

Cijfers zeggen niet alles

VERKEERSVEILIGHEID Verkeers(on)veiligheid in Laos, Cambodja en Vietnam

MARJOLEIN DE JONG (IMOB, UHASSELT)

Handicap International België (HIB) is internationaal bekend door haar ontmijningsprogramma's en revalidatieprojecten. Enkele jaren geleden zag de organisatie in haar revalidatieklinieken in Zuidoost-Azië echter steeds meer slachtoffers van verkeersongevallen binnenkomen dan van landmijnen. Daarom startte HIB in 2003 met verkeersveiligheidsprogramma's in Laos, Cambodja en Vietnam met als doel letsels en handicaps te voorkomen. Begin 2006 heeft IMOB van de UHasselt de resultaten van de eerste drie jaren geëvalueerd¹. Dat leverde interessante inzichten op.

len ten opzichte van 2000, zo blijkt uit prognoses van de Wereldbank en van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO)². Deze stijging zal er komen ondanks een daling met 27 % van het aantal slachtoffers in de geïndustrialiseerde landen. Dit betekent dat er voor de verkeersonveiligheid in de ontwikkelingslanden een groei met 83 % wordt verwacht. Om deze trend te doorbreken is het noodzakelijk dat de ernst en de omvang van het probleem worden onderkend. Ook moeten de kennis en de competenties op het vlak van verkeersveiligheid in deze landen worden versterkt en uitgebouwd.

Groeiende welvaart

Het probleem hangt samen met het groeiende Bruto Nationaal Product, een stijgend autobezit in deze regio en een zeer hoog aandeel van twee- en driewielers. In de drie landen groeit de vraag naar goederentransport en werkverplaatsingen, maar laat de kwaliteit van

■ VERKEERSONVEILIGHEID IN ZUIDOOST-AZIË

Verkeersonveiligheid is een probleem op wereldschaal, dat vooral in de ontwikkelingslanden blijft groeien. Wereldwijd sterven er elke dag 3.000 mensen in een verkeersongeval en raken er meer dan 15.000 mensen gehandicapt. Tussen de 85 % en 90 % van alle ongevallen gebeuren in ontwikkelingslanden. In Zuidoost-Azië valt 40 % van het totale aantal doden, terwijl de regio slechts 20 % van het aantal gemotoriseerde voertuigen telt³.

Tegen 2020 zal het wereldwijde aantal doden en gewonden in het verkeer nog verdubbe-



Foto: Marjolijn de Jong

In Ho Chi Minh City — de grootste stad van Vietnam — bestaat meer dan 80 % van het voertuigenpark uit motorfietsen.

¹ M.I. de Jong, *Road Safety Projects of HIB. Evaluation of Road Safety projects of Handicap International Belgium in Cambodia, Laos and Vietnam. Overall conclusion. Final report*, IMOB, Universiteit Hasselt, 2006.

² J. Van Wetter, *Road Safety Issues in Southeast Asia. International Conference Hubs, Harbours and Deltas in South-East Asia: Multidisciplinary and Intercultural Perspectives*, Phnom Penh, 2006.

³ E. Kopits en M. Cropper, *Traffic fatalities and economic growth*, Washington, DC, The World Bank, 2003.



Foto: Marjolien de Jong

Aan de ingang van het Cho Ray ziekenhuis in Ho Chi Minh City houdt een teller het aantal verkeersdoden- en gewonden bij die er sinds 1 januari 2003 zijn binnengebracht. De cijfers zijn ontluisterend: per dag gemiddeld 4,17 verkeersdoden. Dat zijn er 1.532 per jaar.

de infrastructuur en de vervoersmiddelen vaak te wensen over. In Ho Chi Minh City (de grootste stad van Vietnam) bestaat meer dan 80 % van het voertuigenpark uit motorfietsen⁴. Er wordt wel verwacht dat het aandeel van de auto's in Vietnam zal toenemen doordat het sinds juli 2006 mogelijk is om tweedehandse auto's te importeren. In Laos en Cambodja is het aandeel motorfietsen lager, maar zijn de snelheidsverschillen tussen de verschillende verkeersdeelnemers op dezelfde weg ook erg groot. Bovendien zijn veel voertuigen technisch in slechte staat, zijn de bestuurders slecht opgeleid en slecht beschermd waardoor de gevolgen van een ongeval vaak erg ernstig zijn (dood, hersenletsel, rugletsel).

