- De benodigde middelen ontbreken.
- De deskundigheid is ontoereikend.

Uit een inventariserend onderzoek binnen het politie-apparaat komen ook voornamelijk sombere geluiden naar voren (Vissers, Zeilstra & Fokkema, 1995):

- De regiokorpsen schatten dat sinds de reorganisatie de politie-inzet voor verkeer is afgenomen met dertig procent.
- Door de reorganisatie is het aantal verkeersspecialisten ingekrompen tot ongeveer eenderde van de vroegere sterkte.
- De doelen voor de verkeerstaken in de regionale beleidsplannen zijn dusdanig geformuleerd dat zij onvoldoende sturend kunnen werken voor de politie-agenten in de afdelingen en de basiseenheden.

De in 1995 verschenen *Discussienota over de problematiek rond de verkeershandhaving* van de Raad voor de Verkeersveiligheid schetst de problematiek in een aantal punten:

- Ondanks het grotere aantal processen-verbaal heeft het publiek geen grotere inzet van de politie ten behoeve van de verkeersveiligheid opgemerkt.
- Het verdwijnen van verkeersspecialisten bij de politie heeft de aandacht voor de verkeersonveiligheidsproblematiek doen verslappen. Het verkeerstoezicht is een vak dat zonder specialistische kennis niet naar behoren uitgevoerd kan worden.
- Het verkeer en met name verkeersveiligheid komen in de praktijk van het driehoeksoverleg nauwelijks aan de orde. Het onderwerp 'verkeersveiligheid' raakt ondergesneeuwd bij andere onderwerpen, zoals criminaliteit.
- De versnipperde regionale en lokale acties hebben onvoldoende uitstraling naar het publiek.
- Het publiek heeft een verkeerde indruk van bepaalde aspecten van het politie-optreden. Indien verkeersdeelnemers niet meer de veiligheid als motivatie achter het toezicht zien, maar alleen financiële drijfveren, dan zal dat ten koste gaan van de geloofwaardigheid van het politietoezicht in zijn totaliteit.

Dit alles doet zich voor tegen de achtergrond van het gegeven dat het aandeel automobilisten dat onder invloed rijdt niet verder afneemt (terwijl

dit in de jaren tachtig gehalveerd is), het gebruik van gordels de laatste jaren weer wat afneemt en de snelheidslimiet op bijna alle wegen in Nederland in aanzienlijke mate wordt overschreden.

Samenvattend: de huidige situatie is dat het toezicht op overtredingen in verkeer incidenteel in den lande, in projectvorm, wordt uitgevoerd. Incidenteel wordt er overigens met bepaalde campagnes wel succes geboekt. Van structureel, op landelijke schaal uitgevoerd toezicht op belangrijke verkeersovertredingen is echter geen sprake. Het zou zowel de effectiviteit als de efficiëntie ten goede komen als het politietoezicht op belangrijke verkeersovertredingen een meer landelijk en structureel karakter krijgt, waarbij regelmaat en continuïteit in het toezicht gewaarborgd zijn over langere perioden.

Waarom is een landelijke, grootschalige aanpak tot nu toe niet van de grond gekomen? Uiteraard heeft dit direct te maken met prioriteitsstellingen voor en binnen de politie. Er gaan regelmatig stemmen op dat de politie niet te weinig maar eerder te veel tijd en middelen besteedt aan activiteiten in relatie tot verkeer. Hier zou dan sprake zijn van een bewuste, politiek gelegitimeerde keuze.

Bij een bespreking over verkeersveiligheid in de Tweede Kamer in 1995 leek een kamermeerderheid dit standpunt in het geheel niet te delen. Maar de politieke vertaling van de uitspraken van toen, is nog niet echt merkbaar. Bij de besprekingen in het parlement over de verkeersveiligheid bij gelegenheid van de behandeling van het *Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid* (MPV) van 1996, is het interessant te vernemen welke opvattingen daarover nu kenbaar worden gemaakt.

Maar er worden ook wel andere redenen genoemd voor het uitblijven van een grootschalige inzet van politietoezicht.

In het verleden is altijd gesproken over het verkeerstoezicht in zijn geheel: dit onderwerp is inderdaad zo breed en complex dat er op landelijk niveau nauwelijks sturing aan gegeven kan worden, behalve dan sturing in termen van capaciteitsregulering. De pogingen die dan vanuit beleidsniveau worden ondernomen om het politietoezicht op landelijk niveau te stimuleren, hebben dan vaak het karakter van een zuiver kwantitatieve capaciteitsregulering.

