

Verkeershandhaving in Nederland

Dr. Ch. Goldenbeld

R-2004-15

Verkeershandhaving in Nederland

Inventarisatie van kennis en kennisbehoeften

Documentbeschrijving

Rapportnummer:	R-2004-15
Titel:	Verkeershandhaving in Nederland
Ondertitel:	Inventarisatie van kennis en kennisbehoeften
Auteur(s):	Dr. Ch. Goldenbeld
Projectleider:	Drs. I.N.L.G. van Schagen
Projectnummer SWOV:	42.116
Trefwoord(en):	Inventory, enforcement (law), development, surveillance, penalty, prevention, police, offence, driver, behaviour, safety, speed, Netherlands.
Projectinhoud:	Verkeershandhaving heeft ten doel dat weggebruikers zich op een veilige wijze gedragen, conform de bedoelingen van de verkeerswetten en –regels. De kern van dit rapport is een inventarisatie van recente kennis en kennisbehoeften op het gebied van verkeershandhaving. Wat weten we over de kwaliteit en effectiviteit van verkeershandhaving en welke kennis is nog nodig om handhaving zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten? In deze literatuurstudie ligt het accent op Nederlandse literatuur en op specifiek Nederlandse ontwikkelingen.
Aantal pagina's:	92 + 6
Prijs:	€ 15,-
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 2005

De informatie in deze publicatie is openbaar.
Overname is echter alleen toegestaan met bronvermelding.

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV
Postbus 1090
2260 BB Leidschendam
Telefoon 070 317 33 33
Telefax 070 320 12 61
E-mail info@swov.nl
Internet www.swov.nl

Samenvatting

Verkeershandhaving heeft ten doel dat weggebruikers zich op een veilige wijze gedragen, conform de bedoelingen van de verkeerswetten en –regels. Dit rapport beschrijft via welke mechanismen verkeershandhaving kan bijdragen aan gedragsverandering en daarmee aan de verkeersveiligheid. Ook geeft het een overzicht van een aantal belangrijke ontwikkelingen op het gebied van handhaving in Nederland. De kern van het rapport is echter een inventarisatie van recente kennis en kennisbehoeften. Wat weten we over de kwaliteit en effectiviteit van verkeershandhaving en welke kennis is nog nodig om handhaving zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten? In deze literatuurstudie ligt het accent op Nederlandse literatuur en op specifiek Nederlandse ontwikkelingen. Daarnaast is er extra aandacht voor snelheidshandhaving, omdat over dit onderwerp wat vaker evaluatiestudies verschijnen dan over handhaving van ander gedrag, zoals rijden onder invloed, gordel- en helmgebruik en rijden door rood licht.

Werkingsmechanisme van verkeershandhaving

Verkeershandhaving kan gezien worden als een keten, beginnend met wetgeving en uitvoering van handhavingsactiviteiten, en eindigend met een aanpassing van verkeersgedrag bij een deel van de weggebruikers. Politiecontroles langs de weg vormen de handhavingsdruk, ofwel 'objectieve pakkans'. Op grond van deze handhavingsdruk en datgene wat ze hierover meekrijgen via de media of vrienden en kennissen, schatten weggebruikers de kans in dat ze betrapt zullen worden op een overtreding: de 'subjectieve pakkans'. Wanneer weggebruikers deze pakkans voldoende groot achten, zullen ze vermijden de verkeersregels te overtreden en is er sprake van preventie. Voor de verkeersveiligheid is het beter dat verkeersovertredingen voorkomen worden (generale preventie) dan dat overtreders feitelijk gepakt en bestraft worden (specifieke preventie). Verkeershandhaving moet er dus vooral in slagen om door dreiging met straf een disciplinerende en normerende invloed uit te oefenen op het gedrag van enkele miljoenen automobilisten.

De generaal-preventieve effecten van politietoezicht zijn in het algemeen groter naarmate de subjectieve pakkans groter is, de zekerheid van bestraffing groter is en de straf sneller volgt op de overtreding. Elk van deze elementen vormt een schakel in de keten van handhaving en – om deze metafoor door te trekken – de totale keten is net zo sterk als de zwakste schakel. Indien bijvoorbeeld de subjectieve pakkans klein is, zullen de strafmaat, de zekerheid van bestraffing en de snelheid van bestraffing weinig verschil uitmaken voor het voorkómen van overtredingen. De subjectieve pakkans kan verhoogd worden met de nodige publiciteit rond toezichtactiviteiten, een grote zichtbaarheid van controles, een onvoorspelbare reeks van aselechte controles, selecte controles op tijden en plaatsen waarop de kans groot is om overtreders daadwerkelijk te betrappen, en controles die moeilijk zijn te omzeilen. Hoewel de angst om betrapt te worden het centrale mechanisme is bij de werking van verkeerstoezicht, is ook het publieke draagvlak voor de naleving van verkeersregels een wezenlijke succesfactor voor verkeershandhaving.

Verkeershandhaving in Nederland

Verkeershandhaving heeft in Nederland in het verleden aantoonbaar bijgedragen aan een betere verkeersveiligheid. Zowel het handhavingsbeleid inzake rijden onder invloed als dat inzake rijnsnelheden heeft het aantal verkeersongevallen teruggedrongen. Voor blijvend succes is het belangrijk continu te blijven streven naar een verdere optimalisatie van het toezicht via nieuwe wetgeving, nieuwe instrumenten, nieuwe inzichten en nieuwe speerpunten.

De laatste tien jaar heeft zich een aantal interessante ontwikkelingen in en rondom de verkeershandhaving voorgedaan die de effectiviteit en efficiëntie positief hebben beïnvloed: de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften, de regionale handhavingsplannen en, vanuit een theoretisch perspectief, de ideeën voor duurzame handhaving. Experimenten met nieuwe vormen van duurzame handhaving dienen zeker gestimuleerd te worden. Het is juist deze variatie waarvan we kunnen leren.

Een specifiek probleem is de kleine, maar hardnekkige groep weggebruikers die met de huidige toezichtmethoden onvoldoende worden beïnvloed. Een dadergerichte inzet van onopvallende videoauto's kan vooral deze groep bereiken en het verdient zeker aanbeveling deze aanpak verder te ontwikkelen. Een ander specifiek, maar ook nieuw probleem is het rijden onder invloed van drugs en medicijnen. Vooral in combinatie met alcoholgebruik leidt dit tot een zeer groot ongevalsrisico. Vooralsnog is er geen wettelijke limiet voor bloedgehalten van drugs en/of medicijnen, noch een betrouwbare methode om langs de weg te screenen op het gebruik van drugs en medicijnen. In verschillende (internationale) onderzoeken wordt hier aan gewerkt.

Kennis over 'kwaliteit' van verkeershandhaving

De 'kwaliteit' van verkeershandhaving kan men op vele manieren beschouwen. Dit rapport kiest zes invalshoeken: 1) het wettelijk kader, dat wil zeggen wetgeving en OM-richtlijnen voor opsporing, betrapting en afhandeling, 2) de prioritering op landelijk en regionaal niveau, 3) de organisatie van de samenwerking tussen verschillende organisaties, 4) de keuze voor de inzet van (een combinatie) van methoden van toezicht, 5) de mate waarin tijdens uitvoering geleerd wordt van feedback van gegevens, onderzoek en publiek, en 6) de manier waarop met het publiek wordt gecommuniceerd over de verkeerscontroles.

Het wettelijk kader bepaalt onder andere de aard en de hoogte van straffen. Vaak gaat het bij de keuze van de best werkende straffen (leidend tot minder recidive) om maatwerk: bij verschillende groepen overtreders werken verschillende soorten straf of behandeling het beste. En vaak werkt een combinatie van sanctieonderdelen (tijdelijke intrekking van het rijbewijs, financieel nadeel, vrije keuze voor een rehabilitatieprogramma in ruil voor een snellere teruggave van het rijbewijs) beter dan één enkele sanctie.

Voor de prioritering van het politietoezicht kunnen kosten-effectiviteitsanalyses en kosten-batenanalyses belangrijke informatie verschaffen. Hiermee kunnen strategische beslissingen worden genomen over de

prioriteit van verschillende soorten verkeershandhaving ten opzichte van elkaar, maar ook ten opzichte van andere verkeersveiligheidsmaatregelen.

Wat de methoden betreft is het accent bij toezicht op snelheid en roodlicht-negatie de laatste vijftien jaar verschoven van staandhoudingen naar controle met automatische of halfautomatische systemen. Dit is gebeurd om de objectieve pakkans, daarmee de subjectieve pakkans, en daarmee ook de efficiency van het toezicht te vergroten. Verschillende studies tonen een positief veiligheidseffect van geautomatiseerde of halfgeautomatiseerde systemen van snelheidstoezicht. Overigens is deze accentverschuiving niet ten koste gegaan van het absolute aantal staandhoudingen in het verkeer. Integendeel, dit aantal is alleen maar toegenomen.

Communicatie over snelheid en snelheidshandhaving moet volgens deskundigen niet alleen gericht zijn op een verhoging van de subjectieve pakkans, maar evenzeer op het vergroten van draagvlak voor de verkeersregels en voor controles. Met name snelheidsgedrag laat zich zeer moeilijk beïnvloeden door communicatie alleen. Hoewel attitudes ten aanzien van een veilige rijsnelheid vaak positiever worden door speciale voorlichtingscampagnes, blijft gedragsverandering vaak achterwege.

Behoeften aan kennis

In onze veranderende samenleving moet de verkeershandhaving regelmatig tegen het licht worden gehouden. Om verkeershandhaving te blijven verbeteren is meer kennis nodig. De behoefte aan kennis over de opzet en uitvoering van verkeershandhaving kan weergegeven worden in drie hoofdvragen voor de nabije toekomst:

1. Welke gegevens kunnen een indicatie geven van het rendement van de verkeershandhaving?
2. Hoe zijn handavingsstrategieën zo goed mogelijk af te stemmen op de plaatselijke verkeerssituatie?
3. Hoe is het toezicht op rijsnelheid zo goed mogelijk te combineren met voorlichting en communicatie?

Naast beantwoording van deze onderzoeksvragen is een goed beheer van de bestaande kennis over politietoezicht noodzakelijk. Deze kennis dient gebundeld te worden en beter toegankelijk te worden gemaakt. Dat betekent dat er nagedacht moet worden over een informatiesysteem waarin projectleiders snel en gemakkelijk informatie kunnen vinden die voor hen belangrijk is.

Hoe nu verder met verkeershandhaving?

Vergeleken met andere EU-landen is de kwaliteit van de Nederlandse verkeershandhaving zeker niet slecht. Dit komt door belangrijke typerende elementen zoals aselecte alcoholcontroles, een planmatige opzet van regiobrede projecten en het bijhouden van controlegegevens voor evaluatie, de aansprakelijkheid van de kentekenhouder, en het handhaven op een beperkt aantal speerpunten.

In het verleden behaalde successen bieden echter geen garantie voor de toekomst. Verkeershandhaving is een vak waarin zowel specialistische, formele kennis als informele vuistregels uit de praktijk nodig zijn om de

kwaliteit van de handhaving te waarborgen. Het systematisch verder ontwikkelen van kennis alsook het verspreiden van bestaande kennis kan zeker een nieuwe impuls gebruiken.

Tijdens een workshop over verkeershandhaving in 2002 met deskundigen uit politie-, onderzoeks- en beleidskringen, bleek dat sommigen de nodige kritiek hadden op de verkeershandhaving in Nederland. In de discussie over effecten van snelheidshandhaving wordt vaak ietwat snerend gesproken over 'kleine' snelheidsveranderingen. Een snelheidsvermindering over een paar honderd meter weg is wellicht klein te noemen, maar kan in een aantal situaties zeer effectief zijn, bijvoorbeeld om de snelheden nabij scholen, gevaarlijke kruisingen en dergelijke, te verminderen. Met nieuwe technologische middelen, zoals trajectcontrole, zijn ook gedragseffecten over een beduidend grotere afstand en tijd mogelijk. Bovendien kunnen door een bepaalde dichtheid van controles langs een route ook effecten over grotere afstanden bereikt worden.

Bijna alle verkeersveiligheidsexperts zijn het erover eens dat een betere, duurzamere aanpak van het rijnsnelhedenprobleem besloten ligt in technologische aanpassingen van het voertuig. Te denken valt aan voertuigrecorders, 'adaptive cruise control' (ACC) en systemen van intelligente snelheidsaanpassing (ISA), waarvan het vrijwillig gebruik gestimuleerd kan worden. Ook op het gebied van gordelgebruik en rijden onder invloed zijn er technische oplossingen die overtredingen op die gebieden fysiek onmogelijk maken (denk aan het alcoholslot en het gordelslot). Maar ongeacht de toekomstige ontwikkelingen van nieuwe technologieën en eventueel nieuwe limietenstelsels zal er altijd een belangrijke verkeerszorg- en handhavingstaak voor de politie zijn. Hierbij is het van belang nieuwe (digitale) controletechnieken toe te passen, en deze technieken met staandehoudingen en menselijk contact te combineren.

Summary

Traffic enforcement in the Netherlands; an inventory of knowledge and knowledge needs

The purpose of traffic enforcement is to ensure that road users behave safely, in accordance with the goals of traffic laws and rules. This report describes the mechanisms by which traffic enforcement can contribute to behaviour changes and, with them, to road safety. It also presents an overview of some important traffic enforcement developments in the Netherlands. However, the core of the report is an inventory of recent knowledge and knowledge needs. What do we know of the quality and effectiveness of traffic enforcement, and what do we still need to know in order to deploy enforcement as efficiently and effectively possible? The emphasis in this literature study lies on Dutch publications and specific developments in the Netherlands. In addition, there is extra attention for speed enforcement because this has been studied and evaluated more often than other behaviour, such as: drink-driving, seatbelt and helmet use, and red light running.

How traffic enforcement mechanisms work

Traffic enforcement can be seen as a chain, beginning with laws and the conducting of enforcement activities, and ending with a change in traffic behaviour among some road users. Police controls along the road are the enforcement pressure, or 'objective chance' (of being caught). Based on this pressure, what they see in the media, and what they hear from friends and acquaintances, road users estimate what the chance is of being caught breaking the law: the 'subjective chance' (of being caught). If road users estimate this chance sufficiently large, they will avoid breaking the laws, and thus there is prevention. It is better for road safety to prevent traffic offences (general prevention) than actually catching offenders and punishing them (specific prevention). This means that traffic enforcement must especially succeed in turning the threat of punishment into a disciplining and norm establishing influence on the behaviour of several million motorists.

In general, the bigger the subjective chance (of being caught), and the greater the certainty of punishment, and the quicker the penalty follows the offence, the greater the general prevention effects of police surveillance. Each of these elements is a link in the chain of enforcement and, to continue using this metaphor, the complete chain is only as strong as the weakest link. If, for example, the subjective chance is small, the penalty size, punishment certainty and its speed will not make much difference in preventing offences. The subjective chance can be increased by: publicizing surveillance activities, very visible controls, an unpredictable series of random controls, controls at times and places in which there is a large chance of really catching offenders, and carrying out controls that are difficult to avoid.

Although fear of being caught is the central mechanism in how traffic enforcement works, public support for obeying traffic laws is also a significant success factor in traffic enforcement.

Traffic enforcement in the Netherlands

In the Netherlands in the past, traffic enforcement has demonstrably contributed to safer traffic. It has helped reduce the number of crashes through drink-driving and speeding. Lasting success requires continually striving to achieve further improvement in enforcement by means of new laws, new instruments, new insights, and new policy spearheads.

During the last 10 years, there have been a number of interesting developments in and around traffic enforcement that have positively influenced its effectiveness and efficiency: the Administrative Enforcement of Traffic Offences Act, regional enforcement plans, and (theoretically) the ideas for sustainable enforcement. Experiments with new types of sustainable enforcement should certainly be stimulated. It is from such a variety that we can learn.

A specific problem is the small but stubborn group of road users who are insufficiently influenced by the current traffic enforcement methods. Offender-directed deployment of inconspicuous video cars can affect this group, and it is certainly worth developing this approach further. Another specific, but also new, problem is driving under the influence of drugs and medicines. This, especially in combination with alcohol, leads to a very large crash rate. For the time being there is no legal limit for blood contents of drugs and/or medicines. Neither is there a valid method of measuring drugs and medicine use on the roadside. Various (international) studies are working on this.

Knowledge about the 'quality' of traffic enforcement

One can measure the 'quality' of traffic enforcement in many ways. This report chooses six approaches: 1) the legal framework, i.e. the law and Public Prosecutor's Office guidelines for tracing, catching, and prosecuting, 2) priorities at the national and regional levels, 3) the organization of cooperation between various bodies, 4) the choice of deploying (a combination of) enforcement methods, 5) the extent to which one learns from data, research, and public feedback during implementation, and 6) the way in which road users are informed of traffic controls.

The legal framework determines, among others, the nature and severity of penalties. When choosing the best workable penalties (leading to less recidivists), it is often a matter of being custom-made: different sorts of penalty affect different groups of offenders the best. What often works better than a single sanction is a combination of sanction components (temporary driving licence suspension, financial damage, free choice of a rehabilitation course for a quicker return of the driving licence).

For the priorities of police control, cost-effectiveness analyses and cost-benefit analyses can provide important information. These can lead to strategic decisions being taken about the priority of different sorts of traffic enforcement in comparison with each other, but also in comparison with other road safety measures.

With regard to the methods, the emphasis on speeding and red light running during the last 15 years has shifted from police stops to control using

automatic or semi-automatic systems. This has been done to enlarge the objective chance, and with it the subjective chance (of being caught), and with that, increase the control efficiency. Various studies have shown that automatic or semi-automatic control systems have a positive road safety effect on speeding. Anyway, this shift has not had an adverse effect on the absolute number of police stops in traffic. On the contrary, this number has only increased.

According to experts, communication about speeding and speed enforcement must not only be aimed at increasing the subjective chance, but just as much at enlarging the support for traffic laws and for controls. Speeding is especially difficult to influence by communication alone. Although attitudes towards a safe speed often become more positive through a special campaign, behaviour changes often do not occur.

Knowledge needs

In our changing society, the traffic enforcement must be regularly critically examined. In order to continually improve traffic enforcement, more knowledge is needed. The knowledge needs about the design and implementation of traffic enforcement can be illustrated by using three main questions for the near future:

1. Which data can provide an indication of the return of traffic enforcement?
2. How can traffic enforcement strategies be best tuned to the local traffic situation?
3. How can speeding control be best combined with information and communication?

Besides answering these questions, good management of the current knowledge on police control is essential. This knowledge should be bundled and made better available. This means that we have to think about an information system in which project managers can quickly find information that is important to them.

What next with traffic enforcement?

In comparison with other EU countries, the quality of traffic enforcement in the Netherlands is certainly not bad. This is because of important characteristic elements such as random alcohol controls, a planned design of region-wide projects, reviewing control data for evaluation, the liability of the vehicle owner, and the maintaining of a limited number of policy spearheads.

The successes achieved in the past are, however, no guarantee for the future. Traffic enforcement is a field in which specialized, formal knowledge as well as informal rules of thumb from practice is needed to ensure traffic enforcement's quality. Additional systematic knowledge development, as well as distributing current knowledge certainly needs a fresh impulse.

During a workshop about traffic enforcement in 2002 with experts from police, research, and policy, some criticised the traffic enforcement in the Netherlands. In the discussion about effects of speed enforcement, the 'small' speed changes were often sneered at. A speed reduction along a few hundred metres road can indeed be called small, but it can be very effective

in reducing speeds in certain situations, for example, in the vicinity of schools, dangerous crossroads, etc. New technological methods, such as road segment control, can also influence behaviour over much greater distances and time. In addition, a certain density of controls along a route can also have effects over longer distances.

Nearly all road safety experts agree that a better, more sustainable approach of speeding lies in the technological adaptations to the vehicle. Examples of this are vehicle recorders, adaptive cruise control (ACC), and intelligent speed adaptation (ISA) in which voluntary use can be stimulated. There are also technical solutions to seatbelt use and drink-driving that make offending physically impossible, e.g. the alcohol lock and the seatbelt lock. Regardless of the future developments of new technologies and any new limit systems, there will always be an important traffic surveillance, control, and enforcement task for the police. For this, it is important to apply new (digital) control techniques, and to combine them with stops and human contact.

Inhoud

Lijst van afkortingen en begrippen	13
Voorwoord	18
1. Inleiding	19
2. Theoretische perspectief op verkeershandhaving	22
2.1. Een model van de werking van verkeershandhaving	22
2.2. De werking van straf: extrinsieke en intrinsieke motivatie	25
2.3. Psychologische en situationele aspecten van verkeersovertredingen	27
2.4. De relatie tussen verkeersovertredingen en verkeersonveiligheid	28
2.5. Conclusies	31
3. Ontwikkelingen in de Nederlandse verkeershandhaving	33
3.1. Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften	33
3.2. Regionale verkeershandhavingsplannen	34
3.3. Duurzame handhaving	37
3.4. Handhaving rijden onder invloed	38
3.5. Snelheidshandhaving	41
3.6. Verkeershandhaving op autosnelwegen	44
3.7. Het puntenrijbewijs: een aanpak van de stelselmatige overtreder	47
3.8. Handhaving op drugs en medicijnen	48
3.9. Meninge over en ervaringen met verkeershandhaving	50
3.10. Conclusies	53
4. De kwaliteit van verkeershandhaving	55
4.1. Wettelijk kader	56
4.1.1. Hoogte van straffen	56
4.1.2. Aard van straffen	57
4.2. Prioritering	58
4.3. Samenwerking tussen organisaties	60
4.4. Methoden van toezicht	63
4.4.1. Staandehoudingen	63
4.4.2. Staandehoudingen met videoauto	64
4.4.3. Controlemethoden snelheid	64
4.4.4. De locatie van (snelheids)controles	68
4.5. Leren van ervaringen en feedback	70
4.6. Communicatie met het publiek	71
4.7. Conclusies	74
5. Een onderzoeksagenda voor verkeershandhaving	75
5.1. Strategisch niveau	76
5.2. Tactisch niveau	76
5.3. Operationeel niveau	78
5.4. Conclusies	79
6. Slotbeschouwing	80
6.1. Verkeershandhaving in Nederland	80
6.2. Communicatie met de burger	81

6.3.	Automatisch toezicht en het ontwikkelen van intrinsieke motivatie	82
6.4.	De effectiviteit van handhaving	83
6.5.	Ontwikkeling en verspreiden van kennis	84
6.6.	De toekomst	84
	Literatuur	86
Bijlage 1	Controleprofielen inzet lasergun	93
Bijlage 2	Kosten-batenanalyses toezichtintensivering	97

Lijst van afkortingen en begrippen

ACC	Advanced Cruise Control
ANDREA	Analysis of Driver Rehabilitation Programmes; EU-project waarin de kennis over de werking en effectiviteit van rehabilitatiecursussen voor verkeers-overtreders is onderzocht. Site: http://europa.eu.int/comm/transport/home/drivinglicence/research/andrea_en.htm
Aselecte alcoholcontrole	Alcoholcontrole waarbij alle gestopte bestuurders op alcoholgebruik worden getest, of waarbij toeval bepaalt welke bestuurders wel of niet getest worden
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
BAG	Bloedalcoholgehalte
BER	Beleids-effectrapportage
BOA	Buitengewoon Opsporings Ambtenaar
BVOM	Bureau Verkeershandhaving van het Openbaar Ministerie Site: http://www.verkeershandhaving.nl/
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek Site: www.cbs.nl
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau Site: http://www.justitie.nl/organisatie/cjib/index.asp?link=1&sublink=1000
Duurzame handhaving	Perspectief op verkeershandhaving dat naast straffen sterk accent legt op communicatie met de burger ten einde een beter draagvlak voor naleving van verkeersregels te bewerkstelligen
Duurzaam Veilig	Een Nederlandse visie op de bevordering van de verkeersveiligheid welke zich baseert op de gedachte dat er substantieel minder verkeersslachtoffers vallen wanneer er bij de inrichting van het wegverkeer twee uitgangspunten worden gekozen als zijnde maatgevend voor te nemen maatregelen: de mogelijke inwerking van fysieke krachten op het menselijke lichaam, en het optreden van menselijke fouten in het verkeer.

EMA	Educatieve Maatregel Alcohol
EMS	Educatieve Maatregel Snelheid
ESCAPE	Enhanced Safety Coming from Appropriate Police Enforcement; EU project ter inventarisatie van internationale kennis over verkeershandhaving. Site: http://www.vtt.fi/rte/projects/escape/
ETSC	European Transport Safety Council
Extrinsieke motivatie	Indien weggebruikers zich houden aan de verkeersregels omdat ze bang zijn bestraft te zullen worden voor een overtreding, is er sprake van extrinsieke motivatie, die voortkomt uit een prikkel (straf) buiten de persoon zelf.
Generale preventie	Het effect van handhavingsactiviteiten op de grote massa weggebruikers die deze activiteiten zien of erover horen zonder dat ze zelf bestraft worden.
GRAS-delicten	De verkeersovertredingen betreffende Gordel/helm, Roodlicht, Alcohol en Snelheid, waarop de verkeershandhaving van de Nederlandse politie zich nadrukkelijk richt. Ook wel HELMGRAS-delicten genaamd.
Handhavingsdruk	De omvang/intensiteit van de verkeerscontroles afgezet tegen weglengte of grootte van een gebied
IMMORTAL	Impaired Motorists, Methods of Roadside Testing and Assessment for Licensing. Site: http://www.immortal.or.at
ISA	Intelligente snelheidsaanpassing. ISA is een intelligent snelheidsregelend systeem dat werkt op basis van een wisselwerking tussen omgeving en voertuig. Een toestel in de wagen ontvangt informatie uit de omgeving over de gewenste of verplichte maximumsnelheid en reageert hierop door de bestuurder te informeren, of door het gaspedaal tegendruk te laten geven of door de snelheid te begrenzen.
Intrinsieke motivatie	Indien een weggebruiker zich aan de verkeersregels houdt omdat hij ervan overtuigd is dat dit nodig is voor de eigen veiligheid en die van anderen, is er sprake van intrinsieke motivatie, die voortkomt uit een interne overtuiging of norm van de persoon.
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten Site: http://www.politie.nl/KLPD/

Kosten-batenanalyse	Economische doorrekening van de verhouding tussen alle mogelijke kosten van een maatregel en de baten die eruit voortvloeien, waarbij kosten en baten worden uitgedrukt in geldwaarden.
Kosten-effectiviteitsanalyse	Doorrekening van de kosten van een maatregel om één ernstig verkeersslachtoffer te besparen.
LKNP 2003-2006	Landelijk Kader Nederlandse Politie, een samenwerkingsconvenant tussen de Ministers van BZK en van Justitie, de 25 beheerders van de regionale korpsen en van het KLPD en het LSOP met kwantitatieve en kwalitatieve afspraken voor de uitvoering van de politietaak, ook wel beschouwd als het richtinggevende beleidsdocument voor de Nederlandse politie voor de beleidsperiode 2003-2006
Lik-op-stukbeleid	Het meteen afhandelen van 'middelzware' overtredingen via mini-processen-verbaal of speciale transacties op straat.
LSOP	Voorheen Politie Onderwijs en Kenniscentrum, thans geheten Politieacademie. Site: http://www.politieacademie.nl/
MASTER	Managing Speeds of Traffic on European Roads; EU-project met als doel de kennis over snelheidsbeheersing te inventariseren, inclusief de kennis over snelheidshandhaving. Site: http://www.vtt.fi/rte/projects/yki6/master/sum322.htm
MERMAID	Samenwerkingsverband gericht op verkeersveiligheid en vervoerscriminaliteit bij transportverkeer.
MPCV	Meerjaren Programma Campagnes Verkeersveiligheid, het voorlichtingsbeleid op terrein van verkeersveiligheid voor de periode 2003-2007. http://www.daarkunjemeethuiskomen.nl/
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
OM	Openbaar Ministerie
PACTS	Parliamentary Advisory Council for Transport Safety
PROV	Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid; tweejaarlijkse grote verkeersenquête in alle provincies in Nederland met vragen over snelheid, gordelgebruik, rijden onder invloed, politietoezicht en maatregelen.

PV	Proces-verbaal
Review	Een wetenschappelijke literatuurstudie waarin alle publicaties over een specifiek onderwerp kritisch worden gelezen en samengevat teneinde tot een zo objectieve mogelijke slotsom te komen
Risicoacceptatie	Het fenomeen dat weggebruikers bepaalde risico's in het verkeer accepteren, althans niet bewust uit de weg gaan, veelal vanuit een vertrouwen dat men een gevaarlijke verkeerssituatie kan controleren of dat men eruit kan ontsnappen.
ROV	Regionaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid
RVV	Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens
SARTRE	Social Attitudes to Road Safety Risk in Europe; Europese verkeersenquête in 2002 afgenomen in 23 Europese landen, met vragen over snelheids-, gordelgebruik en rijden onder invloed, politietoezicht en maatregelen. Sites: http://sartre3.inrets.fr/ en http://sartre.inrets.fr/
Specifieke preventie	Het effect van verkeerscontroles op weggebruikers die daadwerkelijk zijn bekeurd, of op andere wijze zijn bestraft.
Subjectieve betrapingskans	De persoonlijke inschatting van weggebruikers van de kans dat ze door een controle op een overtreding betrap zullen worden.
TISPOL	European Traffic Police Network, organisatie die tot doel heeft Europese politiesamenwerking en kennisuitwisseling op terrein van verkeersveiligheid te bevorderen. Site: http://www.tispol.org
Trajectcontrole	Snelheidscontrole waarbij de gemiddelde snelheid van alle passerende voertuigen over een bepaalde weglengte (traject) wordt bepaald.
VERA	Video Enforcement for Road Authorities; EU project dat ernaar streeft met richtlijnen te komen voor een geharmoniseerde aanpak van verkeersovertredingen via videotecnologie. Site: http://www.ertico.com/activiti/projects/vera/vera.htm
Verkeershandhaving	Het totale proces van strafrechtelijke middelen, politietoezicht, juridische afhandelingsprocedures en feitelijke bestraffing, dat tot doel heeft dat weggebruikers zich op een veilige wijze en conform de bedoelingen van wet- en regelgeving te laten gedragen.

VCS	Video Controle Systeem. Door het KLPD gebruikt om bumperklevers te registreren.
VROS	Video Registratie Onopvallende Surveillance. Het controleren op gevaarlijke gedragingen zoals bumper kleven, snijden, onnodig links rijden etc. door onopvallende met video-apparatuur uitgeruste auto's. De overtreders worden via video-opnamen ook met het eigen gedrag geconfronteerd.
WAI	Wegen Assessment Instrument
Wet Mulder	Populaire benaming van de in 1991 ingevoerde WAHV.
WAHV	Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften.
WISH	Web-based Informatie Systeem Handhaving
WWV	Wegenverkeerswet

Voorwoord

In juni 2002 organiseerde de SWOV in Utrecht een workshop over verkeershandhaving. Deelnemers aan deze workshop waren experts uit politie-, onderzoeks- en beleidskringen. De inbreng van deze experts tijdens de workshop heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport. Graag wil de SWOV ze daarvoor bedanken:

R. Berkhout (Politieacademie)
A.M. Durieux (Verkeersofficier Zwolle)
M. van Essen (Bureau Verkeershandhaving van het Openbaar Ministerie)
J. Fokkema (Bureau Traffic Test)
G. van Ham (Politie Amsterdam)
J. van Loosbroek (Korps Landelijke Politiediensten)
M.P.M. Mathijssen (SWOV)
S. van der Meulen (Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Friesland)
P. Miltenburg (Korps Landelijke Politiediensten)
H. Monderman (Keunig Instituut)
H.L. Oei (SWOV)
Mw. M. du Pon (Bureau Verkeershandhaving van het Openbaar Ministerie)
M. Popkema (Bureau Verkeershandhaving van het Openbaar Ministerie)
J. A. Rothengatter (Universiteit Groningen)
T. Swank (Ministerie van Justitie)
K. Tamis (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal
Personenvervoer)
W. Vermeulen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer
en Vervoer)
C. Wildervanck (de Pauwen PenProducten)

1. Inleiding

Sinds het begin van de jaren negentig is het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid gebaseerd op de visie van Duurzaam Veilig (Koorstra et al., 1992). Het Duurzaam Veilig-beleid streeft ernaar om duurzame gedragsveranderingen bij weggebruikers te bewerkstelligen, waardoor er jaarlijks steeds minder verkeersslachtoffers zullen zijn. Dit beleid stuurt erop aan dat bij de opzet en inrichting van wegen en de daarbij passende verkeersregels rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en de beperkingen van verschillende soorten weggebruikers, kort gezegd: de 'mens als maat der dingen'. Daarnaast is dit beleid er ook op gericht om met opleiding, politietoezicht en voorlichting, bij te dragen aan de kennis, vaardigheden, en motivatie die nodig zijn voor veilig verkeersgedrag. Aangezien overtredingen van verkeersregels vaak opzettelijk zijn en aantoonbaar bijdragen aan verkeersonveiligheid, vormt politietoezicht een onmisbaar en integraal onderdeel van deze benadering. Volgens de Duurzaam Veilig-visie zijn intensieve, grootschalige vormen van verkeerstoezicht nodig, samengaand met frequente voorlichting. Zo kunnen die verkeersgevaarlijke gedragingen worden beïnvloed, en ook die gevaarlijke locaties veiliger worden gemaakt, die nog niet via andere middelen toereikend beïnvloed kunnen worden.

Verkeershandhaving in Nederland is evenals het voetbal en het weer een onderwerp dat de media en het grote publiek aanspreekt en dat tot interessante en soms enerverende discussies leidt. Iedereen heeft ermee te maken. Veel burgers weten uit eigen ervaring wat het is om in het verkeer gecontroleerd te worden en zijn daarmee ervaringsexpert. Leidinggevend en uitvoerend bij de politie en het Openbaar Ministerie (OM) hebben ervaring met uiteenlopende handhavingsprojecten en bouwen aldus kennis op. De politiek laat zich informeren door tal van experts en commissies. Wetenschappelijk onderzoekers verzamelen gegevens over uitvoering en effecten van politietoezicht via een zo goed mogelijk gecontroleerd onderzoek.

