

Politietoezicht in verkeer: garantie voor meer veiligheid?

Een korte beschouwing over de samenhang tussen politietoezicht in verkeer en verkeersveiligheid, gebaseerd op inzichten uit (inter)nationaal wetenschappelijk onderzoek

D-97-5

Dr. Ch. Goldenbeid

Leidschendam, 1997

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Documentbeschrijving

Rapportnummer: D-97-5
Titel: Politietoezicht in verkeer: garantie voor meer veiligheid?
Ondertitel: Een korte beschouwing over de samenhang tussen politietoezicht in verkeer en verkeersveiligheid, gebaseerd op inzichten uit (inter)nationaal wetenschappelijk onderzoek

Auteur(s): Dr. Ch. Goldenbeld
Onderzoeksmanager: Drs. P.C. Noordzij
Projectnummer SWOV: 52.420
Opdrachtgever: De inhoud van dit rapport berust op gegevens verkregen in het kader van een project, dat is uitgevoerd in opdracht van de Hoofddirectie van de Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Trefwoord(en): Police, enforcement (law), behaviour, speed, crash helmet, safety belt, drunkenness, offence, efficiency, surveillance, international, Netherlands.

Projectinhoud: In deze notitie stelt de SWOV de bijdrage van het politietoezicht aan de verkeersveiligheid aan de orde, waarbij de verschillende kanten van het toezicht worden belicht. De notitie beperkt zich hoofdzakelijk tot inzichten die zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek naar de werking en effectiviteit van politietoezicht in het verkeer.

Aantal pagina's: 17 pp.
Prijs: f 15,-
Uitgave: SWOV, Leidschendam, 1997

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

Inhoud

1.	<i>Achtergrond</i>	4
2.	<i>Begripsbepaling</i>	6
3.	<i>Vragen omtrent de effectiviteit van politietoezicht</i>	7
4.	<i>Conclusies</i>	15

1. Achtergrond

Het onderwerp 'politietoezicht in het verkeer' is sinds jaar en dag een populair onderwerp dat onder grote belangstelling staat bij bestuurders, beleidsambtenaren, onderzoekers en burgers. De in Friesland gehouden werkconferentie 'Verkeershandhaving en Verkeersveiligheid' (september 1996) en de in november 1996 verschenen nota 'Verkeershandhaving' van de Raad voor Verkeersveiligheid zijn recente signalen die aangeven dat de discussie nog niet verstomd is. Voor sommigen staat het belang van politietoezicht voor de verkeersveiligheid buiten twijfel en is de belangrijkste vraag hoe het politietoezicht zo optimaal mogelijk vorm kan worden gegeven, gezien organisatorische en politieke randvoorwaarden. Anderen trekken het belang van politietoezicht voor verkeersveiligheid in twijfel en menen dat dit belang nauwelijks uit harde cijfers is af te leiden. In deze notitie stelt de SWOV de bijdrage van het politietoezicht aan de verkeersveiligheid nog eens aan de orde; daarbij worden de verschillende kanten van het toezicht belicht.

In de discussie over politietoezicht komen drie vragen altijd weer naar voren, te weten:

- De effectiviteitsvraag: Welke effecten mogen van goed politietoezicht op verkeersveiligheid verwacht worden?
- De uitvoerings- en daarmee nauw verbonden de meer specifieke capaciteitsvraag: Welke inspanningen moeten er gepleegd worden om bepaalde effecten te bereiken?
- De verantwoordelijkheids- of aansturingsvraag: In welke mate is de politie verantwoordelijk voor verkeersveiligheid in het algemeen, of specifieke verkeersveiligheidsproblemen in het bijzonder? Hoe dient de politie op het terrein van verkeersveiligheid aangestuurd te worden: zowel als het gaat om aansturing extern door betrokken ministeries als aansturing intern?

Deze notitie beperkt zich hoofdzakelijk tot inzichten die zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek naar de werking en effectiviteit van politietoezicht in het verkeer. Met name de effectiviteitsvraag en voor een deel ook de uitvoerings- of capaciteitsvraag worden aan de orde gesteld in deze notitie. De verantwoordelijkheids- of aansturingsvraag blijft buiten beschouwing.