Maar zoals bijvoorbeeld in de discussienota van de Raad voor Verkeersveiligheid wordt opgemerkt, is zuiver het aantal processen-verbaal niet maatgevend voor hoe het politietoezicht door het publiek wordt ervaren. Uitsluitend kwantitatieve capaciteitsregulering voldoet niet; het biedt onvoldoende waarborg voor een verbetering van de verkeersveiligheid. Van een gestructureerde discussie binnen de politieorganisatie over de kwaliteit en kwantiteit van het verkeerstoezicht in relatie tot de problemen (in dit geval verkeersveiligheid) is naar buiten toe weinig te merken.

Een derde reden waarom een landelijke aanpak niet van de grond wil komen is het ontbreken van formeel overleg tussen de voornaamste belanghebbende partijen: het OM, de politie zelf, de korpsbeheerders, de politie-ministeries en de coördinerend minister voor de verkeersveiligheid. De beleidsmatige aansturing van de Nederlandse politie is in de nieuwe Politiewet zodanig geregeld dat centrale inhoudelijke bemoeienis formeel niet tot de mogelijkheden behoort. Dit vormt een belangrijk probleem voor

de coördinerend minister. Of zoals iemand vanuit de politieorganisatie het eens uitdrukte: "In feite moet V&W in de berm afwachten of ze mag instappen in een politiewagen die eigenlijk op weg is naar handhaving van de openbare orde of de aanpak van de criminaliteit."

Een andere veel gehoorde overweging in dit verband is dat, afgezien van een heel aantal zeer gemotiveerde politieambtenaren, de status van verkeerstoezicht binnen de politieorganisatie als relatief laag te kenschetsen is: 'carrière-makers vindt je niet bij het verkeer', is een bekende uitdrukking.

Dit alles overziende is het bepaald niet gemakkelijk de situatie ten goede te veranderen. Cruciaal is in ieder geval dat invulling moet worden gegeven aan de aanbeveling dat de Nederlandse politie en de verkeersveiligheids-wereld op een zakelijke manier met elkaar overleggen wat zij elkaar, als uitvoerder en cliënt, te bieden hebben.

Tevens is het wenselijk dat ook vanuit het ministerie van Justitie beleidsmatige aansturing ten aanzien van de verkeerstaak plaatsvindt, omdat behalve de rol van de politie uiteraard ook die van het OM belangrijk is. De in 1993 verschenen *Leidraad voor de Verkeershandhaving* is in dit verband een eerste stap: de publikatie geeft blijk van een toegenomen oriëntatie van het OM op beleidsmatig aansturen van de politie en dat past zeer goed in onze gedachten van dit moment (wat niet wegneemt dat er inhoudelijk nog wel kanttekeningen bij de Leidraad te plaatsen zijn).

Voor het behalen van de doelstellingen op het gebied van de verkeersveiligheid is een verbeterde en geïntensiveerde inzet van politietoezicht op landelijke schaal een absolute noodzaak. Het klimaat voor een vruchtbare discussie over dit onderwerp leek de afgelopen periode niet het best denkbare.

Wellicht zullen, nu blijkt dat de ontwikkelingen in de verkeersveiligheid niet tot het bereiken van de taakstellingen leiden en er voor de korte termijn geen andere mogelijkheden lijken te zijn dan verbetering van het politietoezicht, de discussies wèl tot resultaten gaan leiden.

3. Kennis over politietoezicht

Over de werking van politietoezicht in het verkeer is al heel veel bekend. Om misverstanden te voorkomen is het eerst nodig om drie begrippen te onderscheiden:

1. De politieverkeerszorg of de politieverkeerstaak
2. Het politietoezicht in het verkeer
3. De verkeershandhaving

Met 'politietoezicht in het verkeer' is bedoeld het feitelijk controleren op regelovertredend verkeersgedrag. Het begrip 'verkeerszorg' omvat meer dan dit controleren en geeft aan de algemene aandacht die de politie aan het verkeer besteed. Onder verkeerszorg vallen ook registrerende, adviserende, educatieve en voorlichtingsactiviteiten van de politie.

Het begrip 'verkeershandhaving' is op te vatten als het totale proces van strafrechtelijke middelen, politietoezicht, juridische afhandelingsprocedures en feitelijke bestraffing, dat tot doel heeft weggebruikers zich op een veilige wijze en conform de bedoelingen van wet- en regelgeving te gedragen.

Uiteraard zijn deze begrippen nauw op elkaar betrokken. Politietoezicht is enerzijds een schakel in het totale proces van verkeershandhaving en anderzijds een onderdeel van het totale proces van de verkeerszorg. Dat betekent dat de effectiviteit van het politietoezicht niet los gezien kan worden van ontwikkelingen binnen de politie-organisatie zelf, en van de manier waarop de politie samenwerkt met andere partijen die betrokken zijn bij de keten van verkeershandhaving.