In een maatschappij waarin politie en overheid verantwoording afleggen aan de burger, moet het duidelijk zijn dat intensieve vormen van verkeershandhaving legitiem zijn. Verkeershandhaving wordt op dit moment door een groot deel van het Nederlandse publiek als waardevol beschouwd, maar tegelijkertijd zijn er tal van kritische geluiden van zowel burgers als ambtsdragers. Verkeershandhaving kan niet rusten op de lauweren van ooit behaalde successen, maar zal zich steeds opnieuw moeten bewijzen. Dat wordt gevraagd door het publiek en ook door de politiek. De politiek bepaalt immers in belangrijke mate het niveau van investering in verkeershandhaving en de prioriteit van dit terrein van handhaving voor de politie. Voor een goede besluitvorming hierover moet de politiek kunnen beoordelen hoe de investeringen in verkeershandhaving zich terugbetalen in 'kwaliteit' en 'veiligheid'. Er is geen enkele verkeersdeskundige die twijfelt aan de belangrijke rol van verkeershandhaving in het bevorderen van verkeersveiligheid. Er wordt wel verschillend gedacht over hoe de kwaliteit van de verkeershandhaving te waarborgen is. Een belangrijke vraag is hoe we die kwaliteit kunnen definiëren en of die ook objectief is uit te drukken in

prestatie-eenheden, zoals bijvoorbeeld het aantal uren toezicht op een bepaalde overtreding.

Gezien de voorgaande constatering is het gewenst om periodiek een balans op te maken van kennis over de effecten van verkeershandhaving op verkeersgedrag en op de verkeersveiligheid. Dit is belangrijk voor verschillende groepen professionals. Ten eerste zijn dit de politici en bestuurders die zich een oordeel moeten vormen over het belang van verkeershandhaving, en over de noodzakelijke investeringen in het niveau en de kwaliteit van de verkeershandhaving. Ten tweede zijn dit de verschillende organisaties die zich op het terrein van handhaving bewegen en die wellicht hun inspanningen willen bundelen naar aanleiding van geconstateerde hiaten in kennis. Voorbeelden van deze organisaties zijn het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Bureau Verkeershandhaving van het Openbaar Ministerie (BVOM), de Politie-academie, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). Ten slotte zijn er wellicht ook geïnteresseerde burgers, belangenverenigingen en actiegroepen die zich graag op de hoogte willen stellen van het wetenschappelijk inzicht in de effectiviteit van verkeershandhaving.

In dit rapport willen we de balans opmaken van de huidige kennis over verkeershandhaving in Nederland en daarbij recht doen aan uiteenlopende ervaringen, gegevens en perspectieven. Gezien de doelstelling van de SWOV om verkeersveiligheid te bevorderen op grond van wetenschappelijke kennis, is het voor de SWOV niet alleen belangrijk om die kennis over verkeershandhaving zo goed mogelijk bij te houden, maar ook om deze te toetsen aan ervaringen uit de praktijk en aan nieuwe ontwikkelingen. Juist de confrontatie tussen wetenschappelijke kennis en concrete praktijk kan vaak leiden tot nieuwe vragen, verdergaand onderzoek en uiteindelijk een beter inzicht.

Belangrijke input voor dit rapport zijn een in juni 2002 gehouden workshop met tal van experts op het gebied van verkeershandhaving in Nederland en een inventarisatie van de internationale literatuur.

Handhaving kan zich richten op allerlei vormen van regelovertredend gedrag. In dit rapport wordt vooral ingegaan op de snelheidshandhaving en in mindere mate op handhaving van ander gedrag, zoals rijden onder invloed, gordel- en helmgebruik en rijden door rood licht. Daar zijn enkele redenen voor.

Ten eerste is snelheidshandhaving nationaal en internationaal het onderwerp waarnaar recentelijk het meeste onderzoek is verricht. Dit is waarschijnlijk vooral toe te schrijven aan de vele nieuwe ontwikkelingen op dit terrein, zoals de inzet van digitale snelheidscamera's, laserguns, trajectcontroles en dergelijke. Aangezien de huidige kennisinventarisatie voor een groot deel de weerslag is van recente literatuur, volgt daaruit ook een wat zwaarder accent op snelheidshandhaving.

Ten tweede is snelheidshandhaving ook onderwerp van nationale en internationale discussie, meer dan handhaving van rijden onder invloed of gordelgebruik. Burgers, belangengroepen, journalisten en soms ook gezagsdragers trekken de doelen en de effectiviteit van bepaalde vormen van snelheidstoezicht in twijfel. Het lijkt erop dat de maatschappelijke en politieke behoefte aan kennis over de werking van (verschillende methoden

van) snelheidshandhaving groter is dan de kennisbehoefte op andere handhavingsterreinen.

De nadruk op snelheidshandhaving doet overigens niets af aan het grote belang van handhaving van andere verkeersovertredingen. Voor een goede prioritering over de speerpunten zullen kosten-effectiviteitsanalyses op nationaal niveau een goede basis kunnen vormen.

Dit rapport is enerzijds bedoeld voor lezers die redelijk vertrouwd zijn met het onderwerp, maar die wel graag kennis willen nemen van de inhoud van recente belangrijke rapporten of onderzoeksprojecten. Anderzijds biedt het rapport ook houvast aan de groep lezers voor wie het onderwerp betrekkelijk nieuw is. *Hoofdstuk 2* geeft daartoe een theoretisch kader dat beschrijft via welke mechanismen verkeershandhaving kan bijdragen aan gedragsverandering en daarmee aan de verkeersveiligheid. *Hoofdstuk 3* geeft een overzicht van specifiek Nederlandse ontwikkelingen op het gebied van handhaving. Vervolgens bevat *Hoofdstuk 4* een overzicht van (recente) kennis over de kwaliteit en effectiviteit van verkeershandhaving, afgeleid uit internationale kennisoverzichten. De voortdurend veranderende maatschappij zal blijven vragen naar nieuwe of beter onderbouwde kennis om handhaving zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten. In *Hoofdstuk 5* wordt een onderzoeksagenda op dit vlak gepresenteerd. In de slotbeschouwing (*Hoofdstuk 6*) wordt nog eens kort de balans opgemaakt van wat we nu wel en niet weten over verkeershandhaving, en van de mogelijkheden om de kwaliteit en effectiviteit van verkeershandhaving in Nederland te optimaliseren.

We hopen met deze tussenbalans een vruchtbare bijdrage te leveren aan de discussie over de koers die op het terrein van de verkeershandhaving gevaren moet worden.

2. Theoretische perspectief op verkeershandhaving

Dit hoofdstuk schetst een theoretisch kader voor een beter begrip van de werking van verkeershandhaving, de verschillende onderliggende mechanismen en de bepalende omstandigheden. Het theoretisch kader is in vooral ontleend aan overzichtspublicaties (Zaal, 1994; Goldenbeld & Oei, 1994; ETSC, 1999; Mäkinen et al., 2002).

Wat de handhaving van verkeersregels betreft moeten drie belangrijke begrippen worden onderscheiden:

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

Het begrip *verkeershandhaving* is op te vatten als het totale proces van strafrechtelijke middelen, politietoezicht, juridische afhandelingsprocedures en feitelijke bestraffing, dat tot doel heeft dat weggebruikers zich op een veilige wijze en conform de bedoelingen van wet- en regelgeving gedragen. Met *politietoezicht in het verkeer* is bedoeld het feitelijk controleren op regelovertredend verkeersgedrag. Het begrip '*politieverkeerszorg*' of '*politieverkeerstaak*' omvat meer dan het feitelijk controleren en houdt de algemene aandacht in die de politie aan het verkeer besteedt. Dit zijn bijvoorbeeld registratie, adviezen, educatie en voorlichting door de politie.

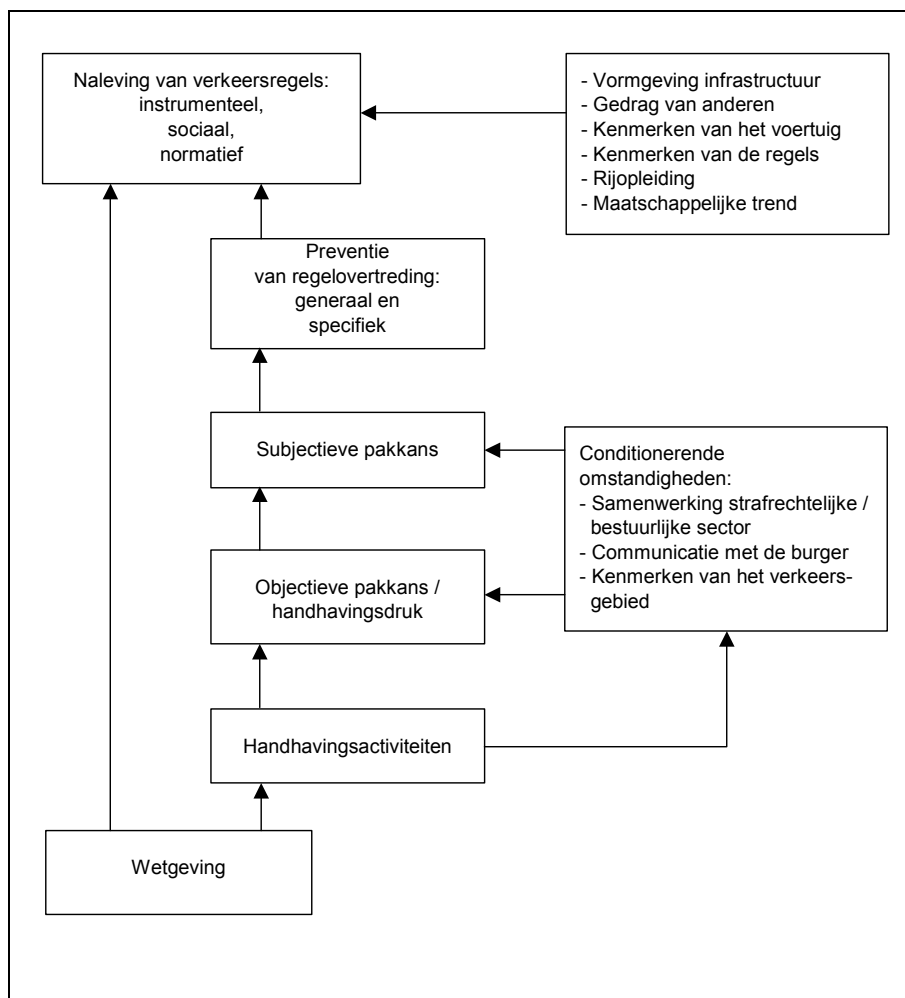
2.1. Een model van de werking van verkeershandhaving

Afbeelding 2.1 op de volgende pagina schetst een model van de naleving van verkeersregels door de invloed van verkeershandhaving.

Het fundament van de verkeershandhaving is de *verkeerswetgeving*, waaronder ook de richtlijnen van het OM voor het opsporen en afhandelen van overtreders. Deze wetgeving bepaalt de feitelijke mogelijkheden voor handhavingsactiviteiten.

De feitelijke handhavingsactiviteiten op wegen leiden tot een *objectieve pakkans* of *handhavingsdruk*: het aantal verkeerscontroles of aantal uren verkeerscontrole, afgezet tegen bijvoorbeeld de lengte van gecontroleerde wegen, de verkeersintensiteit of de bevolkingsdichtheid.

Mede op grond van de werkelijke handhavingsdruk maken weggebruikers een inschatting van de kans dat ze betrapt zullen worden op een overtreding (*subjectieve pakkans*). Wanneer weggebruikers deze pakkans voldoende groot achten om regelovertreding te vermijden, kan gesproken worden van preventie. Met *generale preventie* wordt het effect van verkeerscontroles op bestuurders bedoeld die op basis van de verwachte consequenties verkeersovertredingen vermijden. Dat wil zeggen: zonder zelf gestraft te zijn passen veel bestuurders hun gedrag alvast aan, omdat ze negatieve consequenties (bekeuring, staandehouding, gezichtsverlies) willen vermijden. Van *specifieke preventie* is sprake wanneer bekeurde of bestrafte overtreders in de toekomst regelovertreding in verkeer vermijden.



Afbeelding 2.1. Model van de werking van verkeershandhaving.

In de literatuur wordt veelal geconcludeerd dat de verkeershandhaving zich sterker moet richten op generale preventie dan specifieke preventie (onder andere Zaal, 1994; Goldenbeld, 1994; ETSC, 1999; Mäkinen et al., 2002). Het is uiteindelijk belangrijker dat de verkeershandhaving erin slaagt om door dreiging met straf een disciplinerende en normerende invloed uit te oefenen op het gedrag van enkele miljoenen automobilisten dan dat zij overtreders daadwerkelijk straft. De veiligheidswinst is immers sterk afhankelijk van de mate waarin verkeersovertredingen voorkomen worden.

De algemeen-preventieve effecten van politietoezicht zijn in het algemeen groter naarmate de subjectieve pakkans groter is, de zekerheid van bestraffing groter is en de straf sneller volgt op de overtreding (Zaal, 1994). Elk van deze elementen vormt een schakel in de keten van handhaving. De belangrijkste schakel is de subjectieve pakkans. Indien de subjectieve pakkans klein is, zullen de strafmaat, de zekerheid van bestraffing en de snelheid van bestraffing weinig verschil uitmaken voor het voorkomen van overtredingen.

Het centrale principe voor effectieve handhaving is dus de verhoging van de subjectieve pakkans. Dit kan bereikt worden door:

- verhoging van de objectieve pakkans of handhavingsdruk;

- de nodige publiciteit rond toezichtactiviteiten;
- een grote zichtbaarheid van controles;
- een onvoorspelbare reeks van aselechte controles;
- selecte controles op tijden en plaatsen waarop de kans groot is om overtreders daadwerkelijk te betrappen;
- controles die moeilijk zijn te omzeilen;

Een juiste mix van deze aspecten is van groot belang. Publiciteit rond toezicht werkt averechts wanneer dat toezicht niet op korte termijn wordt 'waargemaakt' op de weg zelf. Voorlichting verliest aan geloofwaardigheid indien de ervaringen van de verkeersdeelnemer niet overeenstemmen met het aangekondigde toezicht. Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en bij het BVOM wordt inmiddels het motto gehanteerd: 'geen handhaving zonder communicatie en geen communicatie zonder handhaving'.

Goed zichtbare controles met een kleine pakkans hebben voornamelijk een attentiewaarde voor het grote publiek en dienen te worden aangevuld met controles met een grotere pakkans. Voor het in stand houden van gedragseffecten is een zeker onderhoudsniveau van het toezicht belangrijk, bijvoorbeeld na afloop van een periode van geïntensiveerd toezicht. Van een tamelijk intensief niveau is sprake wanneer er op bepaalde locaties of in bepaalde steden of dorpen minimaal één keer per week gecontroleerd wordt op snelheid, helmgebruik, gordelgebruik of rijden onder invloed. Een onderhoudsniveau betekent dan vaak dat dit niveau wordt teruggebracht tot iets minder dan één keer per week, bijvoorbeeld twee of drie controles per maand.

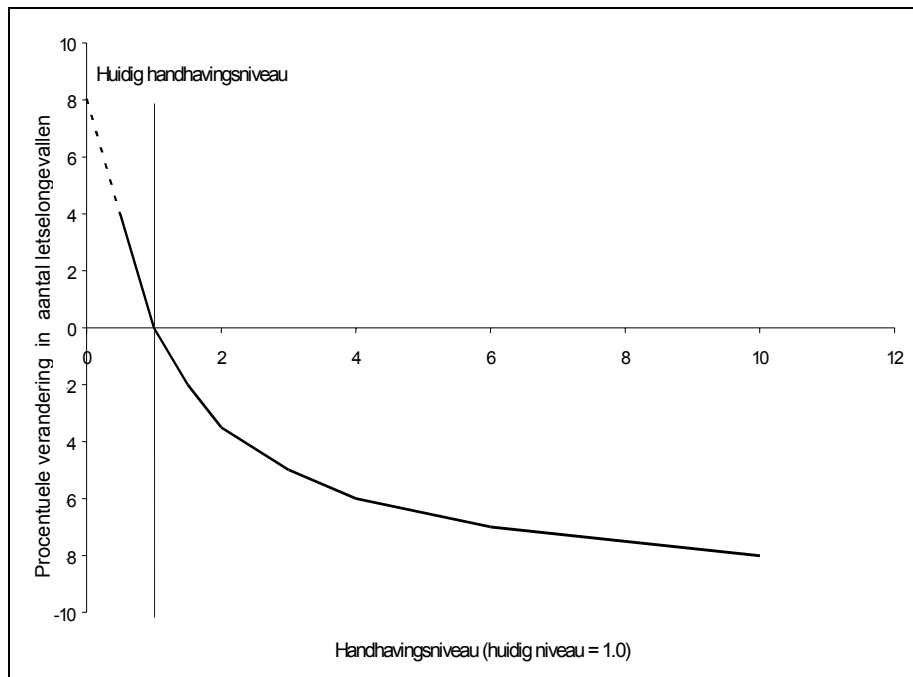
Een sterk accent op generale preventie wil uiteraard niet zeggen dat specifieke preventie onbelangrijk is. Bij voorkeur zouden zware overtreders die een gevaar zijn voor hun directe verkeersomgeving een grotere kans moeten hebben om betrapt te worden dan lichte overtreders. Bij voorkeur zouden zware overtreders die gepakt worden niet in herhaling moeten vallen, en daar zou in de toemeting van straf of behandeling ook op aangestuurd moeten worden.

In de praktijk blijkt dat burgers graag willen dat het politietoezicht zich met name richt op het pakken en straffen van zware verkeersovertreders. Indien burgers zien dat in hun ogen 'zware' verkeersovertredingen onbestraft blijven, terwijl men zelf wel voor een naar eigen inschatting 'lichte' verkeersovertreding wordt staande gehouden of bekeurd, kan dit leiden tot een ontevreden gevoel over de verkeershandhaving. Het zogeheten rechtsgevoel van de burger komt dan in het gedrang. Nederlandse burgers volgen de verkeershandhaving met een kritisch oog, maar enquêtes wijzen uit dat, ondanks kritische kanttekeningen bij verkeershandhaving, burgers in Nederland verschillende vormen van controles als redelijk positief en zinvol beoordelen (zie Goldenbeld, 2003; Popkema, 2004a; § 3.9 van dit rapport).

Handhavingsdruk of objectieve pakkans is zowel voor de specifieke als de generale (via subjectieve pakkans) preventie van overtredingen een belangrijke element voor effectief handhavingsbeleid. Op basis van gegevens uit elf studies leidde Elvik (2001) een algemene relatie af tussen handhavingsdruk (niveau van snelheidstoezicht) en de verandering in het percentage letselongevallen (*Afbeelding 2.2*). Deze relatie houdt in, bij overigens gelijkblijvende factoren:

- Het huidige niveau van toezicht behoudt het huidige niveau van verkeersveiligheid (evenwicht).
- Vermindering van het huidige niveau van toezicht doet de onveiligheid toenemen (letselgevallen nemen toe).
- Toename van het niveau van handhaving verbetert de veiligheid (letselgevallen nemen af).
- Het marginale effect van toenemende handhaving neemt geleidelijk af, dat wil zeggen dat steeds meer handhaving tot geringere toename in veiligheid leidt.

Een belangrijke conclusie is dus dat de relatie tussen handhavingsdruk en verkeersveiligheid niet-lineair is. Bij een steeds verdergaande verhoging van de handhavingsdruk wordt de te verwachten extra veiligheidswinst steeds kleiner.



Afbeelding 2.2. De relatie tussen niveau van snelheidstoezicht en verandering in het aantal letselongevallen. De X-as geeft de verandering in de handhavingsdruk aan (2 is verdubbeling van handhavingsdruk). De Y-as geeft de verandering in percentage letselongevallen weer (naar Elvik, 2001).

2.2. De werking van straf: extrinsieke en intrinsieke motivatie

Totnogtoe is de angst voor straf als het centrale mechanisme voor de werking van handhaving gepresenteerd. Dit mechanisme gaat ervan uit dat men zich aan de verkeersregels houdt omdat men een straf, een bekeuring wil vermijden. Psychologen spreken in dit verband ook wel over *extrinsieke motivatie*: bij extrinsieke motivatie wordt het gedrag gestuurd door externe omgevingsprikkels zoals beloning of straf. Daarnaast zijn er echter nog sociale en normatieve redenen om zich aan de regels te houden (PACTS, 1999; zie *Afbeelding 2.1*).

Sociale naleving houdt in dat men zich aan de verkeersregels wil houden omdat men bij overtreding negatieve reacties van familie, vrienden of sociale omgeving verwacht. Van normatieve naleving is sprake als een weggebruiker zich aan de verkeersregels houdt vanuit een innerlijke overtuiging dat dat het juiste morele gedrag is. Psychologen spreken in dit verband over *intrinsieke motivatie* waarbij het gedrag voortkomt uit overtuigingen en behoeften van de persoon zelf.

De intrinsieke motivatie tot regelnaleving wordt vaak gezien als het gewenste einddoel. Weggebruikers dienen zo veel mogelijk de verkeersregels na te leven omdat ze ervan overtuigd zijn dat dit het juiste gedrag is. Experts merken op dat uitsluitend straffen of bekeuren, zonder een goede communicatie over het hoe en waarom van de handhaving, niet leidt tot dit gewenste einddoel. Sommigen gaan zelfs verder en uiten hun zorg, dat eenzijdige nadruk op straffen en bekeuren de intrinsieke motivatie tot medewerking aan verkeersregels in feite afzwakt. Uit angst voor een bekeuring, niet uit overtuiging, rijden weggebruikers iets minder hard over een afstand van enkele honderden meters. Een paar honderd meter voorbij de plek van het toezicht wordt het gaspedaal weer ingedrukt. Op deze wijze zou bij de weggebruikers gedrag kunnen worden 'ingeprent', dat er puur op gericht is consequenties van snelheidscontroles te ontlopen in plaats van gedrag dat berust op innerlijke overtuigingen over veiligheid voor zichzelf en anderen.

In het Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid (PROV) – een tweejaarlijks herhaalde enquête onder 10.000 Nederlandse weggebruikers – zijn er inderdaad aanwijzingen voor een dergelijke tendens. Wanneer gekeken wordt naar de motivatie van de Nederlandse automobilisten om zich aan de snelheidslimiet te houden blijkt dat na 1995 het motief 'veiligheid' minder vaak wordt genoemd, terwijl het motief 'bekeuring vermijden' vaker wordt genoemd (Feenstra, et al., 2002). Dit zou inderdaad opgevat kunnen worden als een aanwijzing dat de intrinsieke motivatie terrein verliest aan de extrinsieke motivatie. Overigens zet deze ontwikkeling de laatste jaren niet verder door.

De bovenstaande kritische benadering gaat (impliciet) uit van een simpele tegenstelling tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie: hoe meer van het ene, des te minder van het andere. Deze opvatting doet niet helemaal recht aan de complexiteit van de relatie tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie. Gibbs (1975) noemt een aantal mechanismen waardoor via handhaving en straffen van overtredingen naast extrinsieke motivatie ook intrinsieke motivatie tot naleving van verkeersregels kan worden bereikt:

- Bestrafing leidt tot een grotere publieke kennis over wetgeving en gewenst gedrag ('enculturation').
- Bestrafing leidt tot persoonlijke verandering, men komt tot 'tot inkeer' ('reformation').
- De uitvoering van wettelijke straffen versterkt de sociale afkeuring van een daad ('normative validation').
- Het sociale stigma dat voortkomt uit bestrafing kan meer afschrikken dan de bestrafing zelf ('stigmatization').
- Naleving van de wet die aanvankelijk voortkomt uit angst, kan na verloop van tijd een automatische gewoonte worden ('habituation').

Ook vanuit de psychologie en de sociale marketing is bekend dat overtuigingen inzake gedrag (intrinsieke motivatie) soms pas veranderen nadat het gedrag zelf door externe prikkels (sancties of beloningen; fysieke veranderingen in de omgeving) is aangepast (Bandura, 1986; Wittink, 1993). Dat is als volgt toe te lichten. Een deel van de weggebruikers begint alcohol in het verkeer te vermijden, elke dag de gordel om te doen of niet harder dan de limiet te rijden met als motivatie om een bekeuring of straf te ontlopen. Het 'nieuwe' gedrag leidt ook tot 'nieuwe' ervaringen – rustiger gevoel, positieve reacties omgeving – die aanleiding kunnen geven tot meer positieve gevoelens en positievere overtuigingen omtrent het gedrag. Het eindresultaat bij een deel van de weggebruikers kan dan zijn dat men het gedrag vanuit interne overtuigingen begint te vertonen, ook als de externe prikkels niet meer aanwezig zijn. Kortom, gedragsverandering die begint vanuit een extrinsieke motivatie, kan de aanleiding zijn tot nieuwe ervaringen en nieuwe gevoelens, waardoor ook intrinsieke motivatie wordt bereikt.

In dit verband wordt in Nederland weleens getwijfeld aan de psychologische effecten van administratief afgehandelde bekeuringen, waarbij overtreders na twee weken een boete per post ontvangen. Dit zou op weggebruikers niet het gewenste educatieve of gedragscorrigerende effect hebben. Onderzoek laat zien dat de emotionele reacties van weggebruikers op bekeuringen sterk uiteenlopen en dat ook de mate waarin men het gedrag aanpast na een bekeuring sterk varieert (Campbell & Stradling, 2002). In het betreffende Engelse onderzoek werden zo'n 500 automobilisten die via cameratoezicht een snelheidsbekeuring in Glasgow hadden gekregen, schriftelijk gevraagd naar hun reactie op de bekeuring en naar het effect ervan op hun rijgedrag. De reacties van de automobilisten waren zeer gemengd, waarbij voor een deel gevoelens van frustratie en boosheid naar boven kwamen. Veel automobilisten beoordeelden de bekeuring in termen van 'gerechtvaardigd – ongerechtvaardigd'. Hiermee is het belang geïllustreerd van een toelichting over het waarom van de bekeuring (zie ook § 3.3). Waar het ging om het effect op het eigen gedrag, rapporteerde ongeveer de helft van de ondervraagde automobilisten in het algemeen minder snel te rijden, ongeveer eenderde deel rapporteerde alleen bij cameralocaties langzamer te rijden, en ongeveer eenzesde deel van de automobilisten beweerde zich helemaal niets aan te trekken van bekeuringen of camera's.

2.3. Psychologische en situationele aspecten van verkeersovertredingen

In de voorgaande paragraaf merkten we op dat weggebruikers zeer verschillend reageren op straffen voor verkeersovertredingen. Dit komt onder andere doordat verkeersovertredingen voortkomen uit verschillende motivationele of operationele gedragsprocessen. Om te beginnen is niet elke overtreding een bewuste overtreding. Reason et al. (1991) beschrijven drie soorten regelovertrading: vergissingen ('lapses'), fouten ('errors'), en bewuste overtredingen ('violations'). *Vergissingen* zijn overtredingen die voortkomen uit gedachteloosheid of verslappen van aandacht en zijn niet bewust. Van *fouten* is sprake wanneer situaties verkeerd worden beoordeeld en tot gedragskeuzes leiden die niet het gewenste resultaat opleveren. Een *bewuste overtreding* maakt men als men de regels kent maar zich niet daaraan houdt.

Persoonlijke, sociale en situationele aspecten spelen bij regelovertrading een rol. We kunnen verkeersgedrag en verkeersmentaliteit begrijpen vanuit

het *persoonlijk ontwikkelingsproces* van een individu. Dit persoonlijk ontwikkelingsproces wordt op zijn beurt beïnvloed door specifieke ervaringen in het verkeer. Verkeersdeelnemers vormen zich op grond van hun ervaringen een beeld van hoe het verkeer in al zijn facetten in elkaar zit. Er is een continue wisselwerking tussen gedrag in het verkeer, de ervaringen die worden opgedaan en de persoonlijke en sociale normen die men afleidt uit deze ervaringen. Het verkeerssysteem is te beschouwen als een sociaal systeem waarin men zich normen eigen maakt: enerzijds normen ten aanzien van eigen gedrag en verantwoordelijkheid, en anderzijds normen ten aanzien van gedrag en verantwoordelijkheid van andere verkeersdeelnemers.

Rothengatter (1991) wijst bijvoorbeeld op het effect van de *sociale omgeving* op het snelheidsgedrag. Volgens hem zijn automobilisten bereid zich aan specifieke snelheidslimieten te houden, mits ze kunnen waarnemen dat een meerderheid van andere weggebruikers dit ook doet. Rooijers (1987) vond in enkele veldexperimenten ook dat automobilisten zich in toenemende mate aan de snelheidslimiet houden wanneer zij door voorlichting en borden langs de weg geïnformeerd worden over het percentage automobilisten dat de limiet niet overschrijdt. Met betrekking tot alcoholovertredingen noemt Homel (1988) de sociale druk om te drinken, die door vrienden en kennissen wordt uitgeoefend, als een van de factoren die de effecten van intensief toezicht ondermijnen. Op het terrein van gordelgebruik laten de toepassingen van de theorie van Ajzen & Fishbein (1980) ook steeds zien dat waargenomen sociale normen bepalend zijn voor de intentie tot het dragen van een gordel (onder andere Jonah & Dawson, 1982).

Naast persoonlijke drijfveren, mede ingegeven door ervaringen en de sociale omgeving zijn ook *situationele elementen* van belang bij het begaan van verkeersovertredingen. Dit zijn bijvoorbeeld de kenmerken van de weg en de wegomgeving en de eigenschappen van het voertuig in relatie tot de ter plekke geldende verkeersregels. Met name het snelheidsgedrag van weggebruikers wordt in belangrijke mate bepaald door hoe de weg er feitelijk uitziet en hoe het voertuig aanvoelt.

Tijdens een rit zijn de factoren weg, voertuig en medeweggebruiker continu aanwezig en deze kunnen dus ook continu van invloed zijn op gedragskeuzes. Aangezien handhavingsactiviteiten veel meer incidenteel zijn, zijn er grenzen aan de mate waarin daarmee het verkeersgedrag veiliger gemaakt kan worden.

2.4. De relatie tussen verkeersovertredingen en verkeersonveiligheid

Verkeershandhaving heeft altijd als doel de verkeersveiligheid te verbeteren. Dit roept de vraag op hoe de relatie tussen verkeersovertredingen en verkeersonveiligheid precies is. In het kader van het Europese project ESCAPE heeft Zaidel (2001) de wetenschappelijke kennis over deze relatie geïnventariseerd. Hij kwam tot de volgende conclusies:

- Er is een positieve samenhang tussen overtredingen en ongevallen: hoe meer overtredingen bestuurders begaan, hoe vaker zij betrokken zijn bij ongevallen.
- De samenhang tussen overtredingen en ongevallen is echter niet erg sterk: veelal is er een correlatie in de buurt van 0,2. Dit wordt mede verklaard door methodologische beperkingen van studies, bijvoorbeeld

doordat geregistreerde overtredingen geen goede afspiegeling vormen van de feitelijk gepleegde overtredingen.

- Gemiddeld genomen zullen bestuurders met meer overtredingen in de komende jaren vaker betrokken zijn bij ongevallen. Echter, de foutmarge is zo groot dat dergelijke voorspellingen voor individuele bestuurders nauwelijks zin hebben.
- Er is een kleine groep bestuurders die veel overtredingen begaat en die naar verhouding verantwoordelijk is voor veel ongevallen, maar in absolute zin is deze groep verantwoordelijk voor een bescheiden deel van alle geregistreerde overtredingen en ongevallen.

De laatste conclusie wordt geïllustreerd aan de hand van een studie in Canadees British Columbia van Chen, Cooper & Pinili uit 1995 (In: Zaidel, 2001; zie *Tabel 2.1*).

3 jaar 'voorperiode'		2 jaar 'naperiode'			
Aantal processen-verbaal	Aantal bestuurders	Aantal bestuurders met ongeval	Percentage bestuurders met ongeval	Aantal ongevallen	Ongevallen per bestuurder
0	1.304.849	70.283	5,4%	76.529	0,059
1	357.949	37.038	10,3%	41.681	0,116
2	154.204	21.252	13,8%	24.732	0,160
3	76.347	13.061	17,1%	15.883	0,205
4	41.277	8.230	19,9%	10.090	0,244
5	23.579	5.270	22,3%	6.665	0,283
6	14.446	3.590	24,8%	4.621	0,320
7	8.768	2.458	28,0%	3.224	0,370
8	5.692	1.667	29,3%	2.269	0,400
9	3.768	1.197	31,8%	1.594	0,423
10	2.475	749	30,3%	1.004	0,408
11	1.682	535	31,8%	781	0,464
12	1.039	336	32,3%	484	0,465
13	708	225	31,9%	335	0,475
14	510	169	33,1%	245	0,480
15	310	112	38,1%	156	0,503
16	229	76	33,2%	103	0,450
17	130	53	40,8%	72	0,554
18	112	37	33,0%	50	0,446
19	76	27	36,5%	46	0,592
20+	200	103	51,5%	106	0,530

Tabel 2.1. *Geregistreerde processen-verbaal en 'eigen-schuldongevallen' in de Canadese staat British Columbia (Bron: Chen, Cooper & Pinili, 1995, vermeld in Zaidel, 2001).*

In destudie van Chen, Cooper & Pinili (1995) werd het aantal 'eigen-schuldongevallen' in een tweejaarsperiode (op grond van verzekerings-

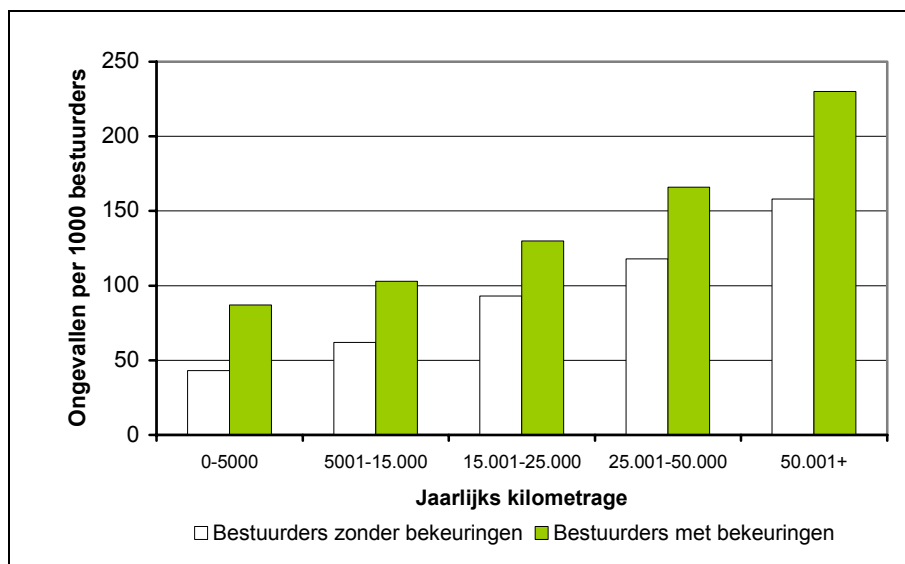
claims) gekoppeld aan het aantal processen-verbaal in de drie voorafgaande jaren. Gegevens van bijna twee miljoen bestuurders konden worden geanalyseerd. De bestuurders waren betrokken bij ongeveer tweehonderd-duizend ongevallen per jaar (zowel met letsel als met uitsluitend materiële schade). Hiervan werd ongeveer de helft gekenmerkt als 'at-fault' (zelf medeverantwoordelijk). *Tabel 2.1* toont de verdeling van bestuurders naar het aantal processen-verbaal in de voorperiode, en naar het aantal 'eigen-schuldongevallen' in de naperiode. Het volgende is te zien:

- Het percentage bestuurders betrokken bij een 'eigen-schuldongeval' neemt toe met een oplopend aantal processen-verbaal. Ter illustratie: van de ruim 350.000 bestuurders met één proces-verbaal in de voorperiode had ruim 10% een 'eigen-schuldongeval' in de naperiode; bij de 130 bestuurders met zeventien processen-verbaal was dit ruim 40%.
- Het aantal 'eigen-schuldongevallen' per bestuurder in de naperiode neemt toe van ongeveer 0,06 voor de bestuurders zonder proces-verbaal in de voorgaande drie jaar, tot ongeveer 0,5 voor de bestuurders met meer dan 15 processen-verbaal.
- De overgrote meerderheid van bestuurders (82%) had nul of één proces-verbaal gekregen. Zij zijn ook betrokken bij de meerderheid (68%) van het aantal 'eigen-schuldongevallen'.