De inzichten in deze notitie zijn met name ontleend aan de volgende publikaties:

- Goldenbeld, C. (1993). *Handhaving van verkeersregels in Nederland*. R-93-66 · SWOV, Leidschendam.
- Goldenbeld, C. (1996). *Politietoezicht op verkeersgedrag in Nederland: kennis en kennislacunes*. In: F.J.J.M. Steyvers & P.G.M. Miltenburg (Red.), *Gedragbeïnvloeding in Verkeers- en Vervoersbeleid*. VSC, Groningen.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, et al., (1995). *Handleiding Handhaving*. Politie Verkeers Instituut, Apeldoorn.

- SWOV (1996). *De bakens verzetten; Een discussienota over beleidsimpulsen om de taakstellingen op het gebied van de verkeersveiligheid weer binnen bereik te brengen*. R-96-5. SWOV, Leidschendam.
- Raad voor de verkeersveiligheid (1995). *Discussienota over de problematiek rond de verkeershandhaving*. Raad voor de Verkeersveiligheid, 's-Gravenhage.
- Zaal, D. (1994). *Traffic law enforcement; A review of the literature*. Report no. 50. Monash University Accident Research Centre, Victoria, Australia.

2. Begripsbepaling

Drie begrippen ‘verkeerszorg’, ‘politietoezicht in het verkeer’ en ‘verkeershandhaving’ worden in discussies zorgeloos door elkaar gebruikt. Dat is begrijpelijk, aangezien deze begrippen zo nauw op elkaar aansluiten. Toch is het voor de helderheid van de discussie en om misverstanden te voorkomen belangrijk om deze drie begrippen van elkaar te onderscheiden:

- De politieverkeerszorg of de politieverkeerstaak;
- Het politietoezicht in het verkeer;
- De verkeershandhaving.

Met politietoezicht in het verkeer wordt het feitelijk controleren op regelovertredend verkeersgedrag volgens een vooropgezet plan bedoeld. Het begrip ‘verkeerszorg’ omvat meer dan dit controleren en geeft de algemene aandacht die de politie aan het verkeer besteed aan. Onder verkeerszorg vallen ook registrerende, adviserende, educatieve activiteiten en voorlichtingsactiviteiten van de politie. Het begrip verkeershandhaving is op te vatten als het totale proces van strafrechtelijke middelen, politietoezicht, juridische afhandelingsprocedures en feitelijke bestraffing, die tot doel hebben weggebruikers zich op een veilige wijze en conform de bedoelingen van wet- en regelgeving te laten gedragen.

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

In deze notitie spitsen we de discussie toe op het begrip ‘politietoezicht’, op de feitelijke aanwezigheid van politie in het verkeer. Een centrale stelling in deze notitie is: *politietoezicht in het het verkeer omvat meer of zou meer moeten omvatten dan enkel het massaal en willekeurig uitvoeren van verkeerscontroles.*

Idealiter vormen verkeerscontroles door de politie de concrete uitwerking van een doordacht plan, gebaseerd op algemene kennis over politietoezicht en op specifieke kennis van de lokale situatie en achtergrond. Een goed plan garandeert dat de bestaande capaciteit optimaal wordt benut. Is een dergelijk plan niet aanwezig of slecht uitgewerkt, dan heeft het betreffende politietoezicht meer weg van een ongeleid projectiel dat waarschijnlijk geen enkel doel zal raken.

3. Vragen omtrent de effectiviteit van politietoezicht

De vraag naar het belang van politietoezicht in het verkeer voor de verkeersveiligheid laat zich niet zo simpel beantwoorden. Dat komt doordat er eigenlijk sprake is van verscheidene vragen die impliciet besloten liggen in deze ene hoofdvraag. Er lijken in ieder geval de volgende deelvragen onderscheiden te kunnen worden:

1. Kan politietoezicht in principe verkeersveiligheid bevorderen?
2. Is politietoezicht in verkeer een garantie voor meer verkeersveiligheid?
3. Is er iets bekend over de orde van grootte van de effecten die verwacht kunnen worden?
4. Is er een simpele één-op-één relatie tussen de politie-inspanningen die worden verricht voor toezicht en de verkeersveiligheid?
5. Is de relatie tussen politie-inspanningen ten behoeve van toezicht in verkeer en verkeersveiligheid te kwantificeren?
6. Is het effect van politietoezicht op verkeersveiligheid rechtstreeks meetbaar of aantoonbaar?
7. Zijn er geen andere instrumenten dan politietoezicht voor het verbeteren van de verkeersveiligheid? Oftewel: is politietoezicht eigenlijk een ongewenste 'onhandige' oplossing die zichzelf in standhoudt?