3.1. Kennis over onderliggende principes

De generaal preventieve effecten van politietoezicht zijn in het algemeen groter naarmate de subjectieve kans op betrapping groter, de strafmaat zwaarder en de zekerheid van bestraffing groter is, en naarmate de straf sneller wordt opgelegd.

Elk van deze elementen vormt een schakel in de keten van handhaving; de belangrijkste schakel in deze keten is de 'subjectieve pakkans', dat wil zeggen, de persoonlijke inschatting van de verkeersdeelnemer van de kans dat hij of zij zal worden betrapt op een verkeersovertreding. De strafmaat, de zekerheid van bestraffing en het tempo waarmee de bestraffing wordt opgelegd zullen weinig verschil uitmaken voor de preventie van overtredingen, indien de subjectieve pakkans erg klein blijft.

Welke type verkeersgedrag ook aan de orde is, het centrale principe voor een effectief politietoezicht is de vergroting van de subjectieve kans op betrapping. Dit kan bereikt worden door:

- de nodige publiciteit rond het toezicht;
- een sterke opvallendheid van controles;
- een onvoorspelbaar patroon van aselecte controles;
- selecte controles op tijden en plaatsen waarop de kans groot is om overtreeders daadwerkelijk te betrappen;
- controles die moeilijk zijn te omzeilen;
- het continueren van het toezicht.

Een juiste mix van deze aspecten is van groot belang. Publiciteit rond het toezicht die niet op korte termijn wordt 'waargemaakt' op de weg zelf, werkt averechts, zoals bijvoorbeeld gebleken is bij de alcoholwetgeving in het begin van de jaren zeventig. Voorlichting verliest aan geloofwaardigheid, indien de eigen ervaringen van de verkeersdeelnemer niet overeenstemmen met het beloofde toezicht. Sterk opvallende controles waarbij slechts een klein deel overtreders werkelijk kans loopt op betrapping, hebben voornamelijk een attentiewaarde voor het grote publiek en dienen te worden aangevuld door controles met een grotere kans op betrapping. Ten slotte is een 'lange adem' van het politietoezicht nodig voor het instandhouden van gedragseffecten. Daarom is een zeker onderhoudsniveau van het toezicht na afloop van een periode van geïntensiveerd toezicht belangrijk.

3.2. Kennis over omvang van effecten in tijd en ruimte

Er is voldoende wetenschappelijke gefundeerde kennis over effectiviteit van verkeerstoezicht en ook voldoende praktijkervaring om een grootschalige inzet van politie en justitie ter bevordering van de verkeersveiligheid te rechtvaardigen. Het voert in dit kader te ver hier een volledig overzicht van te geven maar in de literatuur zijn voldoende en aansprekende voorbeelden te vinden met een behoorlijke effectiviteit (o.a. Zaal, 1995). Ter illustratie een enkel voorbeeld uit Nederland.

De effectiviteit van politietoezicht verschilt per type verkeersgedrag. Regelmatig toezicht op *gordelgebruik* over een periode van twee à drie maanden, begeleid door de nodige publiciteit, kan het gordelgebruik met meer dan 20% doen toenemen, een effect dat over een periode van meer dan een jaar kan standhouden (Gundy, 1986).

Regelmatig toezicht op *alcoholgebruik* in het verkeer over een langere periode van twee of drie maanden, met elk weekend controles op verschillende locaties, kan ertoe leiden dat een relatief hoog niveau van alcoholgebruik (meer dan 10% overtreders) vermindert, en zich voor enkele maanden bestendigt op een lager niveau van bijvoorbeeld 4 à 5% overtreders. Verdere reducties in het alcoholgebruik vereisen waarschijnlijk een politie-inspanning waarbij minstens één op de zes of vijf rijbewijsbezitters op straat gecontroleerd dienen te worden. Het lijkt er overigens op dat binnen de huidige beschikbare politie-capaciteit dit staandhoudingsniveau te bereiken zou zijn (Matthijsen, 1996).

Het *snelheidsgedrag* van automobilisten beïnvloeden door middel van politietoezicht behoort tot de meest lastige opgaven en is aanzienlijk moeilijker dan de beïnvloeding van rijden onder invloed en gordel dragen. Het blijkt het niet zo eenvoudig om hier resultaten te boeken, ook op de langere termijn. De volgende methoden van snelheidstoezicht blijken slechts beperkte resultaten op te leveren, beperkt naar tijd en ruimte:

- stilstaande opvallende surveillance;
- rijdende opvallende surveillance;
- onopvallende radarcontrole;
- radarcontrole met opvallende staandhoudingen (Goldenbeld, 1993).