Uit de studie van Chen, Cooper & Pinili (1995) en ook uit andere studies genoemd door Zaidel (2001), blijkt een duidelijke samenhang tussen geregistreerde verkeersovertredingen en ongevallen. Deze samenhang betekent echter nog niet dat het ene (overtredingen) automatisch tot het andere (ongevallen) leidt. Het aantal kilometers dat bestuurders in het verkeer afleggen, kan daarnaast een belangrijke variabele zijn. Het is immers mogelijk dat het gevonden verband tussen overtredingen en ongevallen in belangrijke mate veroorzaakt wordt door verschillen in aantal in het verkeer afgelegde kilometers. (Een complicerende factor daarbij is dat bestuurders die veel kilometers maken, waarschijnlijk naar verhouding ook meer kilometers maken op relatief veilige wegen, zoals autosnelwegen.)

De Nederlandse onderzoekers Lourens, Vissers & Jessurun (1999) onderzochten of het aantal verkeersovertredingen ook nog samenhangt met het aantal ongevallen als gecontroleerd wordt voor verschillen in jaarkilometrage van automobilisten. Zij gebruikten de gegevens van vijfendertigduizend bestuurders uit verschillende jaargangen van het Nederlandse vragenlijstonderzoek PROV. De bestuurders werden geclassificeerd in vijf categorieën jaarkilometrage en per categorie werden de bestuurders met en zonder bekeuringen onderscheiden (zie *Afbeelding 2.3*).

Afbeelding 2.3 laat zien dat de (zelfgerapporteerde) ongevalsbetrokkenheid toeneemt naarmate meer kilometers worden afgelegd, maar ook dat in elke kilometragecategorie bestuurders met bekeuringen meer ongevallen hadden dan bestuurders zonder bekeuringen. Dit bewijst, evenals andere studies genoemd in Zaidel (2001), dat de samenhang tussen overtredingen en ongevallen voor een deel onafhankelijk optreedt van het aantal afgelegde kilometers.



Afbeelding 2.3. *Zelfgerapporteerde ongevalsbetrokkenheid in de afgelopen twaalf maanden van Nederlandse bestuurders als functie van bekeuringen en jaarlijks aantal voertuigkilometers.*

Onlangs onderzochten Redelmeier, Tibshirani & Evans (2003) de relatie tussen het ter plekke betrapt en bekeurd worden voor een verkeers-overtreding, en het risico om betrokken te raken bij een dodelijk verkeers-ongeval. Zij stelden een databestand samen met informatie over verkeers-overtredingen (snelheid, gordel, alcohol, gevaarlijk gedrag en dergelijke) en betrokkenheid bij dodelijke verkeersongevallen van meer dan tien miljoen automobilisten in de Canadese staat Ontario in de periode 1988-1999. Zij analyseerden dit bestand vanuit de vraagstelling of het risico om betrokken te raken bij een dodelijk verkeersongeval groter werd, kleiner werd of gelijk bleef na een bekeuring of straf voor een verkeersovertreding. Ze vergeleken daartoe de periode volgend op de bekeuring of straf met eenzelfde periode een jaar daarvoor, die niet volgde op een straf. Deze onderzoekers vonden een afname van 35% in het relatieve risico om betrokken te raken bij een dodelijk ongeval in de maand volgend op de bekeuring of straf. Wanneer gekeken werd naar een periode van twee maanden volgend op de straf, was de grootte van de risicoreductie aanzienlijk kleiner. Een periode van drie maanden volgend op bekeuring of straf liet geen duidelijk effect meer zien. Deze studie geeft een concrete aanwijzing dat ook met specifieke preventie (het daadwerkelijk betrappen en veelal bekeuren van overtreders) een aantoonbaar veiligheidseffect wordt bereikt, alhoewel dit effect in tijd beperkt blijft tot een à twee maanden.

2.5. Conclusies

In een aantal studies is een verband gevonden tussen het aantal verkeers-overtredingen van een bestuurder en diens ongevalsbetrokkenheid. Het voorkómen van overtredingen kan dus een positief effect hebben op de verkeersveiligheid. Verkeershandhaving beoogt dit door te straffen en door te dreigen met straf. Het is effectiever om overtredingen te voorkomen door de subjectief ervaren dreiging van een bekeuring (generale preventie) dan om feitelijke overtreders te straffen (specifieke preventie). Het straffen van

verkeersovertreders vertaalt zich ook wel in een veiligheidseffect, maar dit is beperkt in tijd (ongeveer een tot twee maanden).

Naarmate de werkelijke handhavingsdruk hoger wordt, neemt ook de subjectieve inschatting van de pakkans toe. De relatie tussen handhavingsdruk en verkeersveiligheid is echter niet-lineair. Bij een steeds verdergaande verhoging van de handhavingsdruk wordt de te verwachten winst in verkeersveiligheid steeds kleiner. Naast de werkelijke handhavingsdruk kunnen ook publiciteit rondom toezichtsactiviteiten, en de zichtbaarheid van controles de subjectieve pakkans vergroten.

Handhaving van verkeersregels werkt primair in op de extrinsieke motivatie van weggebruikers. Verandering in extrinsieke motivatie kan het startpunt zijn voor de ontwikkeling van een intrinsieke motivatie door nieuwe ervaringen en nieuwe feedback vanuit de sociale omgeving. Voor een duurzame gedragsverandering zal door opleiding, voorbeeldwerking en communicatie bijgedragen moeten worden aan de intrinsieke motivatie om zich aan de regels te houden. Daarom is het belangrijk verkeershandhaving altijd aan te vullen met goede communicatie over de reden voor handhaving. Inmiddels is het motto bij overheidsinstanties: "geen communicatie zonder handhaving en geen handhaving zonder communicatie". Ten slotte mag ook niet over het hoofd gezien worden dat de gedragskeuzes van de verkeersdeelnemer behalve door handhaving en communicatie, ook continu beïnvloed worden door medeweggebruikers (de sociale verkeersomgeving) en wegkenmerken.

3. Ontwikkelingen in de Nederlandse verkeershandhaving

In dit hoofdstuk kijken we terug op een aantal specifieke ontwikkelingen in Nederland op het gebied van verkeershandhaving. In de eerste plaats worden enkele algemene en tamelijk recente ontwikkelingen besproken. Het betreft hier de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (§ 3.1), de regionale verkeershandhavingssystemen (§ 3.2) en het concept 'duurzame handhaving' (§ 3.3).

De Nederlandse verkeershandhaving heeft in het verleden aantoonbaar geholpen om specifieke categorieën verkeersovertredingen terug te dringen en de verkeersveiligheid te vergroten. In dat kader gaan § 3.4 en § 3.5 in op de verkeershandhaving op het terrein van respectievelijk rijden onder invloed en snelheidsovertredingen. Deze beschrijvingen dienen mede als illustratie dat successen vaak afhankelijk zijn van langer lopend, continu gevoerd beleid met aandacht voor verbeteringen in dat beleid.

Sinds 1993 houdt het Korps Landelijke Politie Diensten zich bezig met de verkeershandhaving op het autosnelwegennet. De werkwijze en resultaten van deze controles worden beschreven in § 3.6.

Een zeer recente ontwikkeling is de invoering van een beginnersrijbewijs met bijbehorend puntensysteem. *Paragraaf 3.7* besteedt hier aandacht aan in het licht van de mogelijkheid om het strafpuntensysteem uit te breiden voor een aanpak van de stelselmatige overtreder. In § 3.8 wordt ingegaan op het rijden onder invloed van drugs en medicijnen, een onderwerp dat vanuit veiligheidsoverweging van belang is, maar waarvoor totnogtoe geen wetgeving is gerealiseerd. Het hoofdstuk sluit af met aandacht voor het perspectief van de Nederlandse automobilist. Dit wil zeggen dat § 3.9 de meningen en ervaringen van automobilisten op het gebied van verkeershandhaving behandelt.

3.1. Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften

Een belangrijk wettelijk kader voor het politietoezicht in Nederland vormt de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV), in de wandeling de 'Wet Mulder' genoemd. Deze wet werd in 1992 ingevoerd en bepaalt dat veelvoorkomende, lichtere verkeersovertredingen afgehandeld kunnen worden via administratiefrechtelijke in plaats van strafrechtelijke procedures. Onder deze wet vallen alleen schendingen van verkeersvoorschriften uit de Wegenverkeerswet (WVW) en de Provincie- en Gemeentewet. Niet onder de WAHV vallen:

- overtredingen van verkeersvoorschriften die niet zijn opgenomen in de bijlage van de WAHV, zoals meer dan 30 km/uur harder rijden dan de toegestane snelheid, rijden onder invloed;
- overtredingen zoals overbelading van beroepsvervoerders die vallen onder de 'Wet economische delicten' of onder de 'Wet goederenvervoer';
- gedragingen waarbij letsel of schade is ontstaan of is toegebracht.

Voor overtredingen die onder de WAHV vallen wordt geen proces-verbaal opgemaakt. Processen-verbaal worden alleen opgemaakt voor gedragingen

die niet zijn opgenomen in de bijlage van de WAHV, of voor gedragingen die daarin wel zijn opgenomen, maar waarbij letsel of schade is ontstaan.

De WAHV vloede rechtstreeks voort uit de onvrede in de jaren tachtig met de afwikkeling van veelvoorkomende overtredingen. Deze werden via het strafrechtelijke systeem afgehandeld, waardoor er een grote werkbelasting was voor politie en justitie. Bovendien had de verdachte in het oude systeem vele mogelijkheden om de afwikkeling van de zaak te vertragen en uitstel van betaling te verkrijgen, vaak van jaren. De WAHV heeft deze mogelijkheden sterk beperkt. In de eerste plaats kan de betrokkene voortaan alleen bezwaar maken tegen de inleidende beschikking (de 'bekeuring') van de politie door tijdig een beroepschrift bij de officier van justitie in te dienen, omdat anders die beschikking onherroepelijk wordt. In de tweede plaats is de betaling van verkeersboetes onder het nieuwe administratieve regiem gewijzigd. Betalingsherinneringen worden eerder verstuurd, de tijdsperiode waarbinnen betaald moet worden is korter, en de overheid is gerechtigd om binnen betrekkelijk korte tijd vergoeding van kosten af te dwingen via dwangmaatregelen zoals beslaglegging.

Een studie van Onneweer (1997) onderzocht de effecten van de invoering van de WAHV. Er werd een vergelijking gemaakt tussen de situatie onder de nieuwe wet en onder het oude wettelijke systeem. Vier aspecten werden meegenomen in de vergelijking: 1) betaling van verkeersboetes, 2) het gebruik van mogelijkheden van bezwaar en beroep door overtreders, 3) verkeersgedrag en 4) de publieke acceptatie van het nieuwe systeem van verkeershandhaving.

Wat de betaling van verkeersboetes betreft bleek dat het percentage niet-terugvorderbare verkeersboetes afnam van 14% naar 7%. De mogelijkheid dat de overtreder door niet te reageren betaling kon voorkomen of kon uitstellen werd zo goed als uitgeschakeld. Dit resulteerde in een grotere betalingsbereidheid bij het publiek: de bereidheid om te betalen bij de eerste oproep nam toe van 76% naar 85%. Daarnaast daalde het aandeel beroepsprocedures na de invoering van de WAHV.

Voor een mogelijk generaal-preventief effect van het nieuwe systeem van verkeershandhaving werd geen bewijs gevonden. Tussen 1991 en 1995 bleven de attitudes van Nederlandse weggebruikers jegens verkeers-overtredingen min of meer gelijk. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat in 1995 de objectieve betrappingskans nog erg gering was. Naar schatting werd toen één op de drieduizend verkeersovertreders betrapt.

De grote bereidheid om verkeersboetes te betalen zonder uitstel of bezwaarprocedures bracht Onneweer tot de conclusie dat een groot deel van het publiek geen moeite had met het nieuwe systeem waarin een strenger beleid werd gevoerd voor verkeersovertreders en waarin verkeersovertreders zelf het initiatief moeten nemen als ze bezwaar willen maken tegen een boete.

3.2. Regionale verkeershandavingsplannen

In 1996 besloot het kabinet tot een interdepartementaal beleidsonderzoek naar het verkeerstoezicht door de politie in Nederland. Het onderzoek moest leiden tot voorstellen om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het

verkeerstoezicht te bevorderen. Naar aanleiding van het in 1997 verschenen rapport *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verkeerstoezicht* (Staal et al., 1997) heeft het kabinet het standpunt ingenomen dat een gerichte intensivering van de verkeershandhaving nodig was door planvorming op regionaal niveau. Het Openbaar Ministerie, regiokorpsen, centraal en decentraal bestuur werden uitgenodigd in samenspraak met elkaar verkeershandavingsplannen vast te stellen.

In reactie hierop startten het Openbaar Ministerie en de politie in 1997 met de projectmatige en geïntensiveerde aanpak van verkeershandhaving via de regionale plannen verkeershandhaving¹. Dit zijn speciale verkeersprojecten waarvoor de politiekorpsen extra menskracht en middelen krijgen. De uitvoering van de regioplannen wordt gezien als een opstap naar integrale verkeershandhaving. Op basis van slachtofferanalyses worden per regio en per traject afspraken gemaakt over de handavingsinzet en -methode. De regioplannen kennen vijf speerpunten, te weten snelheid, alcohol, gordelgebruik, helmgebruik en roodlichtnegatie. Doel van de plannen is de doelmatigheid en effectiviteit van toezichtactiviteiten te vergroten.

In 1999 startte in acht politieregio's een zogenoemd regioplan en sinds 2003 kennen alle politieregio's een regioplan. Het kader en de taak- en doelstellingen van elk van de regionale verkeershandavingsplannen worden vastgelegd in een convenant tussen een politieregio en het Bureau Verkeershandhaving van het Openbaar Ministerie (BVOM). In 2001 was een bedrag van zeventig miljoen euro beschikbaar voor de financiering van de regioplannen.

Tabel 3.1 geeft de verdeling over de speerpunten van de nagestreefde inzet en de gerealiseerde inzet, gemiddeld in alle politieregio's. De tabel laat ook apart de gerealiseerde inzet in de politieregio Gooi en Vechtstreek zien, waar andere accenten zijn geplaatst rekening houdend met de daar belangrijke speerpunten.

Speerpunt	Nagestreefde inzet (uren per week)	Percentage inzet nagestreefd	Percentage inzet gerealiseerd in 2001	Percentage inzet gerealiseerd in Gooi en Vechtstreek 2001
Snelheid (vast) (mobiel)	550 (350) (200)	57% (36%) (20%)	66%	42%
Roodlicht	280	29%	25%	
Alcohol	47	5%	4%	25%
Gordel	47	5%	4%	21%
Bromfietshelm	47	5%	1%	12%
Totaal	971	100%	100%	100%

Tabel 3.1. *Verdeling van nagestreefde en gerealiseerde uren politie-inzet per speerpunt (Bron: BVOM, 2002).*

¹ In sommige gevallen speelde ook de provincie een belangrijke rol bij de totstandkoming en medefinanciering van de plannen voor geïntensiveerde handhaving. Een voorbeeld is Friesland (Van der Meulen, 2004).

Het BVOM en de politie spraken in convenanten een handhavingsprestatie af in termen van aantallen processen-verbaal en aantallen uren. Ook bij de zogeheten gebiedsgerichte projecten die al eerder gestart waren dan de regioplannen, was er altijd een afspraak tussen het BVOM en de politie over het aantal uren en het aantal processen-verbaal. Overigens werd de politie achteraf wel afgerekend op het aantal uren, maar feitelijk niet op het aantal processen-verbaal.

Er is de nodige kritiek geuit op deze prestatienorm. Het aantal processen-verbaal of bekeuringen zegt eigenlijk niets over de kwaliteit van de verkeershandhaving (Goldenbeld, 1997). Bovendien kan, zoals Mathijssen (2001) stelt, deze taakstelling ook leiden tot verkeerde accenten in de verkeershandhaving:

"De oprichting van regionale verkeershandhavingsteams kan een belangrijke bijdrage leveren aan een intensivering van het aselechte alcoholtoezicht. De taakstelling van deze teams met betrekking tot dat toezicht is vooralsnog echter geformuleerd in termen van opgemaakte processen-verbaal terzake rijden onder invloed. Zo'n taakstelling nodigt uit tot het uitvoeren van selectieve alcoholcontrole, zoals tot het midden van de jaren tachtig in Nederland gebruikelijk was. Van deze vorm van alcoholcontrole bleek nauwelijks een generaal-preventief effect op het rijden onder invloed uit te gaan. Het is dan ook aan te bevelen de toekomstige taakstelling van die teams te formuleren in termen van aantallen aselechte gecontroleerde bestuurders. Dat is temeer het geval, omdat het aantal processen-verbaal zal afnemen naarmate het effect van toezicht groter is. Bovendien kan zo'n taakstelling waarschijnlijk op een groter draagvlak bij zowel publiek als politie rekenen, zeker als zij wordt gecombineerd met een verkeersveiligheidsdoelstelling (terugdringen van het rijden onder invloed)" (Mathijssen, 2001; p. 29).

In recente jaren stelde het OM de aansturing van de verkeershandhaving op een aantal punten bij:

- In de eerste convenanten was geen apart budget vrijgemaakt voor een voorlichtings- of communicatiefunctionaris. Inmiddels is daarvoor per regio jaarlijks 1,5 fte beschikbaar.
- In 2002 is men ermee begonnen bij een bekeuring de feitelijke rijsnelheid te vermelden in plaats van de rijsnelheid die vanwege een foutmarge naar beneden is gecorrigeerd.
- In voorjaar 2004 zijn de eerste nieuwe convenanten afgesloten, waarbij de afspraken over aantallen uren en aantallen processen-verbaal zijn aangescherpt op basis van ervaringsgegevens.

Een aantal regioplannen is voorafgegaan door zogenoemde gebiedsgerichte handhavingsprojecten die met name een intensivering in de snelheids-handhaving nastreefden. Dit was onder andere het geval in de politieregio Friesland (het Fryske Diken-project).

In het kader van een samenwerkingsverband tussen SWOV en BVOM, onderzochten Mathijssen & De Craen (2004) het effect van geïntensiveerde verkeershandhaving met gebruik van meer politieregio's. Om de effecten van de regionale handhavingsplannen op de verkeersveiligheid te kunnen vaststellen werd een voor- en nastudie met controlegebied opgezet. Als voorsituatie werden de jaren 1994 en 1995 gekozen en als nasituatie de jaren 2000 en 2001.

In het onderzoek werden drie gebiedstypen gedefinieerd:

- onderzoeksgebied 1: alle politieregio's waar tussen 1996 en 1999 een gebiedsgericht project is gestart, in alle gevallen gevolgd door een regionaal handhavingsplan;

- onderzoeksgebied 2: alle politieregio's waar tussen 1999 en 1 juli 2000 (feitelijk) een regioplan werd gestart, waaraan geen gebiedsgericht project voorafging;
- controlegebied: alle politieregio's waar vóór 1 juli 2001 geen gebiedsgericht project of regioplan werd gestart. Hierbij is aangenomen, dat de start van een regioplan na 1 juli 2001 geen substantieel effect zal hebben gehad op de verkeersonveiligheid in de jaren 2000 en 2001, de naperiode van het onderzoek.

De analyses wezen uit dat de ontwikkeling van het aantal doden en ernstig gewonden in de beide onderzoeksgebieden (1 en 2) tezamen niet afweek van de ontwikkeling in het controlegebied. Wel waren er indicaties voor twee ontwikkelingen in de regio's met een regioplan.

In onderzoeksgebied 1, waar een gebiedsgebonden project voorafging aan het regioplan, was het aantal doden + gewonden iets (circa 2%) sterker afgenomen dan in het controlegebied (niet statistisch significant). Dit zou erop kunnen duiden dat het intensieve verkeerstoezicht van de regioplannen vooral op de langere termijn zijn vruchten afwerpt.

Verder was er een duidelijke aanwijzing dat in de gebieden met een regioplan het aantal doden sterker (circa 10%, maar evenmin significant) afgenomen was dan in het controlegebied. Ook dit effect was het sterkst in de gebieden waar een gebiedsgebonden project voorafging aan het regioplan.

De studie van Mathijssen & De Craen laat slechts bescheiden effecten van de geïntensiverde handhavingsinspanningen op de totale verkeersveiligheid zien. Bovendien worden aanzienlijke verschillen geconstateerd in de ontwikkeling van de verkeersveiligheid in politieregio's met geïntensiverde handhaving; mogelijkwijze hangen die samen met de toezichtmethode (zie ook § 3.5). Dit betekent dat het best werkende 'recept' van gecombineerde handhavingsinspanningen niet in alle politieregio's is gerealiseerd. Dit vraagt erom dat alle samenwerkende partijen, politie, beleid, en onderzoek zich regelmatig en goed beraden op manieren om de politie-inspanningen verder te optimaliseren. In het rapport van Mathijssen & De Craen worden daartoe verschillende aanbevelingen gedaan, zoals:

- het toezicht verder intensiveren door inzet van trajectcontroles;
- een deel van de extra toezichtcapaciteit besteden aan het vergroten van de pakkans voor zware alcoholovertreders;
- sancties verzwaren voor ernstige snelheidsovertredingen;
- een minder groot accent leggen op eenzijdige controles via flitspalen;
- het toezicht op gordelgebruik handhaven op het niveau in de periode 1999-2002.

3.3. Duurzame handhaving

Voortbouwend op de ideeën van Duurzaam Veilig is in 2000 het begrip 'duurzame handhaving' geïntroduceerd:

"Duurzame handhaving is de filosofie die binnen de politieverkeerstaak het creëren van draagvlak centraal stelt in het streven naar gedragsverandering in het verkeer. Deze handhavingsstrategie gaat verder dan het verhogen van de subjectieve pakkans en het onderdrukken van ongewenst gedrag. Zij reikt naar de intrinsieke motivatie van verkeersdeelnemers en het stimuleren van gewenst gedrag" (Berkhout, 2001, p. 20).

Dit sluit direct aan bij de idee dat handhaving een structureler effect sorteert als het niet alleen inspeelt op de angst voor straf (extrinsieke motivatie), maar ook bijdraagt aan de ontwikkeling van een intrinsieke motivatie om zich aan de regels te houden (zie § 2.2).

In het concept duurzame handhaving staat het normatieve karakter van verkeersgedrag centraal. Het is duidelijk dat vanuit het klassieke begrip van 'handhaven' de opsporing en bestraffing van regelovertrekend gedrag de boventoon voeren. Voorstanders van duurzame handhaving vinden dit een te eenzijdige benadering van het volle potentieel van politietoezicht in het verkeer:

"Probleem van deze strategie is dat ongewenst gedrag alleen wordt onderdrukt wanneer de weggebruiker de overtuiging heeft feitelijk gecontroleerd te worden. Zij beïnvloedt het symptoom (gedrag) en niet de oorsprong of aanleiding en is daardoor in tijd en plaats beperkt. Dit leidt ertoe dat resultaten vooral zichtbaar zijn op plaatsen waar en tijden waarbinnen veel gecontroleerd wordt. Buiten deze plaatsen en tijden komt niet alleen het oorspronkelijke gedrag weer terug, maar er zal sprake (kunnen) zijn van compensatie, waarin onderdrukte behoeften worden geuit of verloren tijd wordt ingehaald." (Hofmeijer et al. 2001, p. 3).

Ook in de workshop over verkeershandhaving van juni 2002 is het standpunt verwoord dat handhaven meer zou moeten omvatten dan enkel opsporen en bestraffen, maar ook een opvoedende, educatieve taak zou moeten hebben. Meer concreet betekent dit dat volgens het concept van duurzame handhaving het opsporen en bestraffen van weggebruikers aangevuld moet worden met activiteiten die gericht zijn op een beter contact tussen politie en weggebruiker, met meer en betere uitleg over de betekenis van het verkeerstoezicht en het gevaar die de overtreding met zich meebrengt, en waar mogelijk, met beloning van gewenst gedrag.

Sinds 2001 wordt in de gemeente Apeldoorn ervaring opgedaan met een proefproject duurzame handhaving waarbij de politie extra inspanningen pleegt om weggebruikers op de hoogte te stellen van onder andere het nut van gordelcontroles. Dit gebeurt dan met name door persoonlijk contact met weggebruikers en door het nasturen van informatie aan personen die (op gordelgebruik) zijn gecontroleerd. Een evaluatie van deze werkwijze van duurzame handhaving leert dat de ervaringen van weggebruikers en politie overwegend positief zijn. Maar tevens wordt vastgesteld dat een structurele aanpak van duurzame handhaving wel gevestigd moet zijn in voldoende draagvlak binnen de politieorganisatie. Interne communicatie over de nieuwe werkwijze en extra opleiding van handhavers, gericht op een betere kennis over de achtergronden van verkeersregels, zijn daartoe gewenst (Talboom et al., 2002).

3.4. Handhaving rijden onder invloed

Rijden onder invloed is een van de vijf speerpunten van de huidige regionale handhavingssplannen. Maar de bestrijding van het rijden onder invloed is natuurlijk al veel langer een zeer belangrijk speerpunt van handhaving. Ook op het hoogste politieke niveau krijgt de preventie van rijden onder invloed veel aandacht. Zo besloot het kabinet in mei 2004 om een lagere alcohol-limiet (0,2 ‰) in te voeren voor beginnende bestuurders, dat wil zeggen bestuurders die minder dan vijf jaar hun rijbewijs hebben. Deze maatregel zal naar verwachting eind 2005 van kracht worden. Naar schatting van de

SWOV kan deze maatregel leiden tot een vermindering van ongeveer 12 verkeersdoden en 100 ziekenhuisopnamen per jaar.

Deze paragraaf geeft een overzicht van de opeenvolgende maatregelen die de handhaving op het rijden onder invloed hebben verbeterd, en laat zien dat deze een groot effect hebben gehad op het rijden onder invloed en daarmee op de verkeersveiligheid. Tegelijkertijd laat dit voorbeeld zien dat de effectiviteit van handhaving ook aan grenzen gebonden is.

Ontwikkeling van het rijden onder invloed en tegenmaatregelen

In grote lijnen heeft het rijden onder invloed in Nederland (in de weekendnachten) zich als volgt ontwikkeld: van ongeveer 15% in de jaren zeventig tot 4 procent in begin jaren negentig en een stabilisatie op ongeveer 4,5% in de periode 1995-2000. Met tal van wettelijke maatregelen zijn grote verbeteringen in het politietoezicht op rijden onder invloed bereikt.

In 1974 werd een wettelijke limiet van 0,5‰ bloedalcoholgehalte (BAG) ingevoerd, gecombineerd met de invoering van chemische blaaspijpjes voor de selectie van verdachten, bloedanalyse voor de bewijsvoering en intensieve voorlichting over deze maatregelen ('de novemberwet'). Hierdoor werd voor het eerst gericht politietoezicht op alcoholgebruik in het verkeer mogelijk. Het rijden onder invloed in weekendnachten nam af van 15% begin jaren zeventig tot 12% begin jaren tachtig. Kort na de invoering van de wet was overigens maar 1% onder invloed, doordat bestuurders de pakkans aanvankelijk veel hoger inschatten dan deze werkelijk was.

In de *periode 1984-1986* werd een aantal verdere belangrijke stappen gezet om de handhaving van rijden onder invloed te optimaliseren. In de eerste plaats was dit de geleidelijke invoering vanaf 1984 van elektronische ademtesters ter vervanging van de blaaspijpjes. Hiermee nam de kans op vals-negatieve resultaten af en werden de kosten per ademtest geringer. Verder vond in 1985 een geleidelijke overgang plaats van selectieve naar aselechte politiecontroles ter vergroting van het generaal-preventieve effect van de controles. En in 1986 werd gestart met vooral op jongeren gerichte voorlichtingscampagnes over rijden onder invloed van Veilig Verkeer Nederland en het Ministerie van Welzijn Volksgezondheid en Cultuur. Door de maatregelen in de periode 1984-1986 nam de pakkans aanzienlijk toe en daalde het rijden onder invloed in weekendnachten verder tot 8% in 1987. De daling was het sterkst onder jonge bestuurders, hetgeen wijst op een positief effect van de voorlichtingscampagnes.

In 1987 vond de invoering van ademanalyse voor bewijsdoeleinden plaats ter bevordering van de efficiëntie van het politietoezicht en in 1988 werd het lik-op-stukbeleid voor de lichtere overtreders (transactievoorstel onmiddellijk na de ademanalyse voor bewijsdoeleinden) ingevoerd ter bevordering van de efficiëntie bij de straftoemeting. Het lik-op-stukbeleid werd in 1991 verder uitgebreid: ook zwaardere overtreders krijgen onmiddellijk na de ademanalyse voor bewijsdoeleinden een volledig ingevulde dagvaarding voor de rechtszitting, meestal vergezeld van een transactievoorstel. In 1988 werd een start gemaakt met van speciaal openbaar vervoer voor bezoekers van horecagelegenheden: de zogenoemde borrelbussen en discobussen.

De invoering van de ademanalyse voor bewijsdoeleinden en het lik-op-stuk-beleid leidden tot een verdere groei van het aselecte politietoezicht en daarmee tot een vergroting van de pakkans. Het aandeel rijders onder invloed in weekendnachten daalde verder tot net onder de 4% in 1991. Ook het aanbod van alternatief vervoer heeft waarschijnlijk een positief effect gehad, maar de omvang daarvan is niet bekend.

In 1992 werden de straffen voor rijden onder invloed verzwaard, onder andere door hogere boetes en een snellere verplichte invordering van het rijbewijs door de politie. Deze strafverzwaring had geen meetbaar effect op het rijden onder invloed, dat feitelijk toenam tot bijna 5% in 1994. Deze ontwikkeling volgde op een tijdelijke sterke afname van het politietoezicht als gevolg van de grootscheepse reorganisatie van de politie.

In 1996 werd de 'Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid' ingevoerd. Deze biedt de minister van Verkeer en Waterstaat onder meer de mogelijkheid om van rijders onder invloed te vorderen dat zij op eigen kosten een driedaagse cursus over alcohol en verkeer volgen (de zogeheten EMA: Educatieve Maatregel Alcohol) dan wel een onderzoek naar hun rijgeschiktheid ondergaan. In 1999 werd een begin gemaakt met de uitvoering van regionale verkeershandhavingsplannen (§ 3.2). Tussen 1995 en 2000 stabiliseerde het rijden onder invloed zich rond de 4,5% in weekendnachten. Opvallend is verder dat het relatief positieve beeld van jonge bestuurders in de jaren negentig langzaam maar zeker is vervaagd.

Verband alcoholgebruik en verkeersonveiligheid

In Nederland is ongeveer 25% van alle ernstige ongevallen (verkeersdoden en ziekenhuisopnamen) het gevolg van alcoholgebruik. 'Slechts' 1,5% van alle automobilisten heeft een illegaal bloedalcoholgehalte (boven 0,5 ‰). Van alle automobilisten heeft 0,3% een BAG boven 1,3 ‰; deze kleine fractie van zware drinkers veroorzaakt ongeveer 80% van alle ernstige alcoholongevallen, ofwel circa 20% van alle ernstige verkeersongevallen in Nederland (Mathijssen, Koornstra en Commandeur, 2002). Deze gegevens maken duidelijk hoe belangrijk het is om in Nederland na te denken over de beste mix van maatregelen om rijden onder invloed te verminderen.

Doelgroepen voor beleid

Met name de categorie 'grove' alcoholovertreders lijkt moeilijk te beïnvloeden. Nagegaan moet worden hoe het toezicht op rijden onder invloed ook voor die groep zo effectief mogelijk gestalte kan krijgen. De kennis om enkele effectieve maatregelen te nemen is aanwezig. Zo bevelen Mathijssen & De Craen (2004) onder andere aan om een deel van de door het OM gerealiseerde extra toezichtcapaciteit selectief in te zetten voor de opsporing van zware drinkers in combinatie met wettelijke maatregelen zoals de invoering alcoholslotprogramma's.

Een andere, aparte groep, die bij de handhaving van rijden onder invloed speciale aandacht behoeft, is de *jonge mannelijke automobilist*. Een kwart van de ernstige alcoholongevallen (25%) wordt veroorzaakt door mannen van 18 tot en met 24 jaar, terwijl deze groep maar 5% van de Nederlandse bevolking uitmaakt. De ongevalskans voor jongeren met een BAG tussen 0,2 en 0,5 ‰ neemt sterker toe dan voor ouderen met een BAG tussen 0,5

en 0,8‰ (Noordzij, 1976). Mathijssen (1999) heeft berekend dat invoering van een verlaagde wettelijke limiet voor beginnende bestuurders kan leiden tot jaarlijks 5% minder alcoholongevallen. Indien de verlaging van de wettelijke limiet voor jongere bestuurders gepaard zou gaan met een verdubbeling van de pakkans door intensifiere alcoholcontroles, kan naar schatting een vermindering van 30% van het aantal alcoholongevallen bereikt worden.