Ad. 1. Kan politietoezicht in principe verkeersveiligheid bevorderen?

Het is ondubbelzinnig aangetoond dat een gerichte inzet van politietoezicht in het verkeer veiliger verkeersgedrag kan stimuleren en verkeersongevallen kan voorkomen. Het meest overtuigend in dit opzicht zijn wellicht de grootschalige en langdurende toezichtprojecten die in het buitenland zijn uitgevoerd. Zo is grootschalig en succesvol politietoezicht uitgevoerd in Australië, het land dat op dit terrein van grootschalig toezicht pionierswerk heeft gedaan en successen heeft geboekt (Cameron e.a., 1994). Grootschalig snelheidstoezicht, ingebed in een massieve voorlichtingscampagne in de massamedia, tezamen met een random breath-testing programma leidde binnen enkele jaren tot een reductie van het aantal slachtoffers van circa 30%. Een ander voorbeeld is Canada, waar het mogelijk is gebleken een programma uit te voeren (National Occupant Restraint Program NORP) dat ertoe leidde dat langzamerhand het gordeldragen tot boven de 90% terecht is gekomen (Grant, e.a., 1991).

De voorbeelden uit het buitenland wekken bij sommigen de indruk dat het succes van het toezicht gelegen is in een massale inzet van politiepersoneel. Die capaciteit hebben we niet in Nederland waardoor het politietoezicht in Nederland nooit de buitenlandse successen kan evenaren, zo luidt een wat gemakkelijke redenering. Hierop komen we later nog terug. In Nederland zijn vrijwel geen experimenten gedaan met politietoezicht op grotere schaal en over een langere periode van één of meer jaren. Het overzicht van projecten in de periode 1980-1994 weergegeven in een onderzoek van Goldenbeld (1994) maakt duidelijk dat ook met kleinschalige projecten - binnen bestaande capaciteit aan middelen en menskracht - successen op het terrein van verkeersveiligheid zijn geboekt.

Ad. 2. Is politietoezicht in het verkeer een garantie voor meer verkeersveiligheid?

In de praktijk leidt politietoezicht in het verkeer niet altijd tot meer verkeersveiligheid. Dat ligt niet aan het ontbreken van kennis over de werking van politietoezicht. Die kennis is er in grote lijnen wel (gebundeld in bijvoorbeeld de 'Handleiding Handhaving').

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

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

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

In de praktijk komt politietoezicht in verkeer niet altijd goed uit de verf. De zogenaamde 'faalfactoren' voor het politietoezicht zijn bekend:

- geen of onduidelijke doelstellingen;
- ontbrekende of slechte samenwerking met andere partners (gemeente, wegbeheerder, OM);
- ontbrekende of slechte voorlichting over het toezicht;
- onvoldoende of slechte voorbereiding of motivering van uitvoerend personeel;
- slecht gekozen controlelocaties en/of controletijdstippen;
- onvoldoende zichtbaarheid van controles of onvoldoende feedback aan automobilisten over controles langs de weg;
- het ontbreken van goede (tussentijdse) evaluatiemomenten of gegevens.

Ad. 3. Wat is bekend over de orde van grootte van de effecten die verwacht kunnen worden?

De korte-termijneffecten van verschillende toezichtmethoden zijn in globale zin bekend. Er is nog onvoldoende bekend over het behoud van gedrags-effecten over langere tijd met minimale inzet van middelen.

De effectiviteit van politietoezicht verschilt per type verkeersgedrag. Regelmatig toezicht op gordelgebruik over een periode van twee à drie maanden, begeleid door de nodige publiciteit, kan het gordelgebruik met

meer dan 20% doen toenemen, een effect dat over een periode van een half jaar kan standhouden. Regelmatig toezicht op alcoholgebruik in het verkeer over een langere periode van twee of drie maanden, met elk weekend controles op verschillende locaties, kan ertoe leiden dat een relatief hoog niveau van alcoholgebruik (meer dan 10% overtreders) vermindert, en zich voor enkele maanden bestendigt op een lager niveau van bijvoorbeeld 4 à 5% overtreders. Verdere reducties in het alcoholgebruik vereisen waarschijnlijk een politie-inspanning waarbij minstens één op de vijf of zes rijbewijsbezitters op straat gecontroleerd dient te worden. Het lijkt er overigens op dat binnen de huidige, beschikbare politie-capaciteit dit staandehoudingsniveau te bereiken zou zijn (Matthijsen, 1996).

