

# **Bouwstenen voor een prestatiemonitor verkeershandhaving**

Dr. Ch. Goldenbeld & dr. L.T. Aarts

R-2010-26



## **Bouwstenen voor een prestatiemonitor verkeershandhaving**

## Documentbeschrijving

Rapportnummer:	R-2010-26
Titel:	Bouwstenen voor een prestatie-monitor verkeershandhaving
Auteur(s):	Dr. Ch. Goldenbeld & dr. L.T. Aarts
Projectleider:	Ing. C.C. Schoon
Projectnummer SWOV:	07.13
Trefwoord(en):	Police; enforcement (law); continuous; surveillance; traffic; safety; behaviour; policy; Netherlands; SWOV.
Projectinhoud:	Dit rapport beschrijft het advies van de SWOV aan de politie over een op te zetten prestatie-monitor. Met een prestatie-monitor wil de politie de inspanningen en uitkomsten van het verkeersveiligheidsbeleid in beeld brengen, om dat beleid vervolgens te kunnen aan- of bijsturen. In het advies wordt onderscheid gemaakt tussen de mogelijkheden van de politie om zelf een prestatie-monitor op te bouwen en de waarde van aanvullende analyses door externe deskundigen.
Aantal pagina's:	46 + 2
Prijs:	€ 11,25
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 2010

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](mailto:info@swov.nl)  
Internet [www.swov.nl](http://www.swov.nl)

## Samenvatting

In het kader van de uitwerking van de Strategische Nota Politieverkeerstaak wil de politie een monitoringsysteem gaan opzetten. Ze wil daarmee haar prestatie monitoren op het gebied van verkeersveiligheid en veiligheid in het verkeer, inclusief haar eigen daarvoor geformuleerde doelstellingen. Een prestatie-monitor brengt in beeld welke inspanningen zijn gepleegd en eventueel ook wat de uitkomsten daarvan zijn. De monitor dient de totale prestatie van de politie in beeld te brengen, dat wil zeggen: van reguliere politie, RVHT's en KLPD gezamenlijk. Het uiteindelijke doel is dat de monitor kan worden ingezet als een managementinstrument waarmee de politie haar inspanningen kan aan- en bijsturen. De politie heeft de SWOV om een advies hierover gevraagd.

Deze notitie gaat in op de gegevensbronnen die relevant kunnen zijn voor een prestatie-monitor en laat zien hoe een dergelijke monitor uitgewerkt kan worden. De notitie is geschreven vanuit de specifieke expertise van de SWOV over verkeersveiligheid en verkeershandhaving. Dat houdt in dat andere vormen van onveiligheid in verkeer, bijvoorbeeld milieuover-tredingen, misdrijven en indicatoren daarvoor, niet besproken worden.

Door de samenvoeging van een hiërarchisch beleidsmodel van verkeers-veiligheid en een model over de werking van verkeershandhaving ontstaat een referentiekader voor een politie-monitor. Aan de hand van dit referentie-kader worden verschillende bestaande gegevensbronnen tegen het licht gehouden. Daarbij wordt uiteengezet wat deze bronnen zeggen over de werkelijkheid, en dan in het bijzonder over het presteren van de politie. Verder gaat de notitie in op gegevens over politie-inzet en de effecten die deze inzet kan hebben op attitudes, gedrag en verkeersveiligheid. Het rapport behandelt de relaties tussen prestatie-monitor en handhaving-beleid, kwaliteit van handhaving en verkeersveiligheid.

De SWOV ondersteunt het idee van een prestatie-monitor voor verkeers-handhaving (en handhaving in het verkeer). Op basis van kennis over gegevens en prestatie-management heeft de SWOV een advies geformuleerd voor verkeershandhaving. Dit advies bestaat uit bouwstenen voor de verdere ontwikkeling van een prestatie-monitor. In het advies wordt onderscheid gemaakt tussen de mogelijkheden van de politie om zelf een prestatie-monitor op te bouwen en te gebruiken, en de waarde van aanvullende analyses door externe deskundige instanties.

De SWOV adviseert de politie ten eerste om haar prestatie-monitor in te bedden in het geformuleerde beleid en de daarbij behorende beleids-doelstellingen. Dat advies is mede gebaseerd op inzichten uit de weten-schappelijke literatuur over overheidsmanagement en prestatie-management. De beleidsdoelen en de theoretisch verwachte relaties tussen inspanningen en opbrengsten bepalen de opzet van de monitor. Vervolgens kan de informatie uit de monitor gebruikt worden om prestaties – en op langere termijn wellicht ook beleid – mee bij te sturen.

De politie kan dus het best gegevens monitoren die het dichtst bij haar eigen werkprocessen staan en aansluiten bij de geformuleerde beleidsdoelen (in termen van inzet). Voor zover die beleidsdoelen ver afstaan van het eigen presteren (bijvoorbeeld vermindering van verkeersslachtoffers), moeten ze wel een aantoonbare relatie hebben met dit presteren. Gegevens over gecontroleerde voertuigen of personen, afgehandelde bekeuringen, daar waar nodig aangevuld met inzet in uren per regio, per handhavingsspeerpunt en zo mogelijk per type methode, komen voor een politiemonitor het meest in aanmerking. Hierbij adviseert de SWOV ook om stappen te ondernemen om de gezamenlijke inspanningen van de verschillende verkeershandhavers (reguliere politie, RVHT's en KLPD) zo veel mogelijk samen te voegen, zodat een beeld bestaat van de totale inzet.

Daarnaast adviseert de SWOV om voldoende aandacht te hebben voor de kwaliteit van gegevens, de relatie van de prestatie-monitor met het uiteindelijk beoogde doel en de werkbaarheid als het gaat om regionale uitsplitsingen en maandelijkse beschikbaarheid. Dit alles is van belang om te weten welke conclusies op basis van de gebruikte gegevens getrokken mogen worden. Daarbij is het goed om te beseffen dat de samenhang van gegevens complex is en dat het interpreteren ervan een vak apart is. Zeker als het politieoptreden geen grote fluctuaties of verschillen over de tijd of tussen regio's kent, is het niet zonder meer mogelijk een duidelijke relatie te leggen tussen de handhavingssinspanningen en verbeteringen in gedrag en verkeersveiligheid. Daarom adviseert de SWOV op dit terrein samenwerking met externe deskundigen te zoeken. Verdere uitwerking past in de inspanningen die de politie pleegt om de kwaliteit in stand te houden of zelfs te verbeteren.

# Summary

## **Towards a performance monitor for traffic enforcement**

Within the framework of the elaboration of the Strategic Memorandum Police Traffic Duties, the police in the Netherlands intend to set up a monitoring system. It will be used for monitoring the police performance in the field of road safety and general safety in traffic, based on its own defined targets. A performance monitor will make clear which efforts have been made and, if possible, also what effects they have had. The monitor needs to show the overall police performance, meaning the total performance of the regular police force, the Regional Traffic Enforcement Teams (RVHTs) and the National Police Services Agency (KLPD). The ultimate goal is that the monitor can be used as a management instrument which can help the police in steering and adjusting its efforts. The police asked SWOV for its advice on this issue.

The present memorandum discusses the data sources that may be relevant for a performance monitor. It also gives indications as to how such a monitor can be developed. The memorandum has been written on the basis of SWOV's specific expertise in the fields of road safety and traffic enforcement. This means that other types of unsafe traffic situations like environmental offences, crimes and related indicators will not be discussed.

Combining a hierarchic policy model about road safety and a model about the functioning of traffic enforcement, results in a frame of reference for a police monitor. This frame of reference will be used to discuss different existing data sources and their usefulness for a performance monitor. This will result in a survey of what these sources state about the actual facts, and particularly about the police performance. Furthermore, the memorandum will discuss data about police effort and the effects this effort may have on attitudes, behaviour, and road safety. The report will discuss the relations between performance monitor and enforcement policy, quality of enforcement, and road safety.

SWOV supports the idea of a performance monitor for traffic enforcement (and enforcement in traffic). Based on knowledge about data and performance management, SWOV has formulated an advice for traffic enforcement. This advice contains building blocks for further development of a performance monitor. The advice distinguishes between the possibilities for the police to develop a performance monitor itself, and the importance of supplementary analyses performed by external expert authorities.

Firstly, SWOV advises the police to incorporate its performance monitor in the policy that has been formulated by the police and the related policy targets. This advice has partly been based on insights from scientific literature about public management and performance management. The policy targets and the theoretically expected relations between efforts and yields determine the monitor's design. The information from the monitor can then be used to adapt performance – and in the longer term possibly also policy.

Therefore, the police are best advised to monitor data that are closest to their own work processes and are closely connected (in terms of effort) with the formulated policy targets. Where these policy targets are distant from the own performance (e.g. reduction of road casualties) they must have a demonstrable relation with this performance. Data about vehicles or persons that have been checked, about fines that have been settled, whenever necessary supplemented with the effort in hours for each region, for each main enforcement topic and if possible for each type of method, are most suitable to be used in a police monitor. In relation with this, SWOV advises to also take steps to put together the total efforts of the different traffic enforcement parties (regular police, RVHTs and KLPD) as much as possible to obtain an idea of the total effort.

Secondly SWOV advises to pay sufficient attention to the quality of the data, to the relation of the performance monitor with the ultimately intended purpose, and to the workability of regional subdivisions and monthly availability. All this is of importance to know which conclusions may be drawn based on the data that is used. Here it should be taken into account that the relations between the data are complex and that their interpretation is a definite skill. Especially if the police enforcement does fluctuate much or differs much over time or between regions, a clear relation between enforcement efforts and improvements in behaviour or road safety is not easily established. SWOV therefore advises to seek cooperation in these areas with external experts. Further development fits within the police efforts to maintain or even improve quality.



# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>Referentiekader voor een politiemonitor</b>	<b>10</b>
2.1.	Politieactiviteiten in het verkeer	10
2.1.1.	Verkeershandhaving	10
2.1.2.	Handhaving in het verkeer	11
2.2.	Hiërarchisch beleidsmodel van verkeersveiligheid	11
2.2.1.	De verschillende lagen in de piramide	12
2.2.2.	Externe factoren	12
2.2.3.	Gegevens en monitoring	13
2.3.	Model van verkeershandhaving	13
2.4.	Samenhang van de modellen als referentiekader voor een monitor	15
<b>3.</b>	<b>Gegevens en hun bruikbaarheid voor een politiemonitor</b>	<b>17</b>
3.1.	Wat staat er gepland om uit te voeren?	17
3.2.	Gegevens over gevoerd beleid en gedragsgevolgen hiervan	18
3.2.1.	Handhavingsinspanningen	18
3.2.2.	Objectieve pakkans	20
3.2.3.	Subjectieve pakkans	23
3.2.4.	Gegevens over veranderingen in gedrag	25
3.3.	Verkeersveiligheidsgegevens	30
3.3.1.	Indicatoren voor verkeersonveiligheid	30
3.4.	Slotparagraaf: welke gegevens waarvoor bruikbaar?	33
<b>4.</b>	<b>Hoe tot een monitor verkeershandhaving te komen?</b>	<b>35</b>
4.1.	Doelstelling en beleidskader van een prestatie-monitor	35
4.1.1.	Prestatiemanagement	35
4.1.2.	Beleidsvoorwaarden	36
4.2.	Prestaties, gegevens over prestaties en kwaliteit	36
4.2.1.	Kwaliteit van verkeershandhaving en de relatie met gegevens daarover	37
4.2.2.	Kwaliteit van gegevens	38
4.2.3.	Kwaliteit van informatieoverdracht	40
4.3.	Bouwstenen voor de ontwikkeling van een politiemonitor	40
4.3.1.	Monitoring door de politie zelf en haar uitvoerende ketenpartners	40
4.3.2.	Wat een extern deskundig advies voor de politie kan betekenen	41
4.4.	Samenvatting van het advies voor de opbouw van een politiemonitor	43
	<b>Literatuur</b>	<b>44</b>
	<b>Bijlage Relatie tussen beweerd en vertoond gedrag</b>	<b>46</b>



# 1. Inleiding

In het kader van de uitwerking van de Strategische Nota Politieverkeerstaak (vtsPN, 2009) wil de politie een monitoringsysteem gaan opzetten. Ze wil daarmee haar prestatie monitoren op het gebied van enerzijds verkeershandhaving en de effecten daarvan op veilig verkeersgedrag en verkeersveiligheid, en anderzijds handhaving in het verkeer en de effecten daarvan op andere ongewenste gedragingen in het verkeer (de in de Strategische Nota genoemde 'nodale oriëntatie'). Een prestatie-monitor brengt in beeld welke inspanningen zijn gepleegd en zo mogelijk ook wat de uitkomsten daarvan zijn. De monitor dient liefst de totale prestatie van de politie in beeld te brengen, dat wil zeggen: van reguliere politie, RVHT's en KLPD gezamenlijk. Het uiteindelijke doel is dat de monitor kan worden ingezet als een managementinstrument waarmee de politie haar inspanningen kan aan- en bijsturen. De wens is daarbij ook dat verschillen tussen politieregio's inzichtelijk worden, zodat de politie ongewenste verschillen in inzet kan verminderen.

De politie heeft de SWOV gevraagd om op een rij te zetten welke indicatoren het best voor een dergelijke monitor gebruikt kunnen worden. Het gaat daarbij zowel om gegevens over politie-inzet als om gegevens over ongevallen en gedrag in verkeer en de achtergronden daarvan (meningen en motieven van burgers). Uitgangspunt is dat de monitor zo veel mogelijk gebaseerd wordt op beschikbare gegevens.

Deze notitie gaat in op de gegevensbronnen die relevant kunnen zijn voor een prestatie-monitor en laat zien hoe een dergelijke monitor uitgewerkt kan worden. De notitie is geschreven vanuit de specifieke expertise van de SWOV over verkeersveiligheid en verkeershandhaving. Dat houdt in dat andere vormen van onveiligheid in verkeer (refererend aan de nodale oriëntatie uit de Strategische Nota Politieverkeerstaak), bijvoorbeeld milieuovertredingen, misdrijven en indicatoren daarvoor, niet besproken worden.

De notitie is als volgt opgebouwd. *Hoofdstuk 2* behandelt de onderwerpen die voor een politie-monitor relevant kunnen zijn en biedt een conceptueel kader voor het vervolg. *Hoofdstuk 3* beschrijft verschillende aan de SWOV bekende gegevensbronnen. *Hoofdstuk 4* ten slotte gaat in op de vraag hoe een monitor ontwikkeld kan worden en welke keuzen daarbij te maken zijn. Het hoofdstuk sluit af met een advies aan de politie.

## 2. Referentiekader voor een politiemonitor

Dit hoofdstuk behandelt de onderwerpen die in een prestatie-monitor aan bod kunnen komen. Het gaat daarbij vooral om onderwerpen die gericht zijn op het werk dat de politie doet in het verkeer. Met deze gegevens wordt een kader opgebouwd dat kan dienen als leidraad bij de ontwikkeling voor een politiemonitor. *Paragraaf 2.1* geeft een overzicht van de deelterreinen waarover een prestatie-monitor verkeershandhaving en handhaving in het verkeer informatie kan bijhouden. Dit overzicht is ontleend aan de Strategische Nota Politieverkeerstaak (vtsPN, 2009). Vanuit de expertise van de SWOV gaat dit hoofdstuk vervolgens verder in op de modellen die relevant zijn voor verkeersveiligheidsbeleid in het algemeen (*Paragraaf 2.2*) en verkeershandhaving daarbinnen in het bijzonder (*Paragraaf 2.3*). Wanneer deze twee modellen met elkaar gecombineerd worden, ontstaat een referentiekader voor een politiemonitor.

### 2.1. Politieactiviteiten in het verkeer

De reguliere politie, de Regionale Verkeershandhavingsteams (RVHT's) en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) worden op verschillende wijze aangestuurd. Op detailniveau hebben ze verschillende doelstellingen en prioriteiten als het gaat om verkeershandhaving of handhaving in het verkeer. Ondanks deze verschillen hebben alle politiecontroles van reguliere politie, KLPD en Landelijk Parket Team Verkeer (LP Team Verkeer) een gemeenschappelijk doel: invloed uitoefenen op het gedrag (en mogelijk ook attitudes) van weggebruikers, om daarmee uiteindelijk de veiligheid in het algemeen en verkeersveiligheid in het bijzonder te bevorderen. Deze paragraaf beschrijft de verschillende activiteiten van de politie in het verkeer. Daarmee wordt een link gelegd met de gedachtelijnen in de Strategische Nota Politieverkeerstaak en met relevante bouwstenen voor een monitor zoals de SWOV die hanteert.

#### 2.1.1. Verkeershandhaving

Verkeershandhaving heeft primair tot doel het verkeersgedrag en daarmee de verkeersveiligheid te verbeteren. De politie is hierbij vooral gericht op de zogenoemde HelmGRAS-speerpunten: tegengaan van overtredingen op het gebied van helmdracht, gordelgebruik, roodlichtnegatie, alcoholgebruik en snelheid. De door justitie aangestuurde RVHT's hebben daarnaast tijd gereserveerd voor onderzoek naar en aanpak van subjectieve verkeers-onveiligheid. De reguliere politie werkt ook mee aan verkeershandhaving, maar doet dit veel meer vanuit wat zij tegenkomt in het verkeer. De Dienst Verkeerspolitie van het KLPD controleert op intensieve wijze snelheid, bumperkleven, rijden zonder gordel, agressief gedrag en onnodig links rijden op trajecten op autosnelwegen met een ongunstig veiligheidsprofiel. Sinds 2007 worden ook de structurele grootschalige verkeerscontroles van de Dienst Verkeerspolitie (DVP), 'Ochtendgluren', in verschillende politieregio's uitgevoerd (KLPD, 2009). In hoeverre deze inzet daadwerkelijk effect sorteert, is mede afhankelijk van het draagvlak bij burgers (zie ook *Paragraaf 2.3*).