3.5. Snelheidshandhaving

Snelheid is net als rijden onder invloed een van de vijf speerpunten van de regionale handhavingsplannen, maar, net als rijden onder invloed, ook al veel langer een punt van aandacht. De kennis uit internationaal onderzoek over de relatie tussen snelheid en de kans op verkeersongevallen is recent samengevat in een literatuurstudie van Aarts (2004). Hogere absolute snelheden leiden tot een grotere kans op een verkeersongeval. Wel zijn er tal van factoren en omstandigheden die van invloed zijn op de vorm en de sterkte van deze relatie. Het voert echter te ver om in het verband van deze studie hierop verder in te gaan (zie Aarts, 2004).

In Nederland wordt bij snelheden onder de 100 km/uur bekeurd vanaf 7 km/uur te hard. Bij snelheden boven de 100 km/uur wordt bekeurd bij snelheden vanaf 108 en 128 km/uur. Omdat in de meetapparatuur een kleine afwijking kan zitten, wordt een meetcorrectie aangebracht (3% van de gemeten snelheid). Bij een gemeten snelheid van 128 km/uur wordt de bestuurder dus bekeurd voor 124 km/uur. Op de acceptgiro staat zowel de gemeten als de gecorrigeerde snelheid vermeld. Bij een staandhouding van een snelheidsovertreding van meer dan 50 km/uur vordert de politie het rijbewijs in. Het voertuig wordt in beslag genomen wanneer de maximumsnelheid met 100% of meer overschreden wordt (bijvoorbeeld 140 rijden waar 70 is toegestaan).

Er zijn sterke aanwijzingen voor dat de snelheidshandhaving in Nederland in het verleden aantoonbaar heeft bijgedragen aan de verbetering van de verkeersveiligheid. Hieronder gaan we in op enkele recente studies over dit onderwerp.

Vaak is het gemakkelijker om over een grotere periode terugziend de effectiviteit van een maatregel aan te tonen. In 2002 verscheen in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer een Beleidseffectrapportage (BER) over het verkeersveiligheidsbeleid in de periode 1986-2000 (Fokkema, 2002a). Eén van de beleidsterreinen die werden geëvalueerd, was het snelhedenbeleid en daarmee ook de snelheidshandhaving.

Om tot een schatting van beleidseffectiviteit van verschillende verkeersveiligheidsmaatregelen te komen werd een tweezijdige aanpak gebruikt. Het nieuwe beleid in de periode 1986-2000 werd in onderdelen ontleed en per onderdeel werd een oordeel over de effectiviteit gegeven. Dit oordeel was gebaseerd op beschikbare kennis, rapporten, onderzoek, expert guesses en dergelijke. De tweede aanpak hield in dat op basis van statistische informatie berekend werd hoe de slachtofferaantallen zich zouden hebben ontwikkeld wanneer er vanaf 1986 geen veranderingen zouden zijn geweest in de risico's in het verkeer.

In het onderzoek van Fokkema (2002a) werden de volgende maatregelen uit het snelhedenbeleid geëvalueerd:

- de limietdifferentiatie op autosnelwegen van 100 en 120 km/uur in 1988;
- de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften;
- de vorderingsprocedure voor rijbewijzen;
- nieuwe handhavingsmethoden zoals lintcontrole en trajectcontrole;
- regionale campagnes en regionale verkeershandhavingsplannen;
- gerichte verkeershandhaving op het hoofdwegennet.

Een belangrijke conclusie van deze evaluatie was dat vooral de snelheids-handhaving vruchten had afgeworpen:

"Met name de handhavingsactiviteiten zijn aantoonbaar effectief. Het grote effect van snelhedenbeleid is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de handhaving, ondersteund met voorlichting. Geschat wordt dat de verhoging van de (gepercipieerde) pakkans bij snelheidsovertredingen in de evaluatieperiode een effect heeft van 15% op de aantallen verkeersslachtoffers in heel Nederland" (Fokkema, 2002a; p. 16).

In absolute zin ging het om een besparing van ongeveer 190 doden en 1990 ziekenhuisgewonden in de periode 1986-2000. Daarmee is het snelhedenbeleid het meest effectieve beleidsterrein dat in de beleidseffectrapportage (BER) aan de orde komt. Bij deze positieve constatering moet wel een kanttekening worden geplaatst. De wetenschappelijke onderbouwing die gehanteerd werd in dit onderzoek berust in sterke mate op indirect bewijsmateriaal, dat wil zeggen op expert-inschatting achteraf van mogelijke relaties tussen factoren als ongevallenontwikkeling, beleidsontwikkeling en overige factoren.

Ook in de recent uitgevoerde beleidseffectrapportage van het verkeersveiligheidsbeleid van de drie Noordelijke provincies in de periode 1993-2001 werd het effect van snelheidshandhaving geëvalueerd (Fokkema & Bijlsma, 2003; Fokkema, Ten Raa & Van der Meulen, 2004). In de toegepaste evaluatiemethode werden alle ter zake doende aanwijzingen in een verificatiesessie, die overeenkomsten heeft met een formele rechtszitting, beoordeeld door een jury van onafhankelijke deskundigen. Er werd geconcludeerd dat het gevoerde rijnsnelhedenbeleid (handhaving plus voorlichting) de grootste bijdrage heeft geleverd aan de verkeersveiligheid in de noordelijke provincies – groter dan het toezicht en de voorlichting op de terreinen rijden onder invloed, gordelgebruik en roodlichtnegatie.

De voorgaande twee studies berusten voor een deel op indirect bewijsmateriaal en beoordeling van deskundigen. De bijdrage van een bepaalde vorm van snelheidscontrole aan verkeersveiligheid is ook in directe zin aangetoond. In Friesland werd gedurende de periode 1998-2002 in het kader van het OM-handhavingsproject 'Fryske Diken' een aanzienlijke extra inspanning gepleegd door de politie om snelheidsovertredingen op gevaarlijke wegen buiten de bebouwde kom terug te dringen. Daarvoor werd in de eerste drie jaren (periode 1998-2000) een inzet gepleegd van ongeveer vier- tot vijfduizend manuren met snelheidscontroles op bijna negentig kilometer weglengte van wegen met een 80 km/uur-limiet en op bijna dertig kilometer weglengte van wegen met een limiet van 100 km/uur. Deze zogenoemde Fryske Diken-wegvakken waren geselecteerd op basis van het hoge aantal letselongevallen in de periode 1992-1996. Voor het toezicht werd in 1998-1999 uitsluitend gebruikgemaakt van toezicht vanuit radarauto's. In latere jaren was gebruik van de radarauto nog steeds de

meest gangbare methode, maar werden ook aanvullende instrumenten ingezet, zoals een radarstatief in combinatie met radarauto, een lasergun met staandehouding, en een videowagen.

In een samenwerkingsverband tussen de SWOV en het BVOM werd het project geëvalueerd in termen van zowel het effect op het aantal snelheids-overtredingen als het effect op het aantal verkeersslachtoffers (Goldenbeld et al., 2004). De resultaten laten voor beide maten een gunstig resultaat zien. Op 80 km/uur-wegvakken met extra snelheidstoezicht daalde het percentage snelheidsovertreders van boven de 30% in 1997 tot 15% in 2001. Dit percentage was op 80 km/uur-wegvakken zonder extra toezicht in de periode 1997-2001 veel minder sterk gedaald: van boven de 30% naar rond de 27%. Ook de ongevalanalyses lieten positieve uitkomsten zien. Op wegvakken met extra toezicht was er een besparing van 21% in het aantal ongevallen met snelverkeer ten opzichte van die op de rest van de wegen buiten de kom in Friesland. Ook de relatieve besparing in termen van aantal letselslachtoffers (doden en ziekenhuisgewonden) ten gevolge van snelverkeer was 21%. De betrouwbaarheidsmarges rondom de gevonden effecten zijn echter ruim.

Snelheid wordt van oudsher, en ook nu in de regionale handhavingsplannen, het meest intensief gehandhaafd. In 2002 werden volgens de gegevens van het CJIB bijna 7 miljoen bekeuringen voor snelheidsovertredingen uitgedeeld. Dergelijke aantallen suggereren dat de handhavingsdruk zeer hoog is. Als we echter handhavingsdruk opvatten als een relatieve maat, waarbij de inzet van controles wordt afgezet tegen bijvoorbeeld weglengte, dan valt het met de druk eigenlijk nog wel mee. Een rekensom kan dit illustreren: op autosnelwegen overschrijdt momenteel ongeveer 25% de ter plaatse geldende limiet. Bij 40 miljard voertuigkilometer per jaar op autosnelwegen betekent dit dat ongeveer 10 miljard voertuigkilometer per jaar in overtreding wordt afgelegd. Per jaar worden volgens het CJIB voor snelheidsovertredingen op autosnelwegen tussen de 1 en 2 miljoen bekeuringen uitgedeeld. Bij 1 miljoen sancties per jaar is de pakkans dan ongeveer 1 op de 10.000 kilometer overtreding; bij 2 miljoen sancties per jaar 1 op de 5.000 kilometer overtreding. De gemiddelde automobilist legt per jaar zo'n vijfduizend kilometer op de autosnelweg af. Een gemiddelde automobilist die op de autosnelweg *altijd* de snelheidslimiet overschrijdt heeft dus een pakkans van eens in de een à twee jaar.

Als op een beperkt net van ongeveer tweeduizend kilometer autosnelwegen de snelheid niet dwingend – over de totale weglengte – gehandhaafd kan worden, dan kan dat zeker niet op de overige vijftigduizend kilometer weg buiten de bebouwde kom, of op de meer dan honderduizend kilometer totale weglengte. Dit onderstreept de noodzaak om met een geringe inzet (uitgedrukt in uren en in kilometers) toch een maximaal effect op gedrag te bereiken. Met de methode van trajectcontrole (waarbij snelheden van passerende voertuigen over een traject van verscheidene kilometers wordt bepaald) kan de reikwijdte, de afstand waarover de controle een effect heeft, aanzienlijk worden uitgebreid en kan worden bereikt dat controles een duurzamer gedragseffect hebben (Fokkema, 1994; 2002b). De aanvankelijke technische problemen met trajectcontroles, de identificeerbaarheid van nummerborden, zijn inmiddels verminderd door de sterk verbeterde camera-apparatuur en software voor nummerplatherkenning.

Automatische trajectcontrole met digitale camera's werd ingezet bij de handhaving van een nieuwe 80 km/uur-limiet op een deel van de A13 bij Overschie. Hierop daalde het aandeel overtreeders tot minder dan 1% van de totale verkeersstroom (Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland, 2003). Een grotere inzet van trajectcontroles is daarom aan te bevelen, ook omdat automobilisten zelf het rechtvaardiger vinden als ze beboet worden voor een structurele snelheidsovertreding in plaats van een snelheidsovertreding die misschien maar een korte tijd heeft geduurd (Van Schagen, Wegman & Roszbach, 2004).

3.6. Verkeershandhaving op autosnelwegen

In Nederland kent de verkeershandhaving op het autosnelwegennet een aparte ontwikkeling. In 1974 werd op Nederlandse autosnelwegen een snelheidslimiet van 100 km/uur ingesteld. Deze 100 km/uur-limiet heeft vele jaren bestaan, echter zonder dat daar noemenswaardig op werd toegezien via snelheidscontroles. Het gevolg was dat de limiet massaal werd overtreden. In 1988 werd door de landelijke politiediensten begonnen met een programma van snelheidscontroles op autosnelwegen in verband met de speciale in dat jaar ingevoerde limietdifferentiatie. Op sommige trajecten bleef de 100 km/uur-limiet gehandhaafd, op andere trajecten werd de limiet verhoogd naar 120 km/uur. De limietdifferentiatie werd vergezeld van een grootschalige voorlichtingscampagne en geïntensiveerd toezicht op rijnsnelheden. Uit onderzoek van Roszbach & Blokpoel (1991) bleek dat de limietdifferentiatie een feitelijke reductie van de snelheid bewerkstelligde die gepaard ging met zo'n 30% minder doden en 15% minder gewonden op de autosnelwegen. Daarnaast waren er duidelijke aanwijzingen voor gunstige uitstralingseffecten naar het onderliggende wegennet, maar er was onvoldoende informatie beschikbaar om deze ook te kwantificeren. Deze daling van ongeveer 160 verkeersdoden had geen parallel in enig ander Noord- of West-Europees land, en moet dus te maken hebben gehad met specifiek Nederlandse invloedsfactoren. Het in 1988 gevoerde snelhedenbeleid, waarvan snelheidshandhaving een belangrijk onderdeel vormde, ligt dan als verklaring het meest voor de hand. De daling in slachtofferaantallen op autowegen bleek overigens van tijdelijke aard en was in 1989 tenietgedaan, waarschijnlijk doordat de beoogde handhavingsdruk niet kon worden gerealiseerd.

In de Politiewet 1993 werd het huidige bestel van de Nederlandse politie neergezet. Daarbij werden verschillende landelijke politiediensten samengevoegd in het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Het KLPD ressorteert onder de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en houdt zich bezig met een zeer breed werkveld. Dit omvat de bestrijding van verschillende vormen van criminaliteit (drugs, mensenhandel, fraude, zedenmisdrijven, milieucriminaliteit), verbetering van de veiligheid op de weg, het water, de rail en in de lucht, logistieke hulpverlening, en beveiliging van personen.

Binnen het KLPD houden de Dienst Verkeerspolitie en de Dienst Operationele Ondersteuning en Coördinatie, zich bezig met de verkeerszorg en verkeersmanagement op de autosnelwegen. De Dienst Verkeerspolitie heeft tot taak om de mobiliteit en de veiligheid op de Nederlandse autosnelwegen te bevorderen. Hiervoor verleent de dienst onder andere assistentie bij de doorstroming van files. Daarnaast voert de dienst

handhavingsactiviteiten uit. Ook het opsporen en beheersen van criminaliteit op en om de autosnelwegen behoort tot de taken van de Verkeerspolitie. Andere taken zijn ongevalafhandeling, milieucontrole en –handhaving tijdens transport, transportbegeleiding, verkeersinformatie en controle van vrachtverkeer.

De alledaagse handhavingsactiviteiten van het KLPD omvatten het beheer over snelheidscamera's en de controles op agressief en gevaarlijk rijgedrag via opvallende en onopvallende surveillance. De Dienst Verkeerspolitie houdt dagelijks toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op zeventien trajecten op het autosnelwegennet; deze beslaan circa 500 km van het totale snelwegennet van 2200 km. Dit toezicht gebeurt door middel van verschillende soorten controles: algemene verkeerscontroles, snelheidscontroles, gordelcontroles, alcoholcontroles en vervoerscontroles.

De laatste jaren worden alcoholcontroles standaard uitgevoerd bij elke staandehouding tijdens een normale surveillance van het KLPD: 'stoppen is blazen'. Zo werden er in de eerste helft van 2004 door de verkeerspolitie van het KLPD 50.000 blaasproeven uitgevoerd. Daarnaast wordt elk jaar deelgenomen aan vier landelijke en twee Europese grootschalige alcoholcontroles. Ten slotte organiseert de verkeerspolitie ook op eigen initiatief speciale landelijke alcoholcontroles.

Tabel 3.2 toont de aantallen processen-verbaal voor verschillende overtredingen door de handhavingsactiviteiten van het KLPD in 2002.

Speerpunt	Methode	Aantallen processen-verbaal
Snelheid	Snelheidscamera	1.282.764
	Staandehouding	20.400
	Video Registratie Onopvallende Surveillance	3.088
Gevaarlijk weggedrag	Video Registratie Onopvallende Surveillance	7.185
Gordel	Staandehouding	23.282

Tabel 3.2. Verkeerscontroles door het KLPD in 2002 (KLPD, 2003).

De 1,2 miljoen snelheidsbekeuringen op autosnelwegen (zie *Tabel 3.2*) lijken relatief veel, maar deze omvang van bekeuringen wordt al verkregen bij zeer lage percentages overtreders. Op specifieke trajecten passeren dagelijks 120.000 of meer voertuigen. Dan is zelfs bij zeer geringe aantallen overtreders – minder dan 2% - de fotorol met 400 foto's in de snelheidscamera dagelijks vol en levert één camera jaarlijks al gauw meer dan 10.000 bekeuringen. Gezien de grote hoeveelheden verkeer op autosnelwegen zijn elektronische toezichttechnieken onmisbaar voor een enigszins efficiënt snelheidscontrolesysteem. Eind jaren tachtig werden snelheidsovertreders nog standaard staande gehouden. Dit vereiste een inhaalrace bij elk van de overtreders, die soms het nodige gevaar met zich meebracht. Bovendien vereiste deze methode de inzet van erg veel menskracht.

Aangezien controle met elektronische middelen geen persoonlijke benadering is, vult het KLPD deze vorm van handhaving zo veel mogelijk

aan met staandehoudingen. Zo kunnen overtreders direct worden aangesproken op hun gedrag en verantwoordelijkheid, of zelfs met hun gedrag worden geconfronteerd via videobeelden.

De ontwikkeling van nieuwe handhavingsmethoden

In 1998 begon het KLPD met de invoering van de nieuwe dagelijkse toezichtmethodiek VROS: Video Registratie Onopvallende Surveillance, onopvallende surveillanceautos voorzien van een videocamera gekoppeld aan geijkte snelheidsregistratieapparatuur. De inmiddels elf VROS-auto's rijden dagelijks door het land en letten specifiek op gedragingen in de Eergernis Top Tien².

De VROS-auto's zijn zeker niet alleen bedoeld voor het registreren van snelheidsovertredingen. Daarom is ook de werkafpraak dat met VROS-auto's ongeveer voor 70% wordt gelet op weggedrag en voor 30% op snelheidsgedrag. Een tweede werkafpraak is dat bij 80% van de staandehoudingen met een VROS-auto de bestuurder daadwerkelijk met de beelden van zijn verkeersgedrag wordt geconfronteerd. De ervaring heeft geleerd dat deze confrontatie van overtreders hun inzicht in de ernst van hun overtreding vergroot en daarmee ook hun kans op een serieuze bezinning en mentaliteitsverandering. Weggebruikers zijn vaak niet goed in staat om zich objectief voor te stellen hoe afwijkend hun verkeersgedrag eigenlijk is. Videobeelden zijn daarom een goed hulpmiddel voor de dienstdoende agent om een educatief effect bij de overtreder te bewerkstelligen. De algemene videosurveillance op het hoofdwegennet van het KLPD resulteerden in 2002 in ongeveer 250 ingevorderde rijbewijzen en 14 medische onderzoeken naar de rijgeschiktheid (art.130 WWV).

Bij politietoezicht op de (autosnel)weg zullen digitale surveillancetechnieken een steeds grotere rol gaan spelen (Miltenburg & Van Loosbroek, 2002). Met het Video Controle Systeem (VCS) registreert het KLPD bumperklevers die enkele honderden meters voorbij het overtredingspunt staande worden gehouden en uitleg krijgen over hun overtreding en de bekeuring. In principe is het mogelijk om met het Video Controle Systeem alle passerende voertuigen op meer overtredingen tegelijkertijd te controleren (bijvoorbeeld naast bumper kleven ook op gordelgebruik, voeren van verlichting, onjuist inhalen en dergelijke), maar voorlopig is het KLPD alleen bevoegd om het systeem in te zetten voor de overtreding 'afstand houden'.

De combinatie van digitale surveillancetechnieken en staandehoudingen vloeien ook voort uit de afspraken die zijn vastgelegd in het Landelijk Kader Nederlandse Politie (LKNP). In het LKNP is overeengekomen dat het aantal uit staandehoudingen voortgekomen boetes en transacties voor de regionale politiekorpsen plus het KLPD in 2006 minimaal 180.000 hoger moet liggen dan in 2002 (BZK, 2002). Overigens gaat het daarbij vooral ook om boetes en overtredingen in de sfeer van openbare orde en overlast.

² De Eergernis Top Tien die het KLPD heeft opgesteld, bestaat uit: bumper kleven, onnodig links rijden, snijden, onjuiste verlichting, onjuist inhalen, verkeerde snelheid, inhalen door vrachtwagens, onjuist in- of uitvoegen, afwijkend verkeersgedrag door bellen, kaartlezen e.d., afwijkend verkeersgedrag door alcohol of drugs. (Miltenburg & Van Loosbroek, 2002).

3.7. Het puntenrijbewijs: een aanpak van de stelselmatige overtreder

Vanwege het relatief hoge ongevalsrisico van jonge automobilisten is in Nederland per 30 maart 2002 een puntenrijbewijs ingevoerd voor beginnende bestuurders. Indien beginnende bestuurders binnen een periode van vijf jaar drie keer worden staande gehouden in verband met een ernstige verkeersovertreding, heeft het CBR de bevoegdheid om een onderzoek naar de rijvaardigheid te vorderen en op grond van de resultaten het rijbewijs ongeldig te verklaren. De categorie ernstige overtredingen bestaat uit: het veroorzaken van ernstige hinder of gevaar, bumper kleven, ernstige snelheidsovertredingen, door rood licht rijden, betrokken zijn bij ongevallen met schade of letsel. Totnogtoe is niet helder in hoeverre het puntenrijbewijs in de praktijk werkt. Van een verzaamd puntenstelsel voor beginners is in Duitsland wel een deels positief effect gevonden, maar in Engeland niet.

In maart 2004 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat meegedeeld dat zij wil meewerken aan de snelle invoering van een algemeen puntenrijbewijs voor automobilisten. De politieke wens om een puntenrijbewijs in te voeren is met name ook ingegeven door het verlangen naar een beter instrument om de stelselmatige verkeersovertreder aan te pakken. Vanuit het Ministerie van Justitie was al in 2002 aangedrongen op een betere aanpak van stelselmatige verkeersovertreders en daarbij voort te bouwen op het puntenrijbewijs voor beginners.

Ook in het buitenland kreeg de aanpak van stelselmatige verkeersovertreders veel aandacht. In sommige landen, zoals bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk, voerde men om die reden een zogenoemd puntenstelsel in. Puntenstelsels houden strafpunten bij voor verkeersovertreders, waardoor bij recidive sancties kunnen volgen, bijvoorbeeld een (tijdelijke) ontzegging van de rijbevoegdheid.

Theoretisch beschouwd bevatten puntenstelsels meestal drie elementen die de verkeersveiligheid zouden kunnen bevorderen: afschrikking, selectie en correctie (Vlakveld, 2004). Het afschrikkende effect bestaat uit de dreiging het rijbewijs te verliezen wanneer men verscheidene verkeersovertredingen maakt in een bepaalde periode. Men zal zich, zo wordt aangenomen, wel tweemaal bedenken voordat men een overtreding begaat. Door puntenstelsels kunnen in principe ook notoire 'brokkenpiloten' opgespoord worden, nog voordat ze bij een ongeval betrokken raken (selectie). En doordat bij de meeste puntenstelsels de mogelijkheid bestaat om het puntentotaal te verminderen door een cursus te volgen, is er ook een correctief/educatief element.

De studie van Vlakveld geeft aan dat er totnogtoe geen eenduidig wetenschappelijk bewijs is, dat de invoering van een puntenstelsel tot een structurele afname van het aantal verkeersslachtoffers leidt. Wel lijkt er een tijdelijke daling van het aantal verkeersslachtoffers te zijn door het schrik-effect in de eerste periode na introductie. Gedurende een korte periode nadat men strafpunten heeft opgelopen (een maand) rijdt men zo voorzichtig, dat daardoor het ongevalsrisico gehalveerd wordt (tijdelijke afschrikking). Vanwege de geringe kans op staandehouding en daarmee op strafpunten, vertaalt dit effect zich niet in een daling van het aantal verkeersslachtoffers op de langere termijn.

Ook blijkt dat het strafpuntenniveau een redelijk goede voorspeller is voor toekomstige ongevallen. Dat betekent dat via puntenstelsels ware brokkenpiloten opgespoord worden en in principe nog voordat zij een ongeval hebben veroorzaakt uit het verkeer worden gehaald (selectie). De bijdrage van deze selectieve werking op de verkeersveiligheid is echter klein, doordat veruit de meeste overtredingen niet gedetecteerd worden en doordat (om overwegend praktische redenen) puntenstelsels zo zijn ingericht dat uiteindelijk niet al te veel mensen hun rijbewijs verliezen. De correctieve werking van driver-improvementtrainingen is tot op heden nog niet overtuigend aangetoond.

Vlakveld schat in dat er hooguit enkele doden per jaar minder in het verkeer vallen wanneer in Nederland een puntenstelsel van gemiddelde strengheid zou worden ingevoerd - het eventuele schrik-effect direct na introductie niet meegerekend. 'Gemiddelde strengheid' houdt hier in dat de puntenlimiet zou worden overschreden wanneer een bestuurder binnen twee jaar drie keer wordt staande gehouden voor een grovere overtreding. Indien de pakkans aanmerkelijk kan worden verhoogd, mag een groter effect op de verkeersveiligheid worden verwacht. De pakkans verwijst in dit verband specifiek naar de pakkans via staandhoudingen, omdat op kenteken betrapte overtredingen geen strafpunten opleveren. Met name op het terrein van rijden onder invloed bestaan er mogelijkheden om via een goede organisatie van het alcoholtoezicht de pakkans voor zware overtreeders te vergroten (zie ook § 3.4). Verder kan er ook nagedacht worden om via de combinatie van videowagen en staandhouding de pakkans voor specifieke categorieën overtreeders te vergroten (zie § 3.6).

3.8. Handhaving op drugs en medicijnen

In verschillende Europese landen is er een toenemende belangstelling voor de gevaren van het gebruik van drugs en geneesmiddelen voor rijden in het verkeer. Met name in de Verenigde Staten en Australië is het effect van verschillende psychoactieve stoffen (alcohol, drugs en geneesmiddelen) op het ongevalsrisico onderzocht via zogeheten case-crossoverstudies (zie Mathijssen et al., 2002). In dit soort studies worden overleden of gewonde bestuurders onderzocht op het gebruik van psychoactieve stoffen. Daarnaast wordt op basis van een aantal criteria bepaald in hoeverre deze bestuurders 'schuldig' waren aan het ontstaan van het ongeval. Vervolgens wordt het aandeel schuldigen onder bestuurders met psychoactieve stoffen in hun bloed vergeleken met het aandeel schuldigen onder 'cleane' bestuurders. Tot nu toe valt op grond van dergelijke onderzoeken niet veel meer te concluderen dan dat alcoholgebruik boven een bepaalde limiet het ongevalsrisico significant verhoogt en dat het gecombineerde gebruik met drugs het ongevalsrisico nog sterker verhoogt. Voor afzonderlijke drugs en psychoactieve geneesmiddelen zijn nog geen betrouwbare risicofactoren vastgesteld, zelfs niet voor de internationaal het meest aangetroffen stof cannabis.

Begin 2002 is het driejarige Europese onderzoek IMMORTAL (Impaired Motorists, Methods Of Roadside Testing and Assessment for Licensing) van start gegaan dat onder andere is gericht op het kwantificeren van ongevalsrisico's bij het rijden onder invloed van drugs en medicijnen en het bepalen van een tolerantiegrens voor drugs en/of medicijnen. In het Nederlandse deel van het onderzoek wordt hiertoe een case-controlstudie uitgevoerd,

waarbij de prevalentie van psychoactieve stoffen bij verkeersslachtoffers wordt vergeleken met de prevalentie van diezelfde stoffen bij verkeersdeelnemers die niet bij een ongeval betrokken zijn. In een eerder vooronderzoek (Mathijssen et al., 2002) werd een groep bestuurders die bij een verkeersongeval (ernstig) gewond raakten en die vervoerd werden naar het St. Elisabeth Ziekenhuis in Tilburg vergeleken met een controlegroep van bestuurders die in het politiedistrict Tilburg aselekt uit het rijdende verkeer werden gehaald. Bij beide groepen werd een urine- of bloedmonster afgenomen om het gebruik van geneesmiddelen of drugs te kunnen detecteren. Het relatieve risico is uitgedrukt in een odds ratio; een odds ratio van drie geeft aan dat het letselrisico van de groep die een bepaalde stof gebruikt driemaal zo hoog is als dat van de groep die deze stof niet gebruikt. *Tabel 3.3* geeft de uitkomsten van dit (kleinschalige) vooronderzoek. Begin 2005 worden de resultaten van het hoofdonderzoek verwacht.

Psychoactieve stof	Willekeurige bestuurders (n=816)	Gewonde bestuurders (n=110)	Relatief risico (odds ratio)	Significantie
Geen	85,7%	56,4%	1,0	n.v.t.
Cannabis	4,8%	0,9%	0,3	n.s.
XTC/amfetamine	1,0%	0%	---	---
Cocaïne	0,3%	0%	---	---
Opiaten	2,1%	3,6%	2,6	p < 0,10
Benzodiazepines	0,9%	2,7%	4,4	p < 0,05
Tricyclische antidepressiva	0,5%	0%	---	---
Combinatie van drugs	1,7%	10,0%	8,8	p < 0,01
Alcohol 0,2-0,5l	1,5%	0,9%	0,9	n.s.
Alcohol 0,5-1,3l	1,1%	3,6%	5,3	p < 0,05
Alcohol >1,3l	0,3%	10,0%	48	p < 0,01
Alcohol + drugs	<0,1%	11,8%	458	p < 0,01

Tabel 3.3. Relatieve letselrisico's ten gevolge van het gebruik van alcohol, drugs en psychoactieve geneesmiddelen (Mathijssen et al., 2002).

Significante risicoverhogingen werden vastgesteld voor gebruikers van benzodiazepines, combinaties van verschillende drugs, en alcohol boven de wettelijke BAG-limiet van 0,5 promille. Verreweg de grootste risicoverhoging levert het gecombineerd gebruik van alcohol en drugs op, waarbij moet worden aangetekend dat de BAG-waarden van deze 'combigebruikers' in de groep gewonde bestuurders over het algemeen zeer hoog waren.

De bestuurders in de controlegroep die alleen positief zijn bevonden voor cannabisgebruik waren zeker niet allemaal feitelijk onder invloed. Als het gebruik langer dan 12 uur geleden heeft plaatsgevonden, is er van feitelijke invloed vrijwel zeker geen sprake meer. Naar eigen zeggen had 13% minder dan vier uur geleden cannabis gebruikt, 16% tussen 4 en 12 uur geleden, en 45% langer dan 12 uur geleden; 26% beweerde in het geheel geen cannabis gebruikt te hebben.

Wat is nu de mogelijke betekenis van deze resultaten voor de verkeershandhaving? Allereerst is op te merken, dat het combineren van een hoog BAG met drugsgebruik een buitengewoon hoog risico oplevert. Dat blijkt niet alleen uit het onderzoek van Mathijssen et al., maar ook uit buitenlands onderzoek (onder andere Lowenstein & Koziol-McLaine, 2001). Als er één groep bestuurders via verkeershandhaving uit het verkeer geweerd zou moeten worden, is het deze wel. Het is echter niet eenvoudig om dat via strafrechtelijke vervolging te realiseren. Eigenlijk zou dan van alle bestuurders die bij de selectietest voor alcohol een zeer hoog BAG scoren, een bloedmonster moeten worden afgenomen, dat vervolgens niet alleen moet worden geanalyseerd op de aanwezigheid van alcohol, maar ook van illegale drugs (en eventueel geneesmiddelen). In Nederland is ademanalyse echter het eerste bewijsmiddel tegen rijders onder invloed. Afname van een bloedmonster komt vrijwel alleen in aanmerking, als een verdachte niet in staat is de ademanalyse te ondergaan, of als de politie een ernstig vermoeden heeft dat een verdachte onder zodanige invloed van een andere psychoactieve stof is, dat hij/zij daardoor niet meer tot behoorlijk besturen in staat is. Het is niet waarschijnlijk, dat deze situatie in de nabije toekomst sterk zal veranderen. Bovendien wordt het relatief kleine aantal bloedmonsters dat de politie nu voor drugsanalyse naar het Nederlands Forensisch Instituut stuurt, alleen op drugs geanalyseerd als het BAG lager blijkt te zijn dan 0,8 promille. Kosten-batenoverwegingen spelen hierbij een belangrijke rol.

Een andere, wellicht makkelijker uitvoerbare manier is om bestuurders, die op grond van geconstateerd alcoholgebruik een medisch onderzoek naar hun rijgeschiktheid moeten ondergaan (ex art. 130 WVV), standaard ook op het gebruik van drugs te testen. In de huidige situatie gebeurt dat alleen indien de politie bij de mededeling aan het CBR een vermoeden van drugsgebruik heeft vermeld. Dit is bij slechts één à twee procent van alle onderzoeken het geval. Per jaar worden ongeveer 5.000 van dergelijke medische onderzoeken uitgevoerd.

3.9. **Meningen over en ervaringen met verkeershandhaving**

Regelmatig worden door de media en deskundigen kritische signalen afgegeven over verkeershandhaving. Het is een onderwerp dat sterk leeft bij de Nederlandse bevolking en waar veel mensen mee te maken krijgen. Dit blijkt ook uit een enquête uit 2002 onder automobilisten in 23 Europese landen, waaronder Nederland. Dit zogeheten SARTRE-onderzoek (Social Attitudes to Road Risk in Europe) is inmiddels voor de derde maal uitgevoerd en vraagt automobilisten naar onder andere hun mening over maatregelen en snelheidslimieten, hun perceptie van gevaar in het verkeer, hun mening over oorzaken van verkeersongevallen, hun eigen gedrag en het gedrag van anderen in het verkeer, en hun ervaringen met politietoezicht (Goldenbeld, 2003).

Een van de vragen betrof de mening ten aanzien van het functioneren van het handhavingssysteem. *Tabel 3.4* geeft de meningen van de Nederlandse automobilisten weer.