Het snelheidsgedrag van automobilisten is moeilijk duurzaam te beïnvloeden door politietoezicht. De volgende methoden van snelheidstoezicht leveren slechts beperkte snelheidsreducties in tijd en ruimte op: stilstaande, opvallende surveillance, rijdende, opvallende surveillance, onopvallende radarcontrole, radarcontrole met opvallende staandehouding (Goldenbeld, 1993). Drie recente ontwikkelingen op het terrein van snelheidstoezicht zijn: trajectcontrole, geautomatiseerd toezicht, overtreding-variabel toezicht. Bij overtreding-variabel toezicht wordt de controle-intensiteit afhankelijk gesteld van het aandeel overtreders (De Waard & Rooijers, 1994).

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

De soms tegenvallende resultaten verkregen met snelheidsprojecten overheersen de discussie over politietoezicht in het verkeer nogal eens. Het lijkt er dan op alsof de snelheidsproblematiek impliciet is gepromoveerd tot hoofdverkeersproblematiek. De soms tegenvallende resultaten van politietoezicht op dit terrein worden dan aangegrepen om het totale politietoezicht in diskrediet te brengen. Maar ook deze redenering is te gemakzuchtig. Ten eerste wordt gemakshalve voorbijgegaan aan de verkeersovertredingen die met gericht verkeerstoezicht goed te reduceren zijn, zoals: rijden onder invloed, negeren van de gordeldraagplicht, negeren van de helmdraagplicht of verkeerd helmgebruik door bromfietzers, roodlichtnegatie. Ten tweede wordt al te gemakkelijk aangenomen dat het terugdringen van snelheidsoverschrijdingen op alle wegtypen en onder alle omstandigheden de hoofdtak voor de politie op terrein van verkeersveiligheid is. Juist omdat het snelheidsgedrag het moeilijkst te beïnvloeden is, moet het politietoezicht op rijnsnelheden selectief en goed doordacht worden ingezet op wegtypen, locaties en tijdstippen, die de meest gunstige en duurzame effecten kunnen waarborgen. Helaas ontbreekt juist die gerichte en doordachte selectiviteit in het snelheidstoezicht nog vaak.

Dit mag echter niet het argument zijn het totale politietoezicht in verkeer in diskrediet te brengen.

Binnen de huidige capaciteit voor verkeerstoezicht is er voldoende ruimte om de overtredingen rijden onder invloed, negeren van gordeldraagplicht, negeren van helmdraagplicht en onjuist gebruik van draaghelmen, in belangrijke mate terug te dringen met gericht verkeerstoezicht. Wellicht moeten de krachten en middelen van verschillende politiedistricten wel worden gebundeld, bijvoorbeeld in de vorm van zogenaamde 'vliegende verkeersbrigades', om de beschikbare capaciteit optimaal aan te wenden. Met name de snelheidsproblematiek op verschillende typen wegen binnen en buiten de bebouwde kom vergt uitbreiding van de huidige beschikbare capaciteit. De SWOV stelt dat in ieder geval de beschikbare capaciteit zo optimaal mogelijk aangewend dient te worden ten behoeve van de verkeersveiligheid; enkel daarvan verwacht zij al merkbare effecten op de verkeersveiligheid. Voor het op korte termijn bereiken van de in SVV-II geformuleerde veiligheidsdoelstellingen, is echter meer nodig. De capaciteit ten behoeve van verkeerstoezicht dient dan wel degelijk te worden vergroot. De verwachting van de SWOV is dat de vergroting van capaciteit, mits in goede banen geleid door een goed toezichtplan, op korte termijn zal leiden tot een belangrijk effect op de verkeersveiligheid (Wegman & Goldenbeld, 1996).

Ad. 4. Is er een simpele één-op-één relatie tussen de politie-inspanningen die worden verricht voor toezicht en de verkeersveiligheid?

Er is een aantal indicatoren te bedenken voor politie-inspanningen ten behoeve van verkeersveiligheid, bijvoorbeeld: het aantal controle-uren, het aantal staandegehouden of gecontroleerde voertuigen, het aantal opgemaakte processen-verbaal, het aantal uren dat aan controles is besteed. Tevens zijn er de bekende indicatoren voor verkeersonveiligheid: aantallen ernstige ongevallen, aantallen verkeersdoden en verkeersslachtoffers.