### 2.1.2. Handhaving in het verkeer

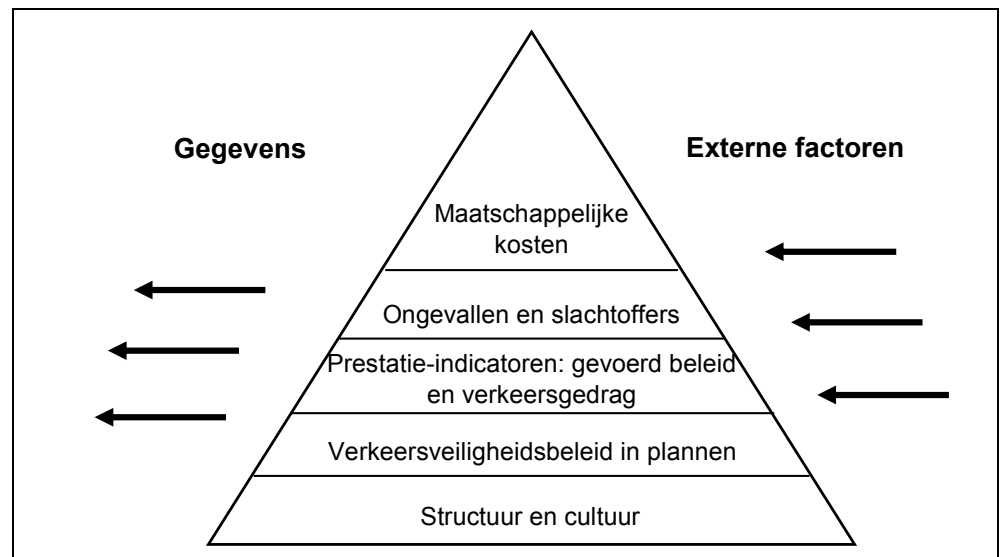
De politie doet niet alleen aan verkeershandhaving, maar ook aan handhaving in het verkeer. Daarmee wordt bedoeld op het bestraffen of tegengaan van ongewenste en strafbare activiteiten die weliswaar in het verkeer worden waargenomen, maar hiermee geen verband houden. Binnen de politiewereld wordt deze vorm van handhaven op knooppunten van 'verkeer' in de breedste zin van het woord ook wel 'nodale oriëntatie' genoemd (vtsPN, 2009). Bij handhaving in het verkeer is bijvoorbeeld te denken aan verkeersgerelateerde misdrijven (autodiefstal), overlast/hinder in het verkeer (bijvoorbeeld door jonge bromfietzers) en het vervoeren van strafbare voorwerpen zoals wapens en drugs. Activiteiten die gericht zijn op dergelijke vormen van veiligheid worden ook wel aangeduid met 'security', dat tegenover 'safety' staat.

In dit rapport zal alleen worden ingegaan op zaken die met verkeersonveiligheid te maken hebben. Voor het monitoren van onveiligheid in het verkeer zijn andere deskundige instanties te raadplegen.

### 2.2. Hiërarchisch beleidsmodel van verkeersveiligheid

Een prestatieindicator is een beleidsinstrument dat tot doel heeft de werking van dat beleid zo goed mogelijk in beeld te brengen en indien gewenst aan of bij te sturen. Maar hoe ziet het verkeersveiligheidsbeleid van de politie er eigenlijk uit? In deze paragraaf wordt een beleidsmodel van verkeersveiligheid gepresenteerd. In dat model worden vijf niveaus onderscheiden die mogelijk van belang zijn voor prestatiemonitoring.

Het (verkeers)veiligheidsbeleid kan gezien worden als een beleidshiërarchie met opeenvolgende niveaus van inspanningen en uitkomsten (zie *Afbeelding 2.1*).



Afbeelding 2.1. Hiërarchisch beleidsmodel van verkeersveiligheid (naar Koornstra et al., 2002).

### 2.2.1. *De verschillende lagen in de piramide*

Elke laag in de piramide levert de input voor de laag daar direct boven. De onderste laag beschrijft structuur- en cultuurelementen die van belang zijn om het verkeersveiligheidsbeleid en de daaruit voortvloeiende maatregelen en effecten te kunnen duiden. Het gaat hierbij om de sociale en culturele kenmerken van een land, gebied of organisatie. Deze kenmerken vormen de context van het beleid dat wordt geformuleerd.

De laag hierboven betreft de beleidsplannen, programma's en activiteiten op het gebied van verkeersveiligheid. Het beleid dat hierin wordt geformuleerd is erop gericht de ontwikkeling van het aantal doden en gewonden gunstig te beïnvloeden. De plannen vormen een belangrijke basis voor een prestatie-monitor, omdat hiermee aan gemaakte afspraken en doelen kan worden gerefereerd.

Beleid heeft echter pas effect als het daadwerkelijk in de praktijk wordt uitgevoerd (bijvoorbeeld door handhaving, educatie of infrastructurele aanpassingen). Gegevens over dergelijke inspanningen en gevoerd beleid staan in feite het dichtst bij monitoring van de eigen prestaties. Niet alle beleidsinspanningen voorkomen direct ongevallen en slachtoffers. Soms is nog een tussenstap vereist: een gunstig effect op het gedrag van verkeersdeelnemers. Het effect van gevoerd beleid op het gedrag – als voorloper van verkeers(on)veiligheid – is waar te nemen in zogenaamde verkeersveiligheidsprestatie-indicatoren (of kortweg: prestatie-indicatoren, de derde laag in de piramide). Deze indicatoren vertellen ons iets over de kwaliteit van het systeem (zie ook ETSC (2001) voor voorbeelden van zulke indicatoren uit diverse Europese landen).

Einddoel van verkeersveiligheidsbeleid is om doden en gewonden in het verkeer te voorkomen, wat is terug te zien in de ontwikkeling van het jaarlijks aantal verkeersslachtoffers (de tweede laag). Dit leidt uiteindelijk tot een reductie van de maatschappelijke kosten die verkeersslachtoffers met zich meebrengen (de bovenste laag).

De onderste en de bovenste laag van de piramide blijven in dit rapport verder buiten beschouwing.

### 2.2.2. *Externe factoren*

De uitkomsten binnen de piramide worden voor een groot deel veroorzaakt door activiteiten en inspanningen op onderliggende niveaus. Daarnaast zijn er externe factoren die veelal niet tot doel hebben invloed uit te oefenen op verkeersveiligheidsgerelateerde ontwikkelingen, maar dit wel doen. Een voorbeeld hiervan is mobiliteit. De verkeersveiligheid (het aantal doden en gewonden) wordt niet alleen bepaald door beleidsinspanningen die gericht zijn op het verbeteren van de verkeersveiligheid, maar ook door de mobiliteit, en indirect dus ook door maatregelen die de mobiliteit beïnvloeden. Hoe meer er gereden wordt, hoe meer ongevallen er in principe plaatsvinden, zeker als deze kilometers met relatief onveilige vervoerwijzen worden gemaakt. In een prestatie-monitor dient met zulke factoren rekening gehouden te worden, en wel meer naarmate de monitor gegevens betreft die verder af staan van de eigen inspanningen. Als de politie bijvoorbeeld aan de hand van de ontwikkeling in verkeersongevallen

haar eigen prestaties wil beoordelen, dan dient ze rekening te houden met andere beïnvloedende factoren die al dan niet gericht zijn op het verbeteren van de verkeersveiligheid. Deze factoren vertroebelen de bijdrage van de politie aan het verminderen van ongevallen.

### 2.2.3. *Gegevens en monitoring*

De verschillende factoren, inspanningen en gevolgen leveren gegevens op die deels structureel en deels incidenteel worden verzameld. Willen deze gegevens bruikbaar zijn voor een monitoringsinstrument, dan moet rekening worden gehouden met de kwaliteit van de data (definities, inwinningsmethoden, volledigheid).

De hiërarchische indeling van invloedsfactoren in *Afbeelding 2.1* kan ook gebruikt worden om de mogelijke verklaringen voor de ontwikkeling van de verkeersonveiligheid te structureren. De SWOV brengt jaarlijks een monitor verkeersveiligheid uit waarin aan de hand van zo veel mogelijk gegevens geanalyseerd wordt welke ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de verkeersveiligheid (het aantal doden en gewonden). Ook hierbij wordt gebruikgemaakt van deze piramide (zie bijvoorbeeld Weijermars, Goldenbeld & Bos, 2009).

### 2.3. **Model van verkeershandhaving**

In de voorgaande paragraaf is een algemeen beleidsmodel van verkeersveiligheid beschreven. Er bestaat ook een model dat specifiek de werking van verkeershandhaving en de invloed hiervan op verkeersveiligheid beschrijft, van toezicht tot straf. Met andere woorden: het geeft het veronderstelde mechanisme van politietoezicht weer. De onderdelen van dit tweede model corresponderen met de drie middelste lagen in het hiërarchische beleidsmodel dat in de vorige paragraaf is besproken.

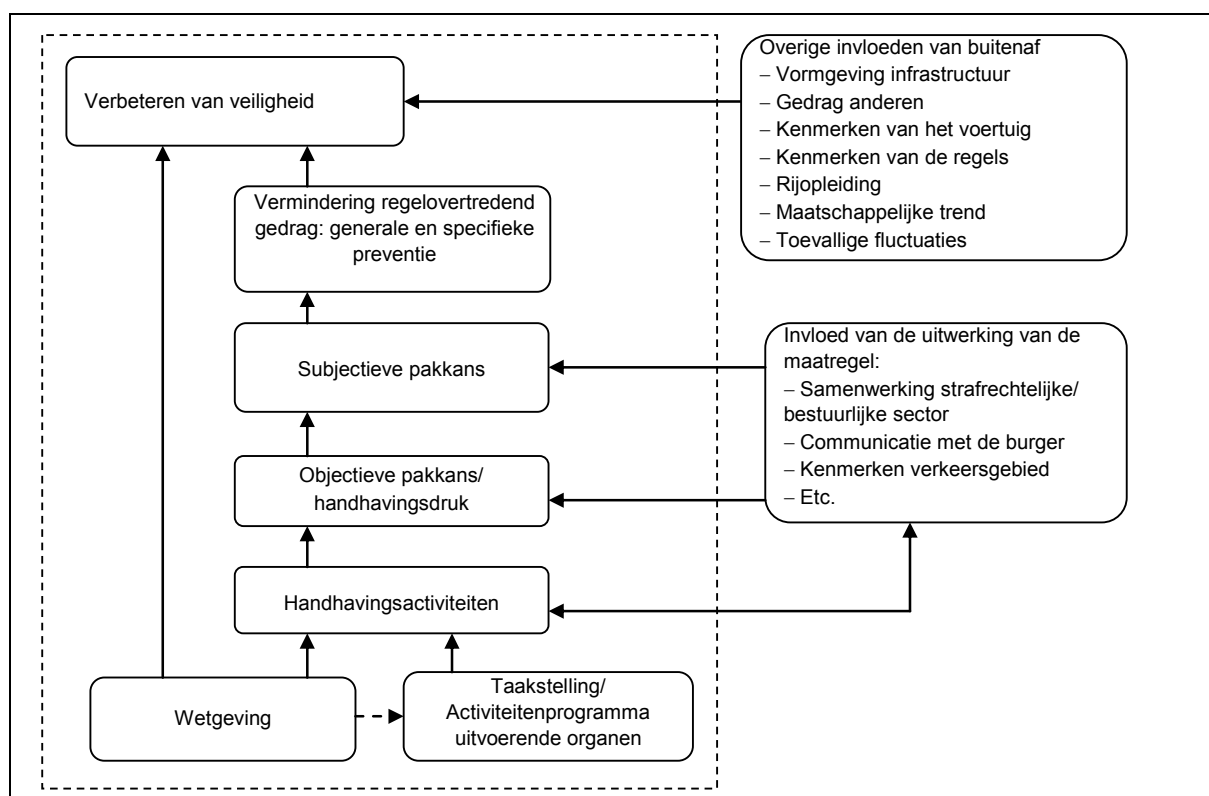
In *Afbeelding 2.2* is deze keten van verkeershandhaving schematisch weergegeven. Het woord 'keten' geeft aan dat alle elementen onderling verbonden en afhankelijk zijn. Zo is verhoging van de objectieve pakkans mede afhankelijk van de taakstellingen van de politie en van de wetgeving die het mogelijk maakt om automobilisten op kenteken te bekeuren. Een zwakke schakel in de keten, zoals onduidelijke wetgeving, lage handhavingsdruk of inconsistente straffen, verzwakt de werking van het gehele systeem.

Van onder naar boven bevat dit model de volgende elementen. De basis van de verkeershandhaving is volgens het model gelegen in de wetgeving. Zonder in wetten vastgelegde regels kan er niet worden gehandhaafd. Daarnaast moet er een handhavingsbeleid zijn, in termen van een strategische agenda of actieprogramma's. Het handhaven moet een doel hebben; er moet een taakstelling zijn die richting geeft aan de daadwerkelijke handhavingsinspanningen. Dit basisdeel van het handhavingsmodel komt overeen met het op één na onderste niveau in de beleidspiramide zoals afgebeeld in *Afbeelding 2.1*.

De handhavingsactiviteiten van de politie in het verkeer, zoals het al dan niet geautomatiseerd uitvoeren van controles in het verkeer, de methoden en de hoeveelheid tijd en de reikwijdte van het handhavingsgebied die worden

bestreken, kunnen worden beschouwd als de 'inzet' of de 'prestatie' van de politie in het verkeer. In termen van de beleidspiramide in *Afbeelding 2.1* is dit een van de prestatie-indicatoren die gelden als voorloper van verkeers(on)veiligheid.

Als handhavers aan het werk gaan, dan leidt dit tot een zekere handhavingsdruk. Dit wordt ook wel gezien als de objectieve pakkans: de statistische, objectieve kans dat een overtreder ook daadwerkelijk bekeurd of anderszins gestraft wordt voor een overtreding. De objectieve pakkans wordt onder meer beïnvloed door de wijze waarop gehandhaafd wordt (methode van handhaving) en de locaties waarop gehandhaafd wordt (meer of minder verkeer). De feitelijke pakkans voor allerlei overtredingen is bescheiden. Op de meeste wegen en de meeste tijdstippen wordt niet actief gecontroleerd.



Afbeelding 2.2. Schematische weergave van het veronderstelde mechanisme van politietoezicht (binnen het gestippelde blok), inclusief de invloed van externe factoren (buiten het gestippelde blok) naar Mäkinen et al. (2003) en Goldenbeld (2005).

De overtreder zelf heeft doorgaans geen scherp beeld van de objectieve pakkans, maar vormt zijn eigen beeld hiervan: de subjectieve pakkans. Door de controles zichtbaar te maken en door in de media over de handhaving te communiceren, creëert de handhaver bij de verkeersdeelnemer gevoelsmatig een grotere subjectieve pakkans dan wanneer hij die middelen niet inzet. In hoeverre de subjectieve pakkans en de dreiging van straf daadwerkelijk tot betere regelnaleving leiden, hangt af van diverse factoren.

De theorie van de Tafel van Elf (Van Reenen, 2000) stelt dat sommige mensen zich beter gedragen puur vanwege de dreiging van straf (als deze dreiging als reëel wordt ervaren); andere gaan meer calculerend te werk en



wegen de voordelen van regelovertrading (bijvoorbeeld het gevoel eerder thuis te zijn door harder te rijden) af tegen de nadelen van een bekeuring. Een kleine groep mensen heeft de dreiging van straf niet nodig om zich aan de regels te houden; zij doen dat al vanuit een moreel standpunt. Andere theorieën wijzen erop dat regelovertrading en regelnaleving ook deels wordt beïnvloed door het gedrag dat mensen om zich heen zien. Mensen imiteren (veelal onbewust) het gedrag van anderen (Yagil, 2004). Daarom kan het voor regelnaleving ook belangrijk zijn om een kritieke massa te bereiken in het gedrag van burgers. Dat houdt in dat een meerderheid van de burgers de regels naleeft.

Eindpunt van de verkeershandhaving is de feitelijke strafoplegging. Het opleggen van een straf dient verschillende (maatschappelijke) doelen (SWOV, 2009):

- vergelding (iemand die zich niet aan de regels houdt moet 'boeten');
- beveiliging van de samenleving (wie vastzit, kan geen misdrijven begaan);
- gedragsbeïnvloeding van de dader om herhaling van het ongewenst gedrag te voorkomen (specifieke preventie);
- gedragsbeïnvloeding van alle burgers (via de algemene normerende werking van wet en straf: generieke preventie).

Het beïnvloeden van gedrag in een meer gewenste richting – hetzij via (specifieke) strafoplegging, hetzij via (generieke) dreiging van straf – heeft uiteindelijk tot doel de verkeersveiligheid te verbeteren. Daarmee is het op één na hoogste niveau van de beleidspiramide in *Afbeelding 2.1* bereikt.