Hoe goed functioneert het systeem van het opsporen en betrappen van verkeersovertreders als we kijken naar	Redelijk goed	Zeer goed
- de mate waarin de straf overeenkomt met de ernst van de overtreding	41%	9%
- gelijke behandeling van bestuurders voor gelijke overtredingen	45%	19%
- snelle afhandeling van verkeersovertredingen	41%	21%
- het veiliger maken van het verkeer	39%	19%
- het betrappen en straffen van de meeste overtredingen	34%	10%

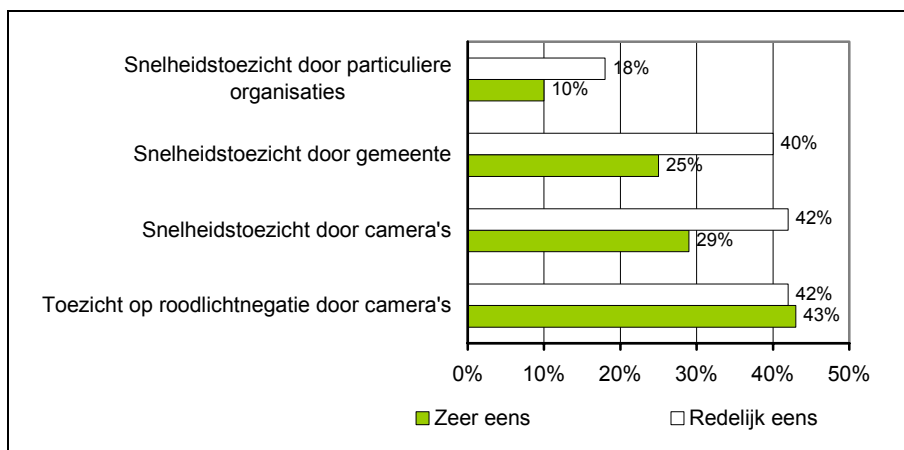
Tabel 3.4. *Percentages respondenten die het functioneren van verschillende aspecten van het systeem van verkeershandhaving als redelijk goed of zeer goed omschrijven (Goldenbeld, 2003).*

De helft van de automobilisten (50%) meent dat het systeem van verkeershandhaving redelijk tot zeer goed functioneert als we kijken naar de mate waarin de straf overeenkomt met de ernst van de overtreding. Bijna tweederde van de automobilisten (64%) is van mening dat het systeem redelijk goed of zeer goed functioneert waar het gaat om het gelijk behandelen van bestuurders bij gelijke overtredingen. Wat betreft het snel afhandelen van verkeersovertredingen en het veiliger maken van het verkeer vindt ongeveer drie op vijf automobilisten (resp. 62% en 58%) dat het systeem van verkeershandhaving redelijk tot zeer goed functioneert. Minder dan de helft van de automobilisten (44%) oordeelt dat het systeem van verkeershandhaving redelijk tot goed functioneert als het aankomt op het betrappen en straffen van de meeste overtredingen.

De antwoorden op de vraag naar de mate waarin de straf overeenkomt met de ernst van de overtredingen kunnen op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Personen die menen dat het systeem op dat punt niet goed functioneert, kunnen menen dat over het algemeen te zware straffen voor te lichte vergrijpen worden uitgedeeld. Het is ook mogelijk dat men juist meent dat te lichte straffen voor te zware overtredingen worden uitgedeeld. Ook kunnen respondenten bij deze vraag van mening zijn dat het systeem in twee richtingen tegelijkertijd niet goed functioneert: te lichte straffen voor zware overtredingen en omgekeerd te zware straffen voor lichte overtredingen. Voor een nader inzicht in de denkwijze van respondenten is gekeken naar het verband tussen de antwoorden op deze vraag en de antwoorden op de vragen naar de wenselijkheid van strengere straffen voor snelheidsovertredingen en rijden onder invloed. Het bleek dat mensen die vonden dat het systeem van handhaving niet goed functioneerde in het kiezen van de juiste straf, iets meer ertoe neigden om sterk in te stemmen met strengere straffen voor snelheidsovertredingen. Dit verband was wel vrij zwak, maar het suggereert dat bij mensen die vinden dat de overeenstemming tussen overtreding en straf niet afdoende is, in bescheiden mate de denkrichting overheerst dat straffen te licht zijn.

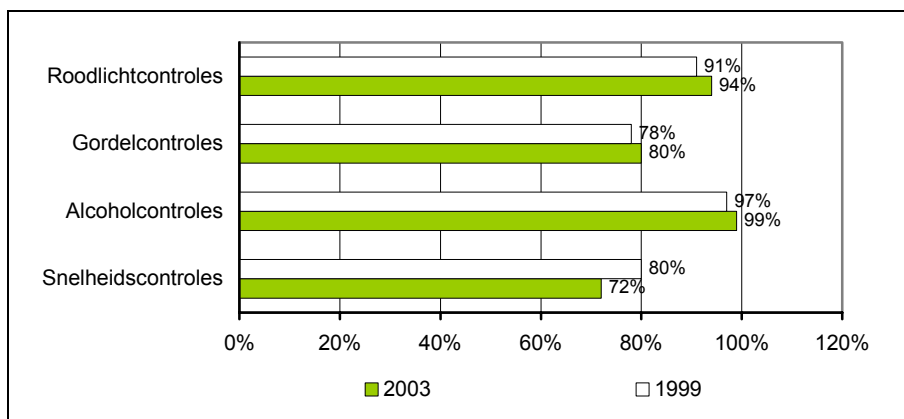
Er bestaat een grote mate van instemming onder Nederlandse automobilisten over het gebruik van automatische camera's bij de handhaving (zie *Afbeelding 3.1*). Meer dan vier op vijf automobilisten (85%) is het zeer of redelijk eens met de inzet van roodlichtcamera's. De steun voor de inzet van snelheidscamera's is iets minder, maar toch ook groot:

zeven op de tien automobilisten (71%) is het zeer of redelijk eens met de inzet hiervan. Over het algemeen wordt het toezicht een taak voor de politie gevonden. Slechts ongeveer een kwart (28%) is het zeer of redelijk eens met de stelling dat snelheidstoezicht door particuliere organisaties zou worden uitgevoerd. Ten aanzien van de gemeenten is men iets positiever: ongeveer tweederde (65%) is het er redelijk of zeer mee eens, als de gemeenten het toezicht op snelheid zouden uitvoeren.



Afbeelding 3.1. Percentages respondenten die het zeer of redelijk eens zijn met verschillende typen toezicht (Goldenbeld, 2003).

Ook de resultaten van een herhaalde telefonische enquête onder 6000 burgers in Nederland (het perceptieonderzoek van het BVOM) laat zien dat er in Nederland het nodige draagvlak bestaat voor verschillende vormen van toezicht (Afbeelding 3.2).



Afbeelding 3.2. Percentages respondenten die bepaalde typen controles (heel) zinvol achten (Popkema, 2004a).

Goldenbeld (2003) vergeleek de zelfgerapporteerde ervaringen met verkeerscontroles van Nederlandse automobilisten met die van Belgische, Deense, Finse, Duitse, Zwitserse en Oostenrijkse automobilisten. Op grond van deze vergelijking kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse handhaving van snelheid en rijden onder invloed op een tamelijk intensief

niveau plaatsvindt. Meer dan een kwart van de Nederlandse automobilisten (27%) verklaart dat ze vaak, zeer vaak of altijd op snelheid gecontroleerd zullen worden tijdens een typische autorit. In België, Denemarken, Duitsland, Finland, Oostenrijk, Zwitserland en Nederland samen zegt gemiddeld slechts één op de acht automobilisten (16%) dat dit het geval is. Ook verklaart bijna de helft van de Nederlandse automobilisten (46%) dat ze in de afgelopen drie jaren een bekeuring voor een snelheidsovertreding hebben ontvangen, terwijl dat gemiddeld in de genoemde landen iets meer dan een kwart (27%) is.

Wat het rijden onder invloed betreft blijkt dat in Finland het meest gecontroleerd wordt op rijden onder invloed. Bijna tweederde deel van de Finse automobilisten (64%) zegt een of meer keren te zijn gecontroleerd op rijden onder invloed in de afgelopen drie jaar. Het gemiddelde over de zeven genoemde landen ligt veel lager, namelijk net boven een kwart (28%). Nederland is met Finland het enige land dat boven dit gemiddelde uitkomt. Bijna twee op vijf automobilisten in Nederland (37%) verklaart in de afgelopen drie jaar een of meer keren op rijden onder invloed te zijn gecontroleerd. Alle overige landen in de steekproef scoren beneden het referentiegemiddelde. Jaarlijks worden in Finland ongeveer een op drie bestuurders aan een blaastest onderworpen (ETSC, 1999).

3.10. Conclusies

De Nederlandse verkeershandhaving heeft in het verleden aantoonbaar bijgedragen aan verkeersveiligheid. Zowel het handhavingsbeleid inzake rijden onder invloed als het handhavingsbeleid inzake rijsnelheden is succesvol geweest in het terugdringen van het aantal verkeersongevallen. Voor blijvend succes is het belangrijk om voortdurend te blijven streven naar een verder optimalisatie van het toezicht via nieuwe wetgeving, nieuwe instrumenten, nieuwe inzichten en nieuwe speerpunten. In vergelijking met ons omringende landen ligt het handhavingsniveau in Nederland vrij hoog. Hoewel er ook kritische signalen worden afgegeven kunnen de Nederlandse automobilisten zich in grote lijnen goed vinden in de huidige aanpak van verkeershandhaving.

De laatste tien jaar heeft zich een aantal interessante ontwikkelingen in en rondom de verkeershandhaving voorgedaan die de effectiviteit en efficiëntie positief hebben beïnvloed: de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften, de regionale handhavingsplannen en, vanuit een theoretisch perspectief de ideeën voor duurzame handhaving.

Nieuwe ontwikkelingen in de snelheidshandhaving betreffen met name de inzet van onopvallend videotoezicht en trajectcontrole. Er kan veel meer dan nu het geval is gevarieerd worden in de aanpak van de rijsnelhedenproblematiek. Experimenten met nieuwe vormen van duurzame handhaving dienen zeker gestimuleerd te worden. Het is juist deze variatie waarvan we kunnen leren. Het is ook via variatie dat het beste aangesloten kan worden op specifieke kenmerken van de regio en doelgroep.

Een specifiek probleem is de kleine, maar hardnekkige groep weggebruikers die met de huidige toezichtmethoden onvoldoende worden beïnvloed. De dadergerichte inzet van onopvallende videoauto's kan vooral deze groep bereiken en het verdient zeker aanbeveling deze aanpak verder te

ontwikkelen. Onderzoek moet uitwijzen in welke mate deze methode zich onderscheidt van meer reguliere methoden van controle.

Een relatief nieuw aandachtsgebied is het rijden onder invloed van drugs en medicijnen. Vooral in combinatie met alcoholgebruik leidt dit tot een zeer groot ongevalsrisico. Vooralsnog is er geen algemeen geaccepteerde kritieke drempelwaarde noch een betrouwbare methode om langs de weg te screenen op het gebruik van drugs en medicijnen. In verschillende (internationale) onderzoeken wordt hier aan gewerkt.

4. De kwaliteit van verkeershandhaving

Er is in de loop der jaren veel onderzoek gedaan naar verkeershandhaving en de wijze waarop handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk kan worden aangepakt. *Tabel 4.1* geeft een overzicht van een aantal recente Europese projecten en andere internationale publicaties en de onderwerpen die daarbij aan bod kwamen.

Internationale projecten en publicaties	Behandelde onderwerpen
MASTER (1998) (Managing Speeds of Traffic on European Roads)	<ul style="list-style-type: none"> - gegevens betreffende algemene en lokale snelheidslimieten in Europa - informatie over snelheidsmanagement methoden - informatie over rijsnelheden - aanbevelingen voor strategieën en beleid snelheidstoezicht en ontwikkeling van nieuwe snelheidsmanagementinstrumenten
ETSC (1999) (European Transport Safety Council, Review)	<ul style="list-style-type: none"> - Strategieën voor effectief verkeerstoelicht voor de speerpunten snelheid, rijden onder invloed, verminderd functioneren bestuurder door andere oorzaken dan alcohol, gevaarlijk rijden, gordelgebruik - Toekomstige trends voor verkeerstoelicht
ESCAPE (Enhanced Safety Coming from Appropriate Police Enforcement) (Mäkinen et al., 2002)	<ul style="list-style-type: none"> - Wettelijke en administratieve maatregelen - relatie verkeershandhaving en ongevallen - select verkeerstoelicht - intelligente voertuigen en verkeerstoelicht - opzet van evaluatie van toelicht - toekomstperspectief op verkeerstoelicht - verkeerstoelicht door nadere partijen dan de politie
VERA (2000) (Video Enforcement for Road Authorities)	<ul style="list-style-type: none"> - informatie over gebruik van videosystemen bij verkeerstoelicht - verkenning van mogelijkheden voor geharmoniseerde Europese aanpak - wettelijke, operationele en organisatorische kwesties bij verkeerstoelicht met videosystemen - best practices
ITE (1999)	<ul style="list-style-type: none"> - hoe een project geautomatiseerd toelicht te ontwikkelen (met aandacht voor probleem, partnership, doelen en wettelijke bevoegdheden) - wettelijke kwesties en publieke acceptatie-ervaringen met geautomatiseerd toelicht
ISIS (2001)	<ul style="list-style-type: none"> - behandeling van kennis uit eerdere studies MASTER, VERA, ESCAPE - state-of-the art per land (Australië, Oostenrijk, België, Canada, Denemarken, Finland, Duitsland)
ICF (2003)	<ul style="list-style-type: none"> - kosten-batenanalyses van toelicht op gordelgebruik, rijden onder invloed en snelheid in zes Europese landen, waaronder Nederland

Tabel 4.1. *Overzicht van recente internationale projecten en publicaties over verkeershandhaving.*

Naast de studies in *Tabel 4.1* zijn er verschillende internationale literatuur-overzichten (bijvoorbeeld Zaal, 1994; Mäkinen et al., 2002). Kennis over Nederlandse resultaten van toelicht zijn gegeven in verschillende rapporten

van de SWOV (Goldenbeld, 1993; 1994), Traffic Test (Fokkema, 1994) en van het voormalig Verkeerskundig Studiecentrum van de Rijksuniversiteit Groningen (Riedel, de Bruin & Rothengatter, 1985; Rothengatter, Riedel & Vogel, 1985). Specifieke kennis over de opzet en uitvoering van verkeerscontroles is voor een deel terug te vinden in wetenschappelijke rapporten (Mathijssen, 2001; Goldenbeld, 1993), staat beschreven in handleidingen (*Handleiding Handhaving*; AVV, 1995), wordt door de politie beschreven op een site (Politie Kennisnet) of wordt door het BVOM beschreven in zogenaamde controleprofielen. Van deze laatste bevat *Bijlage 1* een voorbeeld: het controleprofiel van snelheidscontrole met een lasergun).

Een belangrijke vraag is hoe we met al deze beschikbare kennis de kwaliteit van de Nederlandse verkeershandhaving zo goed mogelijk kunnen waarborgen. De kwaliteit van de verkeershandhaving wordt bepaald door zes determinanten:

1. het wettelijk kader (wetgeving en OM-richtlijnen voor opsporing, betrapting en afhandeling) ;
2. de prioritering op landelijk en regionaal niveau;
3. de organisatie van de samenwerking tussen verschillende organisaties;
4. de keuze voor de inzet van (een combinatie) van methoden van toezicht;
5. de mate waarin tijdens uitvoering geleerd wordt van feedback van gegevens, onderzoek en publiek;
6. de manier waarop met het publiek wordt gecommuniceerd over de verkeerscontroles.

In de volgende paragrafen besteden we achtereenvolgens aandacht aan de belangrijkste kennis over elk van deze determinanten.

4.1. **Wettelijk kader**

Het wettelijke kader van regels en bevoegdheden vormt de grondslag voor de verkeershandhaving. Een belangrijke vraag is in hoeverre de invulling van het wettelijk kader het effect van verkeershandhaving ondersteunt. In de wetenschappelijke literatuur wordt deze vraag met name uitgewerkt in termen van de hoogte en vorm van straffen, waaronder verschillende rijbewijspuntenstelsels. In deze paragraaf stellen we zowel de hoogte als de aard van straffen aan de orde. Het onderwerp strafpuntenstelsel dat ook een onderdeel van het wettelijk kader kan zijn, is eerder in § 3.6 al aan de orde gesteld.

4.1.1. *Hoogte van straffen*

Op grond van een literatuuroverzicht concluderen Mäkinen et al. (2002) dat er geen systematisch bewijs voor is dat de hoogte van een straf voor een verkeersovertreding van invloed is op de effectiviteit van de handhavingketen. Ook concluderen zij dat alternatieven voor negatieve sancties zoals waarschuwingsbrieven serieuze aandacht verdienen. Bjornskau & Elvik (1992) geven verschillende voorbeelden van Noorse, Zweedse en Amerikaanse studies waarbij geen effect werd gevonden van verhoging van straf op het aantal overtredingen. Ook tijdens de Nederlandse workshop over verkeershandhaving deelden de verschillende deskundigen de mening dat de hoogte van de straf niet veel invloed heeft op de effectiviteit van het systeem van verkeershandhaving.

4.1.2. Aard van straffen

De algemene conclusie dat de hoogte van de straf over het algemeen minder belangrijk is dan de pakkans, is veelal gebaseerd op studies waarin de ernst van een bepaald type straf wordt gevarieerd (bijvoorbeeld hogere geldboete, een langere periode van onttrekking van het rijbewijs of langere gevangenisstraf). Er zijn ook studies verricht naar de effecten van de invoering of toepassing van nieuwe straffen of sancties. Behalve aan het straffen van overtreeders met een geldboete, kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan het opleggen van alternatieve sancties zoals het volgen van verkeerscursussen of, in het geval van alcoholovertreders, het verplichte gebruik van een alcoholslot.

De best werkende straffen zijn die straffen die tot minder recidive leiden. Vaak gaat het bij de keuze daarvan om maatwerk: bij verschillende groepen overtreeders werken verschillende soorten straf of behandeling het beste. Vaak werkt een combinatie van samenhangende sanctieonderdelen, zoals een tijdelijke intrekking van het rijbewijs, financieel nadeel, vrije keuze voor een rehabilitatieprogramma in ruil voor een snellere teruggave van het rijbewijs, beter dan één enkele sanctie. Het voert te ver om in het kader van de huidige literatuurstudie in te gaan op alle mogelijke soorten straffen en behandelprogramma's die (veelal in het buitenland) zijn geëvalueerd. We beperken ons dan ook tot enkele algemene opmerkingen over de effectiviteit van alternatieve straffen, en tot enkele voorbeelden die met name voor Nederland relevant kunnen zijn, namelijk speciale verkeerscursussen voor specifieke groepen overtreeders en het alcoholslot.

Bij bepaalde overtredingen krijgen overtreeders de mogelijkheid om een verkeerscursus te volgen als gedeeltelijke vervanging van een geld- of gevangenisstraf. Op wettelijke basis gebeurt dit in Nederland alleen nog maar voor rijden onder invloed. In 1998 voerde de Verkeerspolitie Amsterdam-Amstelland een experiment uit met een gedeeltelijk alternatieve straf voor snelheidsovertreders. Bestuurders die op 'black spots' binnen de bebouwde kom meer dan 30 km/uur te hard hadden gereden konden een korting van f 200,- op het schikkingsbedrag krijgen door een drie uur durend educatief programma over snelheid in het verkeer te volgen. Het ging om een groep jongeren van 18 tot 24 jaar die voor het eerst was betrappt op deze snelheidsovertreding. In de cursus werd hen geleerd dat er een relatie bestaat tussen snelheid en verkeersveiligheid en welke de mogelijke gevolgen zijn van een ongeval. Het experiment werd geëvalueerd door sociaal-psychologen van de Universiteit van Amsterdam (Brouwer & Heidstra, 1998). De attitude van de cursisten ten opzichte van snelheid verbeterde meer dan bij de controlegroep die een boete had betaald, maar er trad geen verandering op in hun sociaal normbesef (dat wil zeggen hun idee wat 'belangrijke anderen' vinden van het houden aan de snelheidslimiet). Helaas betrof het een kleine steekproef en is niet gekeken naar de effecten op het feitelijke gedrag, zodat het effect niet overtuigend kon worden aangetoond.

Ofschoon de (Nederlandse) resultaten van cursussen voor verkeersovertreders tot nu toe niet overtuigen, sluiten dit geenszins uit dat een zeer effectieve cursus ontwikkeld kan worden. In het buitenland worden bijvoorbeeld wel positieve resultaten vermeld van rehabilitatiecursussen voor rijders onder invloed. Een overzicht van de internationale kennis over de

effectiviteit van cursussen voor (zware) verkeersovertreders staat in het rapport van het Europese project ANDREA (Bartl et al. 2002).

Ten aanzien van het rijden onder invloed is er recent vooral veel aandacht voor de maatregel 'alcoholslot'. Met zo'n alcoholslot kan de auto pas worden gestart nadat de bestuurder met goed gevolg een ademtest heeft afgelegd (Marques et al., 2000; Bax, 2001). In de Verenigde Staten, Canada en Australië zijn de afgelopen jaren experimenten uitgevoerd met een alcoholslot (alcohol ignition interlock) in auto's van veroordeelde rijders onder invloed. Uit de verschillende experimenten blijkt, dat een alcoholslot effectiever is in het voorkómen van recidive dan ontzegging van de rijbevoegdheid. Maar zodra het alcoholslot weer uit de auto is verwijderd, lijkt ook dat positieve effect weer te verdwijnen. Het effect van een alcoholslot staat of valt uiteraard met de pakkans die rijders onder invloed hebben (inclusief degenen die het alcoholslot saboteren of het ontwijken door in een andere auto te gaan rijden). Op dit moment is het nog niet duidelijk wanneer het alcoholslot in Nederland ingevoerd zal worden. Er wordt nog overlegd over de vraag of de invoering van het alcoholslot het beste gecombineerd kan worden met de invoering van het puntenrijbewijs, en over de vraag hoe een dergelijke combinatie het beste uitgewerkt kan worden.

4.2. Prioritering

Voor strategische beslissingen over de prioriteit van verschillende soorten verkeershandhaving ten opzichte van elkaar en ten opzichte van andere verkeersveiligheidsmaatregelen, kunnen *kosten-effectiviteitsanalyses* en *kosten-batenanalyses* belangrijke informatie verschaffen. Een *kosten-effectiviteitsanalyse* verschaft voor elke maatregel inzicht in de kosten die gemaakt moeten worden om één slachtoffer te besparen. Deze indicator is bedoeld om de maatregelen te rangschikken naar mate van efficiëntie. Een *kosten-effectiviteitsanalyse* geeft niet aan of een maatregel rendabel is. Daarvoor is de *kosten-batenanalyse* nodig. Via een *kosten-batenanalyse* worden alle effecten van een maatregel (niet enkel de veiligheidseffecten) gekwantificeerd in termen van geld.

Voor de situatie in Noorwegen vergeleek Elvik (2001) kosten-batenratio's van verschillende verkeersveiligheidsmaatregelen, zoals verkeersveiligheidsaudits, verbetering van het wegontwerp, verbetering van het wegonderhoud, verkeersmanagement en nieuwe snelheidslimieten, nieuwe veiligheidsnormen voor auto's, training en voorlichting en intensivering van de verkeershandhaving. Voor Noorwegen kwam Elvik tot de conclusie dat intensivering van verkeershandhaving de gunstigste kosten-batenverhouding had. In Nederland is een *kosten-effectiviteitsanalyse* uitgevoerd van verschillende verkeersveiligheidsmaatregelen (Wesemann, 2000). Daaruit bleek dat de kosteneffectiviteit van geïntensiverde en gerichte handavingsinspanningen en bijbehorende voorlichting (zoals die plaatsvinden in de regionale handavingsprojecten) gunstig is. De kosten om één ernstig verkeersslachtoffer te besparen lagen in de orde van grootte van 82.000 euro. Ter vergelijking: de kosten voor infrastructurele maatregelen als aanpassing van erftoegangswegen en gebiedsontsluitingswegen binnen de bebouwde kom zijn geschat op 86.000 euro per bespaard slachtoffer. Voor verschillende andere veiligheidsmaatregelen zijn naar schatting beduidend hogere kosten nodig om één verkeersdode te besparen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het aanbrengen van een elektronische tachograaf

in bestelauto's, gesloten zijafscherming van vrachtauto's, safety culture in het vrachtvervoer, de aanpassing van stroomwegen buiten de bebouwde kom en dodehoekspiegels op bestelauto's.

Naast de vraag welke prioriteit handhaving zou moeten krijgen in relatie tot andere verkeersveiligheidsmaatregelen, is er de vraag hoe de prioriteit binnen de handhaving het best gelegd kan worden: welk speerpunt van gedrag verdient meer prioriteit dan andere speerpunten?

Volgens de ETSC (ETSC, 1999) is het verstandiger om handhaving toe te spitsen op een beperkt aantal speerpunten dan op het totale scala van mogelijke verkeersovertredingen. De Nederlandse verkeershandhaving kent op dit moment een prioriteit voor met name snelheidscontroles en daarnaast ook voor controles op rijden onder invloed, helmgebruik, gordelgebruik en roodlichtnegatie. Deze prioritering is op basis van veiligheidsoverwegingen en ook op overwegingen van efficiëntie en pragmatisme verdedigbaar. Op regionaal of lokaal niveau spelen vaak ook overwegingen mee die zijn ingegeven door de lokale situatie, zoals subjectieve veiligheid en leefbaarheid.

In juni 2003 is een rapport van ICF Consulting verschenen dat voor verschillende Europese landen schattingen geeft van nationale kosten-batenratio's voor verschillende speerpunten van toezicht, waaronder snelheid en rijden onder invloed (ICF Consulting, 2003). Deze studie gebruikt een methode om in te schatten tegen welke kosten-batenverhouding een land het toezicht op een speerpunt kan intensiveren. Voor Nederland blijkt dat een intensivering van het toezicht op gordelgebruik een gunstiger kosten-batenverhouding zou hebben dan een intensivering van het toezicht op snelheid en rijden onder invloed (zie ook *Bijlage 2*).

De vraag is echter of het zo eenvoudig en verstandig is, om de prioriteit bij de verkeershandhaving speciaal te leggen bij overtredingen die gunstig uit kosten-batenanalyses komen. Er spelen ook altijd andere overwegingen dan zuiver economische. Een handhavingsstrategie die minder gunstig scoort op de kosten-batenratio, maar die in absolute zin wel meer doden bespaart, zou de voorkeur kunnen krijgen boven een handhavingsstrategie die een gunstiger kosten-batenratio heeft, maar minder doden bespaart. Ook spelen bij de afweging over de prioriteitsstelling vaak vragen mee over de mate waarin een maatregel tegemoet komt aan een maatschappelijk rechtvaardigheidsideaal, zoals de gelijke behandeling van weggebruikers of de bescherming van zwakkere verkeersgebruikers zoals kinderen. Dit soort fundamentele waarden kunnen niet goed in geld worden uitgedrukt. Ten slotte worden in de praktijk beslissingen over de prioriteit van verkeershandhavingsinspanningen ook beïnvloed door de politieorganisatie zelf (bijvoorbeeld de beschikbaarheid van menskracht, materieel en interne doelstellingen van de politie) en door de vraag naar handhaving vanuit maatschappelijk betrokken organisaties (zoals bijvoorbeeld 3VO, Fietsersbond).

Interessant in dit verband is de recent toegenomen vraag om verkeershandhaving in 30 km/uur-zones. Hoewel het te begrijpen is dat hoge snelheden in 30 km/uur-gebieden zeer onwenselijk en gevaarlijk worden geacht door bewoners, ligt het vanuit efficiencyoverwegingen niet voor de hand om intensieve vormen van verkeerstoezicht in 30 km/uur-zones te laten plaatsvinden, omdat het aantal ernstige ongevallen en de hoeveelheid verkeer op 30 km/uur-wegen verhoudingsgewijs veel lager is dan op andere

typen wegen, zoals op de grote verkeersaders binnen de bebouwde kom of de bovengemiddeld gevaarlijke 80 km/uur-wegen. Hier belanden we bij het vrijwel onoplosbare vraagstuk hoe gevoelens en percepties ten aanzien van gevaarlijk gedrag in de directe leefomgeving verenigd kunnen worden met landelijke of regionale ongevallen- of risicogegevens, die vaak een andere gevarenprioriteit laten zien. Structurele, intensieve vormen van handhaving horen gebaseerd te zijn op objectieve gegevens, die wijzen op een bovengemiddeld hoge gevaarzetting op specifieke plekken en tijdstippen. In aanvulling daarop zal de politie een zekere flexibiliteit moeten hebben ten aanzien van de behandeling van ernstige signalen over verstoring van veiligheid en leefbaarheid in directe leefomgeving die samenhangen met ernstige verkeersovertredingen. In het gemeentelijk driehoeksoverleg tussen burgemeester, korpschef en officier van justitie zal nagegaan moeten worden wat de beste aanpak is van dit soort lokale problemen, die in ieder geval de leefbaarheid direct aantasten. Vanuit de Duurzaam Veilig-visie is handhaving in een 30 km/uur-gebied niet een geschikt middel voor de aanpak van specifieke verkeersproblemen, en zou er gekeken moeten worden naar andere mogelijke oplossingen van verkeerskundige, communicatieve of sociale aard.

4.3. Samenwerking tussen organisaties

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 politieorganisatie zelf, en van de manier waarop de politie samenwerkt met andere partijen die betrokken zijn bij de keten van verkeershandhaving.

Afhankelijk van het werkgebied van de politie (autosnelwegen, regio, gemeente) vindt samenwerking en aansturing in verschillende gremia plaats. Om te beginnen vindt de aansturing van de verkeershandhavingstaak op de autosnelwegen plaats in een landelijke driehoek, waarin de top van het KLPD, de minister van BZK en het landelijk parket van het OM vertegenwoordigd zijn. Specifiek voor autosnelwegen vereisen de problemen die voortkomen uit grensoverschrijdend verkeer, internationale samenwerking op het terrein van verkeershandhaving en -management tussen verschillende Europese politieorganisaties. Het KLPD werkt samen met buitenlandse verkeerspolitie in het kader van samenwerking euregio Rijn-Maas, de EU-samenwerkingsorganisatie TISPOL en MERMAID (EU-samenwerkingsverband gericht op verkeersveiligheid en vervoerscriminaliteit bij transportverkeer).

Verkeershandhaving is onderdeel van de basispolitiezorg. Zo is het toezicht op rijnsnelheden één van de speerpunten in het Beleidsplan Nederlandse Politie. Op plaatselijk, districtelijk en eventueel ook regionaal niveau worden belangrijke beslissingen inzake verkeershandhaving genomen in het reguliere driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de plaatselijke officier van justitie en de korpschef. Daarbij vertegenwoordigt de burgemeester het plaatselijk bestuur, inclusief de plaatselijke wegbeheerder van de wegen met een mogelijk verkeersveiligheidsprobleem. Uiteraard is de korpschef de verantwoordelijke persoon voor de taken en activiteiten van de plaatselijke politie. Veel van die taken en activiteiten zijn vastgelegd in een jaarplan dat eerder al in de driehoek is besproken en goedgekeurd. Hierdoor is de ruimte

voor de politie beperkt om eenmaal geplande capaciteit vrij te maken voor eventueel nieuwe problemen. De burgemeester zal zich vaak door de wethouder voor verkeerszaken op de hoogte laten stellen van eventuele problemen met het plaatselijke verkeer, inclusief onveiligheidsproblemen. De korpschef kan op verkeerszaken aangesproken worden door de portefeuillehouder verkeer bij de politie, en soms ook door een interne verkeersspecialist bij de politie.

De aandacht die binnen de basispolitiezorg uitgaat naar de verkeerstaak en naar verkeerscontroles is gelukkig niet gering. Stol et al. (2004) onderzochten de inhoud van het alledaagse politiestraatwerk in Nederland. Zij vonden dat zowel de zogenoemde noodhulpagenten (sterk incidentgericht) als de gebiedsgerichte agenten (behalve incidentgericht ook veel netwerken) in hun alledaagse werk veel te maken hebben met verkeer en verkeersovertredingen. *Tabel 4.3* laat zien dat in Nederland het politiewerk op straat voor eenderde tot tweederde deel bestaat uit het controleren, behandelen of anderszins omgaan met verkeersgebeurtenissen.

Type straatwerk	Buitenlandse studies	Nederland 1991-1993 en 2001
Inhoudelijk profiel van het straatwerk	Het percentage verkeer varieert van 22 tot 69 procent van alle straatwerk.	Het percentage verkeer varieert van 33 tot 63 procent van alle straatwerk.
Initiatief tot het optreden	Het aandeel proactief optreden (politie-initiatief) varieert van 33 tot 63 procent van alle straatwerk.	Het aandeel proactief optreden (politie-initiatief) varieert van 41 tot 74 procent van alle straatwerk.
	Als politiemensen op eigen initiatief optreden, betreft dat vooral controle op gedrag in de openbare ruimte.	Als politiemensen op eigen initiatief optreden, betreft dat vooral controle op gedrag in de openbare ruimte.
	Als de politie op eigen initiatief optreedt, betreft dat vaak gedrag in het verkeer	Als de politie op eigen initiatief optreedt, betreft dat primair het gedrag in het verkeer
Repressief optreden	Verkeersovertredingen worden meestal niet afgedaan met een proces-verbaal	Verkeersovertredingen worden in 81 procent niet afgedaan met een proces-verbaal
	Als agenten een proces-verbaal maken, betreft dat meestal het verkeer	Als agenten een proces-verbaal maken, betreft dat in 92 procent het verkeer.

Tabel 4.3. Alledaags politiestraatwerk in buitenland en in Nederland in relatie tot de verkeerstaak (naar Stol et al., 2004, p. 195).

Idealiter is de verkeershandhaving integraal onderdeel van een regionaal of provinciaal verkeers- en vervoersbeleid. Voorbeeld van een uitwerking hiervan is het beleid in Friesland. Van der Meulen (2004) beschrijft hoe deze provincie in de laatste tien jaar steeds meer betrokken is geraakt bij handhaving als onderdeel van het verkeersbeleid, en daarin ook steeds meer als 'regisseur' is gaan optreden.

Op het niveau van de politieregio's wordt door de regiocontracten tussen politie en Openbaar Ministerie een extra inzet voor verkeershandhaving gerealiseerd, bovenop de reeds aanwezige reguliere inzet van de politie. Uiteraard is het daarbij wel de bedoeling dat het reguliere toezicht ook

werkelijk op peil blijft en niet 'inzakt'. In § 3.2 is aan de samenwerking tussen politie en OM al enige aandacht besteed.

Toekomst: nieuwe handhavingsorganisaties?

De verkeershandhavingsbevoegdheden liggen momenteel bijna geheel bij de politie. Er wordt al jarenlang gediscussieerd om in de toekomst specifieke handhavingsbevoegdheden aan andere organisaties te verlenen, zoals wegbeheerders (gemeente en provincie). Omdat de politieorganisatie zelf niet altijd voldoende capaciteit lijkt te hebben om te voldoen aan de veiligheidsvraag, hebben wegbeheerders de wens hiertoe zelf geuit.