Drie recente ontwikkelingen op het terrein van snelheidstoezicht in Nederland zijn: trajectcontrole, geautomatiseerd toezicht, overtredingsvariabel toezicht. Bij 'overtredingsvariabel toezicht' wordt de controle-intensiteit afhankelijk gesteld van het aandeel overtreeders.

Van deze drie ontwikkelingen is het geautomatiseerd toezicht (toezicht grotendeels 'op kenteken' met feed-back-informatie stroomafwaarts van controlepunt) het meest uitgebreid geëvalueerd. In 1991 werden proeven met dit toezicht gedaan op 80 km/uur-wegen in vier provincies: Overijssel, Noord-Brabant, Gelderland en Utrecht. In 1994 werden herhalingen van deze proeven ondernomen in Noord-Brabant en Overijssel, en werden nieuwe proeven gedaan op 80 km/uur-wegen in Friesland en Flevoland. De kosten/baten-verhouding voor deze vorm van toezicht lijkt vooralsnog zeer gunstig (Oei & Polak, 1992). De aspecten van vandalisme-bestendigheid en sociale acceptatie moeten echter ook nog in de beschouwing worden betrokken.

Samenvattend: op basis van de algemene kennis over toezicht op en naleving van verkeersregels is te concluderen dat toezicht op gedrag in het verkeer een effectief instrument is voor de preventie van verkeersongevallen, mits de mix van elementen (publiciteit, selectiviteit, opvallendheid, continuïteit) goed wordt toegepast.

De korte-termijn-effecten van verschillende toezichtmethoden zijn in globale zin bekend. Er is nog onvoldoende bekend over het behoud van gedragseffecten over langere tijd met minimale inzet van middelen. In Nederland zijn vrijwel geen experimenten gedaan met politietoezicht op grotere schaal en over een langere periode van één of meer jaren. In het buitenland is dit wel gedaan. De in het buitenland behaalde resultaten zouden kunnen worden gebruikt om ook voorspellingen te doen voor de Nederlandse situatie.

Zo is grootschalig en succesvol politietoezicht uitgevoerd in Australië, het land dat op dit terrein van grootschalig toezicht pionierswerk heeft gedaan en successen heeft geboekt (Cameron et al., 1994). Grootschalig snelheidstoezicht ingebed in een massieve voorlichtingscampagne in de massamedia, tezamen met een 'random breath-testing'-programma leidde binnen enkele jaren tot een reductie van het aantal slachtoffers ongeveer 30%.

Een ander voorbeeld is Canada, waar het mogelijk is gebleken een programma uit te voeren (National occupant restraint program NORP) dat ertoe leidde dat langzamerhand het gordeldragen tot boven de 90% terecht is gekomen (Grant, et al., 1991).

Waar het nu op aankomt is de beschikbare kennis te vertalen naar de Nederlandse omstandigheden op een zodanige wijze dat er sprake zal zijn van een aanzienlijke toename van de subjectieve kans op betrapping, ondersteund door een aanzienlijke toename van de werkelijke kans op betrapping en vervolging. Publiciteit zou dan allereerst gericht moeten worden op het verkrijgen van een draagvlak onder de bevolking voor deze 'massale aanpak' en daarna zal de publiciteit zich moeten richten op het vergroten van de subjectieve pakkans.

Het uiteindelijke doel is dat weggebruikers zich houden aan de verkeersregels - in het bijzonder ten aanzien van rijden onder invloed, rijnsnelheden en gordeldragen, helmgebruik - waardoor het aantal slachtoffers bij ongevallen substantieel afneemt.

Inspanningen dienen naar verwachting een aantal jaren te worden gecontinueerd. Die tijd dient dan benut te worden voor het gestalte geven aan een duurzaam-veilig wegverkeer, waarin de noodzaak van toezicht veel minder kan zijn.

4. Oplossingsrichtingen

4.1. Het voeren van de juiste discussie

Politietoezicht in het verkeer is een complex onderwerp. Die complexiteit heeft te maken met het feit dat politietoezicht op straat onlosmakelijk verbonden is met ontwikkelingen binnen het politie-apparaat (reorganisaties, management, prioriteiten, deskundigheid) en met de wijze waarop de Nederlandse politie wordt aangestuurd tegenwoordig. De complexiteit zit hem verder in:

- de vereiste samenwerking en coördinatie tussen verschillende organisaties (gemeenten, politie, OM, voorlichtingsinstanties), waarbij ook andere dan verkeersveiligheidsbelangen een rol spelen;
- de noodzaak om per type overtreding doeltreffend en doelmatig politietoezicht te organiseren.