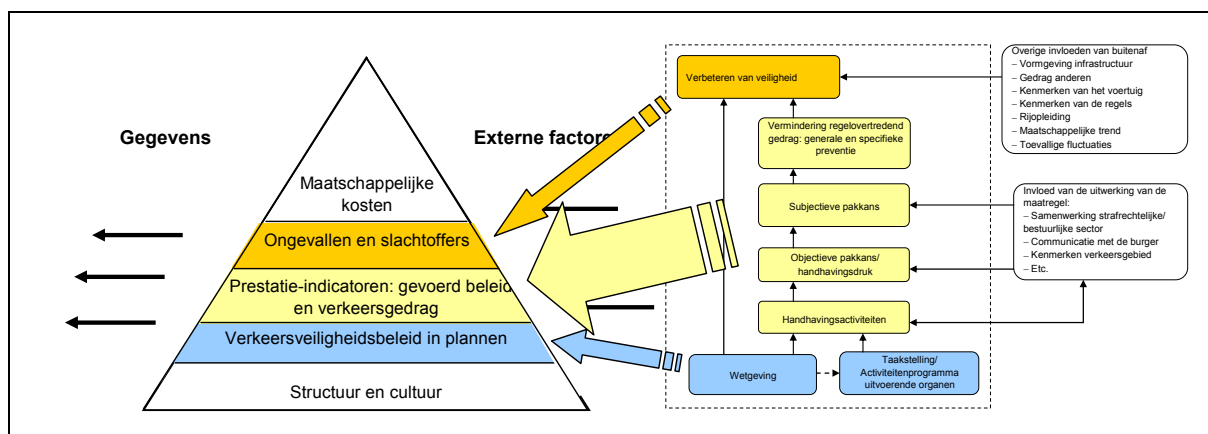
#### 2.4. Samenhang van de modellen als referentiekader voor een monitor

In dit hoofdstuk zijn de mogelijke onderwerpen voor een politiemonitor aan bod gekomen. Allereerst is een overzicht geschetst van de deelterreinen waarover de politie informatie kan verzamelen. Daarbij is – net als in de Strategische Nota Politieverkeerstaak – onderscheid gemaakt tussen verkeershandhaving (gericht op het verbeteren van de verkeersveiligheid) en handhaving in het verkeer (gericht op het verbeteren van andere vormen van veiligheid). Dit rapport beperkt zich tot verkeershandhaving en de bijdrage hiervan aan de verkeersveiligheid.

Vervolgens is in twee modellen onderscheid aangebracht tussen de verschillende hiërarchische niveaus waarmee de politie te maken heeft als zij haar taken uitvoert. De niveaus hangen onderling met elkaar samen. Op elk van deze niveaus is iets te zeggen over de prestaties van de politie en de invloed daarvan op het gestelde einddoel.

Het eerste model, een algemeen beleidsmodel, maakt inzichtelijk hoe structuur en cultuur (van een land, gebied of organisatie) de input leveren voor veiligheidsprogramma's, wetgeving en actieplannen waarin doelen worden geformuleerd. Deze doelen en actieplannen vormen weer de basis voor het niveau daarboven: de daadwerkelijke beleidsinspanningen, de maatregelen die worden getroffen en het gedrag in het verkeer waartoe die maatregelen leiden. Dit is het niveau van de (verkeersveiligheids)prestatie-indicatoren. Gegevens over deze indicatoren liggen het dichtst aan tegen wat er beleidsmatig daadwerkelijk gebeurt. Gegevens uit deze laag vormen de voorloper van de veiligheidskwaliteit van het verkeerssysteem. Het effect

van maatregelen leidt uiteindelijk tot meer of minder ongevallen en slachtoffers. Dit heeft weer gevolgen voor de maatschappelijke kosten, het bovenste niveau in het beleidsmodel.



Afbeelding 2.3. Combinatie van Afbeelding 2.1 en 2.2. Samenhang tussen de werkzame onderdelen van verkeershandhaving en de hiërarchische onderdelen in het beleidsmodel van verkeersveiligheidsbeleid.

Het model van de werking van verkeershandhaving kan in verband gebracht worden met het hiërarchische beleidsmodel van verkeersveiligheid (zie Afbeelding 2.3). Daarmee ontstaat een referentiekader om gegevens over de invloed van politie-inzet op verkeersveiligheid beter mee te interpreteren. Wetgeving, actieprogramma's en taakstellingen fungeren als basis voor de daadwerkelijke inzet van de politie. Het niveau van prestatie-indicatoren telt in de praktijk een aantal opeenvolgende stappen: de daadwerkelijke activiteiten en inzet van de politie (handhavingsdruk), de objectieve en subjectieve pakkans die dit tot gevolg heeft, en de afschrikkende werking en aanpassing van gedrag. De prestatie-indicatoren zijn direct van invloed op het bovenliggende niveau van verkeersveiligheid in termen van ongevallen of slachtoffers. Dat is waar uiteindelijk de wetgeving en de inzet van de politie op gericht zijn.

Het volgende hoofdstuk zal ingaan op de verschillende typen gegevens die beschikbaar zijn en die elk iets zeggen over een van de hiervoor besproken beleidsniveaus. Het referentiekader – het gecombineerde beeld uit Afbeelding 2.3 – dient hierbij als kapstok. Zo wordt duidelijk hoe de gegevenstypen samenhangen met de daadwerkelijke prestaties van de politie. De onderste en de bovenste laag van de beleidspiramide blijven in dit rapport buiten beschouwing.

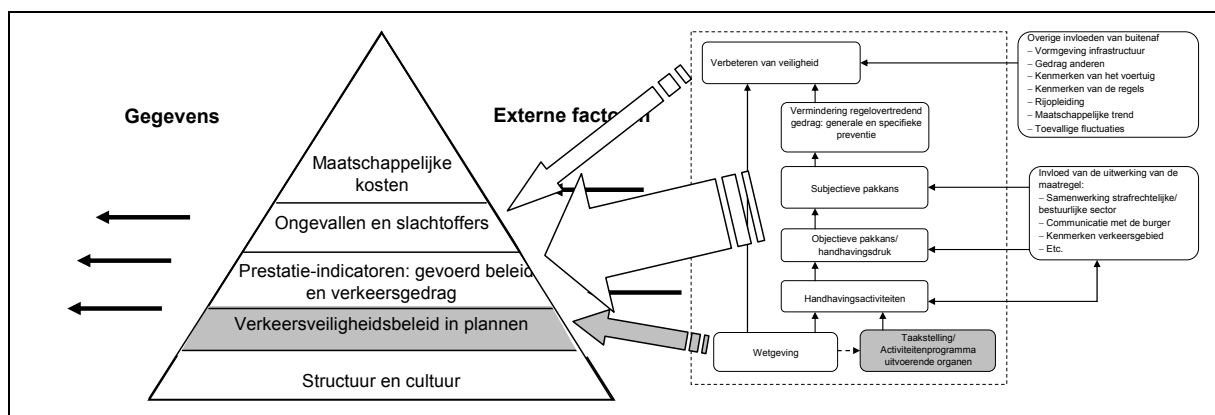
### 3. Gegevens en hun bruikbaarheid voor een politiemonitor

Een prestatie-monitor brengt in beeld welke inspanningen zijn gepleegd en eventueel ook wat de uitkomsten hiervan zijn. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de beschikbare of te ontwikkelen gegevens voor een prestatie-monitor voor de politie. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de mogelijkheden om regionale verschillen in beeld te brengen.

De gegevens worden besproken aan de hand van het referentiekader dat in het vorige hoofdstuk is opgesteld. Dit kader combineert een model voor verkeersveiligheidsbeleid met een model voor de werking van verkeershandhaving. In *Paragraaf 3.1* komt het onderste niveau van het handhavingsmodel aan bod (actieprogramma's en doelstellingen). *Paragraaf 3.2* gaat in op verschillende prestatie-indicatoren aan de hand van de te onderscheiden stappen in het handhavingsmodel. *Paragraaf 3.3* beschrijft vervolgens de waarde van gegevens over verkeersonveiligheid in termen van ongevallen, verkeersslachtoffers en risico. In de laatste paragraaf volgt een korte beschouwing over de besproken gegevens in relatie tot een prestatie-monitor voor de politie.

#### 3.1. Wat staat er gepland om uit te voeren?

Als basis voor de daadwerkelijke prestaties van de politie gelden taakstellingen en activiteitenprogramma's, maar ook de wetgeving die direct of indirect het handelen van politiemensen beïnvloedt (zie *Afbeelding 3.1*). De invloed van wetgeving is in juridische documenten reeds uitvoerig beschreven en wordt daarom hier buiten beschouwing gelaten. Deze paragraaf focust op de invloed van geformuleerde taakstellingen en actieprogramma's, omdat deze een belangrijke basis vormen voor een prestatie-monitor.



Afbeelding 3.1. Taakstellingen in beleids- en uitvoeringsplannen als belangrijke basis voor een prestatie-monitor.

Verkeersveiligheidsbeleid wordt in principe vastgelegd in diverse beleidsdocumenten op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Dit gebeurt zowel landelijk als regionaal als lokaal. Daar waar maatregelen aan bod komen, maakt ook verkeershandhaving vrijwel altijd standaard deel uit van

het beleidspakket, ook al valt dit onderwerp veelal onder een ander bevoegd gezag. De afstemming vindt plaats in overleg op diverse niveaus.

Dichter bij de basis van verkeershandhavingsactiviteiten liggen de handhavingsconvenanten. Dit zijn regionale handhavingsplannen waarin het Openbaar Ministerie (OM) en korpsleiding hun activiteiten op elkaar afstemmen. Hierbinnen worden speerpunten onderscheiden waarvoor specifieke afspraken over inzet worden gemaakt. De afspraken betreffen zowel de inzet in controle-uren als de te gebruiken handhavingsmethoden. De korpsbeheerder, korpsleiding, het lokaal OM en een vertegenwoordiger van het LP Team Verkeer ondertekenen het convenant. De convenanten worden elke twee jaar vernieuwd en desgewenst aangepast. Evaluatie vindt plaats op basis van bereikte resultaten (ongevallen en overtredersgedrag). Meer gedetailleerde bijsturing en invulling krijgt veelal vorm in overleg met bijvoorbeeld Regionale Organen Verkeersveiligheid (ROV's).

Dergelijke plannen en convenanten vormen een goede basis voor een prestatie-monitor, omdat ze duidelijke doelen bevatten waaraan de daadwerkelijke beleidsuitvoering uiteindelijk gerelateerd kan worden. In feite ontbreekt zonder plan en doel iedere basis voor een goede monitor. Het is dus zaak om dergelijke plannen en doelen helder te formuleren en als uitgangspunt te nemen bij het monitoren van en sturen op prestaties.

In hoeverre dergelijke doelen goed op de regionale of lokale situatie aansluiten, kan nader onderwerp zijn voor onderzoek. De SWOV is van plan om vanaf 2011 onderzoek te doen naar regionale verschillen en consequenties voor effectief verkeersveiligheidsbeleid. Dit onderwerp zou daarop mee kunnen liften.

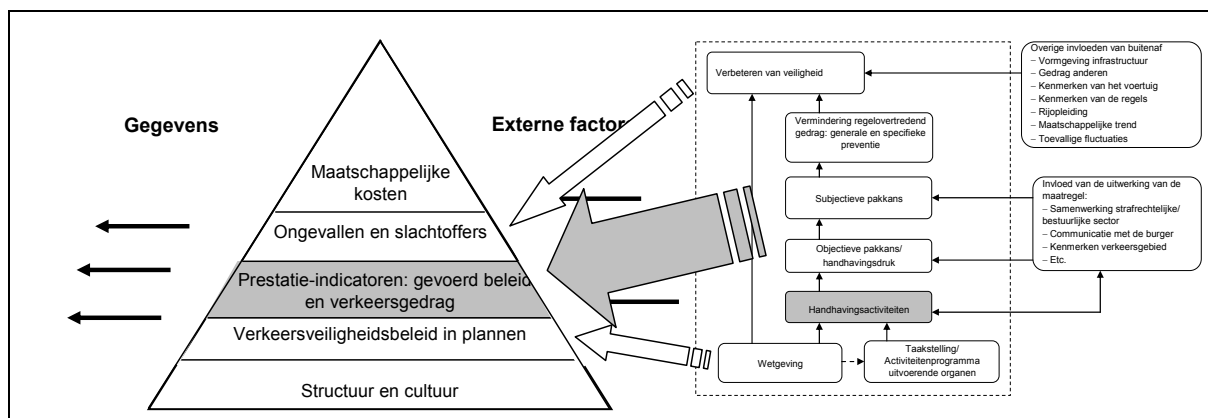
### 3.2. Gegevens over gevoerd beleid en gedragsgevolgen hiervan

Uiteindelijk brengen beleidsplannen de verkeersveiligheid pas verder als ze daadwerkelijk worden omgezet in beleid. Uitvoering van beleid en het effect daarvan in termen van gedrag zijn voorlopers van verkeers(on)veiligheid en heten daarom 'prestatie-indicatoren' (zie § 2.2.1). Ze zijn gemakkelijker te monitoren en veranderingen hierin zijn gemakkelijker waar te nemen en te duiden dan het geval is bij toevalsafhankelijke en toch betrekkelijk zeldzame verkeersongevallen.

Omdat deze prestatie-indicatoren voor handhavingsbeleid in verschillende opeenvolgende stappen uiteenvallen, worden ze hier behandeld in de volgorde waarin ze in *Afbeelding 2.3* voorkomen, van onder naar boven.

#### 3.2.1. Handhavingsinspanningen

Allereerst leiden de wetgeving en de beleidsplannen tot een bepaalde politie-inzet: een eerste verkeersveiligheidsprestatie-indicator (zie *Afbeelding 3.2*). Dit is de indicator die het dichtst bij het daadwerkelijk uitgevoerde beleid ligt. Omdat de reguliere politie en de Regionale Verkeershandhavingsteams (RVHT's) daarbij op een verschillende wijze opereren en als gevolg daarvan verschillende gegevens verzamelen, komen beide apart aan bod.



Afbeelding 3.2. Het eerste niveau van verkeersveiligheidsprestatie-indicatoren: de handavingsinspanningen.

### 3.2.1.1. Gegevens over inzet van de RVHT's en het KLPD

Vanaf 2001 registreren de RVHT's van de in totaal 25 regionale politieregio's voor opdrachtgever LP Team Verkeer de inzet en opbrengsten van hun handavingsinspanningen in het registratiesysteem WISH. De registratie betreft het aantal controle-uren per HelmGRAS-speerpunt (zie § 2.1.1), het aantal bestuurders van motorvoertuigen dat op de HelmGRAS-speerpunten is gecontroleerd en het percentage bestuurders dat daarbij is bekeurd. De registratie is ook uit te splitsen naar politieregio. Vanaf 2010 registreert ook het KLPD zijn controleactiviteiten via dit systeem.

Het geregistreerde aantal controle-uren bevat allerlei onnauwkeurigheden. Daarom beveelt de SWOV aan als indicator voor de intensiteit van het politietoezicht in principe het aantal gecontroleerde en beboete bestuurders of voertuigen te nemen. Omdat dit aantal niet meer de directe politie-inzet weergeeft, maar meer een afgeleide is van de objectieve pakkans (de volgende prestatie-indicator), worden deze gegevens aldaar besproken.

Het aantal gecontroleerde verkeersdeelnemers voor de speerpunten helm-dracht en gordeldracht bevat echter een grote meetfout. Voor inzet op deze speerpunten kunnen beter wel het aantal inzeturen en het aantal boetes worden genomen.

Een kanttekening die hier al gemaakt kan worden bij de gegevens van de RVHT's, is dat ze zich beperken tot een deel van de handavingsinspanningen van de politie. De gegevens van de activiteiten van de reguliere politie blijven buiten zicht. Dat is een belangrijke omissie, omdat de reguliere politie op speerpunten zoals gordel en bromfietshelmen ook een aanzienlijke bijdrage levert. Op bepaalde speerpunten (rood licht, gordel, helm) is volgens deskundigen de inzet van de reguliere politie (en het KLPD) groter dan die van de RVHT's.

### 3.2.1.2. Gegevens over inzet van de reguliere politie

De politiekorpsen houden gegevens bij over verkeerscontroles en opbrengsten daarvan. Hoe ze die gegevens vastleggen, verschilt sterk per regio. Tot 2008 werden in de korpsen drie verschillende softwaresystemen

gebruikt om bedrijfsinformatie vast te leggen: BPS, Xpol en Genesys. Het BPS-systeem werd in negentien regiokorpsen gebruikt; het Xpol-systeem in vijf korpsen. Recent hebben zich ontwikkelingen voorgedaan waardoor het makkelijker is geworden om interne politiegegevens te ontsluiten voor monitoring of onderzoeksdoeleinden. De laatste jaren streeft Politie Nederland ernaar haar bedrijfsprocessensystemen te harmoniseren om de kennis- en informatie-uitwisseling te optimaliseren. In de periode tussen juni 2008 en december 2009 zijn alle regiokorpsen overgegaan op het nieuwe systeem Basisvoorziening Handhaving (BVH, zie ook § 3.2.2.2). De voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) verstrekt gegevens uit de registraties van alle regiokorpsen via de landelijke politie-databank Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische bedrijfsinformatie (GIDS). De gegevens die via GIDS worden geleverd, zijn afkomstig van de basisprocessensystemen BPS, Xpol en sinds kort steeds meer BVH. Met het in 2000 ingevoerde GIDS-systeem is ook het analyse-instrument PowerPlay van Cognos geïntroduceerd.