Bij de totstandkoming van het concept-NVVP in 2001 is nagedacht over de mogelijkheid van een dergelijke vorm van bestuurlijke handhaving, waarbij gemeenten verdergaande bevoegdheden zouden kunnen verkrijgen om te controleren op verkeersovertredingen, waaronder ook snelheid. Uiteindelijk werd in ministerieel overleg tussen Justitie en Verkeer en Waterstaat besloten dat er te veel bezwaren aan verbonden waren, om aan gemeenten deze verdergaande handhavingsbevoegdheden toe te kennen. Eén belangrijk punt van zorg hierbij was dat de klassieke 'trias politica' in het gedrang zou kunnen komen, dat wil zeggen de scheiding tussen de wetgevende, uitvoerende en controlerende macht. Het verlenen van handhavingsbevoegdheden aan wegbeheerders zou een ongewenste belangenverstrengeling met zich mee kunnen brengen, omdat met handhaving ook financiële opbrengsten gemoeid (kunnen) zijn.

De meest recente ontwikkeling is dat in 2004 twee bijna parallel lopende wetsvoorstellen 'Bestuurlijke boete kleine ergernissen'³ en 'Bestuurlijke boete voor fout parkeren en stilstaan' in voorbereiding zijn genomen, die beogen de handhaving van enkele kleine verkeersovertredingen bij de gemeenten leggen. Maar kleine overtredingen zoals fietsen zonder licht of te hard rijden in een woonwijk vallen buiten deze wetsvoorstellen en blijven een zaak voor de politie.

De discussie over bestuurlijke handhaving is nog steeds gaande en ook worden op dit onderwerp nieuwe ideeën ingebracht, die een mogelijke oplossing bieden voor fundamentele bestuurlijke tegenstellingen. Vanuit bureau Traffic Test is tijdens de workshop over verkeershandhaving het idee ingebracht, dat de wegbeheerder in beperkte vorm handhavingsmogelijkheden krijgt, namelijk specifiek waar het gaat om benuttingsmaatregelen (Fokkema, 2002b). De handhaving van algemene regelgeving zou dan in handen van de politie moeten blijven, terwijl de dynamische door de wegbeheerder ingestelde maatregelen (spitsstroken, dynamische limieten en dergelijke) een bijzondere status zouden kunnen krijgen en buiten het RVV (Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens) worden geplaatst. Zo zouden aanwijzingen van matrixborden (met de limieten en het rode kruis) kunnen worden gedefinieerd als aanwijzing van de wegbeheerder, die bij overtreding een heffing opleveren die door de wegbeheerder wordt opgelegd. Een vergelijkbare benadering bestaat al in het openbaar vervoer; wie zonder kaartje reist krijgt in beginsel een heffing opgelegd door de vervoersmaatschappij.

³ Onder deze kleine ergernissen vallen bijvoorbeeld verkeerd geparkeerde fietsen en langdurig aan de straat geparkeerde caravans.

Het is denkbaar dat een dergelijke constructie politiek gezien minder bezwaren oplevert dan bestuurlijke handhaving, aangezien de politie haar huidige taak normaal continueert. Redenerend vanuit verkeersveiligheid is de SWOV de stelling toegedaan dat er altijd voldoende handhaving-capaciteit geleverd zou moeten worden als er sprake is van structureel hoge verkeersrisico's die nog niet veranderd kunnen worden door andere maatregelen zoals bijvoorbeeld infrastructurele maatregelen.

4.4. Methoden van toezicht

Bij de hedendaagse verkeershandhaving worden verschillende methoden gebruikt. We kunnen bij 'methode' denken aan de (technische) hulpmiddelen waarmee een constatering wordt gedaan (lasergun, radar, surveillance). Het is echter ook mogelijk methode wat breder op te vatten als een soort strategie. In dat geval valt ook de verdeling van menskracht en middelen over locaties en tijdstippen onder methode. In de volgende paragrafen gaan we in op de kennis omtrent methoden van staandehoudingen en verschillende methoden voor het toezicht op rijsnelheid.

4.4.1. Staandehoudingen

Bij staandehoudingen is er direct contact tussen agent en weggebruiker en kan de agent rechtstreeks het belang van de controle en de ernst van de overtreding aangeven. Daarnaast is staandehouding vaak vereist om te controleren of er sprake is van een specifieke verkeersovertreding zoals rijden onder invloed, geen gebruik van de gordel, geen of verkeerd gebruik van de bromfietshelm. De manier waarop deze controles in tactische (verdeling over locaties en tijdstippen) en operationele zin (inrichting en afhandeling controle ter plekke) opgezet kunnen worden is in verschillende publicaties beschreven (AVV, 1995; Goldenbeld, 1994; Mathijssen, 2001). We kunnen stellen dat de kennis over deze methoden in principe aanwezig is of zou moeten zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat de opzet van deze controles nu volledig standaard zou vastliggen. Plaats, tijdstip, zichtbaarheid en omvang van de controles moet gebaseerd zijn op de lokale situatie en het belang van juist een generaal-preventief (indruk maken op het grote publiek) of juist een specifiek-preventief effect (pakken van overtreeders en ook pakken specifieke groepen overtreeders).

Op het gebied van snelheid en roodlichtnegatie is het accent steeds meer verschoven van staandehoudingen naar controle via automatische of halfautomatische systemen. Dat is gebeurd vanuit het idee om de objectieve pakkans, daarmee samenhangend de subjectieve pakkans, en daarmee ook de efficiency van het toezicht te vergroten. Er zijn verschillende studies die een positief veiligheidseffect van geautomatiseerde of halfgeautomatiseerde systemen van snelheidstoezicht laten zien (Oei & Polak, 1992; Gains et al., 2003; Goldenbeld et al., 2004). Overigens is met deze accentverschuiving naar meer geautomatiseerde vormen van toezicht het absolute aantal staandehoudingen geenszins afgenomen. Het tegendeel is juist het geval. Zo blijkt dat het aantal processen-verbaal via staandehoudingen in de periode 1990-2002 alleen maar is toegenomen. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek werden er in 1991 81.000 processen-verbaal via staandehouding opgemaakt vanwege een overtreding van de Wegenverkeerswet, in 1997 100.000, in 1998 106.000 en in 2002 130.000.

Automatisch toezicht heeft een beduidend grotere efficiency dan toezicht via enkel staande houden, omdat een veel grotere hoeveelheid verkeer daadwerkelijk gecontroleerd en eventueel bekeurd kan worden via automatische methoden. Dat wil niet zeggen dat het staande houden van snelheids-overtreders hiermee onbelangrijk is geworden. In het kader van de nieuwe ontwikkelingen rondom het puntenrijbewijs voor jeugdige bestuurders en het puntenrijbewijs-in-voorbereiding voor alle bestuurders is wellicht een bepaald minimumniveau van het staandehoudingen gewenst aangezien strafpunten alleen na staandehouding kunnen worden gegeven.

4.4.2. *Standehoudingen met videoauto*

Eind jaren negentig begon het KLPD met surveillance van verkeers-overtredingen uit de zogeheten Ergernis Top Tien via onopvallende videoauto's. Inmiddels wordt deze methode ook toegepast op niet-autosnelwegen. De helft van de regionale verkeershandhavingsteams nam in 2003 een onopvallende videoauto in gebruik.

De videoauto dient als speciaal instrument om herhaalde of langer durende verkeers-overtredingen vast te leggen. In de videoauto kunnen agenten de betreffende weggebruiker onopvallend volgen, terwijl geavanceerde videoapparatuur de gedragingen en de gemiddeld gereden snelheid over langere afstand registreert. Wie 30 km/uur (of meer) te hard heeft gereden, wordt staande gehouden. Afhankelijk van de geregistreerde snelheid krijgt de bestuurder een forse geldboete of een dagvaarding; bij een overschrijding van de maximumsnelheid van 50 km/uur of meer wordt direct het rijbewijs ingevorderd. Onopvallende videosurveillance is vooral bedoeld om grove overtredingen te constateren, zoals bumperkleven, gevaarlijk rijden, agressief weggedrag, gevaarlijk inhalen, enzovoort.

Een experiment met videosurveillance in de politieregio IJsselland in 2002 liet zien dat het werken met videotoezicht in één jaar met netto 782 surveillance-uren 1427 processen-verbaal opleverde (waarvan 854 voor een snelheidsoverschrijding > 30 km/uur en 573 voor verkeersgevaarlijk gedrag). In 219 gevallen leidde dit tot invordering van het rijbewijs (voor een snelheidsoverschrijding van > 50 km/uur). (Bron: interne rapportage van de politie IJsselland).

Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of en in welke mate het gebruik van een onopvallende videoauto een meerwaarde heeft in het palet van handhavingsinstrumenten. Dit onderzoek dient aan te geven in hoeverre met deze methode andere en betere resultaten worden geboekt dan met andere methoden, zoals reguliere controles met staandehouding op wisselende locaties.

4.4.3. *Controlemethoden snelheid*

Voor het toezicht op rijsnelheid zijn diverse methoden beschikbaar. *Tabel 4.4* illustreert hoe lastig deze verschillende methoden van snelheids-handhaving te vergelijken zijn. In drie internationale studies wordt het rendement van deze methoden met drie verschillende maten gemeten: kwalitatieve kosten-effectiviteitsschattingen, kosten-batenramingen met een zeer grote marge en schattingen van effecten op ongevallen.

Methode	MASTER (1998)	ETSC (1999)	Elvik (2001)
Radar + staandehouding	Effecten op snelheid slechts een paar kilometers stroomafwaarts en weg binnen enkele dagen (p. 83). Lage kosteneffectiviteit	Koste-baten-schattingen lopen uiteen van 1:3 tot 1:12 (p.8)	Beste schatting: Reductie van 14% van dodelijke ongevallen; reductie van 6% in aantal letselongevallen.
Toezicht op kenteken	Beperkte effecten in tijd en afstand 12 uur inzet in vijf dagen garandeert grote naleving Kosteneffectiviteit hoger dan conventioneel toezicht	Kosten-baten-verhouding in Engeland: 1:5 en na 5 jaar 1:25 (p.8) Kosten-baten-schattingen lopen uiteen van 1:3 tot 1:27	Beste schatting: Dodelijke en letselongevallen met 17% verminderd
Mobiele surveillance met staandehouding	Niet genoemd als handhavingsvorm	Effecten van mobiele surveillance met opvallende of onopvallende auto slechter dan effecten van toezicht bij vaste opstelpunten (stationair)	'The results indicate that mobile methods are not effective for enforcing speeds.' (p. 15)

Tabel 4.4. *Illustratie van de variatie in rendement van methoden van snelheidstoezicht en van de variatie in de concreetheid van deze cijfers bij drie internationale studies.*

Tabel 4.5 geeft een vergelijking van verschillende methoden van snelheidstoezicht. Hierin wordt niet alleen gekeken naar het snelheidseffect, maar ook naar de duurzaamheid van dit effect 'in tijd' en 'in ruimte'. Tabel 4.5 laat zien, dat geautomatiseerde methoden (cameratoezicht en trajectcontrole) wat grotere effecten over tijd en ruimte hebben dan de traditionelere vormen van toezicht met surveillance en radarauto. Dat is niet zo verbazingwekkend: bij geautomatiseerd toezicht wordt continu gecontroleerd en zal dus ook het effect over de tijd groter zijn dan bij incidentele controles. Bij trajectcontrole wordt over een grotere afstand gecontroleerd en dan mag je ook een effect over grotere afstand verwachten. Overigens worden hier de methoden alleen onderling vergeleken: een of twee 'plussen' in de tabel wil zeggen dat een methode het beter doet dan andere methoden, maar het zegt niets over het effect in absolute zin. De effecten van controles over tijd en afstand zijn over het algemeen wel beperkt: bij de inzet van flitspalen is bijvoorbeeld de snelheidsreductie vaak beperkt tot een traject van 0,5-1 km; toch scoort deze methode in dit opzicht beter dan de drie eerstgenoemde methoden in de tabel.

Behalve op effectiviteit vergelijkt Tabel 4.5 de methoden onderling op zuinigheid in uren en op beheersing van de instroom van processen-verbaal.

Methode van snelheidstoezicht	Snelheids-effect	Duurzaamheid effect		Zuinigheid mensuren	Beheersing instroom pv's
		Tijd	Ruimte		
Toezicht via rijdende surveillance	-	--	--	0	+
Onopvallende radarcontrole	0	-	-	++	-
Radarcontrole met opvallende staandehoudingen	++	0	-	-	+
Continu geautomatiseerd toezicht (flitspalen)	++	++	+	++	?
Trajectcontrole	++	0	+	0	?

Tabel 4.5. *Beoordeling van methoden van verkeershandhaving op criteria: omvang en duurzaamheid van effect, zuinigheid mensuren en beheersing instroom processen-verbaal (Goldenbeld, 1994).*

Herremans & Van der Stelt (1998) vergelijken de verschillende methoden onderling door ze te onderscheiden in bemande en onbemande verkeerscontroles. Een sterkte-zwakteanalyse van deze typen controle staat in *Tabel 4.6.*

	Bemande controle	Onbemande controle
Sterk	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibiliteit - Wisselende locaties - Politie daadwerkelijk aanwezig 	<ul style="list-style-type: none"> - Veel effectieve controle-uren - Efficiënt - Permanente dreiging - Zeer hoge subjectieve pakkans bij opstelpunten - Controleresultaten goed onderling vergelijkbaar - Kleine opstelruimte nodig
Zwak	<ul style="list-style-type: none"> - Kost veel manuren - Controles vooraf zichtbaar - Geen permanente uitstraling - Veel opstelruimte nodig - Controleresultaten beperkt onderling vergelijkbaar 	<ul style="list-style-type: none"> - 'Flitspaaleffect' - Acceptatie - Hoge startinvestering - Gevoelig voor vandalisme - Horizonvervuiling
Situaties waarvoor geschikt	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdelijke problemen (bijvoorbeeld wegwerkzaamheden) - Aanvulling op onbemande controle 	<ul style="list-style-type: none"> - Structurele handhavingproblemen - Gerichte aanpak black spots

Tabel 4.6. *Sterkte-zwakteanalyse van bemande en onbemande controles en de situaties waarin deze het beste gebruikt kunnen worden (Herremans & Van der Stelt, 1998).*

Het zogenoemde flitspaaleffect wordt in de internationale literatuur ook wel eens aangeduid als 'kangaroo driving': het remmen voor de camera en dan weer snel optrekken (Elvik & Vaa, 2004). Er is vrijwel geen onderzoek gedaan naar dit fenomeen, ook in Nederland niet. Interessant in dit verband

is wel het onderzoek van Mathijssen & De Craen (2004) naar de effectiviteit van geïntensiveerde handhavingsinspanningen in verschillende regio's. Een opvallend resultaat in dit onderzoek was dat bij de relatief succesvolle regio's met een regioplan 20% van het snelheidstoezicht gedaan werd via flitspalen en 80% via andere methoden (zoals bijvoorbeeld radarauto, radarstatief, lasergun). In de minder succesvolle regio's werd het snelheidstoezicht overwegend gerealiseerd via flitspalen (90%). Hoewel dit resultaat natuurlijk geen oorzakelijk verband aantoont, lijkt nader onderzoek op dit punt zeer gewenst.

In Engeland werd in 2001 besloten om snelheidscamera's met een felle kleur geel opvallender te maken, mede vanuit de overweging om plotseling remmen door automobilisten te voorkomen. Het thema van zichtbaarheid van snelheidscamera's leidde in Engeland tot een redelijk intensieve publieke discussie (zie <http://www.speedcamerasuk.fsnet.co.uk/SCUKnews.htm>). Ook in Nederland wordt er op internetsites en in de lokale en landelijke politiek gediscussieerd over de inzet en het nut van flitspalen. Het plan is om in de toekomst voor specifieke wegtypen, zoals autowegen, een sterker accent te leggen op trajectcontroles. Dat lijkt zeker toe te juichen omdat met trajectcontroles waarschijnlijk een duurzamer effect op rijsnelheid wordt bereikt, terwijl het draagvlak voor deze vorm van controle wellicht ook wat groter zal zijn (Fokkema, 2002b).

Een recente evaluatie van snelheidscontroles met vaste en mobiele snelheidscamera's in Engeland meldt positieve resultaten voor toezicht op rijsnelheid (Gains et al. 2003):

- een vermindering van gemiddelde rijsnelheid met ongeveer 10% ofwel ongeveer 3,7 mijl/uur (ca. 6 km/uur);
- een significante 35% reductie van doden en zwaargewonden op locaties met cameratoezicht;
- een significante 4% reductie van doden en zwaargewonden in de regio's met geïntensiveerd cameratoezicht ten opzichte van de totale landelijke trend.

Op basis van deze evaluatie gaven Gains et al. de volgende aanbevelingen:

- cameratoezicht uitvoeren op locaties die bovengemiddeld veel ongevallen hebben gehad;
- de locatie waar camera's staan jaarlijks kritisch evalueren, ondersteund door gedrags- en ongevalsgegevens;
- een speciale voorlichtingsmedewerker aanstellen.

Het lijkt er sterk op dat het succes van het Engelse cameratoezicht (zowel met vaste als met mobiele camera's) te maken heeft met een mix van elementen:

- een vrij precieze en stringente benadering van de keuze van de locaties voor snelheidscamera's (zie ook § 4.4.4, Tabel 4.7, voor een overzicht van de criteria);
- een samenwerkingsverband tussen plaatselijke politie, rechterlijke macht en plaatselijk bestuur;
- een sterke nadruk op continue monitoring (snelheden, ongevallen) ten behoeve van de evaluatie en op een uitgewerkte communicatiestrategie.

Kortom, het cameratoezicht in Engeland lijkt veel meer te zijn ingebed in een helder en duidelijk uitgewerkt beleid met concrete richtlijnen voor het gebruik van camera's (plaatsing, zichtbaarheid, evaluatie, en communicatie). Dit beleid en de richtlijnen worden in Engeland uiteindelijk ook door de hoogste minister onderschreven. In Nederland is in veel mindere mate sprake van een strategie die in officieel beleid is vastgelegd.

4.4.4. De locatie van (snelheids)controles

De werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verkeerstoezicht (IBO-V) stelt in het rapport *Tijd voor toezicht* (Staal et al., 1997) dat controles, waaronder ook snelheidscontroles, vooral gericht dienen te zijn op plaatsen met evidente gevaarzetting. Dat wordt als volgt verwoord:

"Wil een verdere intensivering van de verkeershandhaving met behulp van technische constatering maatschappelijk aanvaardbaar blijven, dan dient wel bijzondere aandacht te worden besteed aan de controlelocaties. Zowel vanuit effectiviteit van de handavingsinzet met het oog op het realiseren van veiligheidsdoelstellingen, als met het oog op die aanvaardbaarheid, meent de werkgroep dat prioriteit gegeven zal moeten worden aan die locaties, waarvan op basis van ongevalsanalyses vaststaat dat zij onveilig zijn." (Staal et al., 1997, p.18).

Deze constatering lijkt goed te verdedigen, maar sommige onderzoekers menen juist dat het toezicht op rijsnelheid in sterke mate willekeurig verdeeld (gerandomiseerd) moet worden over plaatsen en tijdstippen om een zo goed mogelijk gedragseffect te bewerkstelligen. Zo pleitten Bjornskau & Elvik (1992) voor een toewijzing van handhaving volgens toeval:

"A possible solution even with manual enforcement is to allocate enforcement efforts according to chance mechanism and not according to police estimates of violation probability. By the use of a chance mechanism and an enforcement level just above the equilibrium strategy road users can be deterred altogether. This seems, we suspect, quite counterintuitive to both political authorities and police and hence, such allocation of enforcement resources is not very realistic today". (Bjornskau & Elvik, 1992, p. 518)

Ook in het review van de ETSC (1999) over verkeershandhaving wordt gesteld dat het randomiseren van controleacties over tijd en plaats zowel in theorie als praktijk goed werkt.

Een eerste probleem dat speelt bij de selectie van gevaarlijke locaties voor controle is het verschijnsel van 'regressie naar het gemiddelde'. Het is mogelijk dat er op locaties, die geselecteerd werden op basis van letsel-ongevallen, mede door toeval zoveel ongevallen gebeurden. Daarom is er een kans dat deze wegvakken in een volgende periode minder gevaarlijk zullen blijken, ook als er helemaal geen speciale maatregelen worden getroffen op deze wegvakken. Deze tendens representeert dan niet het effect van een maatregel, maar komt zuiver tot stand door de werking van het toeval: regressie naar het gemiddelde. Dit fenomeen bemoeilijkt de schatting van de effectiviteit van verkeersveiligheidsmaatregelen, zoals verkeershandhaving (Hauer, 1997; Elvik, 2002).

Een tweede probleem dat speelt bij de selectie van gevaarlijke locaties is het zogeheten 'verdunningseffect'. Ongevallen waarbij slachtoffers (doden of gewonden) zijn te betreuren, vinden meestal gespreid over het wegennet plaats. Snoeren & Hesselink (1996) constateren dat het aantal locaties met veel ongevallen gestaag afneemt. Zij menen dat bij de aanpak van verkeersonveiligheid en de keuze van te nemen maatregelen niet meer volstaan kan worden met selectie van locaties op basis van het absolute aantal ongevallen.

In de praktijk wordt snelheidshandhaving eerder opgezet volgens de eerste benadering (op bovengemiddeld gevaarlijke locaties) dan volgens de tweede benadering (randomisering over tijd en plaats ongeacht overtredings- en ongevalsniveau). Volgens de eerste benadering zijn in Engeland precieze criteria opgesteld voor de plaatsing van vaste of mobiele snelheidscamera's op wegvakken en kruispunten. *Tabel 4.7* geeft deze criteria weer.

Criteria	Vaste camera	Mobiele camera	Digitale camera	Roodlichtcamera
Lengte van wegvak	Tussen 400-1500 meter	Tussen 400-3000 meter	Tussen 3000-10000 meter	50 meter
Aantal doden/ernstig gewonden	≥ 4 per km in de laatste drie jaar	≥ 2 per km in de laatste drie jaar	≥ 5 per km in de laatste drie jaar langs en wegvak van minimaal 3 km. ≥ 4 per km in de laatste drie jaar langs elke opeenvolgende km	2 op kruising in laatste drie jaar
Aantal letsel-ongevallen	≥ 8 per km in de laatste drie jaar	≥ 4 per km in de laatste drie jaar	≥ 10 per km in de laatste drie jaar (minimaal 3 km) ≥ 8 per km in de laatste drie jaar op opeenvolgende kilometers	≥ 4 op kruising (lus/minus 50 meter)
Oorzakelijke factoren	Locaties waar ongevallen gebeuren die niet veel met snelheid te maken hebben worden uit de selectie weggelaten.			Door rood licht rijden moet een aantoonbare oorzakelijke factor zijn
85e percentiel snelheid	85 ^{ste} percentiel snelheid is tenminste 10% boven de snelheidslimiet+marge van 2 mijl (3,2 km) voor vrij rijdend verkeer (niet spitsverkeer)			-
Percentage overtreders	Tenminste 20% van de bestuurders overschrijdt de snelheidslimiet			-
Locatiekenmerken geschikt voor controletype	Het laden en uitladen van de camera kan veilig gebeuren	De locatie voor mobiel toezicht is gemakkelijk bereikbaar en er is ruimte voor de uitvoering van toezicht op een zichtbare en veilige manier	Het laden en uitladen van de camera kan veilig gebeuren	Het laden en uitladen van de camera kan veilig gebeuren
Verdeling van ongevallen	Ongevallen liggen dicht bij elkaar langs een wegvak of nabij een kruising	Ongevallen zijn meer evenredig verdeeld langs een route	Een hoge dichtheid van ongevallen evenredig verdeeld langs een wegvak	Ongevallen zijn sterk geconcentreerd bij de kruising (met lichtregeling)
Geen infrastructurele maatregelen mogelijk	Een gekwalificeerde ingenieur heeft ter plekke een schouw verricht en er zijn geen duidelijke, uitvoerbare maatregelen om de verkeersveiligheid op het wegvak te verbeteren			
Zichtbaarheid camera	Camera's zijn duidelijk door borden aangegeven en goed zichtbaar volgens richtlijnen van het Ministerie van Transport			

Tabel 4.7. *Criteria voor selectie van locaties voor cameratoezicht in Engeland (Gains et al., 2003).*

4.5. Leren van ervaringen en feedback

Voor een deel wordt de uitvoering van verkeershandhaving gestuurd vanuit taakstellingen die beschreven worden in bijvoorbeeld regionale handhavingsplannen of speciale projectplannen. Deze taakstellingen zijn veelal van globale aard en laten nog de nodige ruimte voor variatie in aanpak van opzet van de handavingscontroles. Politieagenten zelf hebben de nodige vrijheid om controles naar eigen inzicht in te vullen. Van belang is dat met die vrijheid ook goed wordt omgegaan en dat er ook lessen worden getrokken uit de gevarieerde werkwijzen die mogelijk zijn.

In de regionale verkeershandhavingsteams wordt er op systematische wijze geleerd van ervaringen. De verkeershandhaving in de regiotteams is opgezet volgens een planmatige werkwijze (Popkema, 2004a). Kenmerk van deze methode is dat 'de ingreep' en het effect worden gemonitord: in het registratiesysteem WISH (Web-based Informatie Systeem Handhaving) wordt geregistreerd wat de teams doen, en via perceptieonderzoek en de metingen van effecten (snelheidsmeetlussen, onderzoek Rijden Onder Invloed, Helmonderzoek, Beveiligingsmiddelenonderzoek) wordt bijgehouden of het gedrag in de gewenste richting verandert. Als de handhaving niet leidt tot het gewenste effect, dan wordt de verdeling van de inzet bijgesteld, voor zover daarvoor ruimte is binnen de gestelde kaders. Op basis van wetenschappelijke kennis en ervaringen uit de praktijk heeft het BVOM inmiddels controleprofielen opgesteld voor controles op alcohol en helmgebruik, en snelheidscontroles met lasergun (zie *Bijlage 1*).

Waddams (2002) beschrijft de organisatorische en bestuurlijke achtergronden van de uitbreiding van het cameratoezicht op rijsnelheid in Engeland. Hij benadrukt het grote belang van leren van fouten en ervaringen. Waddams noemt de volgende ervaringslessen van Engelse camerahandhavingsprojecten:

- Stel duidelijke richtlijnen op voor de selectie van locaties voor snelheidscamera's.
- Zorg dat er toezicht is op plekken met de grootste ongevallendichtheid en het grootste snelheidsprobleem.
- Zorg voor toegewijde project- en communicatiemanagers.
- Zorg voor een effectieve interne communicatiestrategie.
- Zorg voor een open communicatie naar het publiek.
- Zorg dat de uitvoering van het toezicht vanaf de start goed loopt (en deel je ervaringen met best practice met anderen).
- Zet veel capaciteit in om overtreders die niet betalen op te sporen.
- Zorg ervoor dat betrokken afdelingen van verschillende ministeries met elkaar overleggen.
- Zet een duidelijk beleid neer wat betreft zichtbaarheid en opvallendheid van de camera's.

Waddams benadrukt dat de regels voor het kiezen van gevaarlijke plekken en routes regelmatig geëvalueerd dienen te worden en indien nodig, bijgesteld.

Ook in Nederland wordt lering getrokken uit ervaringen en feedback. Zo heeft het BVOM in de periode 2001-2002 de aansturing van de verkeershandhaving en de communicatie met de burger op een aantal punten

bijgesteld op grond van de ervaringen met de regionale handhavingsplannen tot dan toe (zie § 3.2).

Over het algemeen bestaat overigens wel de sterke neiging om te leren van de successen en veel minder van dat wat er mis ging. Toch is dat laatste minstens zo leerzaam. Indien een handhavingsproject niet voldoet aan de verwachtingen is dat niet zo erg zolang dat maar in een vroegtijdig stadium geconstateerd wordt en kan worden bijgesteld.

4.6. Communicatie met het publiek

Vanuit de overheid of handhavingsinstantie gestuurde communicatie over verkeershandhaving is nodig om de effectiviteit van de verkeershandhaving te ondersteunen. Communicatie met het grote publiek dient ertoe bij te dragen dat er meer begrip ontstaat voor het belang van regel naleving en dat weggebruikers zich bewuster worden van de kans op een bekeuring. Bij communicatie kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de van overheidswege planmatige communicatie in de vorm van persberichten en voorlichtingscampagnes en anderzijds de spontanere, ongeregelde communicatie over een onderwerp die voortkomt uit de beweging van verschillende maatschappelijke krachten (de zogeheten 'vrije publiciteit').

De kennis over de rol van communicatie over handhaving is onder andere neergelegd in de *Handleiding Handhaving* (AVV, 1995) en de *Handleiding Handhavingscommunicatie* (Heijke Marketing en Communicatie Consultants, 1997). Verder geven ook de SWOV-rapporten *Snelheidsbeïnvloeding door voorlichting* (Wittink & Levelt, 1994) en *Voorlichting als instrument voor beïnvloeding van vervoers- en verkeersgedrag* (Wittink, 1993) inzicht in de verschillende mogelijkheden voor voorlichting op het terrein van snelheid en verkeersgedrag.

Wat betreft de vrije publiciteit over verkeershandhaving kunnen we in een typische communicatiemetafoor stellen dat er de afgelopen jaren nogal wat 'ruis' op de lijn heeft gezeten, en dat die er nog steeds zit. Verschillende hoogwaardigheidsbekleders in het land vinden het nodig, om in het openbaar uiting te geven aan hun persoonlijke ongenoegen met snelheidscontroles. In verschillende krantenartikelen wordt de relatie tussen verkeershandhaving en financiële opbrengsten sterker benadrukt dan de relatie met verkeersveiligheid. Al jaren zingt hardnekkig het misverstand rond dat weggebruikers bekeurd worden voor 2 à 3 km/uur te hard rijden, terwijl de marges van de meetapparatuur en de correctiemarges bijna altijd overtredingen van minimaal 6 of 7 km/uur vaststellen. Het feit dat deze 'ruis op de lijn' er al jaren is, geeft ook aan dat de planmatige communicatie over het onderwerp onvoldoende uit de verf is gekomen en onvoldoende helderheid heeft verschaft om deze 'ruis' weg te nemen.

Vanuit de psychologie en de leer van de massacommunicatie zijn inmiddels ook verschillende mechanismen bekend waarmee in de opzet en de inhoud van communicatie met burgers rekening is te houden. We noemen:

- Mensen neigen ertoe onrealistisch optimistisch te zijn over hun vaardigheden om gevaar en risico's te vermijden of het hoofd te bieden. Voorlichtingsinformatie die bedreigend is voor het gevoel van persoonlijke onkwetsbaarheid zal worden genegeerd, als onbetrouwbaar

- of onbelangrijk worden afgedaan of worden 'weg verklaard' (Velthuisen, 1996).
- Mensen betrekken algemene statistische kansen niet snel op eigen gedrag. Veel weggebruikers hebben het idee dat ze een ongeval kunnen vermijden en leggen daarom informatie over de relatie tussen gedrag en ongevalskans ook gemakkelijk naast zich neer. Met andere woorden: bij het tot stand komen van een persoonlijk risico-oordeel betreft men eigen ervaringen, bijvoorbeeld dat men zelf erg goed rijdt, nog nooit een ongeluk heeft gehad en altijd een gordel omdoet. Gevolg is dat algemene risico-informatie, zoals die door mediaberichten wordt gegeven, wel relevant wordt bevonden voor anderen, maar niet voor de persoon zelf. (Tyler & Cook, 1984; Velthuisen, 1996).
 - Wanneer personen zich door de voorlichtingsboodschap te veel betutteld vinden of zich aangetast voelen in hun persoonlijke keuzevrijheid, kan dit leiden tot psychologisch verzet (reactantie) tegen de inhoud van de boodschap (Tertoolen, 1994) .
 - Sommige risico's waarop in voorlichting wordt gewezen, worden door mensen bewust geaccepteerd (Wildervanck, 1988).
 - Wanneer er sprake is van ingesleten gedragsroutines is het voor mensen zeer moeilijk om hun gedrag op eigen kracht (zonder speciale hulpmiddelen of pressie van buitenaf) te wijzigen, ook al zouden ze dat wel willen (Goldenbeld, Levelt & Heidstra, 2000).

Tijdens de workshop over verkeershandhaving in juni 2002 werd vastgesteld dat het opmerkelijk was dat er over het speerpunt snelheid zo weinig voorlichtingscampagnes zijn geweest in de periode 1990-2002. Tijdens deze workshop werd door een vertegenwoordiger van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aangegeven, dat de door deskundigen verwachte effectiviteit van dergelijke voorlichting gering is. Dit is een voorbeeld van een vicieuze cirkel. Communicatie die bedoeld is om een gebrek aan draagvlak te veranderen, blijft achterwege juist omdat vanwege een gebrek aan draagvlak weinig effect van de communicatie wordt verwacht.

Zoals in de workshop is gesteld zou communicatie over snelheid en snelheidshandhaving deels moeten berusten op argumentenvoorlichting. Daarbij zou volgens deskundigen niet enkel de nadruk moeten liggen op verhoging van de subjectieve pakkans, maar minstens zoveel nadruk op het vergroten van draagvlak voor de verkeersregel en voor controles, en op het belang van mogelijke onveiligheidsgevoelens bij overtreding van de regel (Berkhout, 2001; Popkema, 2004b).

Ten aanzien van hoe het voorlichtingsbeleid over verkeersveiligheid gestalte gaat krijgen in de periode 2003-2007 kunnen we verwijzen naar een artikel van Tamis (2004), waarin het voorlichtingsbeleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in de periode 2003-2007 (Meerjaren Programma Campagnes Verkeersveiligheid, afgekort MPCV) beschreven wordt. In de periode 2003-2007 zal in de landelijke voorlichtingscampagnes worden ingezet op vier speerpunten: het gebruik van beveiligingsmiddelen in de auto (gordels en kinderzitjes), het gebruik van fietsverlichting en -reflectie, rijden onder invloed, en als agressief ervaren gedrag. De rode draad in deze thema's wordt gevormd door een aantal vaste stijlelementen: de centrale slogan 'Daar kun je mee thuis komen', het logo met de THUIS-mat, de kleurencombinatie zwart-geel en het lettertype. De functionele koppeling tussen preventie en repressie enerzijds en tussen landelijke en regionale

communicatie anderzijds komt terug in de werkdefinitie die in het MPCV voor campagnes wordt gehanteerd: "gelijktijdige en inhoudelijk afgestemde inzet van landelijke massamediale voorlichting, handhaving en decentrale acties in een afgebakende periode".