Verkeersveiligheidsplannen

De Asian Development Bank heeft in samenwerking met de 10 ASEAN-landen (samenwerkingsverband van Aziatische landen) een Verkeersveiligheidsplan en -strategie opgesteld en een studie uitgevoerd naar de kosten van verkeersveiligheid. Deze interdisciplinaire plannen vormen momenteel de basis voor het verkeersveiligheidsbeleid in alle ASEAN-landen.

Zowel Cambodja, Laos als Vietnam hebben nu een nationale verkeersveiligheidscommissie en een aantal lokale commissies. De projecten van HIB zijn gekoppeld aan de Nationale Verkeersveiligheidsplannen 2005-2010 van de verschillende landen. HIB werkt aan verschillende modules mee en speelt een belangrijke rol bij het ondersteunen van de verkeersveiligheidscommissies en betrokken partijen. Het uiteindelijke doel van HIB is dat de verschillende actoren zelf voldoende kennis en vaardigheden ontwikkelen zodat ze zelfstandig projecten kunnen opstarten en opvolgen.

■ DATACOLLECTIE

De beschikbaarheid van informatie wordt vaak als een eerste stap gezien om het probleem bij de verantwoordelijke overheden op de agenda te krijgen⁵. Dit geldt zeker voor Cambodja, Laos en Vietnam waar datacollectie een belangrijke rol heeft gespeeld bij het inzichtelijk maken van de ernst en omvang van het verkeersveiligheidsprobleem en het bepalen van doelgroepen voor acties.

Lage cijfers als overheidstrategie

Het Cho Ray Ziekenhuis — het belangrijkste academische ziekenhuis in Ho Chi Minh City — heeft een belangrijke rol gespeeld bij het op de agenda zetten van verkeersveiligheid. Elke dag bereidt het ziekenhuis zich voor op een etmaal met tientallen zwaargewonden en doden als gevolg van verkeersongevallen. Een slagveld zoals ze het zelfs enigszins cynisch noemen. Om duidelijk te maken hoe groot het probleem van verkeersongevallen is, houdt een teller aan de ingang van het ziekenhuis het aantal verkeersdoden- en gewonden bij die er sinds 1 januari 2003 zijn binnengebracht. De cijfers zijn ontluisterend: per dag gemiddeld 4,17 verkeersdoden. Dat zijn er 1.532 per jaar. Ter vergelijking: Ho Chi Minh City telt ongeveer 9 miljoen inwoners en Vietnam bijna 90 miljoen.

In 2002 gebeurden er volgens de officiële cijfers van de overheid in heel Vietnam minder ongevallen dan het Cho Ray Ziekenhuis alleen al er in dat jaar registreerde. De bruikbaarheid van cijfers als maat voor verkeersveiligheid is dus relatief, zeker als de boodschap die uit de cijfers spreekt, voor de overheid niet gewent is.

In 2002 vielen er volgens de officiële cijfers van de overheid in heel Vietnam minder verkeersslachtoffers dan het Cho Ray ziekenhuis alleen al er in dat jaar registreerde. De bruikbaarheid van cijfers als maat voor verkeersveiligheid is dus relatief.

⁴ GTZ, *Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy-makers in Developing Cities, Module 4c. Two- and Three-Wheelers*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2004.

⁵ Bliss, *Implementing the Recommendations of The World Report on Road Traffic Injury Prevention*, The World Bank, Washington DC, 2004.

Dataverzameling: een zaak van politie én gezondheidszorg

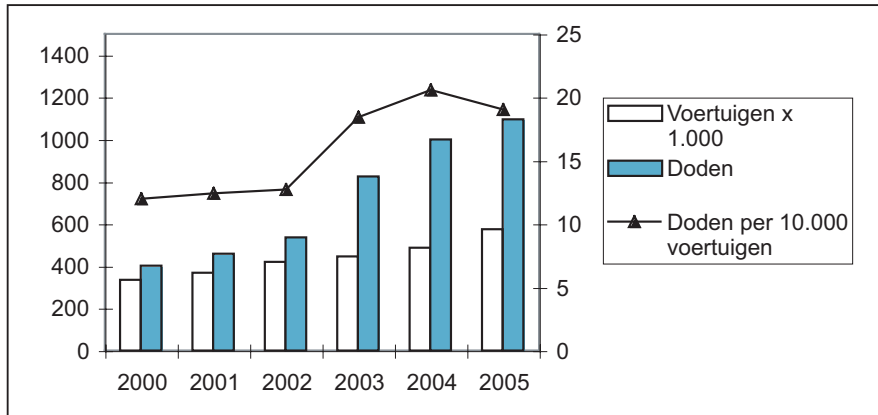
Hoewel de overheid van Vietnam liever niet hoort dat verkeersveiligheid een toenemend probleem is, is HIB in Ho Chi Minh City gestart met het verzamelen van data die overeenkomen met internationale standaarden. Hierbij wordt nauw samengewerkt met de politie in drie districten, de gezondheidscentra, ziekenhuizen en eerste hulpposten. HIB heeft een dataformulier ontwikkeld en een database om de gegevens in te voeren.