Dit rapport beperkt zich tot gegevens die direct zicht geven op de inzet van de politie. Omdat de reguliere politie minder vanuit vooraf gedefinieerde doelen handhaaft dan de RVHT's, maar meer kijkt naar wat op haar pad komt, is het lastig om de uren besteed aan verkeershandhaving (en de verschillende typen controles daarbinnen) te verantwoorden. In de basisvoorziening capaciteitsmanagement (BVCM) kan de politie tijd die ze besteedt aan verkeer of verkeerscontroles, op uiteenlopende posten schrijven, zoals 'wijkzorg', 'surveillance', 'toezicht houden' en 'controle'. De algemene post 'controle' specificceert niet het type controle dat is uitgevoerd. De BVCM zou input kunnen leveren voor een indicator over de inzet van de politie op het terrein van verkeershandhaving. Een complicerende factor daarbij is wel dat politiemensen dezelfde handhavingsactiviteiten op verschillende posten zullen schrijven, en dat een aantal posten een erg algemene noemer hebben. Hierover zouden nadere afspraken kunnen worden gemaakt, die zo uniform mogelijk worden doorgevoerd in alle regiokorpsen.

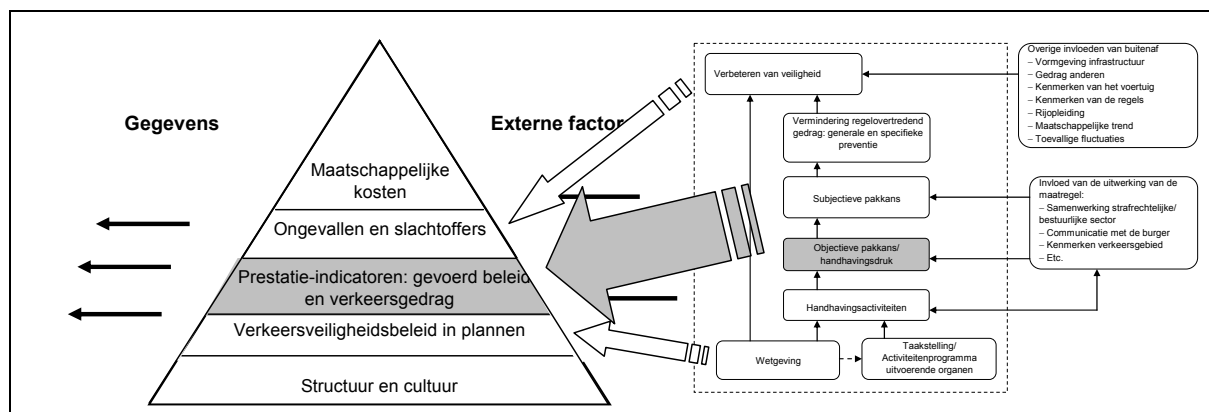
Daarnaast werkt de politie met managementrapportages (MaRaps) waarin de politie-inzet wordt gerelateerd aan de doelstellingen en prestatie-afspraken. Dit zijn politieoverkoepelende overzichten per regiokorps. De politie zou de MaRaps kunnen gebruiken als basis voor een eigen politiemonitor. Daarbij kunnen regionale verschillen aanleiding zijn voor een nadere beschouwing van de situatie. Dit kan de politie in eerste instantie zelf doen. In hoeverre daarmee een bijdrage is geleverd aan verbetering van verkeersgedrag en verkeersveiligheid, is een kwestie die veel meer specifieke deskundigheid, inzicht en gegevens vereist. Deze kwestie komt in het advies in *Hoofdstuk 4* opnieuw aan de orde.

### 3.2.2. Objectieve pakkans

De inzet van verkeershandhaving leidt tot een objectieve kans om bij een overtreding door de politie bekeurd te worden. Dit is het tweede niveau van verkeersveiligheidsprestatie-indicatoren die betrekking hebben op verkeershandhaving (zie *Afbeelding 3.3*). Door de nauwe verwevenheid van de objectieve pakkans met handhavingsinspanningen borduurt deze paragraaf sterk voort op de vorige. Ook hier is onderscheid te maken tussen gegevens van respectievelijk de RVHT's, het KLPD en de reguliere politie. Een deel

van deze gegevens komt samen in een databestand dat door het CJIB wordt beheerd.

N.B. De in deze paragraaf beschreven gegevens geven op zichzelf niet de objectieve pakkans weer; het betreft namelijk geen kansdata. Wel kunnen ze gebruikt worden om een beeld te krijgen van de objectieve pakkans.



Afbeelding 3.3. Het tweede niveau van verkeersveiligheidsprestatie-indicatoren: de objectieve pakkans.

### 3.2.2.1. Gegevens over aantallen gecontroleerden en bekeurden door RVHT's en KLPD

Zoals in § 3.2.1.1. al gesteld werd, is het voor de meeste handhavingsspeerpunten van de RVHT's maar ook van het KLPD beter om bij de analyse met de huidige stand van zaken ten aanzien van de kwaliteit van data niet de gegevens over politie-inzet te gebruiken, maar het aantal gecontroleerde en beboete voertuigen als indicator te nemen. Dit aantal is weliswaar niet alleen van de controle-inzet afhankelijk, maar ook van de verkeersintensiteit en de mate waarin de regels op dat punt worden overtreden. Toch beschouwt de SWOV het als een betere maat dan de controle-uren. De speerpunten waarvoor het aantal gecontroleerde voertuigen een betere maat geeft van de gepleegde handhaving dan de politie-uren betreffen:

- snelheid;
- roodlichtnegatie;
- alcoholgebruik.

Met snelheids- en roodlichtcamera's op vaste opstelpunten wordt het aantal gecontroleerden elektronisch bijgehouden. De gegevens vanuit deze apparatuur over aantal gecontroleerden zijn betrouwbaar. Voor rijden onder invloed is er een betrouwbaar zicht op het aantal gecontroleerden via het aantal blaaspijpjes dat is verbruikt.

Enkele kanttekeningen dienen hierbij wel gemaakt te worden:

1. Goed werkende apparatuur legt betrouwbaar gegevens vast over gecontroleerde voertuigen. Indien het beheer over de controleapparatuur verschuift van LP Team Verkeer naar gemeente of provincie, worden gegevens van deze apparatuur niet meer vastgelegd in het WISH-systeem terwijl de apparatuur mogelijk of waarschijnlijk nog wel gebruikt wordt in het verkeer. Omgekeerd geldt dat wanneer LP Team Verkeer het

beheer van apparatuur overneemt van provincie of gemeente, extra gegevens in het WISH-systeem worden geplaatst terwijl de apparatuur in feite al langere tijd voor de WISH-registratie is gebruikt. Dit geeft vertekeningen over de tijd.

2. De gegevens over de uitkomsten van alcoholcontroles kunnen niet naar precieze tijdstippen uitgesplitst worden. Dat is een belangrijk nadeel, omdat bekend is dat het tijdstip van controles een belangrijke factor is in het aantal overtreeders dat wordt gepakt.

Voor het gebruik van helm en gordels is de registratie van het aantal gecontroleerden onbetrouwbaar. In het nieuwe WISH-registratiesysteem worden deze gegevens dan ook niet meer bijgehouden.

Ook is er informatie over het aantal bekeurden per speerpunt. Dit is een resultante van zowel de objectieve pakkans als het aandeel overtredingsgedrag op de locaties en tijdstippen waar gecontroleerd wordt. Een laag aantal bekeuringen kan betekenen dat er niet of nauwelijks gehandhaafd is (een lage objectieve pakkans door lage inzet en/of ineffektieve methode). Het kan er echter ook op duiden dat de handhaving erg effectief is en tot gevolg heeft dat een ruime meerderheid van de weggebruikers zich volgens de op die locatie en dat tijdstip gehandhaafde regels gedraagt.

#### 3.2.2.2. Gegevens over bekeuringen door inzet van de reguliere politie

Het databestand van de reguliere politie (zie § 3.2.1.2) bevat gegevens die in verband te brengen zijn met de objectieve pakkans. Deze gegevens zijn afkomstig uit de volgende bronnen:

##### *De Basisvoorziening Handhaving (BVH)*

Binnen dit landelijke systeem worden meldingen geregistreerd, aangiftes verwerkt en incidenten afgehandeld. De BVH is bedoeld voor ondersteuning van alle taken op het gebied van basispolitiezorg en bijkomende personen- en goederenzorg. De invoering van BVH in de politieorganisatie is relatief snel gegaan en daarbij is de aandacht voor goed gegevensbeheer niet altijd optimaal geweest. Op het terrein van verkeersveiligheid is bijvoorbeeld de registratie van artikel 8-verdachten mede door onwennigheid met het nieuwe BVH-systeem erg ingezakt (persoonlijke communicatie dhr. van Dieken, politie Noord-Holland Noord). Deze data, voor zover ze te maken hebben met verkeersovertredingen, zijn momenteel dus niet erg betrouwbaar.

##### *Transactiemodule*

Een andere grote gegevensstroom is de verwerking van bonnen. Deze buitengerechtigde afhandeling wordt ondersteund door de zogenaamde Transactiemodule. Het betreft in Nederland meer dan elf miljoen zaken die grotendeels geautomatiseerd als bulkproces behandeld worden, en vanuit politie richting CJIB worden gestuurd. Via de Transactiemodule kan een landelijk en regionaal overzicht worden verkregen van alle buitengerechtigde verkeersovertredingen die de politie heeft geregistreerd en voor verdere verwerking door het CJIB heeft doorgezonden (zoals snelheid, rood licht, gordel, bromfietshelm). De gegevens kunnen verder worden uitgesplitst naar onder meer periode, afdeling en kenteken/staandehouding. Net als data over het aantal gecontroleerde en bekeurde voertuigen of weggebruikers zijn deze data eventueel bruikbaar als maat om de objectieve pakkans bij overtredingen vast te stellen.



### 3.2.2.3. Bekeuringenbestand van het CJIB

Het CJIB beheert een databestand waarin in principe alle uitgeschreven boetes zijn verwerkt (mits doorgestuurd door de politie). Deze CJIB-gegevens kunnen de gegevens van reguliere politie of LP Team Verkeer op twee manieren aanvullen. Enerzijds kunnen gegevens uit het WISH-/GIDS-systeem met CJIB-gegevens vergeleken worden om te bezien in hoeverre registraties overlappen. Zo kan een beter inzicht ontstaan in de inhoud/dekkingsgraad van elk gegevenssysteem. Anderzijds bieden CJIB-gegevens mogelijk een meerwaarde omdat het CJIB gestandaardiseerd en over meerdere jaren informatie bijhoudt. Het CJIB heeft wellicht ook een andere interne dataorganisatie, met andere selectiemogelijkheden. De voor- en nadelen van de verschillende registratiesystemen zouden nader verkend moeten worden.

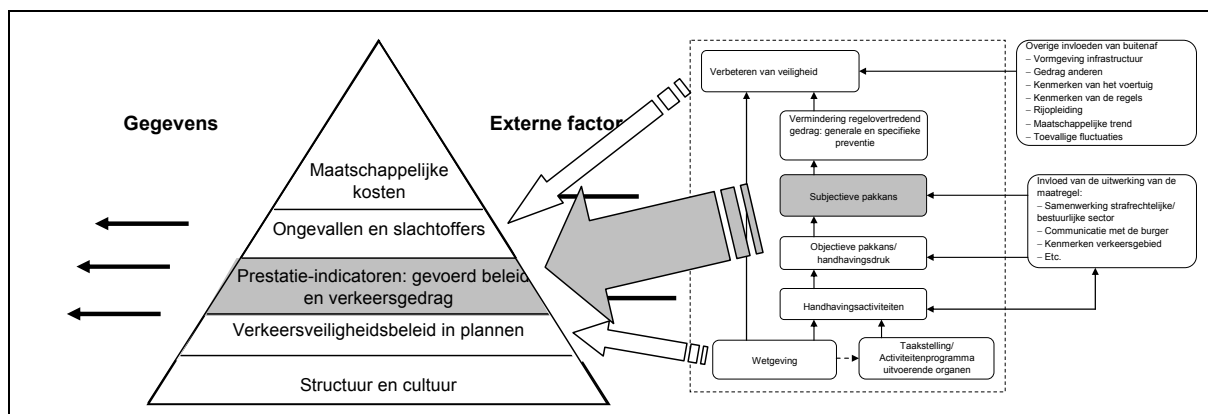
Een probleem bij zowel de CJIB-boetedatabase als het GIDS-systeem van de reguliere politie is dat bekeuringsgegevens niet direct duidelijk interpreteerbaar zijn. Wanneer alleen gebruik wordt gemaakt van ruwe ('ongenormeerde') gegevens en wordt gekeken naar het totaal aantal bekeuringen per regio, per controlemethode en per wegtype, dan wordt geen rekening gehouden met controleduur, controletijdstip en controlelocatie. Dat levert ambigue resultaten op: meer bekeuringen kan bijvoorbeeld wijzen op meer overtredingen, maar ook op meer controles of meer controles op drukke wegen.

Een oplossing voor de geconstateerde ambiguïteit in de bekeuringsgegevens is om deze gegevens op een bepaalde manier te 'normeren', waardoor ze begrijpelijker en transparanter worden. Normeren houdt in concreto in dat per controle-uur, per locatie en per controlemethode gekeken wordt naar (de ontwikkeling in of verschillen tussen) het aantal bekeuringen. Het normeren van bekeuringsgegevens is tot op heden niet meer dan een idee. In de praktijk zal een goede en bruikbare methode om CJIB-/GIDS-gegevens te normeren nog door politie, CJIB en samenwerkingspartners ontwikkeld moeten worden.

### 3.2.3. *Subjectieve pakkans*

Als gevolg van de politie-inzet, gebruikte methode en locaties en tijdstippen die worden gekozen om te handhaven, vormt de weggebruiker zich een beeld van de kans om gepakt te worden: de subjectieve pakkans, het volgende niveau van prestatie-indicatoren voor verkeershandhaving (zie *Afbeelding 3.4*).

De subjectieve pakkans is mede van invloed op de mate waarin de weggebruiker geneigd is zijn gedrag aan te passen. De gegevens uit deze paragraaf kunnen gebruikt worden om een beeld te krijgen van de subjectieve pakkans. Er zijn hoofdzakelijk twee bronnen van onderzoek die weergeven hoe verkeersdeelnemers de pakkans inschatten: het perceptie-onderzoek van het LP Team Verkeer en het Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid (PROV).



Afbeelding 3.4. Het derde niveau van verkeersveiligheidsprestatie-indicatoren: de subjectieve pakkans.

### 3.2.3.1. Perceptieonderzoek van het LP Team Verkeer

Het perceptieonderzoek is een jaarlijks uitgevoerd interviewonderzoek in opdracht van het LP Team Verkeer naar gedrag en meningen over controles, pakkans en risicoperceptie (zie bijvoorbeeld Scheltes & In 't Veld, 2007). Het onderzoek is een telefonische enquête onder meer dan zesduizend weggebruikers. Het onderzoek geeft naast een landelijk beeld ook een regionaal beeld.

Het onderzoek geeft per handhavingsspeerpunt (snelheid, alcohol, gordels en rood licht) de volgende gegevens die relevant zijn voor de subjectieve pakkans:

- bekendheid met controles;
- ingeschatte pakkans.

De gerapporteerde ingeschatte pakkans is een duidelijke maat voor de subjectieve pakkans. Wel moet bij alle gegevens die gebaseerd zijn op zelfrapportage rekening worden gehouden met de relatie tot de werkelijkheid (het daadwerkelijke gevoel of daadwerkelijke gedrag tijdens het rijden). Zie de *Bijlage* voor meer details hierover.

### 3.2.3.2. Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid (PROV)

Het PROV is een grootschalige tweejaarlijkse enquête onder ongeveer achtduizend in Nederland wonende personen van vijftien jaar en ouder. PROV vraagt naar ervaringen in het verkeer (verkeersongevallen en bekeuringen), zelfgerapporteerd gedrag (rijsnelheden, rijden onder invloed, gebruik van beveiligingsmiddelen), achterliggende motieven en meningen over maatregelen van Nederlandse weggebruikers. Dit gebeurt voor auto, motor, bromfiets en fiets. Een aantal van de gegevens is uitgesplitst per provincie (zie bijvoorbeeld Zandvliet, 2009). Het PROV wordt in principe eens in de twee jaar gehouden.

Het PROV levert zelfgerapporteerde gegevens. Daarvan zijn motieven en meningen over politietoezicht in het verkeer bruikbaar voor een indicatie van de subjectieve pakkans. Zie ook de *Bijlage* voor een kritische beschouwing van de waarde van zelfrapportage als indicatie van de werkelijkheid.