In aanvulling op de gekozen speerpunten werd van diverse kanten aangedrongen op een intensievere publiekscommunicatie ter ondersteuning van de snelheidshandhaving. In overleg tussen de Ministeries van VenW, Justitie en BZK werd gekozen voor een gedifferentieerde aanpak per wegtype, waarbij de focus wordt gericht op het onderliggende wegennet. De primaire verantwoordelijkheid voor de snelhedencommunicatie is neergelegd bij de regionale wegbeheerders (gemeenten, provincies en waterschappen). Zij zullen daarbij vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat worden ondersteund met advisering en uitwerking van materialen - waar mogelijk op basis van de 'Thuiskomen'-lijn. Dit heeft inmiddels geresulteerd in de ontwikkeling van een toolkit voor lokale voorlichting over snelheidsgedrag in 30 km/uur-gebieden. Op 7 april 2004 is hiervoor in samenwerking met het ROV Utrecht een pilot gestart.

Over het algemeen is snelheidsgedrag moeilijk te beïnvloeden. Evaluaties van voorlichtingscampagnes over snelheid laten nogal eens een mix van gunstige en minder gunstige resultaten zien. Recent werd gerapporteerd over een wetenschappelijke evaluatie van de 'Foolsspeed' massamedia-campagne in Schotland (Stead et al., 2002). Deze in 1998 gestarte campagne had tot doel om de hoge rijsnelheden op Schotse wegen terug te dringen. De campagne was gericht op de algemene populatie van automobilisten. Een speciale subgroep binnen de campagne waren 25- tot 44-jarige mannen uit specifieke sociale milieus. Er werden drie tv-spots ontworpen: één spot was speciaal bedoeld om attituden ten aanzien van rijsnelheden te beïnvloeden, een andere spot was gericht op sociaal normbesef inzake rijsnelheid en een derde spot was gericht op de beïnvloeding van de overtuiging dat men effectief weerstand kan bieden aan externe prikkels om sneller te gaan rijden. Het bleek dat deze campagne de attituden jegens rijsnelheid in gunstige zin had beïnvloed en dat met name ook bestuurders die zelf vaak hard reden zich aangesproken voelden door de campagne en zich geprikkeld voelden om zich te bezinnen op hun eigen rijgedrag. Er kon echter niet worden vastgesteld dat de campagne ook effecten had op het normbesef van bestuurders, of op de overtuiging van bestuurders dat ze prikkels om sneller te gaan rijden konden weerstaan. De campagne was dus succesvol in het bereiken van positievere attituden op het terrein van rijsnelheid, maar minder succesvol in het veranderen van persoonlijke normen en van ideeën over persoonlijke controle over gedrag.

Gegeven het feit dat snelheidsgedrag vaak een ingesleten gewoonte is zullen mensen veel minder bereid zijn om aan te geven dat ze hun gedrag ook zullen wijzigen. Een in 2001 geëvalueerde voorlichtingscampagne over te snel rijden in 30 km/uur-gebieden in de gemeente Soest illustreert dit nog eens (Feenstra & Götz, 2002). De campagne bevatte verschillende elementen die aan de campagne een grote plaatselijke bekendheid gaven en die ook positief gewaardeerd werden. (De elementen waren persbijeenkomsten, een posteractie, en snelheidshandhaving met als keuze voor overtreders: een boete of een gesprek met schoolkinderen over het probleemgedrag.) Desondanks bleek er van voor- tot nameting geen merkbare verbetering in de gerapporteerde gedragsintentie om zich altijd

aan de 30 km/uur-limiet te houden. Gegeven de veelal zwakke effecten van voorlichting op feitelijk gedrag is te verwachten dat personen zich niet sterk willen committeren aan gedragsverandering.

Goldenbeld & Wisman (2004) onderzochten de effecten van een voorlichtingsfolder over 60 km/uur-gebieden op de attituden ten aanzien van 60 km/uur-gebieden en de intentie tot het naleven van de 60 km/uur-limiet. Bij de mannelijke automobilisten maakte het wel of niet lezen van de folder geen enkel verschil uit voor hun intentie om zich te houden aan de 60 km/uur-limiet. Bij de vrouwelijke automobilisten leidde de folder zelfs tot een averechts effect, namelijk juist een zwakkere intentie om zich aan de limiet te houden.

4.7. Conclusies

De kwaliteit van verkeershandhaving wordt bepaald door zes determinanten:

1. het wettelijk kader (wetgeving en OM-richtlijnen voor opsporing, betrapting en afhandeling) ;
2. de prioritering op landelijk en regionaal niveau;
3. de organisatie van de samenwerking tussen verschillende organisaties;
4. de keuze voor de inzet van (een combinatie) van methoden van toezicht;
5. de mate waarin tijdens uitvoering geleerd wordt van feedback van gegevens, onderzoek en publiek;
6. de manier waarop met het publiek wordt gecommuniceerd over de verkeerscontroles.

De wetgeving bepaalt wat er gehandhaafd moet worden en legt de bevoegdheden van de politie bij handhavingsactiviteiten vast. De prioritering bepaalt de keuze van speerpunten voor handhaving en legt de juiste regionale accenten. Een effectief handhavingsbeleid is alleen mogelijk als verschillende betrokken organisaties en instanties onderling samenwerken. Meer op uitvoeringsniveau is er de keuze voor de effectiefste methode van toezicht en het daarbij leren van ervaringen en feedback uit de praktijk en de manier waarop men met het grote publiek communiceert over doel, opzet en resultaat van de handhavingsactiviteiten.

Verschillende nationale en internationale projecten en onderzoeken hebben zich over een of een aantal van deze determinanten gebogen. Een aantal van de uitkomsten en resultaten zijn in dit hoofdstuk gepresenteerd.

5. Een onderzoeksagenda voor verkeershandhaving

De vraag wat met verkeershandhaving nu eigenlijk bereikt kan of moet worden en hoe we dat kunnen realiseren, is een terugkerend onderwerp in politiek en beleid. De verkeershandhaving vindt plaats in een moderne maatschappij die relatief snel verandert qua omgeving, techniek, leefstijlen en normen en waarden. De politieorganisatie zelf moet ook constant op die veranderingen anticiperen en reageren door veranderingen in de eigen organisatie aan te brengen en door haar aanbod van diensten te wijzigen. Steeds meer worden de activiteiten van de politie ook gestuurd door ontwikkelingen aan de vraagkant van de maatschappij. De burgers willen iets, de politiek pikt dat signaal op en accentueert het nog eens en de politie moet uiteindelijk tegemoet komen aan het burgerlijk signaal, al dan niet gefilterd of bijgekleurd vanuit de politiek.

Het voorgaande betekent dat regelmatig serieus nagedacht moet worden over de verworvenheden en mogelijke tekortkomingen in de handhaving van verkeersregels. In het verleden behaalde successen geven daarbij geen garantie voor de toekomst. Terecht moet de verkeershandhaving zich om de zoveel tijd bewijzen met nieuwe goede resultaten.

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvragen die op dit moment bestaan en die als agenda kunnen dienen voor organisaties die zich op het terrein van verkeershandhaving bewegen. Deze vragen naar nieuwe of beter onderbouwde kennis richten zich op de drie niveaus waarop beslissingen worden genomen:

1. het operationele niveau, dat beslissingen betreft over feitelijke uitvoering van controles langs de weg;
2. het tactische niveau, dat beslissingen betreft over de verdeling van middelen en menskracht over tijd en plaats;
3. het strategische niveau, dat beslissingen betreft over prioritering en randvoorwaarden voor onderliggende niveaus.

Tabel 5.1 geeft voorbeelden van onderzoeksvragen op elk van deze niveaus.

Domein van kennis	Voorbeeldvragen
Operationeel niveau (uitvoering op straat; tijdsperspectief vaak enkele uren)	<ul style="list-style-type: none"> - Waar wordt een flitspaal geplaatst? - Hoe wordt een flitspaal geplaatst (met/zonder vooraankondiging)? - Hoe richt je een grootscheepse alcoholcontrole in? - Hoe richt je alcoholcontroles zo efficiënt mogelijk in? (mix aselect/selectief; teamomvang, taakverdeling, keuze van dagen, tijdstippen en locaties)? - Hoe richt je zo effectief mogelijk een staandehouding bij een snelheidscontrole in? - Wat moet de afstand tussen radarauto en waarschuwingsbord zijn?
Tactisch niveau (tijdsperspectief vaak een of meer maanden)	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe verdeel je snelheidscontroles over tijd en plaats? - Hoe verander je de inzet van controles over tijd en plaats op basis van nieuwe informatie? - Hoe regel je interne voorlichting en communicatie? - Hoe stippel je zo goed mogelijk een voorlichtingsstrategie uit?
Strategisch niveau (tijdsperspectief vaak verscheidene jaren)	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe bepaal je optimale wettelijke en financiële randvoorwaarden en realistische doelstellingen? - Welke prestatie-eisen zijn wel of niet realistisch/zinvol? - Welke prestatie-eisen zijn wel of niet werkbaar? - Welke bestuurlijke organisaties krijgen naast de politie bevoegdheden op het terrein van verkeershandhaving? - Wat is de maximale potentie van verkeershandhaving en voorlichting en hoe verhoudt die zich tot andere verkeers- veiligheidsmaatregelen?

Tabel 5.1. Voorbeelden van onderzoeksvragen over verkeershandhaving op verschillende niveaus.

5.1. Strategisch niveau

Onderzoeksvragen op strategisch niveau betreffen de meerjarige wettelijke en organisatorische randvoorwaarden die een goed functioneren van verkeershandhaving moeten garanderen. Recent zijn met name de nieuwe prestatiecontracten tussen OM en politie een onderwerp van discussie (onder andere Van der Meulen, 2004). Ten aanzien van verkeershandhaving is het zeer de vraag of de afspraken alleen over aantallen controle-uren en aantallen processen-verbaal moeten gaan. Daarbij kunnen terecht kritische kanttekeningen worden geplaatst, aangezien aantallen processen-verbaal geen goede indicator zijn van de volledige kwaliteit van het uitgevoerde verkeerstoezicht (Goldenbeld, 1997; Van der Meulen, 2004). Op z'n minst zouden ook aanvullende indicatoren zoals gedragsmetingen en, op langere termijn, ongevallengegevens in de afspraken betrokken moeten worden.

5.2. Tactisch niveau

Een belangrijke vraag voor tactische beslissingen is hoe we de kwaliteit en effectiviteit van verschillende vormen en omvang van handavings-inspanningen zo goed mogelijk kunnen kwantificeren. Goede, effectieve vormen van verkeershandhaving moeten uiteindelijk een effect hebben op verkeersveiligheid en daarop ook worden 'afgerekend'. Maar die afrekening moet dan wel objectief en betrouwbaar geschieden, en niet op basis van min of meer 'toevallige' of 'algemene' ontwikkelingen in de verkeersveiligheid. Aangezien er meer factoren de verkeersveiligheid bepalen dan enkel

verkeershandhaving, is het niet zo eenvoudig om de effecten van handhaving uit de jaarlijkse, algemene ongevalgegevens af te leiden. Goed opgezet wetenschappelijk onderzoek maakt gebruik van gegevens over een langere periode en van wegen of tijdstippen die kunnen dienen als referentie onder neutrale condities. Zo kan het beste onderscheid worden gemaakt tussen toevallige ontwikkelingen en ontwikkelingen die samenhangen met feitelijke handhavingsinspanningen (Goldenbeld et al., 2004).

Behalve kennis over effecten op de verkeersveiligheid is vaak ook specifieke kennis gewenst over de elementen van het toezichtprogramma, die goed hebben gewerkt. Voor een completer inzicht in de feitelijke werking van verkeershandhaving en het tussentijds bijsturen van de handhavingsinspanningen is het daarom wenselijk om verschillende signalen over de werkzaamheid van handhaving naast elkaar te zetten:

- gegevens over geobserveerde gedragsveranderingen (gewenste én ongewenste);
- gegevens over gerapporteerde ervaringen en meningen van weggebruikers;
- wensen en klachten van burgers en actiegroepen ten aanzien van de verkeershandhaving.

Wanneer in verschillende politieregio's gebruik wordt gemaakt van verschillende toezichtstrategieën, zouden we de effecten met elkaar willen kunnen vergelijken. Voor een dergelijke vergelijking zouden de verkeersveiligheidseffecten in onderzoek moeten worden afgezet tegen een gemeenschappelijke indicator van de vorm en omvang van de handhaving. In het verlengde van een dergelijk onderzoek kan een kosten-batenanalyse van de verschillende handhavingsstrategieën worden uitgevoerd.

Voor de opzet van nieuw onderzoek is er een aantal specifieke aandachtspunten.

Een belangrijk element bij onderzoek naar de effectiviteit van verschillende handhavingsstrategieën is de mogelijke rol van gedragsadaptatie of ongevalsmigratie. Totnogtoe is niet of nauwelijks onderzocht of er een toename van snelheid en/of ongevallen is op locaties die op enige afstand van controlepunten liggen, veroorzaakt door bestuurders die hier weer 'wat tijd willen inhalen'. Evenmin is onderzoek gedaan naar het omgekeerde, namelijk dat snelheid en ongevallen juist ook afnemen op andere wegen dan de toezichtwegen als gevolg van uitstralingseffecten.

Verder bestaat er behoefte aan kennis over het rendement van snelheidscontroles in samenhang met het type weg en andere wegkenmerken. Het idee is dat op sommige wegen het rendement van handhaving aanzienlijk kan worden vergroot als er eerst een aantal relatief kleine infrastructurele ingrepen wordt gedaan. Het rendement is daarbij de verwachte afname van het percentage overtreders afgezet tegen de uren inspanning. Op dit moment ontwikkelt Traffic Test in opdracht van het BVOM en AVV een zogenoemd Wegen Assessment Instrument (WAI). Hiermee kan de politie in samenwerking met de wegbeheerder bepalen in welke mate (een combinatie van) specifieke vormen van politietoezicht en infrastructurele maatregelen bijdragen aan de beoogde snelheidsreductie.

Ook op het gebied van communicatie met het publiek bestaat nog een aantal onderzoeksvragen. In de eerste plaats is de vraag of en op welke

wijze we met burgers in het land kunnen communiceren over het doel en het nut van verkeershandhaving en dan met name over snelheidshandhaving. Communicatie met de burgers lijkt op dit punt noodzakelijk, aangezien het draagvlak voor snelheidshandhaving minder groot is dan dat voor handhaving op andere speerpunten, en dit draagvlak zich ook wat minder gunstig lijkt te ontwikkelen. Tegelijkertijd echter, komen voorlichtingsexperts tot de conclusie, dat precies om die redenen communicatie over snelheid 'lastig' is en waarschijnlijk weinig effect zal sorteren. Communicatie over de relatie tussen rijsnelheid en ongevallen dient gebruik te maken van aansprekende voorbeelden, waardoor weggebruikers het idee krijgen dat dit hen ook kan overkomen.

Een tweede vraag op het gebied van communicatie is hoe precies concrete handhavingsacties moeten worden aangekondigd. Er bestaat wel overeenstemming over het feit dat verkeershandhaving alleen zinvol is, als weggebruikers ook weten dat er gehandhaafd wordt. Wanneer we willen dat handhaving preventief werkt zullen de activiteiten van tevoren moeten worden aangekondigd. Wanneer de politie heel specifiek is in haar aankondigingen, in de zin dat tijd en plaats van verkeerscontroles exact bekend worden gemaakt, dan zal het gedragseffect op die betreffende plaats en tijd ook relatief groot zijn. Op andere plaatsen en tijden zal er echter maar een heel beperkt effect zijn. Wanneer de aankondiging minder specifiek is, zal het effect zich wat meer uitspreiden over plaatsen en tijden: overal een beetje. De vraag is hoe specifiek de aankondiging van handhavingsactiviteiten moet zijn om een maximaal effect te verkrijgen. Deze vraag zou in een serie praktijkexperimenten kunnen worden beantwoord.

5.3. Operationeel niveau

Op operationeel niveau gaat het met name om zeer concrete vragen over de uitvoering van verschillende typen controles langs de weg en de plaatsing van ondersteunende borden. Er is in Nederland wel veel kennis beschikbaar over een efficiënte uitvoering van verschillende typen controles (snelheid, alcohol, gordel, bromfiets). Deze kennis is echter wel wat verbrokkeld over verschillende organisaties (KLPD, Politieacademie, BVOM, SWOV, intranetsite van de politie) en de meest actuele kennis is niet altijd goed toegankelijk. De *Handleiding Handhaving* (AVV, 1995) die deze verbrokkelde informatie bij elkaar probeert te brengen, is inmiddels alweer bijna tien jaar oud. Het gaat er dus niet alleen om veel nieuwe kennis te verwerven, maar ook om de bestaande kennis beter toegankelijk te maken. De belangrijkste vraag is wellicht hoe de bestaande kennis zo efficiënt mogelijk overgebracht kan worden op de personen die leiding moeten geven aan controleteams langs de weg. Enerzijds kan de politieorganisatie daartoe zelf het voortouw nemen door speciale workshops of seminars over specifieke controlevormen/ controletypes te organiseren. Anderzijds kan zeker ook gedacht worden aan de ontsluiting van de verzamelde kennis via nieuwe wegen zoals het internet, cd-rom, een foto- of illustratieboek.

5.4. Conclusies

Vatten we de voorgaande overwegingen samen, dan lijkt betere kennis nodig over:

- gegevens die een indicatie kunnen geven van het rendement van de verkeershandhaving;
- de wijze waarop handhavingsstrategieën zo goed mogelijk zijn af te stemmen op de plaatselijke verkeerssituatie;
- de wijze waarop toezicht op rijsnelheid zo goed mogelijk te combineren is met voorlichting en communicatie.

Er is meer zicht nodig op de feitelijke kwaliteit van verkeershandhaving, ook vanwege toekomstige onderhandelingen tussen OM en politie waarin het begrip 'prestatienorm' handen en voeten zal moeten krijgen. De gegevens die nu in de regionale handhavingsplannen worden bijgehouden over controles kunnen zouden bijvoorbeeld bewerkt kunnen worden tot kwaliteits-indicatoren of kwaliteitsnormen. Om tot deze kennis te geraken is intensieve samenwerking tussen politie, OM en onderzoeksorganisaties nodig.

Minstens even belangrijk is de vraag hoe we de bestaande kennis bij de gebruikers kunnen brengen. De nationale en internationale rapporten die in dit rapport worden genoemd bevatten belangrijke informatie en richtlijnen voor verkeershandhaving, maar projectleiders van verkeershandhavingsprojecten hebben vaak niet de tijd om antwoorden op hun specifieke vragen te zoeken in de vele, soms ondoorzichtige vakliteratuur op dit terrein. Dat betekent dat er nagedacht moet worden over een informatiesysteem waarin projectleiders snel en gemakkelijk informatie kunnen vinden die voor hen belangrijk is.

In concreto zou gewerkt kunnen worden aan een update van de *Handleiding Handhaving* uit 1995, zowel op papier als in elektronische vorm met goede zoekfuncties. Hierin moet de beschikbare kennis zo geordend en georganiseerd zijn dat deze gemakkelijk te raadplegen is door beslissers op verschillende niveaus. Een mogelijk ordeningskader voor de kennis is het onderscheid tussen het strategische, tactische en operationele niveau.

6. Slotbeschouwing

In dit rapport is beschreven via welke mechanismen verkeershandhaving kan bijdragen aan gedragsverandering en daarmee aan de verkeersveiligheid, en is een overzicht gegeven van een aantal belangrijke ontwikkelingen in Nederland op het gebied van handhaving. Verder is geïnventariseerd welke kennis er is om handhaving zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten en welke vragen er op dit vlak nog beantwoord moeten worden. In deze epiloog willen we meer algemeen beschouwend nog eens een balans opmaken van wat we nu wel en niet weten over verkeershandhaving, vooral ook van de mogelijkheden om de kwaliteit en effectiviteit van de verkeershandhaving in Nederland te optimaliseren.

6.1. Verkeershandhaving in Nederland

Vanaf begin jaren zeventig tot en met de jaren negentig is de verkeersonveiligheid in belangrijke mate afgenomen. Verschillende maatregelen hebben daaraan bijgedragen, waaronder ook een geïntensiverde en verbeterde verkeershandhaving, die zich richt op specifieke speerpunten zoals snelheid, rijden onder invloed en gordelgebruik.

Een systeem van verkeershandhaving is primair bedoeld om op een grote groep van weggebruikers een bepaalde druk uit te oefenen om zich aan belangrijke verkeersregels te houden. Het onderliggende mechanisme van die druk is de verwachting bij weggebruikers dat ze voor een overtreding bestraft kunnen worden. We weten op basis van verschillende enquêtes dat Nederlandse weggebruikers beseffen dat er regelmatig op snelheid en rijden onder invloed wordt gecontroleerd. Tevens weten we uit zowel gedrags- als enquêtegegevens dat een deel van de weggebruikers het eigen rijgedrag ook aanpast in reactie op deze waarneming. Verkeershandhaving in Nederland doet dus tot op zekere hoogte wat het beoogt te doen.

In de periode 1998-2002 werd het verkeerstoezicht in Nederland geïntensiveerd. Daarbij lag een zwaar accent op cameratoezicht op rijnsnelheden, maar ook andere speerpunten van gedrag werden geïntensiveerd, waaronder het toezicht op gordelgebruik. Enerzijds wordt er door de Nederlandse automobilisten veel geklaagd over met name de snelheidscontroles, maar tegelijkertijd komen er vanuit gemeenten en de bevolking ook juist veel verzoeken voor (extra) snelheidscontroles.

In EU-perspectief is de kwaliteit van de Nederlandse verkeershandhaving zeker niet slecht te noemen. Dit komt door belangrijke typerende elementen zoals aselecte alcoholcontroles, een planmatige opzet van regiobrede projecten en het bijhouden van controlegegevens voor evaluatie, de aansprakelijkheid van de kentekenhouder, en het handhaven op een beperkt aantal voor veiligheid relevante speerpunten.

Echter, in het verleden behaalde successen bieden geen garantie voor de toekomst. Het zou daarom gemakzuchtig zijn om nu te concluderen dat het kennelijk wel allemaal goed zit met de verkeershandhaving in Nederland. Tijdens de in 2002 gehouden workshop over verkeershandhaving bleek ook dat er de nodige kritiek was op de verkeershandhaving in Nederland. Een

aantal van deze 'problemen' rondom handhaving worden in de volgende paragrafen besproken.

6.2. Communicatie met de burger

Enkele kritische volgers van het huidige handhavingsbeleid merken op dat met name op het terrein van snelheidstoezicht de relatie tussen gevaar en plek en tijdstip van controle niet altijd duidelijk is voor de burgers die met de controles worden geconfronteerd. Voor een belangrijk deel ligt het antwoord op deze kritiek in een betere communicatie met de burger waardoor meer inzicht wordt verschaft in de rol van rijsnelheid en ander verkeersgedrag bij het ontstaan van ongevallen, en met name dus ook uitleg over de gevaren van snelheid in de buurt van locaties waar men controleert.

Uit de massaliteit van de overtredingen kan worden afgeleid dat veel weggebruikers de huidige limieten niet vinden passen bij hun eigen ervaring van wat een veilige snelheid is op de betreffende weg. Deze twijfels over de functionaliteit van het huidige limietenstelsel fungeren als hinderlijk ruis op de lijn van de communicatie. Tegen deze achtergrond is het van groot belang dat het snelheidstoezicht in Nederland zo veel mogelijk wordt geconcentreerd op routes of wegen waarbij de relatie tussen snelheid en ongevallen onomstotelijk vaststaat. Want alleen dan is de inzet van geïntensiverde handhaving aan de burgers goed uit te leggen.

In principe wordt nu al vaak gekozen voor wegen of routes waar er een duidelijke relatie is tussen snelheid en ongevallen. De indruk is wel dat wegbeheerders nu een zekere vrijheid hebben om wegen aan te wijzen als gevaarlijke wegen die voor handhaving in aanmerking komen. De vraag is echter of je die keuzes niet veel sterker moet binden aan expliciete criteria, zodat het aan het grote publiek duidelijk uit te leggen is waarom op deze weg en op deze locaties gecontroleerd wordt. Ook over de zichtbaarheid van controles en over de aankondiging van controles zouden duidelijker criteria kunnen worden gesteld dan nu het geval is - ook weer met het oog op een duidelijke communicatie met het publiek. In Engeland bestaan er bijvoorbeeld gedetailleerde richtlijnen over plaatsing en zichtbaarheid van camera's, die in alle openheid aan het publiek worden gemeld en die jaarlijks aan evaluatie onderhevig zijn. Deze operationele richtlijnen worden uiteindelijk op het hoogste ministeriële niveau geaccordeerd. In Nederland worden de toezichtlocaties wellicht ook met de nodige zorg uitgekozen, maar is er hierbij toch meer vrijheid van handelen.

Criteria voor de locatiekeuze, en voor de zichtbaarheid en aankondiging van de controles zouden ook kunnen worden getoetst aan het oordeel van belangenorganisaties zoals de ANWB. Naast een verbetering van deze criteria zou dit wellicht ook meer draagvlak voor snelheidscontroles met zich mee kunnen brengen.

Nederland kent nu bijna uitsluitend vaste snelheidslimieten. De wegbeheerder bepaalt welke vaste snelheidslimiet van toepassing is. De keuze voor een stelsel van vaste snelheidslimieten is in het verleden ook vanuit juridisch-bestuurlijke hoek bekritiseerd door Herweijer, Otte & Rothengatter (2000):

"Evenals bij de verkeerslichtenregeling is hierbij het euvel dat harder rijden dan de wettelijke snelheidslimiet toestaat niet per definitie gevaarzettend hoeft te zijn. De verkeersveiligheid is het beste gediend met het aanpassen van de snelheid aan de omstandigheden, wat in ons drukke verkeersbestel veelal zal betekenen dat langzamer moet worden gereden. De wettelijke vaste snelheidslimieten verdoezelen soms die noodzaak. Veel ongevallen ontstaan door het rijden met een snelheid die niet aan de omstandigheden is aangepast. Evenzeer is het echter waar dat op rustige tijden, bij goede licht- en weeromstandigheden en op minder gevaarzettende wegen een hogere snelheid de kans op een ongeval niet vergroot. Desondanks heeft de regelgever voor een vaste snelheidslimiet gekozen onder meer vanwege de eenvoudige handhaafbaarheid. Willekeurig welke handhavingmethode ook wordt gekozen, aldus wordt niet per definitie een verbeterde naleving van de centrale norm, het veilig aan het verkeer deelnemen, gestimuleerd." (Herweijer, Otte & Rothengatter, 2000; p. 7).

Vanuit psychologisch standpunt bekeken heeft het probleem inzake de communicatie over rijnsnelheden te maken met het idee van weggebruikers dat ze zelf relatief competent zijn. In de in § 2.2 genoemde studie van Campbell & Stradling (2002) werd gevonden dat de ontvangst van een bekeuring bij een deel van de bestuurders de reactie opriep dat ze onrechtvaardig behandeld waren. Een citaat van één van de respondenten in deze studie illustreert dit: "Deze straf was onrechtvaardig als ik naga hoe voorzichtig ik rij en de manier waarop vandaag de dag op deze weg gereden wordt". De ontvangst van een snelheidsbekeuring spoort dus niet goed met het zelfbeeld van de bestuurders als een goede, veilige rijder. De auteurs stellen voor dat als we werkelijk een duurzame, intrinsiek gemotiveerde verandering in het bestuurdersgedrag willen bewerkstelligen, we dan bestuurders moeten aansporen om nog eens goed na te denken over wat een 'goede en veilige bestuurder' inhoudt. Dit zouden we als nieuwe uitdaging moeten voorleggen aan Nederlandse communicatie-experts.

6.3. Automatisch toezicht en het ontwikkelen van intrinsieke motivatie

Een groot deel van de huidige verkeershandhaving in Nederland vindt plaats via automatisch toezicht. Dit is mede gebaseerd op het idee dat zo de objectieve pakkans aanzienlijk vergroot kan worden, hetgeen noodzakelijk is voor een gedragseffect bij veel automobilisten. De gunstige ervaringen met geautomatiseerd toezicht in het buitenland, zoals in Australië, de Verenigde Staten, Engeland en Noorwegen hebben de validiteit van dit idee onderstreept. Het gebruik van automatische vormen van toezicht, zoals de snelheids- en roodlichtcamera's, speelt eerder in op de extrinsieke dan op de intrinsieke motivatie om regels na te leven. Er wordt vanuit een kritische invalshoek gesteld dat automatisch toezicht enkel leidt tot een kortstondige instrumentele naleving van de verkeersregel. Bovendien wordt gesteld dat verkeerstoezicht aan gezag en geloofwaardigheid verliest als de nadruk zozeer komt te liggen op het automatisch toezien op gemakkelijk constateerbare overtredingen.

Met name ook vanuit de ideeën rondom duurzame handhaving wordt sterk benadrukt dat het nut van verkeerscontroles op specifieke overtredingen goed uitgelegd moet worden aan het publiek. Volgens deze opvatting zet een louter administratieve afhandeling van overtredingen mensen niet aan het denken over hun eigen gedrag en kan er dus weinig corrigerende werking van verwacht worden. Via directe contacten tussen politie en burgers, via het nazenden van informatie aan overtredders of via andere communicatiewegen zal de uitleg over de relatie tussen overtreding en gevaar duidelijk en overtuigend moeten zijn. Bij automatisch toezicht is een

dergelijke uitleg moeilijker dan bij staandhoudingen, maar niet onmogelijk als men aan een schriftelijke vorm van informatie denkt.

De kritiek op de inzet van vormen van automatisch toezicht verdient een serieus antwoord. Het antwoord is uiteraard deels gelegen in het feit dat automatisch toezicht door efficiencyoverwegingen is ingegeven. Ook kan opgemerkt worden dat gedragsverandering vanuit extrinsieke motivatie het beginpunt kan vormen voor een meer innerlijk gemotiveerde verandering. Ten slotte kan erop gewezen worden dat automatisering van snelheidscontroles niet ten koste is gegaan van het aantal staandhoudingen in het verkeer. Zo blijkt dat het aantal processen-verbaal via staandhoudingen in de periode 1990-2002 alleen maar is toegenomen. Volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek werden er in 1991 81.000 processen-verbaal opgemaakt vanwege een overtreding van de Wegenverkeerswet, in 1997 100.000, in 1998 106.000 en in 2002 130.000.

Voor een geloofwaardig en duurzaam effectief handhavingsbeleid is de praktijk van verkeershandhaving gebaat bij een verscheidenheid in aanpak en methoden. Ook waar gebruik wordt gemaakt van automatische toezichtmiddelen dienen deze zoveel mogelijk ingezet te worden ten behoeve van gedragsveranderingen die een duurzamer karakter hebben. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door een frequenter gebruik van trajectcontroles op 120 en 100 km/uur-wegen, door een grotere dichtheid van snelheidscontroles langs routes en, last but not least, door informatie aan de burgers in het algemeen en de overtreders in het bijzonder over het waarom van deze controles op die plaatsen. Ook kan gedacht worden aan controlevormen waarbij de inzet van video of digitale technieken voor een belangrijk deel gecombineerd wordt met staandhoudingen, zodat het menselijk contact en menselijke communicatie een belangrijke rol blijft spelen.

6.4. De effectiviteit van handhaving

Uiteindelijk is het beste antwoord op alle kritiek uiteraard: aantonen dat er een direct verband is tussen de geïntensiveerde handhavingsinspanningen in de afgelopen jaren en een grotere verkeersveiligheid. In de discussie over effecten van snelheidshandhaving wordt vaak ietwat snerend gesproken over 'kleine' snelheidsveranderingen. Een snelheidsvermindering over een paar honderd meter weg is wellicht klein te noemen, maar kan in een aantal situaties zeer effectief zijn, bijvoorbeeld om de snelheden nabij scholen, gevaarlijke kruisingen en dergelijke, te verminderen. Met nieuwe methoden zoals trajectcontrole, zijn ook gedragseffecten over een beduidend grotere afstand en tijd mogelijk. Bovendien kunnen door een bepaalde dichtheid van controles langs één route ook effecten over grotere afstanden bereikt worden. Het BVOM heeft al aangegeven in de toekomst sterker te willen inzetten op trajectcontrole om met name gedragsverandering over grotere afstanden te bewerkstelligen.

Onderzoekstechnisch is het niet eenvoudig om een relatie vast te stellen tussen handhavingsinspanning en verkeersveiligheid. Effecten op slachtofferaantallen kunnen alleen over een langere periode worden bepaald en in die tijd kan de ontwikkeling van de verkeersveiligheid door meer factoren dan alleen handhaving beïnvloed zijn. Maar met een goede, gecontroleerde onderzoeksopzet en voldoende betrouwbare gegevens is het wel degelijk mogelijk gebleken. De resultaten van een recent onderzoek in

Friesland op dit gebied zijn zonder meer positief te noemen. Op 28 bovengemiddeld gevaarlijke wegvakken buiten de bebouwde kom werd in vijf jaar tijd een extra besparing van 21% ernstige slachtoffers gerealiseerd door het toezicht met mobiele, verdekt opgestelde radarauto's (Goldenbeld et al., 2004).

6.5. Ontwikkeling en verspreiden van kennis

Verkeershandhaving is een vak waarin zowel specialistische, formele kennis alsmede informele vuistregels uit de praktijk nodig zijn om de kwaliteit van de handhaving te waarborgen. Die kennis ligt niet voor eens en altijd vast, omdat er zich tal van ontwikkelingen voordoen in het verkeer zelf, maar ook in de organisaties die zich rondom het veld van verkeer en vervoer bewegen zoals politie, OM, enzovoort, en in de handhavingsmethoden en beschikbare technieken (bijvoorbeeld de lasergun, de videowagen, trajectcontrole).

Het systematisch verder ontwikkelen van kennis alsook het verspreiden van bestaande kennis kan zeker een nieuwe impuls gebruiken. Het is alweer bijna tien jaar geleden dat de speciale *Handleiding Handhaving* verscheen (AVV, 1995), waarin de toenmalige kennis over verkeershandhaving werd samengevat. Ondanks het pragmatische karakter van die handleiding bleef een deel van de aanbevelingen toch steken op een globaal niveau. Een update van de *Handleiding Handhaving* moet niet alleen de nieuwe kennis integreren, maar moet ook beter dan voorheen de beschikbare kennis ordenen op een manier die voor beslissers op verschillende niveaus gemakkelijk te raadplegen is. Een mogelijk ordeningskader voor de kennis is het onderscheid tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau. Met andere woorden, de op dit moment tamelijk verbrokkelde kennis moet actief geïnventariseerd, geactualiseerd en beheerd worden om beslissingen op strategisch, tactisch en operationeel niveau van handhavingprojecten te vergemakkelijken.