Wie deze typen indicatoren naast elkaar plaatst, zal ongetwijfeld constateren dat er geen simpele lineaire relatie te zien is tussen cijfers betreffende politie-inspanningen en die betreffende verkeersveiligheid. De conclusie die sommigen hieruit trekken, namelijk dat er geen aantoonbare samenhang is tussen politie-inspanningen en verkeersveiligheid, is een drogredenering. Uit sommige cijfers lijkt inderdaad geen samenhang af te leiden tussen politietoezicht en verkeersveiligheid; de cijfers in kwestie zijn echter vaak nietszeggend. *Het aantal opgemaakte processen-verbaal zegt vrijwel niets over kwalitatieve aspecten van het toezicht. De kwaliteit van het toezicht, de verstandige inzet van menskracht en middelen over tijd en ruimte, is minstens zo belangrijk als de puur kwantitatieve output-aspecten. Die kwaliteit zou ook in de vergelijking betrokken moeten worden.* Maar juist die kwaliteit is zo moeilijk in objectieve, gestandaardiseerde indicatoren te vatten.

In het algemeen geldt dat goede nationale gegevens over de inzet en kwaliteit van het politietoezicht nagenoeg ontbreken. De beste indicaties voor samenhang tussen politietoezicht en verkeersveiligheid worden geleverd door wetenschappelijk onderzoek.

Ad. 5. Is de relatie tussen politie-inspanningen ten behoeve van toezicht in verkeer en verkeersveiligheid dan wel cijfermatig te kwantificeren?

We zijn nog niet zover dat we met een mooie wetenschappelijke formule kunnen uitrekenen wat de winst in termen van verkeersveiligheid is gegeven een bepaald niveau van politietoezicht. Het zal ook zeer moeilijk worden de problematiek van verkeer en politietoezicht te reduceren tot een simpele formule of rekensom. De reden daarvoor is dat de efficiëntie van een specifieke toezichtmethode in belangrijke mate afhangt van de kenmerken van de uitgangssituatie waarin het toezicht wordt gestart. Politietoezicht vindt altijd plaats in een unieke situatie die uiteenlopende aangrijpingspunten kan bieden voor gedragsbeïnvloeding. Noordzij & Wesemann (1991) benadrukken vooral sociale aspecten van deze uitgangssituatie, namelijk: het aantal mensen dat zich al aan een regel houdt (voorbeeld-functie), het aantal mensen dat laat blijken dat anderen zich aan een verkeersregel behoren te houden (zending van normen), en het aantal mensen dat openlijk regelovertreding afkeurt (sociale controle). Ook moet gedacht worden aan andere kenmerken van de uitgangssituatie, de grootte van het gebied waarover het toezicht wordt uitgeoefend, de demografische samenstelling van de verkeerspopulatie in dat gebied en kenmerken van de plaatselijke infrastructuur.

Een beter inzicht in de relatie tussen politietoezicht, verkeersgedrag en ongevallen kan voortkomen uit beter cijfermateriaal over de aard van uitgevoerde politie-activiteiten en de effecten daarvan op gedrag.

Het consequent monitoren en evalueren van verschillende toezichtprojecten kan onze kennis over de werking van het politietoezicht vergroten. Het lijkt echter niet aannemelijk dat die kennis teruggebracht kan worden tot een enkele formule of rekensom. Eerder zal die kennis de vorm aannemen van een reeks van vuistregels die grove kwantitatieve voorspellingen mogelijk maken. De ervaringen in de praktijk zullen dan aanleiding kunnen zijn om die voorspellingen bij te stellen, en om de vuistregels verder aan te scherpen.

Allereerst is er een minimum inzet aan politietoezicht nodig, voordat het toezicht werkelijk enig effect kan hebben. De minimum inzet is afhankelijk van de beginsituatie - de nulsituatie - waarin het toezicht wordt uitgeoefend: indien jarenlang niet op alcoholgebruik van weggebruikers is gecontroleerd, zal een controleniveau van één op twaalf weggebruikers al een effect hebben op het rijden onder invloed. Indien al enkele jaren één op twaalf weggebruikers op alcoholgebruik wordt gecontroleerd, zal de minimuminzet waarschijnlijk naar één op zes of één op vijf moeten, wil er nog een verschil in toezicht worden waargenomen.