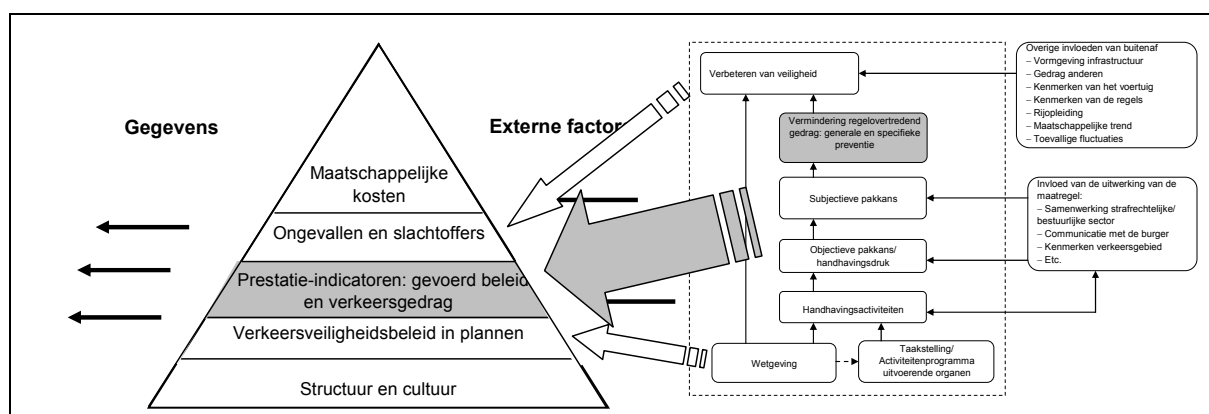
Voordeel van het PROV ten opzichte van het perceptieonderzoek is dat de enquête onder een grotere steekproef wordt afgenomen en minder de schijn wekt niet onafhankelijk te zijn. Nadeel is wel dat het maar eens in de twee jaar nieuwe gegevens oplevert, wat weinig is voor gebruik in een politie-monitor. Bovendien is het PROV niet precies te linken aan individuele politieregio's, eventueel wel aan provinciale clusters van politieregio's. Voordeel van het perceptieonderzoek is dat het expliciet naar de inschatting van de pakkans vraagt.

Er zijn ook internationale equivalenten van het PROV, zoals het in onregelmatige frequentie uitgevoerde Social Attitudes to Road Traffic Risk in Europe (SARTRE)-onderzoek. SARTRE 4 wordt momenteel uitgevoerd en zal in 2012 worden afgerond.

### 3.2.4. Gegevens over veranderingen in gedrag

Het volgende niveau betreft de eerste waarneembare effecten die politie-toezicht kan hebben: veranderingen in gedrag. Dit is de bovenste laag van prestatie-indicatoren voor verkeershandhaving; de volgende stap is die naar ongevallen en slachtoffers (zie *Afbeelding 3.5*). Er zijn zeer uiteenlopende metingen over gedrag, die in deze paragraaf in vogelvlucht de revue passeren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen metingen van gedrag in het verkeer en zelfgerapporteerd gedrag. Een derde databron die kort aan bod komt is die over waargenomen gedrag van anderen.

De genoemde metingen zijn ofwel landelijk representatieve metingen in het verkeer, waarvoor de gegevens zijn verzameld volgens een wetenschappelijke methode, ofwel metingen die zijn verricht voor de administratieve registratie van controle-inzet. De meer wetenschappelijk verkregen gegevens betreffen specifieke onderzoeken die meestal in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (voormalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en LP Team Verkeer of van Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS) worden uitgevoerd.



Afbeelding 3.5. Het vierde en laatste niveau van verkeersveiligheidsprestatie-indicatoren: de afschrikkende werking van en de invloed op gedrag.

Gegevens die volgens meer wetenschappelijke methoden zijn verkregen verdienen de voorkeur boven de gegevens uit registratie voor controle-inzet,

omdat ze de daadwerkelijke situatie beter representeren. Vervolgens vraagt ook de interpretatie van de gegevens nog de aandacht. Veranderingen in gedrag waar de politie op handhaaft, zijn niet altijd alleen het gevolg van deze handhaving. Om beter te kunnen bepalen welk deel van de verandering aan handhaving kan worden toegeschreven, zijn kwalitatief goede data en specialistisch onderzoek nodig.

#### 3.2.4.1. Metingen van gedrag in het verkeer

Deze paragraaf beschrijft kort de thans beschikbare prestatie-indicatoren op het terrein van gedrag zoals dat in het verkeer te meten is.

Achtereenvolgens komen aan bod:

- snelheidsgegevens;
- rijden onder invloed van alcohol;
- beveiligingsmiddelen in auto's;
- gebruik van bromfietshelmen;
- lichtvoering van fietsers.

##### *Snelheidsgedrag*

In alle Nederlandse provincies worden snelheidsmetingen op wegen binnen en buiten de bebouwde kom verricht, die informatie opleveren voor het provinciaal verkeers- en vervoersbeleid. Over deze metingen vindt echter geen landelijk gestandaardiseerde rapportage plaats. De typen wegen waarop de snelheidsmetingen worden verricht, de meetmethode zelf, de precisie van de snelheidsmetingen, de uitsplitsingen van de cijfers naar specifieke subtotalen en de beschikbaarheid van de meetgegevens voor eventuele checks of analyses, verschillen van provincie tot provincie.

Er zijn dus wel provinciale meetgegevens van rijnsnelheden beschikbaar, maar de gegevens zijn nog niet zonder meer bruikbaar voor een landelijke of regionale rapportage. Uiteraard is het wel mogelijk om toe te werken naar een landelijke rapportage met eventueel ook regionale vergelijkingen. Dat vereist wel enige voorbereiding en afstemming. Concrete aanbevelingen voor de opzet van een landelijk representatief snelheidsmeetnet dat de monitoring van verkeersveiligheidsbeleid kan ondersteunen, zijn beschreven door Oei & Van der Kooi (1999).

Naast provincies houdt ook de DVS snelheidsgegevens bij. De meet-systemen van de DVS leggen op veel locaties op de autosnelwegen intensiteiten en rijnsnelheden van de passerende voertuigen vast. Voor het monitoren van de snelheden worden hier gegevens van veertien locaties gebruikt. Deze locaties zijn gekozen op grond van hun ligging op 'onverstoorde wegvakken', zodat in beginsel alleen vrije rijnsnelheden gemeten worden. Daarnaast worden uren met filevorming uit het databestand gefilterd, zodat de berekening van gemiddelde snelheidsgegevens hierdoor niet verstoord wordt. Medio 2007 is het aantal meetpunten verdubbeld (100 km/uur-wegen van 4 naar 8, 120 km/uur-wegen van 10 naar 21).

Er zijn gegevens beschikbaar over gemiddelde snelheid, V90 en aantal overtreders. De V90 geeft de snelheid aan die door 90% van de voertuigen niet wordt overschreden. Hoe hoger de V90, hoe groter de kans op ongevallen en de ernst van die ongevallen zullen zijn. De SWOV gebruikt deze maat daarom nogal eens als maat voor veiligheid van de snelheid,

maar ook andere maten zijn hiervoor te gebruiken. Het percentage overtreders is een minder eenduidige maat voor veiligheid, omdat dit gerelateerd is aan de snelheidslimiet waarvan de veilige afstemming met de weginrichting en verkeerssituatie nogal kan verschillen.

#### *Rijden onder de invloed van alcohol*

Het onderzoek *Rijden onder invloed in weekendnachten* beoogt een representatief beeld te geven van omvang en ontwikkeling van rijden onder invloed in weekendnachten (zie bijvoorbeeld Ergo Research Intelligence & DVS, 2009). Jaarlijks worden voor het onderzoek, in samenwerking met de politie, 73 alcoholcontroles uitgevoerd, verspreid over 25 politieregio's.

Om een representatief beeld van Nederland te krijgen, worden per politieregio in principe minimaal twee controles per jaar gehouden. Een groep van gemiddeld tien tot twintig agenten neemt deel aan een controle die gehouden wordt op vier tot zes verschillende locaties achter elkaar op één avond/nacht in een bepaalde plaats of gebied. De controletijd per locatie varieert van 45 tot 90 minuten. De locaties waar de metingen worden verricht, zijn vooraf vastgestelde locaties die vanwege de vergelijkbaarheid jaarlijks gebruikt worden.

In totaal moet de steekproef uit minimaal twintigduizend staandehoudingen bestaan om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. De metingen betreffen een aselechte steekproef van automobilisten die in de nacht van vrijdag op zaterdag (vrijdagnacht) en van zaterdag op zondag (zaterdagnacht) tussen 22.00 en 04.00 uur aan het verkeer deelnemen. Van een persoon wordt een overtreding wettelijk vastgesteld, als hij bij de blaastest op straat de geldende alcohollimiet van 0,50‰ (ervaren bestuurders) of 0,20‰ (beginnende bestuurders) overschrijdt. De resultaten van dit onderzoek zijn niet vergelijkbaar met de alcoholcontroles van de politie zelf.

Het onderzoek geeft een beeld van de ontwikkeling van het aandeel alcoholovertreders (BAG > 0,5 ‰; BAG > 0,79‰; BAG > 1,3‰), uit te splitsen naar jaar, dag, tijdstip, regio, leeftijd en sekse.

#### *Gebruik van beveiligingsmiddelen in auto's*

Het onderzoek *Gebruik beveiligingsmiddelen in de auto* beschrijft het gebruik van gordels, hoofdsteunen en kinderzitjes in personenauto's en bestelauto's in Nederland. Daarnaast brengt een aanvullende enquête kennis, risicoperceptie, meningen en redenen ten aanzien van gordelgebruik in beeld.

Tot en met 1998 verzorgde de SWOV de uitvoering en rapportage van het onderzoek. Sinds 2000 organiseert DVS (voorheen AVV) de metingen. Over de jaren heen zijn verschillende bureaus ingeschakeld om de meting uit te voeren.

In de oneven jaren vindt een 'klein' onderzoek plaats (42 meetlocaties). In de even jaren is het onderzoek uitgebreider (84 meetlocaties). Dan bestaat het onderzoek uit de volgende elementen:

1. observatie van het gebruik van gordels in personen- en bestelauto's;
2. observatie van het gebruik van kinderzitjes;
3. een korte enquête over het gebruik van kinderzitjes;
4. observatie van de afstelling van de hoofdsteunen voor in de auto;

5. een uitgebreide enquête over het gebruik van gordels, kinderzitjes, hoofdsteunen, risicoperceptie en motivaties, en het bereik van de landelijke campagne.

NB: De enquête valt niet onder de meting van gedrag in het verkeer, maar onder zelfrapportage, zoals in de volgende paragraaf wordt besproken.

#### *Gebruik van de bromfietshelm*

Het onderzoek *Monitoring bromfietshelmen* bestaat uit een mondelinge enquête onder bromfietzers en een visuele telling van passerende bromfietzers op een aantal locaties verspreid over alle 25 politieregio's in Nederland (Henkens & Hijkoop, 2008). Per politieregio worden circa 450 bromfietzers geteld, van wie er circa 150 worden bevroegd.

Het in de periode 2001-2008 jaarlijks gehouden onderzoek verschaft inzicht in het verloop van de volgende aspecten:

1. het dragen van helmen door bestuurders en rijders (passagiers) van bromfietzen;
2. het (juiste) gebruik van de helm (stand op het hoofd, speling in kinband);
3. de kwaliteit van de helm, de staat waarin hij verkeert;
4. de houding van bromfietzers jegens het helmgebruik;
5. de perceptie van de pakkans en de controles inzake het rijden zonder helm;
6. de invloed van verschillende achtergrondvariabelen op het helmgebruik (leeftijd, geslacht, regio enzovoort).

Het LP Team Verkeer heeft besloten dit onderzoek voor de komende jaren niet te continueren.

#### *Voeren van fietsverlichting*

Het onderzoek *Lichtvoering van fietsers* geeft een representatief beeld van lichtvoering van fietsers in Nederland. Sinds 2003 wordt in opdracht van de DVS jaarlijks een meting verricht naar de lichtvoering van fietsers. De metingen geven inzicht in de ontwikkeling van de lichtvoering en worden in de maanden december en januari uitgevoerd. Over de periode 2009-2010 is de meting opnieuw uitgevoerd (Boxum & Broeks, 2010).

Het onderzoek is bedoeld om de ontwikkeling van lichtvoering van fietsers te monitoren. Ook worden hiermee de effecten in kaart gebracht van de landelijke campagne over lichtvoering van fietsers. Vanaf 2003 wordt de campagne 'Licht aan, daar kun je mee thuis komen' gevoerd. Het is een van de campagnes van het Meerjarenprogramma Campagnes Verkeersveiligheid (MPCV). Tijdens de campagneperiode heeft de politie intensief gecontroleerd.

Het onderzoek is uitgevoerd op zeventien onderzoekslocaties, waar de lichtvoering van fietsers werd geobserveerd. De metingen zijn uitgevoerd tijdens de ochtend- en avonden. De metingen in de ochtenduren vonden plaats tussen 06.30 en 09.00 uur en die in de avonden tussen 17.00 en 21.00 uur. Dit betekent dat elke locatie twee keer is bezocht.

Tijdens elke visuele meting is om de tien minuten de lichtsterkte gemeten met behulp van luxmeters. De visuele waarnemingen zijn verricht tijdens de

duisternis (< 3 lux) en in de schemerperiode (3 tot 26 lux). De waarnemers noteerden het volgende:

- het voorlicht is aan (moet geel of wit continu licht uitstralen);
- het achterlicht is aan (moet rood continu licht uitstralen);
- het voor- en achterlicht is aan;
- de fiets heeft geen licht (lampen zijn uit of niet aanwezig);
- de verlichting is al dan niet conform de regelgeving.

Van de waargenomen fietsers wordt het geslacht genoteerd en de leeftijd ingeschat. Ook is genoteerd of de fietser in een groep fietste.

#### 3.2.4.2. Zelfgerapporteerd gedrag

In Nederland worden ook een aantal enquêtes gehouden die gedrag in kaart brengen. Het gaat hier echter wel om zelfbeweerd gedrag, wat zeker niet altijd een goede weergave is van het daadwerkelijke gedrag in het verkeer (zie *Bijlage*). Dit heeft deels te maken met het feit dat mensen zich niet altijd bewust zijn van wat ze doen, deels ook met de neiging om sociaal wenselijke antwoorden te geven. Enquêtes hebben wel als voordeel dat ze (zelfbeweerd) gedrag kunnen relateren aan meningen en motieven, voor zover weggebruikers zich daarvan bewust zijn (zie ook de enquêtes bij *Subjectieve pakkans*, § 3.2.3). De twee belangrijkste enquêtes waarin onder meer naar gedrag wordt gevraagd zijn:

- perceptieonderzoek van het LP Team Verkeer;
- Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid (PROV).

In het perceptieonderzoek (zie ook § 3.2.3.1) wordt naar zowel het eigen verkeersgedrag gevraagd als naar de risicoperceptie van het betreffende gedrag.

In het PROV (zie ook § 3.2.3.2) wordt gevraagd naar snelheidsgedrag, alcoholgebruik in het verkeer, mobiele telefoongebruik tijdens het rijden en gebruik van beveiligingsmiddelen.

In de vorige paragraaf zijn daarnaast enkele gedragsonderzoeken beschreven waarin ook geënquêteerd wordt en die daarmee ook informatie verschaffen over zelfgerapporteerd gedrag.

#### 3.2.4.3. Zelfbeweerd gedrag van anderen

De Integrale Veiligheidsmonitor (IVM) is de opvolger van de Politie-monitor Bevolking en de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) en verzamelt gegevens over zowel subjectieve als objectieve veiligheid in Nederland. Opdrachtgevers zijn de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en het CBS. In totaal zijn ongeveer tweehonderdduizend respondenten ondervraagd, verspreid over alle politieregio's. Informatie en resultaten van de monitor zijn te vinden op de website <http://www.veiligheidsmonitor.nl/veiligheidsmonitor/index.html>.

De IVM is een jaarlijks terugkerend onderzoek waarin burgers worden bevraagd op de thema's leefbaarheid in de woonbuurt, buurtproblemen, gevoelens van onveiligheid, slachtofferschap van criminaliteit, contact politie en burger, politie in de woonbuurt en preventie.

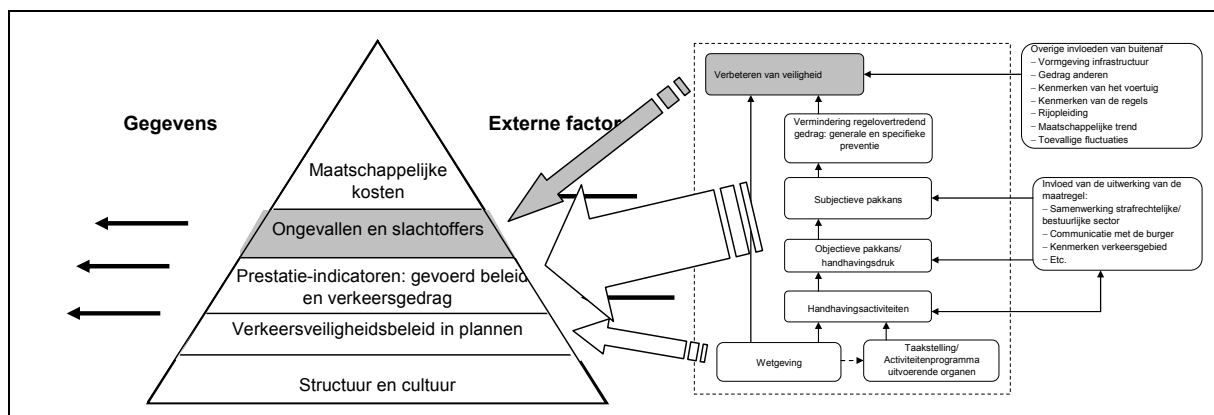
Bij het onderwerp 'verkeer' stelt de vragenlijst vragen over:

- agressief verkeersgedrag;
- te hard rijden;
- geluidsoverlast in verkeer;
- parkeeroverlast;
- diefstal uit auto's;
- beschadiging, vernieling aan auto's.

