

Samenvatting

HANDHAVING HEEFT EFFECT OP HET NALEVINGSGEDRAG VAN WEGGEBRUIKERS. OP DE HANDHAVINGSLOCATIES ZELF IS DIT AANGETOOND MET OBJECTIEVE CIJFERS VOOR SNELHEIDSOVERTREDINGEN EN ROOD LICHT NEGATIE. UIT HET VRAGENLIJSTONDERZOEK BLIJKT DAT ONGEVEER DE HELFT VAN DE WEGGEBRUIKERS AANGEEFT NA EEN SANCTIE OPGELEGD TE HEBBEN GEKREGEN OOK DAADWERKELIJK HET GEDRAG DUURZAAM TE VERANDEREN. VOOR HET NALEVEN VAN SNELHEIDSLIMIETEN LIJKEN WEGGEBRUIKERS MINDER INTRINSIEKE MOTIEVEN TE HEBBEN WAARDOOR DE HANDHAVING EEN BELANGRIJK MOTIEF IS OM ZICH AAN DE LIMieten TE HOUDEN EN WAARDOOR EEN SANCTIE VAAK MAAR EEN TIJDELIJK EFFECT HEEFT.

Inleiding

MuConsult is gevraagd te onderzoeken in hoeverre de verkeershandhavingsactiviteiten op het gebied van de landelijke prioriteiten van de teams Verkeer effectief zijn.

De hoofdvraag van het onderzoek is ***Wat is het effect van de diverse handhavingsactiviteiten die onder de landelijke prioriteiten vallen op de naleving van verkeersregels door automobilisten en motorrijders?***

De volgende onderzoeksvragen zijn hieruit gedestilleerd:

1. In welke mate zijn automobilisten en motorrijders bekend met plekken waar gehandhaafd wordt?
2. Is de naleving hoger op trajecten/plekken waar handhavingsmiddelen actief zijn vergeleken met trajecten/plekken waar zij niet actief zijn?
3. Heeft het verkrijgen van een waarschuwing of sanctie na het begaan van een overtreding invloed op de naleving van automobilisten en motorrijders?
4. Verschilt de naleving wanneer een weggebruiker betrapt wordt bij een mobiele radarset, trajectcontrole, flitspaal of staandehouding?
5. Welke toekomstige ontwikkelingen zouden gevolgen kunnen hebben voor handhaving en de naleving van automobilisten en motorrijders?

Het onderzoek beperkt zich tot de landelijke prioriteiten voor de verkeershandhaving die door het OM bepaald zijn voor de periode 2016-2018 (Leidraad Handhavingsplan 2016-2018). Dit zijn maximum snelheid, rood licht, alcohol, afleiding en veelplegers. Afleiding is in overleg met de begeleidingsgroep gedefinieerd als handheld bellen of het handheld de telefoon voor andere doeleinden gebruiken tijdens het rijden. Onder veelplegers verstaan we bestuurders die veelvuldig Mulderfeiten plegen. Dit kan meerdere keren dezelfde overtreding zijn, maar ook verschillende overtredingen. We beperken het onderzoek verder tot automobilisten en

motorrijders. Het onderzoek bestond uit een aantal interviews en een literatuurscan om het veld te verkennen. Vervolgens zijn er twee empirische onderzoeklijnen naast elkaar opgezet: het praktijkonderzoek en het vragenlijst onderzoek. Deze onderdelen zullen hieronder kort worden toegelicht.

Ontwikkelingen

Met politie, OM, SWOV en TNO is gesproken over maatschappelijke en technologische ontwikkelingen die invloed hebben op de handhaving in het verkeer. Huidige ontwikkelingen die van invloed zijn op handhaving en nalevingsgedrag liggen met name op het vlak van de informatie aan de weggebruiker. De weggebruiker is zich, door het gebruik van apps en voorzieningen in de auto, veel meer dan vroeger bewust van de eigen snelheid en de situatie op de weg, waardoor onbedoelde fouten minder vaak gemaakt worden. Daarnaast is er meer informatie beschikbaar over de handhavingslocaties op de weg waardoor enerzijds de subjectieve pakkans wordt vergroot (je hoort immers meer over handhavingsinspanningen) en anderzijds de mogelijkheid om controles te ontwijken of het gedrag aan te passen toe neemt (waardoor de subjectieve pakkans weer afneemt). De huidige regelgeving zal bij introductie van de (deels) zelfrijdende auto onder de loep genomen worden.