Door data te verzamelen via de politie en gezondheidszorg ontstaat een beter beeld van het aantal ongevallen en vooral van het aantal zwaargewonden. Uit deze 'schaduwboekhouding' blijkt dat het aantal doden en gewonden in het Cho Ray Ziekenhuis aannemelijk is. Over de hele linie worden meer ongevallen, doden en gewonden geregistreerd dan via de officiële kanalen worden bekendgemaakt.

Een ander voordeel van de dataverzameling is dat de gegevens conform internationale standaarden zijn, waardoor vergelijking met andere landen mogelijk is. Dit is niet zo vanzelfsprekend als het lijkt. Vietnam hanteert namelijk een afwijkende classificatie van ongevallen. Een fataal ongeval kan bijvoorbeeld uit meerdere doden en gewonden bestaan, en ernst van het letsel wordt afgemeten aan het percentage handicap en het verlies aan fortuin uitgedrukt in tonnen rijst. In Cambodja startte HIB met een landelijk dekende verzameling van ongevalldata in samenwerking met de politie en ziekenhuizen. Het voordeel in Cambodja was dat er eigenlijk geen data werden verzameld waardoor een efficiënt systeem kon worden opgezet op basis van data van politie én gezondheidszorg. Hierbij heeft HIB gebruik kunnen maken van eerdere ervaringen met het opzetten van een datasysteem voor registratie van mijnslachtoffers, dat gebruikmaakt van verschillende bronnen.

De Nationale Verkeersveiligheidscommissie was hier vanaf het begin bij betrokken en zal ook eigenaar worden van de database Road Traffic Accident Victim Information System (RTAVIS). De gegevens worden maandelijks verspreid, onder andere door een lokale belangenvereniging die met hulp van HIB is opgestart. Zij vragen aandacht voor verkeersveiligheid en ontwikkelen op lokaal niveau activiteiten, al dan niet met hulp van HIB. Overigens is dit een belangrijk verschil met Vietnam en Laos, waar lokale belangenverenigingen niet gewent zijn. Daar neemt HIB, noodgedwongen, die rol op zich als het om verkeersveiligheid gaat.

Figuur 1 laat de evolutie van het aantal ongevallen en slachtoffers in Cambodja zien gebaseerd op officiële data van RTAVIS voor 2004, 2005 en 2006: het aantal geregistreerde doden is de afgelopen vijf jaar verdubbeld tot meer dan 1.200. Ter vergelijking: in België (10,5 miljoen inwoners) vallen jaarlijks rond de 1.000 doden, in Nederland (16 miljoen inwoners) rond de 800. De grote stijging van het aantal ongevallen in Cambodja kan onder meer worden verklaard door de



Figuur 1: Aantal ongevallen en doden in Cambodja volgens de officiële data van RTAVIS (bron: HIB-Camboja). Cambodja heeft ongeveer 14 miljoen inwoners.

integratie van ziekenhuisgegevens in de ongevalgegevens. De verzamelde data geven ook een beter inzicht in de aard en de omvang van het verkeersveiligheidsprobleem. Zo blijkt dat de meeste ongevallen buiten de bebouwde kommen plaatsvinden en dat in 71 % van de ongevallen het voertuig rechtuit reed. De datacollectie biedt ook de mogelijkheid tot nadere analyse naar het type vervoermiddel, het beroep, de oorzaken, de leeftijden, enzovoort.

Het voordeel van betere registratie

Door betere registratie en toename van gemotoriseerd verkeer zal het aantal geregistreerde verkeersslachtoffers in de toekomst zeker stijgen. De politie is immers niet van elk ongeval op de hoogte. Dat hun cijfers niet corresponderen met de totaaloverzichten ligt dus zeker niet aan onvermogen van de politie. Het is zelfs belangrijk gebleken dat de politie in Cambodja openstaat voor een gezamenlijk datacollectie systeem.

Het fenomeen van onderregistratie is overigens niet typisch voor ontwikkelingslanden, maar het vormt daar nu wel een groot probleem. Een recente studie naar de mate van onderregistratie van zwaar gewonden laat zien dat ook Vlaanderen met een registratiegraad van 43 tot 60 % onder het internationale gemiddelde van 60 % zit⁶.