De SWOV heeft weinig ervaring met de gegevens van dit onderzoek, maar ook hierbij kan gesteld worden dat metingen van gedrag in het verkeer naar verwachting het daadwerkelijke gedrag beter representeren dan een enquête. De toegevoegde waarde van een enquête is dat een beeld ontstaat van hoe burgers gedrag ervaren en de mate waarin ze hierin verandering in zouden willen. De politie kan daar met verkeershandhaving en handhaving in het verkeer op inspringen.

### 3.3. Verkeersveiligheidsgegevens

Het uiteindelijke doel van verkeersveiligheidsbeleid en ook van verkeershandhaving is de verkeersveiligheid te verbeteren. De verkeersveiligheid wordt echter door vele factoren beïnvloed (zie *Afbeelding 3.6*). Dat maakt dat gegevens over verkeersveiligheid voor een prestatie-monitor ten minste met de grootste zorgvuldigheid moeten worden gebruikt. Meestal reflecteren ze niet direct de inzet van een bepaald type beleid. Voor een goede inschatting van hun waarde en zeggingskracht zullen ze door experts moeten worden geïnterpreteerd. Deze paragraaf gaat nader in op de beschikbare gegevens over verkeersveiligheid.



Afbeelding 3.6. *Verbetering van de verkeersveiligheid door een reductie van het aantal ongevallen en slachtoffers.*

#### 3.3.1. Indicatoren voor verkeersonveiligheid

Als indicatoren voor verkeersonveiligheid kunnen diverse maten worden genomen, zoals:

- het aantal ongevallen;
- het aantal slachtoffers (naar ernstgraad);
- relatieve maten van onveiligheid, bijvoorbeeld het aantal slachtoffers per afgelegde kilometer of per bevolkingsomvang.



Omdat in beleidsplannen tegenwoordig vooral gestuurd wordt op de reductie van het aantal slachtoffers, geldt het aantal slachtoffers hier als uitgangspunt. Dergelijke aantallen zeggen eigenlijk pas iets over de mate van onveiligheid, zodra ze genormeerd worden. Ook hierop zal kort worden ingegaan.

### 3.3.1.1. Verkeersdoden

Een verkeersdode is gedefinieerd als iemand die binnen dertig dagen na een verkeersongeval overlijdt aan de gevolgen ervan. Gelukkig daalt het jaarlijks aantal doden gestaag. Dit komt onder meer doordat het echt veiliger wordt (SWOV, 2010) en doordat verkeersdeelnemers bij een verkeersongeval minder snel overlijden – en dit terwijl de mobiliteit eerder toe- dan afneemt. Om erachter te komen welke oorzaken een rol kunnen spelen bij de toe- of afname van het aantal (dodelijke) slachtoffers van verkeersongevallen, is het noodzakelijk om de verschillende ontwikkelingen te ontrafelen en dus ook verschillende ongevalstypen apart te analyseren. Doordat de aantallen echter steeds kleiner worden, leveren uitsplitsingen ook steeds kleinere groepen subaantallen op. Dit speelt vooral een rol als uitsplitsingen worden gemaakt op lokaal of zelfs regionaal niveau (bijvoorbeeld om ontwikkelingen en de oorzaak ervan beter in kaart te brengen).

Een belangrijke oorzaak van deze steeds lagere aantallen doden is, zoals gezegd, dat het daadwerkelijk veiliger is geworden op de weg. De meeste en ernstigste ongevallenconcentraties zijn inmiddels aangepakt. Wat overblijft zijn diffuse ongevalpatronen, die voornamelijk zijn aan te duiden op basis van algemene risicokenmerken van wegen, groepen, gedragingen, voertuigen enzovoort. Dit fenomeen staat ook wel bekend als de 'verduunning' van ongevallen. Het is het resultaat van onder meer succesvol verkeersveiligheidsbeleid. Tegelijkertijd betekent dit dat het lastiger is geworden om op lokaal en regionaal niveau aan de hand van patronen in het jaarlijks aantal doden onveilige factoren of locaties te achterhalen. Voor een (regionale) politie-monitor zijn aantallen verkeersdoden om deze redenen zeker niet zonder meer bruikbaar.

Een ander fenomeen dat een rol speelt bij de beschouwing van ongevallen en slachtoffers en dat sinds 2010 relevanter is dan ooit, is de ongevallenregistratie en de omissies daarin. Bij het aantal verkeersdoden is dit tot nu toe nog een relatief klein probleem: gemiddeld werd tot nu toe zo'n 90% van de dodelijke slachtoffers door de politie geregistreerd (bron: SWOV/CBS). Hier is vooral het verdunningsprobleem voor onderzoeks- en monitoringsdoeleinden het belangrijkste punt om rekening mee te houden. Registratieproblemen spelen een veel grotere rol als het om gewonden in het verkeer gaat. Omdat dit probleem toeneemt naarmate het letsel lichter is, richt de SWOV zich niet alleen op doden, maar ook en vooral op de ziekenhuisgewonden, en sinds kort de 'ernstig verkeersgewonden'. Daar gaat de volgende paragraaf op in.

### 3.3.1.2. Ziekenhuisgewonden en ernstig verkeersgewonden

Tot voor kort werden met 'ziekenhuisgewonden' de slachtoffers bedoeld die naar een ziekenhuis waren getransporteerd en daar ten minste een nacht moesten blijven. Sinds het ziekenhuisgewondenbestand van de politie is

gekoppeld aan de patiëntenbestanden van ziekenhuizen (het LMR-bestand), is bekend geworden dat een deel van de ziekenhuisgewonden alleen een nacht ter observatie in het ziekenhuis is opgenomen en dus niet ernstig gewond blijkt te zijn. Om deze gewonden uit het bestand te filteren, worden tegenwoordig alleen die slachtoffers als 'ernstig verkeersgewonde' aangemerkt die een Maximum Abbreviated Injury Score (MAIS) van twee of hoger hebben (Reurings, 2010). Daarnaast blijkt ook het omgekeerde het geval: sommige verkeersslachtoffers die uiteindelijk als ernstig gewond in het ziekenhuis belanden, lijken aanvankelijk niet ernstig gewond te zijn en worden derhalve niet door de politie als dusdanig geregistreerd.

De koppeling van politiebestanden aan de patiëntenbestanden van ziekenhuizen heeft duidelijk gemaakt dat de registratiegraad van ziekenhuisgewonden veel lager is, en zelfs zeer laag daar waar het ongevallen zonder gemotoriseerd verkeer betreft. In 2008 was de registratiegraad van ernstig gewonden van een ongeval zonder gemotoriseerd verkeer nog maar 4% en van ongevallen met gemotoriseerd verkeer zo'n 40%. Van beide typen ongevallen daalde de registratiegraad in de periode 1993-2008. Daar komt nog bij dat de registratiegraad per regio verschilt, waardoor de aantallen slachtoffers en ongevallen niet zonder meer bruikbaar zijn voor een politiemonitor.

De politie Noord-Holland Noord<sup>1</sup> constateert dat enerzijds de invoering van kenmerkenmelding en het afschaffen van de registratiesets, en anderzijds de overschakeling van BPS naar BVH geleid hebben tot erg grote verschillen tussen de politiegegevens en de DVS-registratie van verkeersongevallen, zwaargewonden en alcoholongevallen in 2009. *Tabel 3.1* laat de verschillen zien.

In 2009...	Cognos/BVH	DVS
Ongevallen	2.674	1.931
Alcoholongevallen	305	173
Ziekenhuisgewonden	849	332

*Tabel 3.1. Vergelijking politiegegevens en DVS-gegevens verkeers-onveiligheid Noord-Holland 2009 (Bron: Politie Noord-Holland Noord).*

De gegevens in *Tabel 3.1* laten een onwenselijke situatie zien: de officiële gegevensbron over verkeersonveiligheid toont een beeld dat sterk afwijkt van de onofficiële politieregistratie. Het verschil tussen politieregistratie en formele registratie kan per regio verschillen en kan over de tijd groter of kleiner worden. Dit is een belangrijk probleem voor een te ontwerpen prestatie-monitor voor de politie. De vraag is hoe er bij het ontwerp van de monitor rekening gehouden kan of moet worden met deze discrepantie tussen registraties.

<sup>1</sup> Bron: aan de SWOV ter inzage gegeven e-mail van dhr. R. van Dieken, (adviseur verkeer politieregio Noord-Holland Noord), aan dhr. A.J.M. Volk, (KLPD), van 14 juni 2010, betreffende de daling van verkeersongevallen in politieregio's.

### 3.3.1.3. De invloed van externe factoren en het belang van normering van verkeersonveiligheid

Nog een ander punt waar rekening mee gehouden dient te worden bij het gebruik van het aantal ongevallen of slachtoffers als indicator voor de mate van succes van beleid, is de invloed van externe factoren. Een van de belangrijkste externe factoren is mobiliteit. Naarmate het verkeer op wegen toeneemt, neemt het aantal ongevallen en slachtoffers meestal ook toe, ongeacht het gevoerde verkeersveiligheidsbeleid<sup>2</sup>. Bij regionale uitsplitsingen, bijvoorbeeld, is de mobiliteit in een bepaalde regio een belangrijk punt. De mobiliteit wordt veelal beïnvloed door factoren zoals het aantal kilometer weg, bevolkingsdichtheid en werkgelegenheid. Een regio met een laag aantal slachtoffers hoeft per kilometer weglengte helemaal niet veiliger te zijn dan een regio met veel slachtoffers. Het is dus van belang achtergrondontwikkelingen in mobiliteit, bevolkingsomvang en weglengte mee te nemen om te weten wat beleid, zoals politietoezicht in het verkeer, heeft bijgedragen aan verbetering van de verkeersveiligheid. Ook om deze reden is het aantal slachtoffers of ongevallen dus geen goede indicator om een politiemonitor op te baseren.

### 3.4. Slotparagraaf: welke gegevens waarvoor bruikbaar?

In dit hoofdstuk zijn de verschillende gegevensbronnen besproken die informatie geven over politietoezicht. Met het hiërarchische beleidsmodel van verkeersveiligheidsbeleid is inzichtelijk gemaakt wat de verschillende gegevensbronnen zeggen over de prestaties van de politie (inzet en uitgeschreven bekeuringen), het beleid waarop deze inzet zich baseert (plannen en doelen) en de effecten van de politie-inzet in meer indirecte zin (van objectieve en subjectieve pakkans naar verandering in gedrag en ten slotte ongevallen).

Om iets te kunnen zeggen over de prestaties van de politie, kan een politiemonitor het best zo dicht mogelijk bij de concrete politie-inzet blijven, en daarbij refereren aan gestelde doelen. Deze gegevens zijn namelijk het betrouwbaarst en het makkelijkst te duiden. De SWOV beveelt daarbij aan vooralsnog vooral gebruik te maken van gegevens over het aantal gecontroleerde en bekeurde voertuigen/personen (voor helm- en gordeldracht zijn deze gegevens onbetrouwbaar en kan beter het aantal inzeturen en aantal bekeuringen worden genomen), aangevuld met de informatie uit de managementrapportages (MaRap's) van de politie. In hoeverre het veiligheidsbeleid tot gewenste resultaten leidt in termen van gedragsverbetering en vermindering van het aantal verkeersslachtoffers, is echter van meer dan alleen politie-inzet afhankelijk. Ook gegevens die moeilijker te interpreteren zijn, bijvoorbeeld omdat ze gebaseerd zijn op externe factoren, spelen hierbij een belangrijke rol. Dergelijke gegevens – en hun samenhang met politie-inzet – kunnen alleen afgewogen in beeld worden gebracht als ze met deskundigheid en met inachtneming van andere ontwikkelingen worden onderzocht. Dan nog moet rekening gehouden worden met het feit dat alleen heel grote veranderingen in handhaving zullen doorwerken tot op ongevallenniveau. Aangezien dergelijke grote veranderingen op afzienbare termijn niet te verwachten zijn, is er des te

---

<sup>2</sup> De ontwikkeling van het aantal verkeersdoden op de heel lange termijn laat echter – ondanks de steeds gestegen mobiliteit – een kentering zien. Dit heeft te maken met het uiteindelijke netto-effect van externe factoren en beleidsmaatregelen.

meer reden om in eerste instantie dicht bij de eigen prestaties te blijven en voor de interpretatie van overige gegevens deskundigen te raadplegen.

Voor zover het gaat om politie-inzet als meest relevante maat voor een politiemonitor, is het natuurlijk wel zaak om hiervoor een bron te gebruiken waarin zo veel mogelijk politie-inzet verenigd is. Regionale politie, RVHT's en KLPD hebben, door de wijze waarop ze hun werk invullen, verschillende registratiesystemen. Een gegevensbron die de activiteiten van alle korpsen bundelt, zou hier uitkomst bieden. Een mogelijkheid is om daarvoor het eerder beschreven GIDS-systeem te gebruiken. Wil de politie de gegevens hieruit gebruiken om regionale verschillen in beeld te brengen en regionaal te sturen, dan dient wel rekening te worden gehouden met normering. Wanneer alleen gebruik wordt gemaakt van ruwe ('ongenormeerde') gegevens en wordt gekeken naar het totaal aantal bekeuringen per regio, per controlemethode en per wegtype, dan blijven controleduur, controle-tijdstip en controlelocatie buiten beschouwing. Dat levert ambigue resultaten op: meer bekeuringen kan bijvoorbeeld wijzen op meer overtredingen, maar ook op meer controles of meer controles op drukke wegen. Nader onderzoek zou moeten worden hoe hiermee het best omgegaan kan worden.

Het volgende hoofdstuk beschrijft hoe de politie – gezien de huidige stand van zaken – naar inzicht van de SWOV het best tot een prestatie-monitor kan komen, en welke stappen daarin ook in de toekomst zijn te nemen.

## 4. Hoe tot een monitor verkeershandhaving te komen?

Voortbordurend op de gegevens die in *Hoofdstuk 3* zijn besproken en hun verband met de politieprestatie, presenteert dit hoofdstuk bouwstenen voor een nog op te zetten politiemonitor. *Paragraaf 4.1* gaat in op het belang van beleidsdoelen en een beleidskader als basis voor een monitor. In deze paragraaf wordt duidelijk welke rol een prestatie-monitor voor de politie kan spelen en hoe de monitor samenhangt met het beleid. Voordat de monitor zelf aan bod komt, bespreekt *Paragraaf 4.2* eerst nog het belang van een goede kwaliteit van de data. In *Paragraaf 4.3* volgt het advies van de SWOV aan de politie, in de vorm van bouwstenen voor een monitor. De SWOV heeft rekening gehouden met de wens van de politie om de monitor zelf te kunnen maken, regionale verschillen in kaart te brengen en hier frequent op te sturen. Een deel van het advies bestaat echter uit aanbevelingen om tot een goed onderbouwd inzicht te komen over de eigen prestaties en de bijdrage daarvan aan de verkeersveiligheid. De SWOV acht het raadzaam om hierbij deskundigen in de arm te nemen.

### 4.1. Doelstelling en beleidskader van een prestatie-monitor

#### 4.1.1. *Prestatiemanagement*

Een prestatie-monitor maakt deel uit van het prestatie-management. Met een prestatie-monitor kan een organisatie beleid of inspanningen monitoren en op basis hiervan het beleid actief aan- of bijsturen. Een prestatie-monitor voor de politie is een instrument dat past binnen het geformuleerde handhavings-beleid en binnen de al dan niet expliciete aannamen, veronderstellingen en vooral doelstellingen van dat beleid. De prestaties moeten altijd zorgvuldig worden geanalyseerd. In de woorden van Jansen & De Waal (2004): "Prestatiemanagement bij de rijksoverheid kan [...] niet los gezien worden van sociologische of economische of sociaal-psychologische theorievorming over 'waarom iets werkt'. Een goede 'beleidstheorie' is dus een belangrijk onderdeel van 'evidence-based policy'" (Jansen & De Waal, 2004, p. 5).

Met prestatie-meting kunnen verschillende beleidsdoelen worden nagestreefd. De Bruijn (2007) noemt de volgende:

- Transparantie. Bijvoorbeeld van de vraag: wat was de gewenste productie en welke kosten zijn daarvoor gemaakt?
- Leren. Na het meten van prestaties kan een organisatie zich afvragen of een normverandering nodig is op het vlak van kwantiteit of kwaliteit van de prestaties, en of een verlaging van kosten wenselijk is. Waar zijn verbeteringen mogelijk?
- Oordelen. Prestatiemeting biedt de mogelijkheid om een oordeel uit te spreken over het functioneren van een organisatie. Dat kan alleen onder voorwaarden.
- Afrekenen. Oordeelsvorming kan een sanctie voor goed of slecht presteren tot gevolg hebben.