Technologische ontwikkelingen kunnen ook de effectiviteit van de handhaving vergroten door enerzijds op meer gebieden automatisch te controleren (denk aan gebruik black box of slimme camera's die handheld telefoongebruik kunnen waarnemen) en anderzijds het registratieproces van de politie te verbeteren en zo de agent de ruimte geeft om meer tijd op straat te zijn.

Literatuurscan

In dit onderzoek zijn we geïnteresseerd in de effecten van de handhavingsinspanningen op de naleving van verkeersregels door de bestuurders. Voor handheld de telefoon gebruiken is er in de literatuur geen eenduidig beeld gevonden van de effecten van de handhavingsinspanningen. Voor de overige prioriteiten wordt dit verband wel gevonden en lijkt het een positieve bijdrage te leveren aan de naleving. Dit is echter lastig los te koppelen van voorlichting, aangezien voorlichtingscampagnes en uitgebreide controles vaak tegelijkertijd worden uitgevoerd.

Over de effecten van handhaving van snelheidslimieten is het meeste bekend. Voor de handhaving van snelheid kunnen meerdere instrumenten worden ingezet. De meeste studies concluderen dat trajectcontroles een groter effect hebben op de naleving dan kenteken handhaving door middel van flitspalen en radarcontroles. Trajectcontroles zorgen voor een betere doorstroming en minder variatie in snelheid. Flitspalen kunnen zorgen voor stop-start bewegingen (kangaroo-jumps) wat niet bijdraagt aan de doorstroming en vermindering van variatie in de snelheid. Bij staandhoudingen lijkt de handhavingsdruk, en daarmee de objectieve pakkans en zichtbaarheid van de handhavingsactiviteiten, bij te dragen aan de mate van naleving van de snelheidslimiet.

Praktijkonderzoek

Rood licht negatie

Het effect van handhaving op rood licht negatie is onderzocht op lokale wegen met een maximumsnelheid van 50 km/u. Op deze categorie wegen leidt handhaving tot een lager aandeel voertuigen dat het rode licht negeert.

De onderzochte lokale wegen liggen in Nijmegen. We hebben geen reden om te veronderstellen dat de effecten in andere gemeenten op dit type wegen afwijkt van de resultaten in Nijmegen.

We bevelen aan om in een eventueel vervolgonderzoek ook regionale wegen te includeren met 80 of 100 km/u als snelheidslimiet.

Maximum snelheid

Op alle onderzochte wegtypen, lokale, regionale en autosnelwegen, leidt handhaving tot een lagere gemiddelde snelheid in vergelijking met de situatie zonder handhaving. Op de lokale wegen is de afname van de gereden snelheid met 10% het grootst. Dit zou kunnen komen doordat één bestuurder die zijn snelheid aanpast wordt gevolgd door voertuigen die niet gemakkelijk kunnen inhalen en hun snelheid noodgedwongen ook moeten aanpassen.

Op regionale wegen is de daling van de snelheid onder invloed van handhaving 2% tot 4%. Een mogelijke verklaring voor dit bescheiden effect is dat de snelheidsoverschrijdingen op dit wegtype relatief bescheiden zijn en een kleine verlaging van de snelheid er daarom al toe leidt dat geen overtreding meer wordt begaan.

Op autosnelwegen is de daling van de snelheid 1%. Dit effect is relatief klein.

Het verschil in effect van handhaving op de verschillende typen wegen kan verklaard worden door de houding van andere weggebruikers en de waargenomen verkeersveiligheidsrisico's die verbonden zijn met het gedrag: op lokale wegen leidt een te hoge snelheid eerder tot onveilige situaties op de weg dan op hogere orde wegen.

Vragenlijst onderzoek

Naleving landelijke prioriteiten

Weggebruikers overtreden vaker de snelheidslimiet dan de overige typen overtredingen. Dit geldt zowel voor automobilisten (27% van de automobilisten overtreedt regelmatig of vaker de snelheidslimiet) als voor motorrijders (37% van de motorrijders overtreedt regelmatig of vaker de snelheidslimiet). Weinig weggebruikers negeren een rood licht regelmatig of vaker, maar heel wat weggebruikers negeren een rood licht wel zo nu en dan (44% van de automobilisten en 34% van de motorrijders). Van dit type overtredingen wordt het minst vaak

gereden onder invloed van alcohol. Motorrijders rijden vaker dan automobilisten onder invloed van alcohol.