Onderdeel van die kennis is ook het verkrijgen van up-to-date Nederlandse gegevens over kosteneffectiviteit in plaats van deels verouderde, buitenlandse gegevens. In 1996 concludeerde de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verkeerstoezicht al "dat de kennis omtrent kosten en effectiviteit van het verkeerstoezicht zeer verbrokkeld is en zeker niet gemakkelijk toegankelijk is" (Staal et al., 1997, p. 15). En helaas is die situatie in 2003 nog niet veel veranderd.

6.6. De toekomst

In dit rapport is met name naar het meer en minder recente verleden van de verkeershandhaving gekeken. Dan is het passend om aan het einde een korte blik op de toekomst te werpen.

Duidelijk is dat elk systeem van verkeershandhaving een optelsom is van voor- en nadelen. Bijna alle verkeersveiligheidsexperts zijn het erover eens dat een betere, duurzamere aanpak van het rijnsnelhedenprobleem besloten ligt in de technologische aanpassingen aan het voertuig. Te denken valt aan voertuigrecorders, 'adaptive cruise control' (ACC) en systemen van intelligente snelheidsaanpassing (ISA), waarvan het vrijwillig gebruik gestimuleerd kan worden. Ook op het gebied van gordelgebruik en rijden onder invloed zijn er technische oplossingen die overtredingen op die

gebieden fysiek onmogelijk maken (denk aan het alcoholslot en het gordelslot).

Het ziet ernaar uit dat de autoindustrie zelf in toenemende mate veiligheidssystemen optioneel wil inbouwen in nieuwe type auto's. De verwachting is dat er van consumentenzijde ook een vraag zal zijn naar 'veilige' auto's. Indien een deel van de Nederlandse automobilisten via nieuwe voertuigtechnologie een ander rijgedrag zou vertonen, is er een afgeleid effect te verwachten op het rijgedrag van andere automobilisten. Deze automobilisten beschikken dan niet zelf over de nieuwe technologie, maar worden wel beïnvloed door het rustiger rijgedrag van anderen.

Op het gebied van snelheidsovertredingen is er een ander fenomeen dat aandacht behoeft en dat is de ongeloofwaardigheid van het huidige limietenstelsel. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat limieten vast zijn, terwijl de verkeersomstandigheden en daarmee de gepaste snelheid juist sterk kunnen variëren. Ook de kenmerken van de weg zijn nog te vaak niet in overeenstemming met de ter plaatse geldende limiet, waardoor de geloofwaardigheid kan worden aangetast. Daarom beveelt de SWOV aan te kijken naar deze geloofwaardigheid en na te gaan of er naast de huidige vaste limieten ook flexibele, intelligentere limieten moeten komen (Van Schagen, Wegman & Roszbach, 2004). Dat vereist uiteraard wel dat de weggebruiker ondubbelzinnig duidelijk wordt wat de limiet is op de plek en op het moment waar hij rijdt. Dat zou kunnen via projectie van de limiet in de voorruit van de auto of op autosnelwegen via de panelen boven de weg.

Maar ongeacht de toekomstige ontwikkelingen van nieuwe technologieën en eventuele limietenstelsels zal er altijd een belangrijke verkeerszorg- en handhavingstaak voor de politie zijn. Hierbij is het van belang nieuwe (digitale) controletechnieken toe te passen, en deze technieken met staandehoudingen en menselijk contact te combineren (zie ook Miltenburg en Van Loosbroek, 2002). Kennis over de wijze waarop dit het meest effectief en efficiënt onderdeel kan uitmaken van een breder veiligheidsmanagement is en blijft uiteraard van groot belang.

Literatuur

- Aarts (2004). *Snelheid, spreiding in snelheid en de kans op verkeersongevallen*. R-2004-9. SWOV, Leidschendam.
- Ajzen, I. & Fishbein, M. (1980). *Understanding Attitudes and Predicting Social Behaviour*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Bartl, G., Assailly, J.-P., Chatenet, F., Hatakka, M., Keskinen, E. & Willmes-Lenz, G. (2002). *Analysis of driver rehabilitation programmes*. EU-Project 'ANDREA'. Kuratorium für Verkehrssicherheit, Wenen.
- Bax, C. (ed.); Kärki, O., Evers, C., Bernhoft, I.M. & Mathijssen, M.P.M. (2001). *Alcohol interlock implementation in the European Union: feasibility study. Final report of the European research project*. D-2001-20. SWOV, Leidschendam.
- Berkhout, R. (2001). *De stappen van duurzame handhaving*. In: Verkeersknooppunt, 118, p. 20-21.
- Bjornskau, T. & Elvik, R. (1992). *Can road traffic law enforcement permanently reduce the number of accidents?* In: Accident Analysis and Prevention, 24, p. 506-520.
- Brouwer, F. & Heidstra, J. (1998). *Educatieve Maatregel Snelheid; Evaluatierapport*. Dienst Verkeerspolitie Amsterdam, Amsterdam.
- BVOM (2002). *Notitie Bijdrage Prioritering Toezicht*. 18 juni 2002. Bijdrage aan de workshop over verkeershandhaving, 18-20 juni 2002, vergadercentrum La Vie, Utrecht.
- BZK (2002). *Jaarverslag Nederlandse Politie 2002. Tevens periodeverslag Nederlandse Politie 1999-2002*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Artoos, Rijswijk.
- Campbell, M. & Stradling, S.G. (2002). *The impact of speeding tickets on speeding behaviour*. In: Department for Transport, Behavioural Research in Road Safety. Twelfth Seminar, p. 86-93. London, Department for Transport.
- Chen, W. , Cooper, P. & Pinili, M. (1995). *Driver accident risk in relation to the penalty point system in British Columbia*. In: Journal of Safety Research, 26(1), p. 9-18.
- Elvik, R. (2001). *Cost-Benefit Analysis of Police Enforcement*. Rapport ESCAPE project. Working Paper. VTT, Helsinki.

Elvik, R. (2002). *The importance of confounding in observational before-and-after studies of road safety measures*. In: Accident Analysis and Prevention, 34, p. 631-635.

Elvik, R. & Vaa, T. (2004). *The Handbook of Road Safety Measures*. NY, Amsterdam, Elsevier Science.

ETSC (1999). *Police enforcement strategies to reduce traffic casualties in Europe*. European Transport Safety Council ETSC, Brussel.

Feenstra, W. & Götz, N. (2002). *30 km, ook voor ons! Evaluatie campagne 30km-gebieden van de gemeente Soest*. TT-02-6. Traffic Test, Veenendaal.

Feenstra, W., Hazevoet, A., Houwen van der K. & Veling I. (2002). *PROV 2001. Peridodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid*. Rapport TT02-52. Traffic Test, Veenendaal.

Fokkema, H.J. (1994). *Het gebruik van Traject Controle binnen gericht verkeerstoezicht*. Rapport TT94-11. Traffic Test, Veenendaal.

Fokkema, J. (2002a). *Beleids Effect Rapportage Verkeersveiligheid. Analyse van het verkeersveiligheidsbeleid tussen 1986 en 2000*. Rapport TT-02-28. Traffic Test, Veenendaal.

Fokkema, J. (2002b). *Ervaringen met en effecten van trajectcontrole. Presentatie tijdens de workshop 'Verkeershandhaving'*. 19-20 juni 2002, Utrecht.

Fokkema, H.J. & Bijlsma, M. (2003). *Beleids Effect Rapportage Noord-Nederland. Effecten van handhaving en voorlichting op de verkeersveiligheid*. TT-03-029. Traffic Test, Veenendaal.

Fokkema, J., Raa, ten H. & Meulen, S. van der (2004). *Snelheidsbeleid in de noordelijke regio werkt*. In: Verkeerskunde, nr. 4, pp. 27-31.

Gains, A., Humble, R., Heydecker, B. & Robertson, S. (2003). *A cost recovery system for speed and red light cameras – a two year pilot evaluation*. 11 February 2003. Research paper. London, Department for Transport, Road Safety Division.
http://www.dft.gov.uk/stellent/groups/dft_rdsafety/documents/page/dft_rdsafety_507639.pdf

Gibbs, J.P. (1975). *Crime, Punishment and Deterrence*. Elsevier, New York.

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

Goldenbeld, Ch. (1994). *De invloed van pakkans en straf op verkeers-overtredingen*. R-94-15. SWOV, Leidschendam.

Goldenbeld, Ch. (1997). *Politietoezicht in verkeer: garantie voor meer veiligheid? Een korte beschouwing over de samenhang tussen politietoezicht in verkeer en verkeersveiligheid, gebaseerd op inzichten uit*

(inter)nationaal wetenschappelijk onderzoek. D-97-5. SWOV, Leidschendam.

Goldenbeld, Ch. (2003). *Meningen, voorkeuren en verkeersgedragingen van Nederlandse automobilisten*. R-2003-25. SWOV, Leidschendam.

Goldenbeld, Ch. & Oei, H. (1994). *Internationale en nationale kennis over politietoezicht in het verkeer*. R-94-54. SWOV, Leidschendam.

Goldenbeld, Ch., Bijleveld, F., Craen, S. de & Bos, N. (2004). *Effectiviteit van snelheidscontroles en bijbehorende publiciteit in Fryslân*. R-2003-27. SWOV, Leidschendam.

Goldenbeld, Ch., Levelt, P.B.M. & Heidstra, J. (2000). *Psychological perspectives on changing driver attitude and behaviour*. In: Recherche Transports Sécurité, 67, pp. 65-84.

Goldenbeld, Ch. & Wisman, A. (2004). *Beïnvloeding van acceptatie van snelheidsbeperkende maatregelen*. R-2003-34. SWOV, Leidschendam.

AVV (1995). *Handleiding Handhaving*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Justitie, Openbaar Ministerie, Raad van Hoofdcommissarissen. Den Haag.

Hauer, E. (1997). *Observational Before-After Studies in Road Safety*. Pergamon/Elsevier Science, Inc., Tarrytown, New York.

Heijke Marketing en Communicatie Consultants (1997). *Handleiding handhavingscommunicatie*. VROM Rapport Handhaving Milieuwetten 1997/112. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.

Herremans, R.M.F. & Stelt, E. van der (1998). *Effectieve en efficiënte verkeersveiligheid*. In: Verkeerskunde, p. 22-24.

Herweijer, M., Otte, R. & Rothengatter T. (2000). *Considerans bij het onderzoek naar de 'kansen en risico's van bestuurlijke verkeershandhaving'*. Vertrouwelijk rapport, RU Groningen, Groningen.

Hofmeijer, S., Bestebreurtje, A., Talboom, E., Westra, E. & Berkhout, R. (2001). *Pilotproject Duurzame handhaving Apeldoorn 2001. Plan van aanpak*. Gemeente Apeldoorn en politie Noord- en Oost Gelderland, Apeldoorn.

Homel (1988). *Policing and punishing the drinking driver. A study of general and specific deterrence*. Springer Verlag, New York.

ITE (1999). *Automated Enforcement in Transportation*. Institute of Transportation Engineers, Washington, USA.

ICF consulting (2003). *Cost-Benefit Analysis of Road Safety Improvements*. Consulting and Imperial College Centre for Transport Studies, ICF Consulting, London.

ISIS (2001). *Automatic traffic enforcement systems study. Synthesis Report on International Practice*. Information Signal Images et Vision ISIS, Lyon.

Jonah, B.A. & Dawson, N.E. (1982). *Predicting reported seat belt use from attitudinal and normative factors*. In: *Accident Analysis and Prevention*, 14, p. 305-310.

KLPD (2003). *Jaaroverzicht 2002*. Korps Landelijke Politiediensten KLPD, Driebergen. http://www.politie.nl/KLPD/Images/35_55328.pdf

Koornstra, M.J., Mathijssen, M.P.M., Mulder, J.A.G., Roszbach, R. & Wegman, F.C.M. (1992). *Naar een duurzaam veilig wegverkeer. Nationale verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 1990-2010*. SWOV, Leidschendam.

Lourens, P.F., Vissers, J.A.M.M. & Jessurun, M. (1999). *Annual mileage, driving violations and accident involvement in relation to drivers' sex, age, and level of education*. In: *Accident Analysis and Prevention*, 31, pp. 593-597.

Lowenstein, R. & Koziol-McLaine, J. (2001). *Drugs and traffic crash responsibility: a study of injured motorists in Colorado*. In: *Journal of Trauma*, vol. 50, pp. 313-220.

Mäkinen, T., Goldenbeld, C., Heidstra, J., Zaidel, D., Rothengatter, T. & C. Gelau (2002). *Traffic enforcement in Europe: needs, measures, effects. Final report of the ESCAPE consortium*. The ESCAPE Project. Contract nr. RO-98-RS.3047. VTT, Finland.

Marques, P.R., Voas, R.B., Tippetts, A.S. & Beirness, D.J. (2000). *Predictors of failed interlock BAC tests and using failed BAC tests to predict post-interlock repeat DUIs*. In: *Alcohol, Drugs and Traffic Safety - T2000*. Volume 4. Proceedings of the 15th International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety, Stockholm, Sweden, May 22nd-26th, 2000.

MASTER (1998). *Managing Speeds of Traffic on European Roads*. Project gesponsord door de Europese Commissie onder het Transport RTD programma van het 4de Framework programma. Contract nr. RO-96-SC.202.

Mathijssen, M.P.M. (1999). *Schatting van de effecten van verlaging van de wettelijke limiet voor alcoholgebruik in het verkeer*. R-99-11. SWOV, Leidschendam.

Mathijssen, M.P.M. (2001). *Rijden onder invloed in Nederland en het politietoezicht daarop*. R-2001-8. SWOV, Leidschendam.

Mathijssen, M.P.M., Koornstra, M.J. & Commandeur J.J.F. (2002). *Het effect van alcohol-, drugs- en geneesmiddelengebruik op het letselrisico van automobilisten*. R-2002-14. SWOV, Leidschendam.

Mathijssen, M.P.M. & Craen, S. de (2004). *Evaluatie van de regionale verkeershandhavingplannen*. R-2004-4. SWOV, Leidschendam.

Meulen, S.I. van der (2004). *De Provincie Fryslân en de verkeershandhaving*. Paper gepresenteerd op het Nationaal Verkeersveiligheidscongres, 21 april 2004, De Doelen, Rotterdam
<http://www.nvvc-congres.nl/papers/VdMeulen.pdf>.

Miltenburg, H.P. & Loosbroek, P.J.M. van (2002). *Technologie en verkeershandhaving: een kwestie van balans*. In: Het Tijdschrift voor de Politie, 64, 16-20.

Noordzij, P. C. (1976). *Rijden onder invloed*. R-1976-5N. SWOV, Voorburg.

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.

Onneweer, A.W. (1997). *Effecten van bestuurlijke boetes: een vergelijking van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving van verkeersvoorschriften*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, RUG, Groningen. Kluwer, Deventer.

PACTS (1999). *Road traffic law and enforcement: a driving force for casualty reduction*. Parliamentary Advisory Council for Transport Safety PACTS, London, UK.

Popkema, M. (2004a). *Toezicht op snelheidstoezicht. Leren door perceptieonderzoek*. Paper gepresenteerd op het Nationaal Verkeersveiligheidscongres, 21 april 2004, De Doelen, Rotterdam
<http://www.nvvc-congres.nl/papers/Popkema.pdf>.

Popkema, M. (2004b). *Innovatie van gedragsbeïnvloeding via verkeershandhaving - concept onderzoeksvoorstel* -. Intern document Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie, Soesterberg.

Reason, J.T., Manstead, A.S.R., Stradling, S.G., Parker, D. & Baxter, J.S. (1991). *The social and cognitive determinants of aberrant driving behaviour*. Contractor Report 253. Transport and Road Research Laboratory, Crowthorne, UK.

Redelmeier, D.A., Tibshirani, R. J. & Evans, L. (2003). *Traffic-law enforcement and risk of death from motor-vehicle crashes: a case-crossover study*. In: The Lancet, vol. 361, p. 2177-2182.

Riedel, W.J., Bruin, R.A. de & Rothengatter, J.A. (1985). *De invloed van intensiteit van verkeerstoezicht en variabele snelheidsbeoordeling op het snelheidsgedrag op 80 km wegen*. Rapport VK 85-18. Verkeerskundig Studiecentrum, Rijksuniversiteit Groningen, Haren.

Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland (2003). *Evaluatie 80 km/uur-maatregel A13 Overschie; Doorstroming en verkeersveiligheid*. Afdeling VIV, Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland. www.minvenw.nl/cend/dco/nieuws/data/nws/dwn/20030707_evaluatieOverschie.DOC.

Rooijers, T. (1987). *De invloed van verschillende mediasets op het snelheidsgedrag van automobilisten*. Rapport VK 87-15. Verkeerskundig Studiecentrum, Haren.

Roszbach, R. & Blokpoel, A. (1991). *Veiligheidseffecten van de invoering van 100- en 120 km/uur-snelheidslimieten op autosnelwegen*. R-91-95. SWOV, Leidschendam.

Rothengatter, J.A., Riedel, W.J. & Vogel R. (1985). *De invloed van gericht verkeerstoezicht op het snelheidsgedrag op 80 km wegen*. Rapport VK 85-01. Haren, Verkeerskundig Studiecentrum, R.U. Groningen.

Rothengatter, J.A. (1991). *Normative behaviour is unattractive if it is abnormal: relationships between norms, attitudes and traffic law*. In: M.J. Koornstra & Christensen, J. (Eds.), *Enforcement and Rewarding: Strategies and Effects*, SWOV, Leidschendam.

Schagen, I.N.L.G. van, Wegman, F.C.M. & Roszbach, R. (2004). *Veilige en geloofwaardige snelheidslimieten; Een strategische verkenning*. R-2004-12. SWOV, Leidschendam.

Snoeren, P. & Hesselink, E. (1996). *Anders prioriteiten stellen bij aanpak verkeersonveiligheid*. *Verkeerskunde*, pp. 20-23.

Staal, B. et al. (1997). *Tijd voor toezicht; interdepartementaal beleidsonderzoek verkeerstoezicht*. Interdepartementale Werkgroep Verkeerstoezicht, 's-Gravenhage.

Stead, M., Tagg, S., MacKintosh, A.M. & Eadie, D. (2002). *Foolsspeed: evaluation of a national theory-based advertising campaign to reduce speeding*. In: Department for Transport, Behavioural Research in Road Safety. Twelfth Seminar, p. 208-223. London, Department for Transport.

Stol, W. Ph., Wijk, A. Ph., Vogel, G., Foederer, B., & Heel, L. van (2004). *Politiestraatwerk in Nederland*. Politie en Wetenschap, Apeldoorn.

Tamis, J.A. (2004). *Gedragbeïnvloeding via verkeersveiligheids-campagnes: beleidsvisie, strategie en effecten*. Paper gepresenteerd op het Nationaal Verkeersveiligheidscongres 21 april 2004, De Doelen, Rotterdam.

Talboom, E., Westra, E., Berkhout, R. & Hofmeijer, S. (2002). *Concept. Resultaten Pilotproject 'Ook u rijdt oké!'*. Gemeente Apeldoorn en politie Noord- en Oost Gelderland, Apeldoorn. [Interne notitie]

Tertoolen (1994). *Uit eigen beweging ...?! Een veldexperiment over beïnvloedingsmogelijkheden van autogebruik en de daardoor opgeroepen psychologische weerstanden*. Proefschrift Universiteit Utrecht, Utrecht.

Tyler, T.R., & Cook, F.L. (1984). *The mass media and judgements of risk: Distinguishing impact on personal and societal level judgments*. In: *Journal of Personality and Social Psychology*, 47, 693-708.

VERA (2000). *Video Enforcement for Road Authorities*. Project gesponsord door de Europese Commissie onder het Telematics Application Programme, Transport Sector. Projectnr. TR4027. <http://glup.irobot.uv.es/vera/>.

Velthuisen, A.S. (1996). *Persoonlijke en onpersoonlijke impact van massamedia op risico-oordelen*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam, communicatiewetenschap, Amsterdam.

Vlakveld, W.P. (2004). *Het effect van puntenstelsels op de verkeersveiligheid*. R-2004-2. SWOV, Leidschendam.

Waddams, A. (2002). *Cost recovery system for speed camera enforcement – how it works to reduce casualties*. Paper presented at 15th ICTCT workshop, 23-25 oktober, BRNO. (downloadable op www.itctc.org/)

Wesemann, P. (2000). *Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP. Deel 2: kosten en kosteneffectiviteit*. D-2000-9 II. SWOV, Leidschendam.

Wildervanck, C. (1988). *Inleiding in de sociale verkeerskunde*. Coutinho, Muiderberg.

Wittink, R.W. (1993). *Voorlichting als instrument voor beïnvloeding van vervoers- en verkeersgedrag . Een beschouwing over potentiële functies in relaties tot andere instrumenten in het kader van sociale marketing*. R-93-28. SWOV, Leidschendam.

Wittink, R.W. & Levelt, P.B.M. (2004). *Snelheidsbeïnvloeding door voorlichting*. R-94-84. SWOV, Leidschendam.

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

Zaidel, D. (2001). *Non compliance and accidents. Working paper 3*. Work package 2 of the ESCAPE project. Contract N: RO-98-RS.3047. http://www.vtt.fi/rte/projects/escape/escape_wp3.htm

Bijlage 1

Controleprofielen inzet lasergun

Controleprofielen inzet lasergun
Marcus Popkema, BVOM, juli 2002

Er zijn twee profielen geformuleerd voor de inzet van de lasergun: de aanpak van grove overtreders en de aanpak van kleine overtreders. In een aantal kernwoorden zien de profielen er als volgt uit. Deze profielen beperken zich tot het controleren van de snelheid van auto's. In de onderstaande formulering zijn de suggesties van het PL-overleg van 5 juni jl meegenomen.

Aanpak grove overtreders

Doelgroep:	grovere overtreders van de maximumsnelheid
Omvang team:	1 à 2 man
Instelling snelheid:	plus 30
Locaties:	trajectwegen waar meeste grove overtreders rijden (op basis van meetlussen)
Controleplek	onopvallend vanuit een bocht naar een recht stuk
Tijdstip controles:	op basis van gegevens in de meetlussen
Duur controle:	afhankelijk van het aanbod, maar meestal kort op een locatie
Communicatie:	informereren overtreder over reden aanhouding op locatie, informeren publiek achteraf over aantal aanhoudingen en reden controle

Aanpak kleine overtreders

Doelgroep:	'gewone' overtreders van de maximumsnelheid
Omvang team:	4-6 man
Instelling snelheid:	plus 7
Locaties:	stukken op trajectwegen waar het lastig is om met radar te werken
Controleplek:	voldoende ruimte voor staandehouding, eventueel in twee richtingen
Tijdstip controles:	7-22 uur
Duur controle:	een uur tot anderhalf uur, afhankelijk van het aanbod
Communicatie:	informereren overtreder over reden controle, informeren publiek achteraf over aantal gecontroleerden, aantal boetes en reden controle

De aanpak van grove overtreders is gericht op het indammen van verkeersscrimineel gedrag door de controles specifiek te richten op mensen die flink te hard rijden (vergroten objectieve pakkans). Door de laser in te stellen op plus 30, krijgt iedereen die gepakt wordt een aantekening bij justitie. Een deel van de overtreders die wordt staandegehouden, zal zijn of haar rijbewijs moeten inleveren, omdat er zelfs met meer dan 50 kilometer per uur te hard is gereden. Deze aanpak is aanvullend naast de inzet van de radar. De controles worden door motorrijders uitgevoerd, alleen of met zijn

tweeën. De voorkeur gaat uit naar het laatste. Als met twee man wordt gewerkt kan één van de twee de meting uitvoeren, en de ander vast gaan rijden. Via de portofoon is dan de gemeten snelheid door te geven. Een overtreder is op die wijze eerder te achterhalen: anders moet een motorrijder eerst de lasergun opbergen, hetgeen soms kostbare tijd in beslag neemt. Op erg drukke trajecten is een aanpak met meer dan twee man te overwegen. Een gunstige locatie voor een meting is om vanuit een bocht naar een recht stuk te richten. Dan is de meting obstakelvrij uit te voeren en staat men relatief onopvallend opgesteld. De kunst is om ook onopvallend te staan voor de tegengestelde richting, omdat er anders veelal door het passerende verkeer zal worden gesignaleerd dat er een controle op komst is. De overtreder is dan inmiddels gewaarschuwd en zal zijn snelheid aanpassen. De eventuele staandehouding moet bij voorkeur zo zichtbaar mogelijk voor overig publiek plaatsvinden, op een parkeerplaats op een zijweg. De eventuele invordering van het rijbewijs vindt plaats op straat. Om ook de subjectieve beleving te beïnvloeden dient in de pers te worden gecommuniceerd dat er grove overtreders zijn aangehouden. Het is dringend gewenst daarbij de redenen voor de controles te noemen (verkeersveiligheid). Leg daarbij ook de relatie met de locatie waarop is gecontroleerd. De overtreder zelf moet ook over de redenen van de controle worden geïnformeerd, eventueel met een folder. De tijdstippen en locaties voor de controles zijn af te lezen aan de beschikbare meetlussen in de regio. Daarin is de zien waar de meeste grove overtreders zijn, en wanneer die daar rijden. Het gaat er bij deze werkwijze dus om de objectieve pakkans voor verkeerscriminelen te vergroten.

De aanpak van kleine overtreders is gericht op het vergroten van de zichtbaarheid van controles (vergroten subjectieve pakkans). Door middel van staandehouding worden overtreders getracht te bewegen overtredingen achterwege te laten ten behoeve van de verkeersveiligheid. De laser wordt op de daartoe afgesproken grens gesteld, namelijk plus 7 bij een limiet van 50, 70 of 80. Voor de controles wordt een geschikte locatie uitgezocht, namelijk daar waar voldoende ruimte is om een aantal auto's te laten parkeren. Kruisingen zijn erg geschikt om voertuigen staande te houden. Men werkt met een team van 4 tot 6 man. Eén persoon meet snelheden, één tweede geeft de gemeten snelheid door via de portofoon, een derde houdt de overtreder staande en een vierde schrijft de bon uit. Een eventueel aanwezige vijfde en/of zesde persoon kan ook worden ingezet om PV's uit te schrijven. Het is handig als de eventueel aanwezige zesde man snel op een motor kan stappen, om iemand te achterhalen die de controle probeert te ontlopen. Deze persoon kan ook de functie hebben van coördineren en inspringen als ergens iets niet soepel loopt. De samenstelling van het team kan van invloed zijn op het functioneren ervan. Onervaren BOA's hebben soms ondersteuning nodig bij staandehoudingen. Zorg daarom voor voldoende ervaren krachten en/of executieven in de groep. Als er relatief weinig verkeersaanbod is kan met deze werkwijze in beide rijrichtingen worden gecontroleerd. In principe is deze aanpak geschikt op locaties waar met radar niet goed gewerkt kan worden, bijvoorbeeld omdat een radarauto te zichtbaar is of omdat een weg te bochtig is. De controles kunnen over de hele dag verspreid plaatsvinden. Afhankelijk van het aanbod kan op een locatie een uur tot anderhalf uur worden gecontroleerd, maar soms ook langer. In het algemeen is deze aanpak er op gericht de subjectieve pakkans te beïnvloeden. Om dit zo veel mogelijk te ondersteunen is het dringend gewenst de controles te ondersteunen met communicatie in de

pers. Dit kan zo nu en dan met vooraankondiging, maar altijd met vermelding achteraf. In de communicatie achteraf moet ook aandacht zijn voor de reden van de controles met de lasergun. Leg daarbij ook de relatie met de locatie waarop is gecontroleerd.

Bijzonderheden

Voor beide profielen is de vraag relevant wat bepaalt waar je gaat staan. Wat zijn criteria? Impliciet zijn deze al benoemd. Om het belang van de keuze van de juiste locatie te onderstrepen volgen hier de aandachtspunten nog eens op een rij:

- op controletrajecten (g,k)
- in de buurt van meetlussen waar relatief veel grove overtreders zijn geregistreerd (g)
- op wegen waar het lastig werken is met de radar (ivm bochtigheid) (k)
- op wegen waar een radarwagen te opzichtig aanwezig is (k)
- op plaatsen waar voldoende ruimte is om staande te houden (k)
- op plaatsen waar je onopvallend kan meten (ook voor afgaande richting) (g)
- vanuit een bocht naar een recht stuk (g)

Een algemeen nadeel van de controle met lasergun is dat het erg lastig is om op een vierbaansweg de 'linker' baan te controleren; het is namelijk gevaarlijk om mensen op deze rijbaan staande te houden.

Als werkgebied is voor beide profielen expliciet de trajectwegen aangegeven. De reden hiervoor is dat op basis van de analyse van de onveiligheid in de regio blijkt dat op deze wegen de meeste winst geboekt kan worden in termen van verbetering van verkeersveiligheid.

Verder geldt in het algemeen bij controles met de lasergun dat men een auto met daarin een laserschild kan aanschietsen. Dan geeft de lasergun de melding 'jammed'. Betreffende auto dient te worden aangehouden. Er is dan een redelijk vermoeden dat bij deze auto een laserschild is geïnstalleerd. De diender vraagt aan de bestuurder of er apparatuur in de auto aanwezig is. Als de bestuurder bevestigend antwoord geeft, kan deze de apparatuur verwijderen om in beslag te worden genomen, en de bestuurder te vervolgen. Dit kan op basis van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. De bestuurder mag ook iemand laten komen om de apparatuur te verwijderen. De bestuurder kan ook de politie toestemming geven om de apparatuur te verwijderen. Men kan de auto ook in beslag nemen voor technisch onderzoek. De persoon met de laserschild in de auto krijgt na inbeslagname een ontvangstbewijs en een PV.

Vorig jaar is in dit kader in opdracht van BVOM door het Fysisch en Elektronisch Laboratorium van een TNO een onderzoek uitgevoerd naar de werking van twee laserecho systemen. In een brief van 15 januari 2002 zijn de parketten in het land over dit onderzoek geïnformeerd met daarbij gevoegd een instructie voor de politie. Die luidt als volgt:

Alvorens over te gaan tot het nader onderzoek aan een voertuig in verband met het vermoeden ('jammed' melding door lasergun) dat een laserecho aanwezig is dient een aantal veiligheidsnormen in acht te worden genomen. Zoals uit het TNO rapport blijkt dient zolang de stroomkring niet is

onderbroken een oogveilige afstand in acht te worden genomen van minimaal 75 cm. Bij gebruik van de lasergun (optisch instrument) geldt een afstand van minimaal 5,6 meter.

Bijlage 2

Kosten-batenanalyses toezichtintensivering

In juni 2003 is een rapport van ICF Consulting verschenen dat voor zes verschillende Europese landen schattingen geeft van nationale kosten-batenratio's voor drie speerpunten van toezicht (ICF Consulting, 2003). Deze studie gebruikt een methode om in te schatten tegen welke kosten-batenverhouding een land het toezicht op een speerpunt kan intensiveren.

Bij de uitvoering van de kosten-batenanalyse werd uitgegaan van twee scenario's van handhaving.

Bij het eerste scenario, het 'beste-land-scenario', is per speerpunt van toezicht nagegaan welk van de zes landen daarop de meeste inspanning verricht. Vervolgens is voor de overige landen geschat tegen welke kosten-batenverhouding ze op dat speerpunt het toezichtniveau zouden kunnen intensiveren tot het inspanningsniveau van dit 'beste land'. De kosten en baten van deze intensivering zijn over een periode van vijftien jaar berekend (2003-2018), inclusief een aanloopfase.

Het tweede scenario werd het 'full implementation scenario' genoemd. In dit 'volledige-implementatie-scenario' is het ambitieniveau ten aanzien van de handavingsinspanningen nog weer hoger gesteld dan in het 'beste land'. Vervolgens is voor alle landen, ook voor het 'beste land', geschat tegen welke kosten-batenverhouding ze dit hoge niveau van handhaving zouden kunnen bereiken. Ook dit scenario is berekend voor de periode 2003-2018.

Hieronder worden de 'beste landen' en de scenario's per speerpunt genoemd. *Tabel B.1* bevat de kosten-batenverhoudingen van de overige landen voor deze scenario's.

Snelheid

Beste land:	Groot-Brittannië
Beste-land-scenario:	Toeziht met camera's gebeurt op wegen waarop circa 20% van alle ongevallen gebeurt
Volledige-implementatie-scenario:	Toeziht met camera's gebeurt op wegen waarop 50% van alle ongevallen gebeurt.

Rijden onder invloed

Beste land:	Zweden
Beste-land-scenario:	22% van bestuurders jaarlijks testen
Volledige-implementatie-scenario:	40% van bestuurders jaarlijks testen

Gordelgebruik

Beste land:	Zweden
Beste-land-scenario:	89% gordelgebruik
Volledige-implementatie-scenario:	95% gordelgebruik

Speerpunt	Land	Beste-land-scenario		Volledige-implementatie-scenario	
		Kosten/baten in miljoenen euro's	Baten-kosten-verhouding	Kosten/baten in miljoenen euro's	Baten-kosten-verhouding
Snelheid	België	378/1764	4,7	1215/4937	5,1
	Duitsland	1917/11583	6,0	5322/31096	5,8
	Italië	1032/6443	6,2	2583/16657	6,4
	Groot-Brittannië	Beste land (referentieland)		2837/11705	4,1
	Nederland	117/229	2,0	883/2923	3,3
	Zweden	330/524	1,6	1194/1683	1,4
Rijden onder invloed	België	330/2907	8,8	668/3716	5,6
	Duitsland	2814/25856	9,2	5892/30833	5,2
	Italië	2531/13106	5,2	5182/15726	3,0
	Groot-Brittannië	1863/17502	9,4	3641/15213	4,2
	Nederland	435/1384	3,2	929/2006	2,2
	Zweden	Beste land (referentieland)		371/233	0,6
Gordelgebruik	België	212/6320	29,8	424/9020	21,2
	Duitsland	2025/6798	3,4	3932/26358	6,7
	Italië	1257/32485	25,8	2513/43010	17,1
	Groot-Brittannië	969/3496	3,6	2035/14420	7,1
	Nederland	270/2863	10,6	538/4583	8,5
	Zweden	Beste land (referentieland)		366/1393	3,8

Tabel B.1. *Kosten-batenanalyse van intensivering van toezicht op de speerpunten snelheid, rijden onder invloed en gordelgebruik, berekend over de periode 2003-2018 (Bron: ICF Consulting, 2003).*