Daarbij komt ook nog dat toezicht zou kunnen worden afgewogen tegen andere mogelijke interventies op het gebied van infrastructurele aanpassingen en educatie, een afweging die vaak moeilijk rationeel te onderbouwen is. Helaas blijken in de praktijk organisaties nogal eens naar elkaar te willen kijken: de politie stelt dat eerst wegbeheerders actief moeten zijn, en omgekeerde geluiden worden ook gehoord.

Juist vanwege de complexiteit van het onderwerp is het zo belangrijk dat de discussie zo helder mogelijk gestructureerd wordt en waar mogelijk ook zo concreet en eenvoudig mogelijk wordt gehouden. De enige beoordelingsmaatstaf zou daarbij moeten zijn of er voldoende mogelijkheden voor de Nederlandse politie en Justitie zijn respectievelijk gevonden kunnen worden om de taakstellingen op het gebied van de verkeersveiligheid weer binnen bereik te brengen, afgezet tegen de bijdragen vanuit infrastructurele aanpassingen en educatie.

Daarbij lijkt het onontkoombaar oplossingen te zoeken buiten de huidige kaders wil het toezicht op het vereiste en dus aanzienlijk hogere niveau getild te worden dan het huidige.

Vanuit dit perspectief is de *Discussienota over de problematiek rond de verkeershandhaving*, uitgebracht door de Raad voor de Verkeersveiligheid in december 1995, te vaag; de aanbevelingen die worden gedaan zijn te algemeen. De SWOV kan voor een groot deel instemmen met de beschrijving van de problematiek die in deze nota wordt geschetst, maar de aanpak die vervolgens wordt geschetst, biedt te weinig zicht op het bereiken van bepaalde resultaten. Het is de vraag of de aanbevelingen uit het rapport toereikend zijn om de taakstellingen te realiseren.

In de betreffende nota wordt tamelijk ideëel gedacht over de opzet van politietoezicht. Zo wordt het idee om de prioriteitenbepaling 'te laten meebepalen door financieel gew'n', absoluut afgewezen. Als die positieve bepaling ertoe leidt dat er niet voldoende middelen beschikbaar komen voor politietoezicht en dat deze benodigde middelen, zoals blijkt, evenmin zomaar binnen bestaande begrotingen te vinden zijn, blijft de vraag hoe de extra inspanningen te financieren.

Het ligt dan in de rede het toezicht, of in ieder geval de investeringen benodigd voor een adequaat toezichtniveau, mee te financieren (vóór te financieren) uit opbrengsten van bekeuringen.

Ook verregaande inschakeling van (relatief goedkoop) geautomatiseerd toezicht op rijsnelheden is te overwegen. Vandaar dat de thans levende gedachten over bestuurlijke boete, zoals aangekondigd in het MPV van 1996, ook zeer interessant zijn en serieus bekeken zullen moeten worden.

Een interessante parallel hiermee is de houding van automobilisten ten opzichte van prijsmaatregelen om het autogebruik terug te dringen. Uit onderzoek is gebleken dat dergelijke prijsmaatregelen negatief worden gewaardeerd door automobilisten. Maar: "Prijs technische maatregelen worden wél geaccepteerd als de opbrengsten van de maatregelen herkenbaar worden aangewend voor verkeersdoeleinden (bijvoorbeeld opbrengsten rekeningrijden aanwenden voor verbetering van het openbaar vervoer" (Traffic Test, 1992).

Indien de opbrengsten van politiecontroles voor een deel worden aangewend voor herkenbare en voor het publiek acceptabele doelen (en bevordering van de verkeersveiligheid is bij uitstek zo'n doel!), kan daarmee de negatieve waardering voor dit aspect van politietoezicht worden vermeden.

Naar het oordeel van de SWOV zijn de twee belangrijkste vragen voor een zinvolle discussie:

- Wat kunnen we op relatief korte termijn doen om de veiligheidsdoelstellingen voor 2000 naderbij te brengen en wat kan de bijdrage van verkeershandhaving daarbij zijn?
- Wat is op langere termijn gewenst om de kwaliteit van de verkeershandhaving te behouden en te verbeteren en welke kwantiteit is nodig?

4.1.1. *De korte termijn: 1996-2000*

De vraag is wat verkeershandhaving en politietoezicht op korte termijn kunnen bijdragen aan de doelstellingen voor de jaren 2000 en 2010. Daarbij is duidelijk dat de huidige 'Gericht Verkeerstoezicht'-aanpak onvoldoende perspectief biedt: deze is te versnipperd, biedt te weinig garantie voor continuïteit, en heeft een te geringe omvang. Het mede naderbij brengen van de doelstellingen voor het jaar 2000 door middel van politietoezicht in het verkeer kan alleen geschieden door een grootschalige landelijke opzet van het toezicht die een aantal jaren gecontinueerd wordt.