Transparantie, leren en oordelen kunnen beschouwd worden als positieve elementen van prestatie-management. Verschillende experts op het terrein van overheidsmanagement waarschuwen echter voor de mogelijke

negatieve gevolgen van prestatie-management. Zulke gevolgen zijn bijvoorbeeld een eenzijdige focus op prestatiecijfers met verwaarlozing van andere taken, versterking van de interne bureaucratie, verhindering van innovaties, ambities en professionaliteit op de werkvloer, en zelfs de bestraffing van goed presteren doordat op basis van beperkte succescijfers feitelijk op collectieve middelen wordt gekort (De Bruijn, 2007; Korsten, 2007; Talbot, 2005).

#### 4.1.2. *Beleidsvoorwaarden*

Met een prestatie-monitor kan de politie haar handhavingsbeleid dus aan- of bijsturen. Het is daarbij van belang dat de beleidsdoelen duidelijk zijn geformuleerd. Als ze vaag of niet realistisch zijn, of als de veronderstellingen over de relaties tussen inspanningen en uitkomsten niet helder of niet goed meetbaar zijn, kunnen gegevens uit een prestatie-monitor al snel 'misleidend' zijn. Het is belangrijk dat dit risico wordt meegenomen bij de ontwikkeling van een prestatie-monitor. Cijfers kunnen een verkeerd beeld geven of tot onbedoelde effecten op motivatie en uitvoering leiden. Er moet dus worden nagedacht over de voorwaarden waaronder een prestatie-monitor zo goed mogelijk kan functioneren in termen van het informeren, motiveren en eventueel bijsturen van verschillende geledingen van handhavende instanties binnen de politie.

Indien het handhavingsbeleid effectief en efficiënt in elkaar zit, duidelijk is, en daarbij zo goed mogelijk toegesneden is op specifieke deelterreinen (bijvoorbeeld de HelmGRAS-deelreinen), zal de monitor herkenbaarder zijn voor beslissers en uitvoerenden die de gevolgen ervan ondervinden. De verwachting is dat een prestatie-monitor hierdoor beter zal functioneren.

Het is dus van belang dat de doelstellingen van het beleid en de verwachte relaties tussen inspanningen en uitkomsten worden geëxpliciteerd. Vervolgens kan een monitoringsysteem worden gekozen en ontwikkeld om die relaties en bijhorende omstandigheden in beeld te brengen. Soms zijn de relaties te complex of moeilijk meetbaar. In dat geval is het raadzaam om gegevens over prestaties (zeker in relatie tot elkaar) terughoudend of helemaal niet te gebruiken voor een prestatie-monitor. Centrale handhavingsmanagers moeten altijd proberen om zo goed mogelijk informatie te krijgen over de effectiviteit van hun beleid. Tegelijkertijd dienen ze zich dus bewust te zijn van de beperkingen van bestaande gegevens en van de mogelijke negatieve consequenties van eenzijdige cijfermatige sturing van bovenaf.

Het ontwikkelen van een prestatie-monitor en het ontwikkelen van beleid gaan idealiter hand in hand. De prestatie-monitor kan inzicht geven in de effecten van gevoerd beleid op directe prestaties van de organisatie. De beleidsrelevantie van die prestaties (en de informatie daarover) hangt af van de manier waarop in het beleid zelf prestaties worden gedefinieerd en van de samenhang tussen prestaties (inspanningen) en uitkomsten (bijvoorbeeld in termen van verbeterd verkeersgedrag of verbeterde verkeersonveiligheid).

#### 4.2. **Prestaties, gegevens over prestaties en kwaliteit**

Politiedeskundigen betogen dat prestatie-sturing door de politie meer dan voorheen in het teken moet staan van kwaliteitsverbetering (Van Sluis et al., 2006). De gezamenlijke insteek van politie, OM en partners (waaronder ook

de SWOV) zou moeten zijn dat prestatie management expliciet gericht is op verbetering van de kwaliteit van de verkeershandhaving. De instandhouding of verbetering van verkeersveiligheid geldt als afgeleide daarvan. De vraag is nu wat 'kwaliteit van de verkeershandhaving' precies inhoudt. Is die kwaliteit volledig te vatten in termen van de nu reeds verzamelde gegevens? Hoe kunnen deze gegevens door informatieoverdracht tot verdere verbetering leiden? Deze vragen komen in de volgende subparagrafen aan bod.

#### 4.2.1. *Kwaliteit van verkeershandhaving en de relatie met gegevens daarover*

Volgens Goldenbeld (2005) wordt de kwaliteit van verkeershandhaving 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 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 vindt de keuze plaats voor de meest effectieve methode van toezicht, wordt geleerd van ervaringen en feedback uit de praktijk, en communiceert men met het grote publiek over doel, opzet en resultaat van de handhavingsactiviteiten. Met name bij deze laatste stap is inmiddels behoorlijk wat wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de effectiviteit van verschillende methoden.

Een aantal van deze kwaliteitscriteria – organisatie van de samenwerking, leren van feedback, manier van communiceren – lijkt moeilijk te operationaliseren in termen van 'harde' gegevens. Hoe leg je samenwerking met andere organisaties vast in een cijfer? Hoe druk je een leerproces tijdens de handhaving uit in een cijfer?

Een monitor van de prestatie van de politie in het verkeer zou indicatoren moeten bevatten die een wetenschappelijk aangetoonde relatie hebben met verkeersveiligheid. Uit onderzoek blijkt dat verkeerstoezicht van invloed is op verkeersgedrag en dat verkeersgedrag weer gevolgen heeft voor de verkeersveiligheid. In theorie zijn dus verbanden te leggen of veronderstellen tussen activiteiten van de politie, gedrag in het verkeer en verkeersveiligheid (zie ook *Hoofdstuk 2* en *3*). In hoeverre deze verbanden daadwerkelijk in de praktijk kunnen worden gevonden, hangt echter af van vele complicerende factoren.

De feitelijke relaties tussen politie-inzet, verkeersgedrag en verkeersveiligheid zijn zonder degelijk onderzoek en controle van andere

beïnvloedende factoren moeilijk identificeerbaar. Daarvoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen:

- Verkeersgedrag wordt door meer factoren beïnvloed dan alleen door politie (bijvoorbeeld maatschappelijke ontwikkelingen zoals het gebruik van mobiele telefoons/communicatiemiddelen in verkeer).
- Verkeersveiligheid wordt door meer factoren beïnvloed dan alleen politie-inzet en verkeersgedrag. Ook mobiliteit, externe factoren en andere maatregelen dan politie-inzet zijn van invloed op verkeersveiligheid.
- Effecten op gedrag en verkeersveiligheid zijn het best aantoonbaar of observeerbaar wanneer verkeerstoezicht extreem varieert over tijd of tussen regio's (bijvoorbeeld wel toezicht in de ene regio versus geen toezicht in de andere; of wel toezicht in het ene jaar versus geen toezicht in het andere). In de praktijk is de variatie in inzet over tijd en tussen Nederlandse regio's beperkt. Daardoor is sprake van een tamelijk constant niveau. De relatief kleine veranderingen in toezicht over tijd of verschillen tussen Nederlandse regio's bieden daarmee naar alle waarschijnlijkheid weinig aanknopingspunten om feitelijke verbanden te kunnen vaststellen.

De theoretisch veronderstelde verbanden tussen omvang en kwaliteit van het toezicht in het verkeer, verkeersgedrag en verkeersveiligheid zullen dus – zeker oppervlakkig beschouwd – moeilijk te observeren of terug te vinden zijn in prestatie-monitoring. De reden waarom verbanden wel in diepgaander (wetenschappelijk) onderzoek aantoonbaar zijn, is dat bij onderzoek grote (extreme) verschillen met elkaar worden vergeleken. Dat wil zeggen: een verkeerstoestand zonder politietoezicht wordt vergeleken met een verkeerstoestand met politietoezicht. Dergelijke vergelijkingen laten zien dat verhoogd toezicht een effect heeft op gedrag en ongevallen.

Gezien het voorgaande adviseert de SWOV het volgende over het gebruik van gegevens in de monitor:

- Voor gegevens over prestaties die aan beperkingen onderhevig zijn, is aanvullende kwalitatieve informatie of kwalitatief onderzoek nodig om de kwaliteit van handhaving beter in kaart te brengen.
- Verbanden tussen prestaties enerzijds en veranderingen in gedrag of verbetering van de verkeersveiligheid anderzijds worden veelal pas zichtbaar als relatief grote verschillen in het toezichtniveau worden onderzocht. Hier moet bij gebruik van een monitor rekening mee worden gehouden. Er mag niet te veel waarde worden gehecht aan kleine fluctuaties.
- Als toezichtniveaus vooral over langere tijd variëren, moet de monitor ook een langeretermijnperspectief hanteren voor het zichtbaar maken van verbanden.

#### 4.2.2. *Kwaliteit van gegevens*

De vraag is aan welke eisen een prestatie-monitor zou moeten voldoen als het gaat om de kwaliteit van de gegevens. Hierbij kan gedacht worden aan het volgende:

- De monitor moet een zo volledig mogelijk overzicht geven van beschikbare en relevante cijfers.
- De monitor moet ontwikkelingen over tijd betrouwbaar in beeld brengen, en dit indien mogelijk ook per regio doen.



- De monitor moet een zo goed mogelijk beschrijvend overzicht geven van regionale verschillen.
- De monitor moet bij voorkeur inzicht geven in regionale verschillen in prestatie en uitkomsten.
- De monitor zou vanuit beschrijvende gegevens ook tot meer waarderende cijfers ('rapportcijfers') kunnen komen.

Dit lijken misschien voor de hand liggende eisen of wensen. Er moet wel op gewezen worden dat de hoeveelheid 'werk' bij sommige van deze eisen aanzienlijk is. Hieronder wordt elk van de gestelde eisen kort toegelicht, waarbij per eis een advies wordt gegeven.

*'...een zo volledig mogelijk overzicht'*

Er zijn in Nederland zeer veel onderzoeken en enquêtes over gedrag in het verkeer. Alleen al het PROV en het perceptieonderzoek bevatten tezamen tientallen vragen over verkeershandhaving (zie *Hoofdstuk 3*). Er moet dus een verstandige selectie worden gemaakt van beschikbare en meest relevante gegevens.

*'... betrouwbaar in beeld brengen'*

Uiteraard is een wens om zo veel mogelijk met betrouwbare gegevens te werken. Maar betrouwbaarheid is een rekbaar begrip. Gegevens die niet via wetenschappelijke methode zijn verzameld, hebben per definitie een onduidelijke betrouwbaarheid. Ook gegevens die wel per wetenschappelijke methode zijn verzameld, kunnen op regionaal niveau een onbetrouwbaar beeld geven. Juist omdat betrouwbaarheid een rekbaar begrip is, moet in een prestatie-monitor per gegevenssoort goed worden aangegeven wat de 'kwaliteit' of 'betrouwbaarheid' van het gegeven is. Voor de afweging daarvan moet soms ook weer extra werk worden verricht. Bij wetenschappelijke gedragsmetingen is betrouwbaarheid een standaardvereiste, maar dat geldt niet voor politieregistratie. Het gebruik van politieregistratiegegevens vereist dus een aparte check op betrouwbaarheid.

*'...inzicht geven in regionale verschillen'*

Inzicht in regionale verschillen vereist dat er nadere kennis is over specifieke achtergronden van en ontwikkelingen in bepaalde regio's. Het is niet altijd eenvoudig om daar de vinger achter te krijgen. Ook dit brengt mogelijk weer extra werk met zich mee. Het is één ding om te constateren dat een regio slecht scoort op rijden onder invloed; het is wat anders om erachter te komen hoe dit nu eigenlijk komt. De SWOV is van plan om meer onderzoek te gaan doen naar regionale verschillen en de consequenties die dit kan hebben voor effectief beleid.

*'... van beschrijvende naar waarderende cijfers'*

Het zou mooi zijn om op basis van goede, betrouwbare cijfers ook een soort samenvattende maat in de vorm van een rapportcijfer te geven. Dergelijke rapportcijfers vereisen wel dat de regionale vergelijking zo eerlijk of objectief mogelijk wordt gemaakt, op basis van betrouwbare en precieze cijfers. Een eerlijke vergelijking impliceert ook dat cijfers genormeerd worden op een bepaalde maat. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat een groter aantal agenten ook een groter aantal verkeerscontroles kan uitvoeren. Het jaarlijks aantal blaastesten bij alcoholcontroles in een regio zou bijvoorbeeld genormeerd kunnen worden op het aantal agenten in die regio.

#### 4.2.3. *Kwaliteit van informatieoverdracht*

Met een prestatie-monitor verzamelt de politie kennis over effectieve werkwijzen voor verkeershandhaving. Voor een optimale verspreiding van deze kennis dient de kennis structureel te worden ontsloten voor alle betrokkenen. De SWOV pleit hierbij voor het uitwerken van een 'Handleiding Handhaving'.

In 2008 werkten de Politieacademie en de SWOV samen aan de voorbereiding van een 'Handleiding Handhaving'. Doel van de handleiding was om de politie te voorzien van kennis en gegevens over verkeershandhaving, in eerste instantie over rijden onder invloed. Bij de vormgeving van de Handleiding werd gekozen voor het opzetten van een internetpagina. Ontsluiting via internet had daarbij de voorkeur boven een rapport of boek, vanwege:

- de mogelijkheid om interactieve werkmodules aan te bieden, die ondersteuning bieden bij het schrijven van plannen of doorrekenen van gegevens;
- betere mogelijkheden tot het actualiseren van informatie;
- betere aansluiting op de behoeften van gebruikers die snel specifieke informatie willen;
- grotere ruimte/capaciteit om informatie aan te bieden of toegang tot informatie te verschaffen.

Bovendien is een internetapplicatie bij uitstek geschikt om feedback of terugkoppeling op gerapporteerde gegevens te organiseren. Het Politie Kennis Net (PKN) zou bijvoorbeeld een geschikt medium kunnen zijn voor het aanbieden van deze informatie. De gegevens van een prestatie-monitor zouden aan het PKN kunnen worden toegevoegd.

#### 4.3. **Bouwstenen voor de ontwikkeling van een politiemonitor**

Een monitor moet beslissers en uitvoerenden informeren over de voortgang van beleid en de resultaten van dat beleid. Bij voorkeur geschiedt die informatieoverdracht op een gemakkelijke, heldere, snelle en toegankelijke manier. De politie heeft aangegeven liefst maandelijks de voortgang te willen monitoren. Dat heeft consequenties voor de gegevens die in een dergelijke monitoring betrokken kunnen worden: niet alle gegevens zijn maandelijks beschikbaar. Maar het heeft ook consequenties voor de grondigheid waarmee gegevens beschouwd kunnen worden, zeker in relatie tot nagestreefde hogere doelen zoals op het gebied van verkeersgedrag en verkeersveiligheid. Het advies van de SWOV voor een prestatie-monitor bestaat daarom uit twee delen:

1. een deel dat ingaat op de mogelijkheden om aan de korte- en middellangetermijnwensen van de politie invulling te geven (zie § 4.3.1);
2. een deel dat betrekking heeft op kwaliteitsverbetering en daarbij betrokkenheid van externe deskundigheid en een langere doorlooptijd vraagt (zie § 4.3.2).

##### 4.3.1. *Monitoring door de politie zelf en haar uitvoerende ketenpartners*

Zoals eerder in *Paragraaf 4.1* is betoogd, adviseert de SWOV de politie ten eerste om haar prestatie-monitor in te bedden in het geformuleerde beleid en de daarbij behorende beleidsdoelstellingen. Dat advies is mede gebaseerd

op inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over overheidsmanagement en prestatie management (De Bruijn, 2007; Jansen & De Waal, 2004; Talbot, 2005). De beleidsdoelen en de theoretische verwachte relaties tussen inspanningen en opbrengsten bepalen de opzet van de monitor. Vervolgens kan de informatie uit de monitor gebruikt worden om prestaties – en op langere termijn wellicht ook beleid – mee bij te sturen.

Dit rapport gaat specifiek in op het onderdeel ‘verkeershandhaving’ en de relatie daarvan met verkeersveiligheid. Zoals blijkt uit *Hoofdstuk 2* en *3*, moet bij de invulling van de prestatie monitor die de politie voor zich ziet rekening gehouden worden met het volgende:

- Relaties tussen het eigen presteren en effecten op verkeersgedrag en verkeersveiligheid zijn complex en niet direct inzichtelijk. Dit betekent dat de politie voor een goed zicht op het eigen presteren beter dicht bij gegevens over de eigen activiteiten kan blijven dan (ook) te kijken naar verder weg gelegen ontwikkelingen.
- Niet alle gegevensbronnen bevatten voor de politie bruikbare regionale uitsplitsingen of leveren daarover zinvolle informatie. Nog minder informatiebronnen brengen maandelijks de voortgang in kaart.

De politie kan dus het best gegevens monitoren die het dichtst bij haar eigen werkprocessen staan en aansluiten bij de geformuleerde beleidsdoelen (in termen van inzet). Voor zover die beleidsdoelen ver afstaan van het eigen presteren (bijvoorbeeld vermindering van verkeersslachtoffers), moeten ze wel een aantoonbare relatie hebben met dit presteren. Gegevens over gecontroleerde voertuigen of personen en afgehandelde bekeuringen, daar waar nodig aangevuld met inzet in uren per regio, per handhavingsspeerpunt en zo mogelijk per type methode, komen voor een politie monitor het meest in aanmerking.