Ook het type overtreding is van belang voor de minimum inzet: terwijl rijden onder invloed met wettelijke controles kan worden teruggebracht, vraagt terugdringing van snelheidsgedrag bijna om dagelijkse controles. Nadat met een bepaalde minimum inzet een terugdringing van bepaald verkeersgedrag is verkregen, kan binnen bepaalde marges met een verdere verhoging van de inzet een verdere terugdringing van het ongewenste gedrag worden bewerkstelligd. Maar al snel wordt een niveau bereikt waarbij de overblijvende groep overtreders dusdanig hardnekkig is in zijn gedrag, dat toenemende vergroting van de controle-intensiteit weinig meer zal uitmaken. Aan de andere kant geldt ook: indien eenmaal met een bepaald toezichtniveau een terugdringing van het overtredingsniveau is bereikt, is het vaak mogelijk om dat verlaagde overtredingsniveau vast te

houden met een inmiddels weer verlaagd toezichtniveau. Hoe de verschillende toezichtniveaus samenhangen met overtredingenniveaus, en binnen welke marges het zin heeft om toezicht te intensiveren dan wel te doen afnemen, kan via regelmatige monitoring van overtredingenniveaus worden bijgehouden. Dat is onder meer gebeurd in een onderzoek van De Waard & Rooijers (1994).

Het systematisch en regelmatig bijhouden van belangrijke gegevens over niveau en aard van het gehouden politietoezicht, en over gedrag en ongevallen die het toezicht beogen te beïnvloeden, gebeurt nog te weinig, en is belangrijk om lering uit te trekken. Bij de interpretatie van cijfermatige gegevens blijft ook de meer subjectief gekleurde inschatting van de werking van het toezicht en de verkeerssituatie van belang. Kortom, politietoezicht in het verkeer is voorlopig geen exacte wetenschap. Kwantitatieve voorspellingen zijn in grove zin wel te doen. Tijdens het project kan de ervaring met de praktijk aanleiding zijn voorspellingen bij te stellen.

Ad. 6. Is het effect van politietoezicht op verkeersveiligheid rechtstreeks meetbaar of aantoonbaar?

Een belangrijke vraag is hoe de bijdrage van het gehouden politietoezicht aan verkeersveiligheid zichtbaar gemaakt kan worden in objectieve cijfers. De cijfers die standaard verzameld worden, zoals aantallen processen-verbaal en aantallen ongevallen leveren onvoldoende inzicht in de samenhang tussen politietoezicht en verkeersveiligheid, en kunnen hoogstens de discussie vertroebelen.

Het werkelijke, volledige bewijs voor de effectiviteit van politietoezicht en voor de omvang van bereikte effecten moet komen van een gedegen onderzoeksopzet, waarbij de verschillende schakels in het proces van feitelijke toezichtactiviteiten tot verkeersveiligheid worden gemeten. Ten eerste moet worden nagegaan welke toezichtactiviteiten door de politie feitelijk zijn ondernomen. Ten tweede moet worden onderzocht hoe deze activiteiten zijn waargenomen en gewaardeerd door het publiek. Ten derde moet worden vastgesteld tot welke gedragsaanpassingen de toezichtactiviteiten hebben geleid. Ten slotte moet aannemelijk worden gemaakt dat de feitelijk geobserveerde of gemeten gedragsaanpassingen tot een afname in verkeersongevallen heeft geleid. Met name het opnemen van een controlegebied of controleperiode in de onderzoeksopzet is van belang om dit laatste deel van de argumentatie sluitend te krijgen.

De Australische onderzoeker Homel (1988) heeft de totale keten van bewijsvoering voor de effectiviteit van het politietoezicht op rijden onder invloed - van de controles op straat, tot de percepties en gedragingen van het publiek en het aantal mede door alcohol veroorzaakte ongevallen - onderzocht en voor elk van de schakels in de keten bewijs gevonden. Dergelijk diepgaand onderzoek zou ook in Nederland eens periodiek - bijvoorbeeld om de zeven of acht jaar - herhaald kunnen worden.