Bij het maken van de noodzakelijke keuzen is het van belang de effectiviteit van politietoezicht goed voor ogen te houden. Allereerst lijkt het dan van belang te kiezen voor een beperkt aantal speerpunten: rijden onder invloed, snelheid (ook van brom- en snorfietsen), gordelgebruik. Per type overtreding dient een toegespitste strategie te worden ontwikkeld. Zo'n strategie dient intelligent en met verstand van zaken opgezet en uitgevoerd te worden. Daarbij kunnen buitenlandse ervaringen benut worden, bijvoorbeeld die uit Australië en Canada, maar deze kunnen zeker niet zonder meer gekopieerd worden.

Leidende gedachten bij een Nederlandse opzet zouden kunnen zijn het opstellen en uitvoeren van één strategie die gemakkelijk te begrijpen is voor

de burger (grote verkeerscontroles in heel Nederland). Een strategie die deels door bestaande kennis wordt gestuurd (regie van bovenaf), maar die tevens ruimte laat voor eigen invulling door de politie (binnen het kader van richtlijnen bepaalt de politie naar eigen inzicht tijden, plaatsen en gedrag waarop gecontroleerd wordt). Een strategie die in kwantitatieve en kwalitatieve termen wordt vertaald (bijvoorbeeld in elke gemeente minimaal drie controles en onvoorspelbaarheid van gedrag waarop wordt gecontroleerd) en die in de publicitaire ondersteuning en de evaluatie wordt begeleid door onafhankelijke organisaties. Een strategie die ruimte geeft voor aanpassingen op basis van resultaten in het licht van de gestelde doelen. Het toezicht door de Nederlandse politie zou ondergebracht moeten worden onder de 'paraplu' van deze landelijke strategie.

De volgende ideeën vormen een voorbeeld van een model voor een landelijke aanpak, die lokaal en regionaal ingevuld en uitgevoerd kan worden:

1. Voor elke politieregio worden concrete afspraken gemaakt welke gedragsveranderingen (op de speerpunten alcohol, snelheid en gordels) door politietoezicht en voorlichting in een bepaalde periode bereikt zouden moeten worden. Hierop wordt een *concrete minimuminzet* van elk politiekorps afgesproken: bijvoorbeeld in elke gemeente minimaal drie redelijk grote verkeerscontroles per maand. Mocht deze inzet toereikend blijken te zijn in het licht van de afspraken, dan wordt het toezicht voortgezet. Mocht de inzet niet tot het gewenste resultaat leiden, dan dienen aanvullende afspraken gemaakt te worden.
2. Ten behoeve van een flexibele inzet worden in alle politieregio's (en in de divisie Mobiliteit van de KLPD) *vliegende verkeersbrigades* opgericht.
3. Er komt een landelijke regie inzake voorlichting in relatie tot het politietoezicht. De voorlichting richt zich op het verkrijgen van draagvlak binnen de bevolking voor deze aanpak en geeft aan het toezicht bekendheid waardoor de 'subjectieve pakkans' vergroot wordt.
4. Op basis van kennis uit onderzoek en ervaringen uit de praktijk worden aanbevelingen geformuleerd voor de manier waarop controles het beste kunnen worden uitgevoerd.
5. De politiekorpsen zelf houden een keuzevrijheid voor de uitvoering van het toezichtwerk. De politie bepaalt dus naar eigen inzichten tijden, plaatsen en hoeveelheid personeel. *Gecombineerde/geïntegreerde controles* (bijvoorbeeld alcohol en gordels, of snelheid en gordels) verdienen de voorkeur, maar de lokale politie is vrij om van dit uitgangspunt af te wijken.
6. Ten behoeve van het controleprogramma wordt ook een organisatorische structuur van meldpunten en coördinatoren opgezet die tot doel hebben overzicht te behouden over alle controle-activiteiten en ondersteuning te bieden bij praktische knelpunten (vakantie, ziekte, tekort aan mankracht).

7. Er is per politieregio één centraal meldpunt die in principe alle uitgevoerde controles bijhoudt en die hiervan overzichten maakt die weer ter beschikking worden gesteld van de lokale politiekorpsen. Dit meldpunt vervult verder vooral een coördinerende en faciliterende functie ten behoeve van het soepel verlopen van de controles in de regio.
8. Er wordt van minimaal één maandelijkse controle resultaten bijgehouden die worden doorgezonden naar één centraal meldpunt. In dit meldpunt worden alle controle-activiteiten en de tijdens de controle gemeten effecten bijgehouden. Er is één onafhankelijke organisatie, bijvoorbeeld de SWOV, die deze resultaten evalueert.
9. Er is één organisatie, bijvoorbeeld VVN, die de totale publicitaire ondersteuning en begeleiding van het politietoezicht, op zich neemt. De publiciteit rondom het toezicht vindt zowel via de massamedia (televisie, landelijke kranten) als via regionale media (regionale dagbladen, regionale radio). In de regionale dagbladen wordt bijvoorbeeld elke maand de resultaten gegeven van controles in alle steden in de regio of provincie.
10. Na afloop van elk jaar wordt een evaluatie gehouden en de resultaten worden tijdens een landelijke bijeenkomst besproken. Mede op basis van de resultaten wordt op hoofdlijnen de strategie voor het komende jaar bepaald.