Motieven voor naleving

Intrinsieke motieven (verkeersveiligheid en andere intrinsieke motieven zoals bijvoorbeeld schaamte om betrapt te worden of gewoonte) spelen bij alle typen gedragingen een rol. De invloed van intrinsieke motieven is minder sterk voor naleving van snelheidslimieten. Dit komt waarschijnlijk doordat het te snel rijden in de publieke opinie minder sterk gekoppeld is aan de veiligheid in het verkeer. Extrinsieke motieven zoals handhaving zijn daarom met name van belang voor het naleven van snelheidslimieten en minder voor de overige gedragingen. Dit hangt samen met de hoge mate van overtreden van snelheidslimieten. De kans op een boete is verreweg het meest genoemde motief van het cluster handhavingsgerelateerde motieven.

Informatie over handhaving locaties opzoeken

22% van de automobilisten en 40% van de motorrijders zoekt informatie op over handavingsinspanningen op de weg. Dit wordt meer gedaan voor bekende wegen dan onbekende wegen. Daarnaast zoeken automobilisten vooral informatie op over locaties van snelheidscontroles, en in mindere mate voor rood licht- en alcoholcontroles. Dit verschil is voor motorrijders minder groot. Wat betreft alcoholcontroles is dit verklaarbaar, aangezien motorrijders vaker dan automobilisten onder invloed van alcohol achter het stuur zitten.

Sancties opgelegd

Automobilisten en motorrijders krijgen vaker sancties opgelegd voor snelheidsovertredingen dan voor de overige typen overtredingen in dit onderzoek. 42% van de automobilisten en 44% van de motorrijders hebben één of meerdere sancties opgelegd gekregen voor het overtreden van snelheidslimieten. Voor roodlichtnegatie heeft 6% van de automobilisten en 14% van de motorrijders één of meerdere sancties opgelegd gekregen. 5% van de motorrijders heeft in de afgelopen 5 jaar één of meerdere sancties opgelegd gekregen voor het rijden onder invloed van alcohol. 2% of minder van de automobilisten heeft één of meerdere sancties opgelegd gekregen voor het rijden onder invloed van alcohol of het handheld gebruik van de telefoon tijdens het rijden (bellen of overig gebruik).

Er is een samenhang tussen de hoeveelheid sancties die opgelegd is voor de verschillende landelijke prioriteiten onderling in dit onderzoek. Dit betekent dat automobilisten die een sanctie opgelegd hebben gekregen voor handheld bellen tijdens het rijden, vaak ook een sanctie opgelegd hebben gekregen voor het rijden onder invloed van alcohol (correlatie van 0,66). De minst grote samenhang is te vinden tussen het aantal sancties dat opgelegd is voor snelheidsovertredingen en de overige typen overtredingen (voor automobilisten zijn correlaties tussen 0,20 en 0,49 gevonden, voor motorrijders 0,36 en 0,43).

Snelheidsovertredingen, sancties en motieven

We hebben geconcludeerd dat snelheidsovertredingen relatief vaak gemaakt worden (in vergelijking met andere overtredingen) en er minder intrinsieke motieven voor gegeven worden om zich aan de snelheidslimieten te houden dan voor de overige typen overtredingen. Als het vermijden van de overige overtredingen meer intrinsiek gedreven is, dan verklaart dat waarom de onderlinge samenhang tussen het aantal sancties voor deze typen overtredingen sterk is: de weggebruikers die verkeersveiligheid minder belangrijk vinden of niet op de hoogte of bewust zijn van een verband tussen het eigen gedrag en verkeersveiligheid zullen vaker overtredingen begaan en dus ook vaker een sanctie opgelegd krijgen.

