

Publiek draagvlak voor verkeersveiligheid en veiligheidsmaatregelen

Dr. Ch. Goldenbeld

D-2002-2

Publiek draagvlak voor verkeersveiligheid en veiligheidsmaatregelen

Overzicht van bevindingen en mogelijkheden voor onderzoek

Documentbeschrijving

Rapportnummer:	D-2002-2
Titel:	Publiek draagvlak voor verkeersveiligheid en veiligheidsmaatregelen
Ondertitel:	Overzicht van bevindingen en mogelijkheden voor onderzoek
Auteur(s):	Dr. Ch. Goldenbeld
Onderzoeksthema:	Besluitvorming en bestuur
Themaleider:	Mr. P. Wesemann
Projectnummer SWOV:	38.312
Trefwoord(en):	Public support, theory, safety, policy, administration, decision process, attitude(psychol).
Projectinhoud:	Landelijke beleidsmakers streven naar draagvlak bij het grote publiek of bij specifieke doelgroepen voor te ontwikkelen of uit te voeren beleid of maatregelen op het terrein van verkeersveiligheid. In dit rapport wordt het thema 'publiek draagvlak voor verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsmaatregelen' nader bestudeerd. Na definiëring van het begrip draagvlak, via bestudering van de bestuurskundige literatuur, worden meetmethoden van draagvlak geëvalueerd. Het rapport beschrijft daarnaast de mening van beleidsmakers en experts over de rol van publiek draagvlak in beleid en de mogelijkheden voor onderzoek om onze kennis van draagvlak te vergroten.
Aantal pagina's:	50 + 26 blz.
Prijs:	€ 12,50
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 2002

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV
Postbus 1090
2260 BB Leidschendam
Telefoon 070-3173333
Telefax 070-3201261

Samenvatting

Landelijke beleidsmakers streven naar draagvlak bij het grote publiek of bij specifieke doelgroepen voor te ontwikkelen of uit te voeren beleid of maatregelen op het terrein van verkeersveiligheid. In de optiek van beleidsmakers is draagvlak voor beleid een belangrijke voorwaarde voor succes. Impliciet wordt aangenomen dat meer ondersteuning door het publiek ook resulteert in meer steun in politieke en (ambtelijk)bestuurlijke kringen en in gedragsaanpassingen bij het publiek.

In dit rapport wordt het thema 'publiek draagvlak voor verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsmaatregelen' nader bestudeerd. Het rapport gaat in op de volgende vraagstellingen.

1. Wat kunnen we verstaan onder publiek draagvlak voor beleid?
2. Hoe wordt het publiek draagvlak op het terrein van verkeersveiligheid gemeten?
3. Hoe denken beleidsmakers en experts over de rol van publiek draagvlak in beleid?
4. Welke onderzoeksmogelijkheden zijn er om onze kennis van draagvlak te vergroten?

We kunnen publiek draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid omschrijven als een positieve waardering van verkeersveiligheid en van maatregelen die (aantoonbaar) verkeersveiligheid bevorderen. Onder gunstige omstandigheden leidt deze positieve waardering tot een toegenomen bereidheid de maatregel te accepteren en zelfs actief te ondersteunen. Wanneer een maatregel bij een te grote groep op weerstand stuit, bestaat de kans dat deze groep zich organiseert en een beweging tegen de genomen maatregel op gang brengt. Hierdoor kan het effect van de maatregel worden ondermijnd.

Om te kunnen bepalen wat het draagvlak voor een bepaalde beleidsmaatregel is of hoe het draagvlak zich ontwikkelt, zijn meetinstrumenten nodig. Via een meting van draagvlak kunnen onderliggende bepalende opinies over ernst en omvang van een problematiek, verwachte effectiviteit en opinies over alternatieven zichtbaar worden gemaakt. Het te kiezen meetinstrument is onder andere afhankelijk van de bekendheid van het publiek met de maatregel. Indien de kennis of ervaring van het publiek met de maatregel zeer gering is, zijn proefprojecten of speciale focusgroepen betere instrumenten dan een schriftelijke vragenlijst om de menings- en gevoelsvorming over de betrekkelijk onbekende maatregel te inventariseren.