Naar schattingen van de SWOV kan een dergelijk controleprogramma in de periode tot 2000 tot de volgende effecten leiden:

- Verhoging van de percentages gordelgebruik van bestuurders en voorpassagiers binnen en buiten de bebouwde kom tot 90% door staandhoudingen en door elke weggebruiker die in contact komt met de politie op het gordeldragen te controleren;
- Eenderde minder slachtoffers als gevolg van rijden onder invloed door staandhoudingen via de inmiddels beproefde methode (random breath testing) op een hoog niveau;
- circa 5% minder slachtoffers als gevolg van bekeuren op kenteken (via snelheidscamera's) bij te snel en onaangepast rijden.

Naar schatting zullen deze programma's gezamenlijk een jaarlijkse besparing van 180 doden kunnen opleveren. Bezielt men dit aantal in het perspectief van de taakstelling voor 2000, dan blijkt hieruit dat politietoezicht een zeer belangrijke bijdrage kan leveren aan het binnen bereik brengen van de taakstellingen.

Recente schattingen leren dat in Nederland nu ongeveer 180 miljoen aan toezicht en vervolging wordt besteed (Muizelaar et al., 1995). Voor de realisering van een grootschalig controleprogramma zal dit bedrag naar een schatting van de SWOV ongeveer verviervoudigd moeten worden tot rond de 800 miljoen per jaar.

Wij hopen dat deze informatie voldoende en aantrekkelijk genoeg geoordeeld wordt om de handhaving en het toezicht ook daadwerkelijk op het vereiste niveau te brengen.

4.1.2. De lange termijn: 2000-2010

Binnen het tweesporenbeleid op het gebied van de verkeersveiligheid past de gedachte dat op termijn het tweede spoor, de 'duurzaam-veilig'-aanpak, effectief wordt. Dit zou ertoe kunnen leiden dat dan het politietoezicht minder intensief zou hoeven te zijn dan de eerstkomende jaren nodig is.

Uiteraard geldt deze gedachte uitsluitend als een andere aanpak daadwerkelijk effectief is en aldus toezicht overbodig gemaakt is. Wellicht dat in dit perspectief de politie- en justitieorganisatie gemakkelijker bereid zijn de benodigde inspanningen te leveren, dan als de gevraagde inspanningen tot in lengte van dagen zou moeten duren.

Bij dit alles speelt ook nog de vraag welke bijdragen op termijn van *telematicatoepassingen* zijn te verwachten, een belangrijke rol. Het gaat dan met name om het beheersen van onaangepaste rijsnelheden.

Overigens is nu niet gemakkelijk in te zien dat staandehoudingen op rijden onder invloed en op gordelgebruik in de toekomst in het geheel niet meer zouden hoeven plaats te vinden, maar het is wel reëel te veronderstellen dat de omvang van het toezicht zal kunnen verminderen.

Wat de beheersing van rijsnelheden betreft zal het in de toekomst mogelijk gaan om de keuze tussen drie mogelijke landelijke systemen:

- a. variabele snelheidsbegrenzers in personenauto's;
- b. overtreding-detectiesystemen in personenauto's;
- c. grootschalige inzet van geautomatiseerde toezichtsystemen.

Elk van deze systemen heeft andere implicaties voor de rol van de politie in het systeem van snelheidsbeheersing. De maatschappelijke discussie over dit soort technocratische beheersmiddelen moet nog gevoerd worden.

Het zou in ieder geval niet erg verstandig zijn om op dit moment niets te ondernemen op het terrein van toezicht of aanpassingen van de infrastructuur, in de verwachting dat op termijn telematicatoepassingen de oplossingen zullen leveren.

Daarvoor zijn twee argumenten: (a) het is nog maar helemaal de vraag welke bijdragen door telematica geleverd zal kunnen worden en (b) bovendien zullen deze toepassingen pas op de langere termijn (over tien tot vijftien jaar op z'n vroegst) effectief kunnen zijn.

5. Conclusies en aanbevelingen

Om op de korte termijn (het jaar 2000) de taakstellingen op het gebied van de verkeersveiligheid weer binnen bereik te brengen, is grootschalig toezicht door de politie nodig. Er zijn geen beleidsinterventies denkbaar die op korte termijn een even groot effect zullen kunnen sorteren. Zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het toezicht behoeven verbetering.