De relatie tussen politie-inzet, ongevallen, slachtoffers, gedrag en gedragsachtergronden is te complex om zonder meer een beeld te kunnen geven van het presteren van de politie – zeker als het politieoptreden geen grote fluctuaties of verschillen over de tijd of tussen regio's kent. Daarom adviseert de SWOV op dit terrein samenwerking met externe deskundigen. Hier gaat de volgende paragraaf op in.

#### 4.3.2. *Wat een extern deskundig advies voor de politie kan betekenen*

De ontwikkeling van een prestatie monitor vereist voorafgaande (beleids)keuzen op verschillende vlakken. Welke beleidsdoelen zijn sturend? Welke eisen wil je aan een monitor stellen? Hoe wil je ruimte geven aan meer kwalitatieve invalshoeken, in aanvulling op puur cijfermatige informatie? Welk medium wil je gebruiken? De politie kan hiermee, op basis van het in de vorige paragraaf beschreven advies, zelf een begin maken. Vanwege de massa aan gegevens en de complexiteit in de samenhang is het verstandig als de politie een deel van de analyses voor de prestatie monitor laat uitvoeren door andere externe deskundigen.

De politie (regionaal, RVHT's en KLPD) kan met andere organisaties – zoals DVS, CJIB, CBS en SWOV – meer structurele afspraken maken over complexere analyses en de aanlevering van gegevens. Zo kan ze een beter zicht krijgen op de relatie tussen haar prestaties en de effecten daarvan op de verkeersveiligheid. Hiervoor zijn diverse mogelijkheden te bedenken.

Deze mogelijkheden hebben allemaal gemeenschappelijk dat ze een diepgravender proces behelzen, meer doorlooptijd vergen en bovendien ook meer gebruikmaken van gegevensreeksen die niet heel frequent vernieuwd worden dan de prestatie-monitor waar de politie nu om vraagt.

#### 4.3.2.1. Mogelijkheden voor verdere uitwerking

Hoe de kwaliteitsslag binnen de politie uiteindelijk ook wordt uitgewerkt, een van de mogelijkheden is een werkgroep van deskundigen te formeren, afhankelijk van de uiteindelijke verdiepingsslag die de politie wil maken. De volgende uitwerkingen behoren daarbij tot de mogelijkheden:

1. kwaliteitsverbetering van beleid en gegevens, onder meer door inzichtelijk te maken wat bepaalde prestaties voor effect hebben;
2. interpretatie van regionale verschillen in hun context;
3. toewerken naar een systematiek van rapportcijfers (prestatie-monitor als beoordelend instrument).

Ad 1. De experts die de betrouwbaarheid en kwaliteit van gegevens bewaken, zijn minstens zo belangrijk als de gegevens zelf. Zoals eerder aangegeven kunnen gegevens misleidend zijn, omdat ze zelf niet kloppen of omdat de beleidstheorie waarin ze gebruikt worden eigenlijk niet juist is. Afhankelijk van de waarde van de gegevens en de relatie tussen gegevens kan inzichtelijk worden gemaakt wat wel en wat niet geconcludeerd kan worden over de effecten op verkeersgedrag en verkeersveiligheid.

Ad 2. Een interessant aspect aan de monitor is de mogelijkheid om gegevens per politieregio naast elkaar te zetten en te vergelijken. Die vergelijking moet dan wel zo betrouwbaar, eerlijk en objectief mogelijk geschieden en daar waar nodig rekening houden met verschillen in context. Het zijn de politieregio's zelf die zich moeten kunnen herkennen in het beeld dat de monitor schetst. Op regionaal niveau kunnen gegevens verkregen uit wetenschappelijk onderzoek niet van toepassing zijn, omdat de context verschillend is ten opzichte van het uitgevoerde onderzoek. Hier dient zorgvuldig mee te worden omgegaan. Daarbij is het ook van belang dat een vergelijking van gegevens uiteindelijk ook herkenning oproept bij de betreffende politieregio's. Een wetenschappelijk onderzoeksbureau, universiteit of hogeschool zou in dit traject een neutrale en bemiddelende rol kunnen vervullen.

Ad 3. Het toewerken naar een systematiek waarbij de prestatie van de verkeershandhaving in een globaal rapportcijfer wordt uitgedrukt, is een ingewikkelde kwestie, omdat het om een normering gaat op basis van gegevens die zelf niet genormeerd zijn. Een probleem is dat niet alle gegevens even betrouwbaar, precies of relevant zijn voor de politieprestatie. De afzonderlijke gegevens dienen dus een verschillend gewicht te krijgen bij de bepaling van een rapportcijfer. Wat ook een rol speelt is dat de totale prestatie of kwaliteit van de verkeershandhaving wellicht onvoldoende wordt afgedekt door bestaande, beschikbare gegevens. In dat geval kan worden overwogen om toe te werken naar rapportcijfers voor specifieke deel-terreinen. Ook hierbij geldt dat een samenwerkingspartner op meer 'afstand' van de politie neutraler/onpartijdiger invulling kan geven aan een beoordelingssystematiek.

Het ontwikkelen van een breed georiënteerde prestatie-monitor zou via een stapsgewijs proces over meerdere jaren uitgerold kunnen worden. Eerst zou belangrijke basisinformatie over ongevallen, gedrag in verkeer en politie-inzet in vooral beschrijvende zin kunnen worden weergegeven. In de stappen daarna zou het volgende kunnen gebeuren:

- aanvullende gegevens (bijvoorbeeld CJIB-gegevens, provinciale snelheidsmetingen) en nieuwe metingen toevoegen;
- gegevens beter normeren/standaardiseren;
- vergelijkbare clusters van regio's identificeren en binnen deze clusters specifieke vergelijkingen trekken;
- van puur neutraal beschrijvend meer in de richting van rapportcijfers toewerken.

#### 4.4. **Samenvatting van het advies voor de opbouw van een politie-monitor**

Het advies van de SWOV aan de politie om tot een prestatie-monitor te komen, bevat de volgende ingrediënten:

1. Bekijk bij het gebruik van gegevens voor een prestatie-monitor goed wat de kwaliteit is, wat de relatie is met het uiteindelijk beoogde doel en wat de bruikbaarheid is als het gaat om regionale uitsplitsingen en maandelijkse beschikbaarheid. Dit alles is van belang om te weten welke conclusies op basis van de gebruikte gegevens getrokken mogen worden. Daarbij is het goed om te beseffen dat de samenhang van gegevens complex is en dat het interpreteren ervan een vak apart is.
2. De politie heeft de wens geuit om zelf bijvoorbeeld maandelijks aan de hand van regionale uitsplitsingen prestaties te monitoren en bij te sturen. De SWOV beveelt aan om daarbij dicht bij indicatoren van het eigen presteren te blijven. Gegevens over het aantal gecontroleerde voertuigen, uitgeschreven boetes, aangevuld met inzet in uren, kunnen daarbij bruikbaar zijn.
3. Omdat de samenhang tussen gegevens en de interpretatie ervan een vak apart is, beveelt de SWOV aan voor verder inzicht in de relatie met maatschappelijke doelstellingen (zoals gedragsverbetering en verkeersveiligheid) deskundigen bij de monitor te betrekken. Met organisaties zoals de SWOV kunnen nadere afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de samenwerking verder uitgewerkt kan worden. Met de opgedane ervaringen kan de politie op termijn haar presteren en sturing verder verbeteren.

## Literatuur

Boxum, J. & Broeks, J.B.J. (2010). *Lichtvoering fietsers 2009/2010*. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart DVS, Delft.

Bruijn, H. de (2007). *Managing performance in the public sector*. Routledge, Oxon.

Ergo Research Intelligence & DVS (2009). *Rijden onder invloed in Nederland in 1999-2008. Ontwikkeling van het alcoholgebruik van automobilisten in weekendnachten*. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart DVS, Delft.

Goldenbeld, C. (1997). *Het PROV onder de loep; Een samenvatting: de belangrijkste resultaten van de in 1996 uitgevoerde evaluatie van het Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid*. R-97-7. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Goldenbeld, C. (2005). *Verkeershandhaving in Nederland; Inventarisatie van kennis en kennisbehoeften*. R-2004-15. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Henkens, N.C. & Hijkoop, S. (2008). *Monitoring Bromfietshelmen 2008*. In opdracht van Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie. Grontmij Verkeer en Infrastructuur, De Bilt.

Jansen, P. & Waal, A. de (2004). *Prestatiemanagement van betrokkenheid in de publieke sector*. In: Gedrag en Organisatie, vol. 17, p. 505-517.

KLPD (2009). *Jaarverslag 2008*. Korps Landelijke Politiediensten, Driebergen.

Koornstra, M., Lynam, D., Nilsson, G., Noordzij, P.C., Petterson, H.-E., Wegman, F.C.M. & Wouters, P.I.J. (2002). *SUNflower: a comparative study of the development of road safety in Sweden, the United Kingdom, and the Netherlands*. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Korsten, A.F.A. (2007). *Prestatiemanagement: doet management ertoe? Resultaten van organisaties of eenheden daarbinnen*. Paper gedownload van site [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl), 3 november 2010.

Mäkinen, T., Zaidel, D.M., Andersson, G., Biecheler-Fretel, M.-B., Christ, R., Cauzard, J.-P., Elvik, R., Goldenbeld, C., Gelau, C., Heidstra, J., Jayet, M.-C., Nilsson, G., Papaioanou, P., Quimby, A., Rehnova, V. & Vaa, T. (2003). *Traffic enforcement in Europe; Effects, measures, needs and future. Final report of the ESCAPE Consortium. (The acronym ESCAPE stands for Enhanced Safety Coming from Appropriate Police Enforcement)*. Luxembourg, European Commission.

Oei, H.-L. & Kooi, R.M. van der (1999). *Een snelheidsmeetnet ter ondersteuning van het verkeersveiligheidsbeleid; Een overzicht van de ontwikkelingen tot nu toe*. R-99-27. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Reenen, P. van (2000). *De tafel van elf*. Expertisecentrum Rechtshandhaving, Den Haag.

Reurings, M.C.B. (2010). *Ernstig verkeersgewonden in Nederland in 1993-2008: in het ziekenhuis opgenomen verkeersslachtoffers met een MAIS-score van ten minste 2; Beschrijving en verantwoording van de schattingsmethode*. R-2010-15. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Scheltes, W. & Veld, N. in 't (2007). *Effectmeting regioplannen (perceptieonderzoek). Landelijke rapportage 2007*. NEA, Rijswijk.

Sluis, A. van, et al. (2006). *Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politie-bestuurlijke relaties van de politie: Cijfers en stakeholders*. In: Het Tijdschrift voor de Politie, vol. 68, p. 4-8.

SWOV (2009). *Straffen in het verkeer*. Factsheet, januari 2009. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

SWOV (2010). *De aanpak van verkeersonveilige locaties*. SWOV-Factsheet, januari 2010. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Talbot, C. (2005). *Performance Management*. In: Ferlie, E., Lynn Jr., L.E. & Pollitt, C. (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, Oxford, p. 491-521.

vtsPN (2009). *Verkeer in Ontwikkeling. Strategische Nota Politieverkeers-taak 2010-2012*. Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland, Den Haag.

Weijermars, W.A.M., Goldenbeld, C. & Bos, N.M. (2009). *Monitor verkeersveiligheid 2009*. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Wittink, R.D. & Levelt, P.B.M. (1994). *Snelheidsbeïnvloeding door voorlichting*. R-94-84. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Yagil, D. (2004). *Drivers and traffic laws: A review of psychological theories and empirical research*. In: Underwood, G. (red.), *ICTTP 2004 Traffic and Transport Psychology. Theory and Application*. p. 487-503.

Zandvliet, R. (2009). *PROV 2007. Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid*. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart DVS, Delft.





De relatie tussen beweerd en vertoond gedrag verdient enige nadere bespreking, omdat beweerd gedrag nogal eens ten onrechte als representatief wordt beschouwd voor daadwerkelijk gedrag.

De relatie tussen beweerd gedrag en feitelijk gedrag is niet een-op-een (Wittink & Levelt, 1994). Bij feitelijk gedrag gaat het om metingen of observaties van gedrag op een specifiek tijdstip en op een specifieke wegsituatie bij een specifieke groep weggebruikers. Bij beweerd gedrag tijdens ondervraging gaat het om schattingen van gedrag, die veelal gebaseerd zijn op interne representaties van meerdere tijdstippen en situaties. Bovendien geldt dat de groep ondervraagden vaak niet precies overeenkomt met de groep geobserveerde weggebruikers. Specifieke invloedsfactoren die de (verwachte) samenhang tussen beweerd en feitelijk vertoond gedrag kunnen verminderen, zijn sociale wenselijkheid en vertekeningen door geheugen of waarneming. Vanuit onderzoekstechnisch oogpunt worden dit daarom vaak 'storende factoren' genoemd. Echter, inzicht in de aanwezigheid of ontwikkeling van deze factoren kan op zichzelf interessant zijn.

De conclusie is dat beweerd gedrag niet zonder meer te gebruiken is als vervangende maat voor feitelijk gedrag. Wat mensen over hun gedrag zeggen, hangt niet alleen samen met het werkelijke gedrag, maar ook met perceptuele afwijkingen en met normen ('wat wil je dat ik zal zeggen?'). Beweerd gedrag moet dus altijd worden geïnterpreteerd en mag niet voor een afspiegeling van werkelijk gedrag worden gehouden.

Indien de afwijking tussen beweerd en feitelijk gedrag een constante over de tijd zou zijn, dan is daarvoor te corrigeren en zou het beweerd gedrag als vervangende maat voor feitelijk gedrag gebruikt kunnen worden. Deze redenering is echter te simpel. De discrepantie tussen beweerd en feitelijk gedrag is niet stabiel over tijd. Als beweerd gedrag verandert, kan dat inderdaad het gevolg zijn van veranderd gedrag, maar ook van veranderde normen en daarmee gepaard gaande sociale wenselijkheid, of van een andere gedragsintentie die nog niet in daden is omgezet.

Gegevens uit gedragsmetingen en enquêtes zijn dus niet zonder meer uitwisselbaar. In plaats van de ene meting te willen vervangen door de andere, is het beter om te bezien in welke mate de verschillende typen metingen elkaar waardevol kunnen aanvullen. De winst van enquêtes ten opzichte van gedragsmetingen moet vooral gezocht worden in verbetering van inzicht in de achtergronden van gedrag en in de omschrijving van de doelgroep voor het beleid. Daarnaast bestaat de meerwaarde van ondervraging uit de kennisverwerving over de weg, het proces waarmee een beleidsdoel wordt bereikt of (nog) bereikt kan worden. Bijvoorbeeld: heeft de weggebruiker kennisgenomen van een maatregel, heeft hij inzicht in het belang en de toepassing ervan, accepteert hij de maatregel ook en is hij in staat om hem toe te passen?

## Interpretatie van gegevens verkregen uit zelfrapportage

Vragenlijstonderzoek dat jaarlijks of tweejaarlijks wordt herhaald kan uitwijzen dat het beweerde gedrag is gewijzigd. Het is belangrijk om dan verder na te denken of uit te zoeken wat de verandering in zelfbeweerd gedrag werkelijk te betekenen heeft. Bij wijzigingen in zelfgerapporteerd gedrag zijn in principe vier verklaringen mogelijk (Goldenbeld, 1997):

- Het onderliggende gedragspatroon is werkelijk gewijzigd: het is een kleine groep mensen die vrij drastisch het gedrag hebben gewijzigd, of er is een grote groep mensen die het gedrag een beetje hebben gewijzigd.
- Het onderliggende gedragspatroon is eigenlijk niet gewijzigd, maar is door toevallige omstandigheden in het betreffende jaar of in het betreffende gebied niet uit de verf gekomen (door een uitzonderlijk koude winter is het uitgaan en daarmee drankgebruik verminderd).
- Het onderliggende gedragspatroon is niet gewijzigd, maar wel de openheid waarmee de mensen erover vertellen. Bij vragenlijstonderzoek speelt altijd het probleem van sociale wenselijkheid: sommige respondenten proberen een beeld van zichzelf te schetsen dat positiever is dan de werkelijkheid. De manier waarop sociale wenselijkheid zich manifesteert kan veranderen over tijd, al naar gelang sociale normen over gewenst gedrag zich wijzigen.
- Het onderliggende gedragspatroon is niet gewijzigd, maar wel de zelfobservatie of zelfkennis van het gedrag. Het is mogelijk dat een groep mensen exact hetzelfde gedrag vertoont als voorheen, maar daarover toch anders rapporteert, omdat ze een beter beeld hebben van hun eigen gedrag. Personen kunnen niet altijd snel antwoord geven op de vragen waar, wanneer, hoe vaak en waarom ze bepaald verkeersgedrag hebben vertoond. Vaak is voor de beantwoording van dergelijke vragen een herinneringsproces nodig, waarbij een antwoord wordt 'geconstrueerd' aan de hand van soms zeer selectieve geheugeninformatie. Indien personen systematischer hun eigen gedrag 'monitoren' en opslaan in het geheugen, kunnen antwoorden vaak sneller en betrouwbaarder gegeven worden. Vooral intensieve publiciteit of controversie rondom een onderwerp kan ertoe aanleiding geven dat personen hun eigen gedrag beter in de gaten houden, waardoor ze een beter beeld krijgen van dat gedrag.