Of men al dan niet een sanctie opgelegd heeft gekregen is voor het overtreden van snelheidslimieten afhankelijk van expositie (het aantal kilometers dat men jaarlijks rijdt) en de mate waarin men deze overtredingen maakt. Het aantal boetes per gereden kilometer is voor de automobilisten en motorrijders hoger wanneer men meer kilometers rijdt dan wanneer men minder kilometers rijdt. Voor rood licht negatie is er een minder sterk verband tussen het aantal gereden kilometers en het aantal sancties dat men opgelegd heeft gekregen. Het aantal sancties dat men opgelegd heeft gekregen hangt samen met de mate waarin men de overtreding begaat; hoe vaker men de regels overtreedt, hoe vaker men daarvoor een sanctie opgelegd heeft gekregen. Dit tezamen met het feit dat er ook minder overtredingen begaan worden op het gebied van rood licht negatie geeft aan dat dit niet afhangt van de kans dat je betrapt wordt op de overtreding.

Naleving verkeersregels na sancties of waarschuwingen

De gerapporteerde duurzame naleving voor de verschillende typen overtredingen is weergegeven in tabel S.1.

Tabel S.1: Het aandeel automobilisten en motorrijders dat aangeeft het gedrag na een sanctie duurzaam veranderd te hebben.

Type overtreding	type weggebruiker	bandbreedte duurzaam naleving
Roodlichtnegatie	Automobilist	51-78%
	Motorrijder	35-56%
Snelheidsovertreding	Automobilist	39-51%
	Motorrijder	37-46%
Rijden onder invloed van alcohol ¹	Automobilist	41-85%
	Motorrijder	45-54%
Handheld bellen	Automobilist	52-69%
Handheld overig telefoongebruik	Automobilist	25-59%

Voor automobilisten geldt dat handhaving op rood licht negatie en handheld bellen tijdens het autorijden een meer duurzame gedragsreactie tot gevolg heeft dan handhaving op

¹ De cijfers voor rijden onder invloed zijn minder betrouwbaar omdat ze op weinig waarnemingen gebaseerd zijn.

snelheidsovertredingen. Voor motorrijders is dit verschil tussen rood licht negatie en snelheidsovertredingen niet aanwezig. De cijfers voor rijden onder invloed van alcohol zijn op weinig respondenten gebaseerd, maar geven aan dat automobilisten een duurzame reactie hebben op het krijgen van een sanctie voor rijden onder invloed, de vraag is echter of dit deels te verklaren is door de rijontzeggingen en overige sancties die opgelegd kunnen worden als sanctie.

Er worden geen significante verschillen gevonden tussen de gedragseffecten als gevolg van de diverse handhavinginstrumenten. Wel lijkt er een licht sterker effect van de waarschuwing uit te gaan dan van een sanctie (bijvoorbeeld 51% van de automobilisten geeft aan een duurzame invloed van een waarschuwing voor een snelheidsovertreding op het opvolgedrag te ondervinden, dit is 39-48% voor de overige instrumenten). Het contact met de agent zonder daadwerkelijk bestraft te worden door een boete of andere sanctie lijkt dus meer invloed te hebben op de motivatie om zich beter aan de regels te houden dan het (automatisch, op kenteken) opleggen van een sanctie.

Uit de vragen naar de effecten van verkregen sancties op de naleving blijkt dat een sanctie krijgen voor roodlichtnegatie veelal effect heeft op het gedrag bij het betreffende verkeerslicht en weinig ruimtelijk spill-over effect (halo effect) heeft. Voor snelheid geldt dat het verkrijgen van een sanctie wel een spill-over effect heeft naar andere wegvakken, maar dat dit effect niet langdurig van aard is.

Beantwoorden onderzoeksvragen

In welke mate zijn automobilisten en motorrijders bekend met plekken waar gehandhaafd wordt?

27% van de automobilisten en 47% van de motorrijders geeft aan op de hoogte te zijn van locaties van handavingsinspanningen of deze informatie (voor of tijdens de reis) op te zoeken.

Is de naleving hoger op trajecten/plekken waar handavingsmiddelen actief zijn vergeleken met trajecten/plekken waar zij niet actief zijn?

De naleving van de verkeersregels op het gebied van snelheid en rood licht negatie is toegenomen op de locaties waar met flitspalen gehandhaafd is.