Buitenlandse voorbeelden laten zien hoe tot verbeteringen gekomen zou kunnen worden. Aanbevolen wordt het toezicht te concentreren op drie onderwerpen: rijden onder invloed, het dragen van autogordels en het zich houden aan de snelheidslimieten.

Voorlopige schattingen leren dat indien de verkeershandhaving en in het bijzonder het politietoezicht op een aanzienlijk hoger niveau wordt gebracht, er in het jaar 2000 180 verkeersdoden minder te betreuren zullen zijn in vergelijking met het jaarlijks aantal verkeersdoden van nu.

Dit hogere niveau van toezicht zal stapsgewijs bereikt moeten worden en aanbevolen wordt dit te doen op basis van de geboekte resultaten.

Er zal sprake moeten zijn van een aanzienlijke toename van de subjectieve kans op betrapping, ondersteund door een aanzienlijke toename van de werkelijke kans op betrapping en vervolging en hierop gerichte publiciteit. Inspanningen dienen naar verwachting een aantal jaren te worden gecontinueerd en dienen structureel verankerd te worden in de politieorganisatie. Het verkeerstoezicht zou onder een centrale regie moeten worden gebracht. Te denken valt aan onderwerpskeuze, timing, campagnestrategieën en dergelijke. De (her)invoering van een verkeersveiligheidskalender wordt aanbevolen.

Indien de invoering van een duurzaam-veilig wegverkeer langzaam maar zeker gestalte krijgt, zal na het jaar 2000 het politietoezicht geleidelijk minder intensief kunnen gebeuren. Dit is overigens relevanter voor het snelheidsgedrag en in mindere mate voor het rijden onder invloed en het gordelgebruik.

Op het gebied van politietoezicht 'dienen derhalve de bakens te worden verzet' wil dit daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de taakstellingen van het verkeersveiligheidsbeleid.

Literatuur

Cameron, M., Newstead, S. & Vulcan, P. (1994). *Analysis of reductions in Victorian road casualties, 1989 to 1992*. Proceedings 17th ARRB Conference, Part 5, p. 165-182.

Goldenbeld, C. (1993). *Handhaving van verkeersregels in Nederland*. R-93-66. SWOV, Leidschendam.

Goldenbeld, C. (1996). *Politietoezicht op verkeersgedrag in Nederland: kennis en kennislacunes*. In: F.J.J.M. Steyvers en P.G.M. Miltenburg (red.), *Gedragsbeïnvloeding in Verkeers- en Vervoersbeleid*. Verkeerskundig Studiecentrum VSC, Groningen.

Grant, B.A., Wilson, R.J. & Dussau, C. (1991). *Increasing the use of seat belts through selective enforcement programs*. In: Koornstra, M.J. & Christensen, J. (Eds.), *Enforcement and rewarding: strategies and effects*. Proceedings of the International Road Safety Symposium, Copenhagen, Denmark.

Gundy, C. (1986). *De effecten van een combinatie van politietoezicht en voorlichting op het gebruik van autogordels*. R-86-26. SWOV, Leidschendam.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996). *Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 1996 - 2000; De daad bij het woord*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Mathijssen, M.P.M., (1996). *Rijden onder invloed in Nederland, 1994-1995*. R-96-17. SWOV, Leidschendam.

Oei, H.L. & Polak, P.H. (1992). *Effect van automatische waarschuwing en toezicht op snelheid en ongevallen. Resultaten van een evaluatie onderzoek in vier provincies*. R-92-23. SWOV, Leidschendam.

SWOV (1995). *Gaat het nog goed met de verkeersveiligheid? De ontwikkeling van de verkeersveiligheid tot en met 1994, in het licht van de doelstellingen voor 2000 en 2010*. R-96-53. SWOV, Leidschendam.

SWOV (1996). *De bakens verzetten. Een discussienota over beleidsimpulsen om de taakstellingen op het gebied van de verkeersveiligheid weer binnen bereik te brengen*. R-96-5. SWOV, Leidschendam.

Raad voor de verkeersveiligheid (1995). *Discussienota over de problematiek rond de verkeershandhaving*. Raad voor de Verkeersveiligheid, 's-Gravenhage.

Traffic Test (1992). *Draagvlak SVV - Begripsontwikkeling en inventarisatie 1992*. TT92-64. Traffic Test, Veenendaal.

Vissers, J., Zeilstra, M. & J. Fokkema (1995). *De politieverkeerstaak na de reorganisatie. Verslag van een inventariserend onderzoek*. TT95-60. Traffic Test, Veenendaal.

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