Het zou veel te ver gaan om in elke politieregio of -district uitgebreid onderzoek te doen naar de verschillende schakels in de keten die loopt van politie-inspanningen op straat tot feitelijke registratie van ongevallen. Het lijkt gewenst om in enkele speciaal gekozen regio's of gebieden wat diepgaander onderzoek te doen, en om in andere regio's te volstaan met het regelmatig monitoren van een beperkt aantal belangrijke gegevens. Het is

echter wel van belang dat een zekere standaardisering wordt bereikt in gegevensverzameling, zodat vergelijkingen tussen regio's en gebieden en tijdstippen worden vergemakkelijkt.

Kortom, de huidige gegevens voldoen niet als het gaat om het zichtbaar maken van de effectiviteit van het politietoezicht. Daarvoor is een wat uitgebreider en meer gestandaardiseerd systeem van gegevensverzameling nodig, met op sommige punten een aanvulling met diepgaander onderzoek. Verder lijkt het ook van belang dat de in de praktijk verkregen kennis over werking en effecten van toezicht binnen de politie-organisatie optimaal toegankelijk wordt gemaakt. Dat kan gebeuren via handleidingen, projectenbibliotheken, geautomatiseerde informatiesystemen, informatieloketten, miniconferenties en netwerken van informele contacten

Ad. 7. Zijn er geen andere instrumenten dan politietoezicht voor het verbeteren van de verkeersveiligheid? Oftewel: is politietoezicht eigenlijk een ongewenste 'onhandige' oplossing die slechts zichzelf in standhoudt?

De SWOV onderschrijft de algemene lijn van het Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 1996-2000 ('De daad bij het woord') waarin wordt afgesproken het voorgestelde tweesporenbeleid nu ook daadwerkelijk uit te voeren. Het tweesporenbeleid bestaat enerzijds uit het zogenaamde speerpuntenbeleid (rijden onder invloed, snelheden, beveiligingsmiddelen, gevaarlijke situaties, zwaar verkeer, fietsen en bromfietsen) en anderzijds wordt er sterk ingezet op de ontwikkeling van een duurzaam-veilig verkeerssysteem. Een duurzaam-veilig verkeerssysteem wordt gekenmerkt door een infrastructuur die is aangepast aan de beperkingen van de mens. Dit wordt bereikt door middel van: een verstandig wegontwerp dat zoveel mogelijk de kwetsbare verkeersdeelnemers beschermt, voertuigen die technisch zijn uitgerust om de bestuurderstaak te vereenvoudigen, goede opleiding en voorlichting voor de weggebruikers in dat systeem, en waar nodig het afschrikken van ongewenst gedrag (SWOV, 1993).

De preventieve aanpak binnen het concept 'duurzaam-veilig' zal politietoezicht op verkeersgedrag minder nodig maken dan nu het geval is. Maar deze ideale situatie is zeker niet bereikbaar binnen de eerstkomende vijf of tien jaren. Anno 1997 biedt de aanwezige infrastructuur de weggebruiker nog ruimschoots de mogelijkheid om gewild of ongewild de fout in te gaan; de verkeersregels worden zeker niet door iedereen in elke situatie als vanzelfsprekend ervaren en de kennis van sommige belangrijke verkeersregels is pover te noemen. Daarom blijft politietoezicht op gedrag in het verkeer, naast infrastructurele, educatieve en communicatieve activiteiten, één van de belangrijkste instrumenten om de genoemde doelstellingen naderbij te brengen. Het is zelfs zo dat binnen een periode van vijf à zes jaar politietoezicht in het verkeer het potentieel meest sterke gedragsbeïnvloedende middel is om de doelstellingen weer binnen bereik te brengen, meer dan bijvoorbeeld educatie, voorlichting of aanpassingen aan de infrastructuur. Verkeershandhaving en daarbinnen juist politietoezicht, is een van de manieren waarbij een overheid duidelijk zichtbaar aan de burgers kan maken dat het haar serieus is de verkeersveiligheid te bevorderen. Verder wordt verwacht dat verkeerstoezicht binnen korte tijd

werkelijk effectief zal kunnen zijn. Een behoorlijke mate van effectiviteit vereist wel dat het toezicht naar een aanzienlijk hoger niveau gebracht dient te worden dan het huidige. Dit niveau kan na verloop van enkele jaren weer worden teruggebracht.

4. Conclusies

Politietoezicht is een belangrijk en potentieel zeer effectief middel om verkeersveiligheid te verbeteren. Het is echter van groot belang dat dit middel selectief, volgens een doordacht plan en met goede publiciteit, wordt ingezet op tijdstippen, plaatsen en gedragingen die zowel generale preventie als specifieke preventie optimaliseren. Enkel massaal controleren zonder achterliggend plan biedt geen garantie voor verbetering van verkeersveiligheid.