Bovendien is verkeersveiligheid een probleem dat ook de gezondheidszorg aangaat. Het feit dat de Wereldgezondheidsorganisatie⁷ verkeersveiligheid als prioriteit heeft benoemd, speelt een belangrijke rol binnen de ministeries van Gezondheidszorg en de ziekenhuizen in de bezochte landen om te participeren in datacollectie. Zij zijn zich terdege bewust van de impact die verkeersongevallen hebben op het gehele gezondheidszorgsysteem, alleen al vanwege de stijgende kosten als gevolg van toename van het aantal blijvend gehandicapten en het grote aantal hersenletsel.

MEER DAN INFRASTRUCTUUR

In veel ontwikkelingslanden (en misschien ook wel in Europa) wordt verkeer gezien als een taak van de ingenieurs, en verkeersveiligheid

⁶ P. Lammar, *Casestudies onderregistratie van ernstig gewonde verkeersslachtoffers. Officiële ongevalgegevens versus ziekenhuisgegevens*, Steunpunt Verkeersveiligheid (VUB), 2006. Het onderzoek werd beschreven in J. De Mol en P. Lammar, "Helpt verkeersslachtoffers komt niet in statistieken. Koppeling ziekenhuis- en politieregistratie noodzakelijk" in *Verkeersspecialist* nr. 130, september 2006, p. 15-18.
⁷ WHO, *World report on road traffic injury prevention*, 2004.



Foto: Marjolien de Jong

De nationale weg tussen Phnom Penh en Siem Reap in Cambodja is vernieuwd. Op drukke plaatsen zijn er 30 km/uur-zones. De reistijd tussen die twee steden is ongeveer gehalveerd, maar het aantal ongevallen is fors gestegen.

... dus ook. Vanuit allerlei landen worden ingenieurs ingevlogen om zich bezig te houden met het aanleggen van nieuwe wegen of het vernieuwen van bestaande. Iemand met een beetje een getraind oog kan de Chinese, Japanse, Franse en Zweedse wegonwerpen inclusief hun ideeën over verkeersveiligheid makkelijk herkennen. Dat infrastructuurwerkzaamheden niet direct leiden tot een verbetering van de verkeersveiligheid moge duidelijk zijn. In veel gevallen betekenen ze zelfs een verslechtering door de hogere snelheden in combinatie met de vele verblijfsfuncties direct langs of op de weg. En als een weg door een onbebouwd gebied wordt aangelegd, is de kans groot dat binnen de kortste tijd de eerste bouwactiviteiten gesignaleerd worden, waardoor de verkeersveiligheid afneemt. De infrastructuurwerken zijn vaak niet ingebed in een visie op de wegenstructuur en haar omgeving. Wat de aanleg van infrastructuur betreft, is de rol van HIB vooral gericht op het aanleveren van kennis aan betrokken overheden en ingenieursbureaus en bewustwording van gemeenschappen rondom de wegen.

Lokale belangengroepen

Analyse van ongevallendata in Cambodja laat zien dat verbeterde wegvakken buiten de grote steden vaak voorkomen in de ongevallentoptien. Een voorbeeld van een pas verbeterde weg is de nationale weg van

Kunnen ongevallendata wel dienen als indicator voor het verkeersveiligheidsbeleid? De gedane inspanningen zijn immers niet altijd terug te vinden in de cijfers.

Phnom Penh naar Siem Reap in Cambodja. De reistijd tussen deze twee steden is ongeveer gehalveerd, maar het aantal ongevallen is gestegen. Om de plaatselijke bevolking te sensibiliseren heeft een lokale belangenvereniging de afgelopen jaren langs deze weg projecten opgezet. Daarbij worden de lokale besturen ingeschakeld, bijvoorbeeld door te wijzen op het belang van een helm en goede verlichting. Daarnaast plaatst de bevolking op locaties waar doden zijn gevallen, voor elk slachtoffer een bord langs de kant van de weg. Dit heeft niet alleen effect op inwoners van de lokale gemeenschappen, maar het laat ook passanten zien dat ze voorzichtig moeten zijn. Door de verschillende acties raken inwoners van de gemeenschap



Foto: Marjolien de Jong

Op wegen in Cambodja waar doden zijn gevallen, wordt voor elk slachtoffer een bord langs de kant van de weg gezet.

pen betrokken bij het bewustwordingsproces. HIB ondersteunt deze lokale belangenvereniging en is van plan om ook langs andere hoofdwegen dergelijke projecten op te zetten.