Uit het onderzoek blijkt dat op lokale wegen geldt dat een minder groot aandeel van de weggebruikers door het rode licht rijdt als er gehandhaafd wordt dan als er niet gehandhaafd wordt. De bandbreedte van de daling is groot: het aandeel weggebruikers dat door rood licht rijdt daalt met 7% tot 54%. Op alle onderzochte wegen leidt handhaving tot een verlaging van de gemiddelde gereden snelheid. Het effect van handhaving op snelheid is het grootst voor lokale wegen (-10%). Op regionale wegen werden effecten van -2 tot -4% gevonden, op snelwegen -1%.

Uit de literatuurscan blijkt dat staandehoudingen en trajectcontroles (met name als ze gepaard gingen met een snelheidsreductie) een positief effect hadden op het naleven van de snelheidslimieten.

Uit onder andere Nederlands onderzoek blijkt dat handhavingsinspanningen op het gebied van rijden onder invloed (samen met voorlichtingscampagnes) een positief effect hebben op de naleving.

Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat regio's waar de verkeersregels voorschrijven dat handheld bellen of de telefoon gebruiken niet is toegestaan, dit ook minder vaak wordt gedaan. De vraag is of dit echt een effect van handhaving is of van een goede uitdraging van de prescriptieve norm die uitgaat van dergelijke regelgeving. Directe onderzoeken naar de effecten van handhavingsactiviteiten geven geen eenduidig beeld over de effecten van de activiteiten op de naleving.

Heeft het verkrijgen van een waarschuwing of sanctie na het begaan van een overtreding invloed op de naleving van automobilisten en motorrijders?

Het krijgen van een waarschuwing of sanctie voor een verkeersovertreding heeft volgens de respondenten van de enquête bij een deel van de weggebruikers een duurzame gedragsverandering tot gevolg. Meer dan de helft van de automobilisten zegt na een sanctie of waarschuwing voor rood licht negatie of handheld bellen tijdens het rijden, het verkeersgedrag duurzaam aangepast te hebben. Voor de overige typen overtredingen voor automobilisten en motorrijders geldt dat minder dan de helft van het aantal respondenten gezegd heeft het gedrag duurzaam veranderd te hebben.

Verschilt de naleving wanneer een weggebruiker betraapt wordt bij een mobiele radarset, trajectcontrole, flitspaal of staandehouding?

In het vragenlijst onderzoek hebben de respondenten geen significant verschillende reacties op de verschillende handhavingsinstrumenten aangegeven. Er was wel een licht sterker effect van de waarschuwingen zichtbaar, in vergelijking met kentekenhandhaving door de overige handhavingssystemen. Dit geeft aan dat met name het contact met de agent belangrijk is.

Welke toekomstige ontwikkelingen zouden gevolgen kunnen hebben voor handhaving en de naleving van automobilisten en motorrijders?

Toekomstige ontwikkelingen voor de weggebruiker van invloed op de effectiviteit van handhaving zijn, volgens de experts die geïnterviewd zijn, een verdere ontwikkeling van de huidige apps. De apps kunnen bijvoorbeeld gebruik maken van nieuwe databronnen waardoor ze beter kunnen inspelen op de situatie van dat moment (voertuig-voertuiginteractie), sneller informatie kunnen doorgeven, met nieuwe toepassingen samenwerken (bijvoorbeeld Adaptive Cruise Control, ACC) en ze kunnen wellicht nieuwe technologieën gebruiken zoals slimme camera's (die kentekens van politieauto's herkennen). Daarnaast kunnen weggebruikers financiële prikkels krijgen om het rijgedrag te verbeteren

middels kortingen van verzekeringsmaatschappijen als men een black box in de auto heeft ingebouwd. Er is ook een ontwikkeling gaande in de richting van de zelfrijdende auto. Deze ontwikkeling zal in eerste instantie (waarbij deeltaken van het autorijden door de auto worden overgenomen) zorgen voor vermindering van onbedoelde fouten (zoals onbedoeld de snelheidslimiet overtreden). Als de auto geheel autonoom rijdt in de toekomst, dan zal dit gepaard gaan met een aangepast juridisch kader.

Technologieën die van invloed zijn op de handavingsinzet zijn het digitaal registreren van overtredingen en ongevallen dat ingevoerd is bij de politie, technologische toepassingen zodat meer typen controles automatisch uitgevoerd kunnen worden (zoals camera's die detecteren of er een gordel wordt gedragen), het verplaatsbaar maken van controles en het gebruik van de blackbox in de auto voor handhaving.