Het is van doorslaggevend belang dat er een goed plan aan de feitelijke uitvoering van de verkeerscontroles ten grondslag ligt. Dat plan omvat dan:

- een duidelijke omschrijving van de doelen die men met de controles wil bereiken;
- een mogelijke keuze van doelgroepen in het verkeer waaraan extra aandacht wordt gegeven;
- de keuze van begeleidende voorlichtingsboodschappen en voorlichtingskanalen, waartoe ook interne voorlichting aan uitvoerend personeel behoort.
- duidelijke afspraken met andere samenwerkingspartners zoals OM en gemeente;
- de mogelijke ondersteuning van het verkeerstoezicht door aanvullende maatregelen aan of langs de weg, bijvoorbeeld betere zichtbaarheid bebording en wegmarkeringen;
- de keuze van locaties en tijdstippen van verkeerscontroles;
- de afweging tussen optimale zichtbaarheid van controles en meer onverwachte controles;
- de inrichting van controles volgens doordachte tijdsbesparende operationele richtlijnen;
- een doordachte opbouw en afbouw van controles over de tijd heen;
- de evaluatie van uitvoering van afspraken en van effecten van controles.

Het ad hoc uitvoeren van massale controles waaraan geen goede analyse ten grondslag ligt, zal weinig effect sorteren en de geloofwaardigheid van het totale politietoezicht ondermijnen.

De effecten van politietoezicht op verkeersveiligheid en de omvang van die effecten zijn zeker aantoonbaar, maar vereisen wel een gedegen onderzoeksopzet. De gegevens of indicatoren die standaard verzameld worden, zoals aantallen processen-verbaal en aantallen (ernstige) ongevallen, bieden onvoldoende houvast voor verantwoorde conclusies en kunnen snel leiden tot verdraaiingen of falsificaties van de werkelijkheid.

De relatie tussen politietoezicht en verkeersveiligheid is in ieder geval niet simpel lineair één-op-één is: meer politietoezicht leidt niet automatisch tot evenredig meer verkeersveiligheid. Hieruit volgt niet - zoals sommigen onterecht afleiden - dat politietoezicht niet effectief zou zijn, maar volgt dat selectieve en verstandige inzet van bestaande middelen en menskracht belangrijk is om effectiviteit van toezicht te bewerkstelligen.

Ten slotte is politietoezicht in het verkeer niet zaligmakend. Er moet zoveel mogelijk worden gestreefd naar alternatieve manieren om duurzaam veilig verkeersgedrag te stimuleren. Technische maatregelen aan de weg of aan

het voertuig, verschillende vormen van verkeerseducatie, en nieuwe regelgeving kunnen op langere duur de noodzaak van politietoezicht doen afnemen. Zeker op korte termijn blijft verstandig ingezet politietoezicht één van de krachtigste middelen die we hebben om snel resultaten te boeken en feitelijk de verkeersveiligheid te verbeteren.

Literatuur

Armour, M. (1984). *A review of the Literature on Police Traffic Law Enforcement*. In: Australian Road Research, 14, p. 17-25.

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

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

Goldenbeld, C. (1996). *Politietoezicht op verkeersgedrag in Nederland; Kennis en kennislacunes*. In: Steyvers, F.J.J.M. & Miltenburg, P.G.M. (red.), *Gedragbeïnvloeding in Verkeers- en Vervoersbeleid*. Verkeerskundig Studie Centrum, Groningen.

Homel, R. (1988). *Policing and Punishing the Drinking-Driver; A Study of General and Specific Deterrence*. Springer-Verlag, New York.

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

Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al. (1995). *Handleiding Handhaving*. Politie Verkeers Instituut, Apeldoorn.

Noordzij, P.C. & Wesemann, P. (1991). *De bijdrage van regels en toezicht aan de verkeersveiligheid*. In: Vijver, C.D. van der & Zeven, P.J. (red.), *Verkeersregels, handhaving en verkeersveiligheid*. Gouda Quint, Arnhem.

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

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

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

Waard, D. de & Rooijers, T. (1994) *An experimental study to evaluate the effectiveness of different methods and intensities of law enforcement on driving speeds on motorways*. In: Accident Analysis and Prevention, 26, p. 751-765.

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