Onderwijs en sensibilisatie

Bewustwording en preventie spelen een belangrijke rol bij de projecten van HIB. Uit verschillende onderzoeken van HIB blijkt dat de kennis van verkeersregels minimaal is. Bovendien worden de weinige wetten nauwelijks gehandhaafd. In Vietnam is het alleen op sommige wegen verplicht om een helm te dragen, en in Laos en Cambodja is het weliswaar sinds kort verplicht maar wordt er (nog) niet gecontroleerd. Voor HIB ligt hier een grote uitdaging: het dragen van een helm promoten omdat de overlevingskansen na een ongeval enorm toenemen, zonder dat er een wettelijk kader is dat dit ondersteunt. De resultaten van de verschillende campagnes laten zien dat veel mensen best bereid zijn om vrijwillig een helm te dragen.

In Laos worden verschillende methodes gebruikt, variërend van spandoeken en folders tot populaire presentatoren die op de radio informatie geven over het belang van het dragen van een helm. In Cambodja heeft de Koning samen met HIB een 'helmceremonie' gehouden waarbij 1.500 schoolkinderen gratis een helm kregen. Bovendien heeft Jackie Chan zich als 'ambassadeur' verbonden aan verkeersveiligheid. De betrokkenheid van een hooggewaardeerde persoon zoals de Koning of een beroemde filmster blijkt een erg grote invloed te hebben op de bereidheid van de bevolking om het gedrag te veranderen. In Phnom Penh is het dragen van een helm toegenomen van 8 % in 2004 (voor de campagnes) tot 15 % in 2006 (na de eerste campagnes).

MEER ONGEVALLLEN EN TOCH SUCCES?!

Uit de evaluatie van verkeersveiligheidsprojecten van HIB blijkt dat er met de nodige inspanningen resultaten geboekt kunnen worden — de omvang van de werkzaamheden is trouwens veel groter dan de activiteiten die hierboven beschreven werden. Maar naarmate de resultaten vorderen groeit ook de behoefte om de voortgang van het verkeersveiligheidsbeleid in die landen in kaart te brengen en op te volgen.

Het is de vraag in hoeverre ongevalldata gebruikt kunnen worden als indicator voor verkeersveiligheidsbeleid. De inspanningen die worden gedaan zijn immers niet direct terug te vinden in de cijfers. Vietnam toont liever lage cijfers waardoor het lijkt alsof het beleid succesvol is en het verkeersveiligheidsprobleem er niet toeneemt. Er bestaat een risico dat het stijgende ongevallencijfer op termijn demotiverend werkt en leidt tot een minder actieve houding, of desinteresse, van de verschillende actoren.



Omdat helmdracht voor bromfietzers niet in alle landen verplicht is of gecontroleerd wordt, probeert men de mensen te sensibiliseren. Zo heeft de Koning van Cambodja samen met HIB een 'helmceremonie' georganiseerd en prijst de bekende kungfuacteur Jackie Chan op affiches het dragen van de helm aan.

Juist daarom is het belangrijk dat het onderwerp op de agenda wordt gehouden, onder andere door aandacht vanuit verder ontwikkelde landen. Een methode die het succes van een land kan weergeven ondanks stijgende ongevallencijfers, zou hierbij behulpzaam zijn. Het is van groot belang dat de verschillende actoren worden gestimuleerd om door te gaan op de weg die ze zijn ingeslagen. Ervaring uit België leert dat een lange adem noodzakelijk is en een beetje hulp geen kwaad kan.

Meer informatie vindt u op de website van HIB (www.handicap-international.be) en IMOB (www.imob.uhasselt.be).

SAMENVATTING

Verkeersveiligheid is een groeiend probleem in ontwikkelingslanden. In Zuidoost-Azië valt 40 % van het totale aantal doden, terwijl de regio slechts 20 % van het aantal gemotoriseerde voertuigen telt. Sinds 2003 werkt Handicap International België (HIB), bekend door haar ontmijningsprogramma's en revalidatieprojecten, volop mee aan verkeersveiligheidsprojecten in Laos, Cambodja en Vietnam. Begin 2006 analyseerde IMOB de resultaten van deze projecten in de eerste drie jaar. Daaruit blijkt dat de regio nog een lange weg af te leggen heeft. Er worden hoopvolle initiatieven genomen, maar er is ook nood aan een methode om de resultaten te kunnen meten. Ongevallencijfers lijken daarvoor niet geschikt. In de verdere ontwikkeling van het verkeersveiligheidsbeleid kan HIB in elk geval als katalysator werken door de ernst van de problemen inzichtelijk te maken, de verschillende vakgebieden te betrekken en de belangrijkste spelers te blijven motiveren.

Trefwoorden: Cambodja, Handicap International Belgium (HIB), Laos, verkeersveiligheid, verkeersslachtoffer, Vietnam.