Onderzoek naar draagvlak voor beleid onder de bevolking heeft met name zin om beleid (vooraf of achteraf) te legitimeren, maar moet niet gebruikt worden voor strategieën voor gedragsverandering. Politici en beleidsmakers zijn terughoudend om bij discussies over draagvlak cijfers een 'scheidrechtelijke' rol te laten vervullen. Vanuit hun ervaring met verschillende soorten onderzoek en cijfers, staan politici en beleidsmakers enigszins wantrouwend tegenover cijfers. Ook als maatregelen naar verwachting niet 100% effectief zijn, of effectief kunnen worden uitgevoerd of worden gehandhaafd, kan er toch een belangrijke normerende werking van uitgaan.

Er is met name reden aandacht te schenken aan draagvlak via wetenschappelijk onderzoek, wanneer redelijkerwijs verondersteld kan worden dat een gebrek aan draagvlak invoering en werking van een maatregel zal bemoeilijken.

Op basis van de bestudeerde literatuur en aan de hand van input van experts (via een workshop) worden vier potentiële dilemma-situaties onderscheiden:

- sociaal dilemma (collectief belang versus individuele voorkeur);
- legitimiteitsdilemma (rechtvaardigheid van verwachte voor- en nadelen);
- geloofwaardigheidsdilemma (problemen met publieke beeldvorming);
- uitvoeringsdilemma (problemen met verdeling van voor- en nadelen over tijd).

Het rapport wordt afgesloten met een overzicht van probleemstellingen en mogelijke onderzoeksmethoden, geordend naar type dilemma.

Summary

Public support for road safety and road safety measures; Overview of research results and research opportunities

National policy makers are trying to obtain wide public support, or the support of specific target groups, for the development or implementation of road safety policy or measures. From the point of view of policy makers, support for policy or measures is an important precondition for success. It is implicitly assumed that greater public support will also result in greater support in political and governmental circles and in the public's behavioural adaptations.

This report deals with the theme of 'public support for road safety and road safety measures' in greater depth. It discusses the following questions:

1. What is meant by public support for policies?
2. How is public support for road safety measured?
3. What do policy makers and experts think about the role of public support in policy?
4. Which research opportunities are there to enlarge our knowledge of public support?

We can describe public support for road safety policy as a positive valuation of road safety and of measures that evidently increase road safety. This positive valuation leads, under favourable conditions, to an increased willingness to accept a measure and even to support it actively. When a measure attracts opposition from a large group, there is the chance that this group will organize itself and will instigate a movement against the measure taken. So, the effect of the measure can be undermined.

In order to determine the support for a particular measure, or how the support is developing, measuring instruments are necessary. Via support measurement the underlying, determining opinions about severity and magnitude of a problem, the expected effectiveness and opinions about alternatives can be made visible.

The measuring instrument to be chosen is, among other things, dependant on the familiarity of the public with the measure. If the public's knowledge or experience of the measure is very slight, pilot road sections or special focus groups are better instruments than a written questionnaire for making an inventory of the shaping of opinions and feelings about the relatively unknown measure.

Research into public policy support particularly makes sense for legitimizing policy - either before or afterwards. However, it must not be used for behavioural adaptation strategies. Politicians and policy makers have reservations about allowing numbers to 'play referee' in discussions about public support. Because of their experience with various types of research, politicians and policy makers are rather suspicious of numbers. Even if measures are not expected to be 100% effective, or be effectively implemented or enforced, they can still have a regulatory effect.

There is particular reason to pay attention to support via research, when it can reasonably be assumed that a lack of support will hinder implementation and effect of a measure.

Based on the literature studied, and the input from experts (via a workshop), four potential dilemma situations are distinguished:

- social dilemma (collective vested interest versus individual preference);
- legitimacy dilemma (justice of expected pros and cons);
- credibility dilemma (problems with public image creation);
- implementation dilemma (problems with the distribution of pros and cons in the course of time).

The report closes with an overview of problem formulations and possible research methods, arranged by dilemma type.

Inhoud

1.	Inleiding	9
1.1.	Vraagstellingen	9
1.2.	Indeling van het rapport	9
2.	Publiek draagvlak voor beleid: definities, onderscheiden en bepalende factoren	11
2.1.	Inleiding	11
2.2.	Draagvlak als container-begrip	12
2.3.	Draagvlak bij wie en voor wat? Onderscheiden in de literatuur	13
2.4.	Enkele voorbeelden van relatie draagvlak en beleid	15
2.4.1.	Draagvlak voor dijkverbetering	16
2.4.2.	Verwachte medewerking aan de 30km/uur-limiet in de Oostenrijkse stad Graz	16
2.4.3.	Gedragskundige analyse ter onderbouwing van communicatie omtrent Dynamische Snelheidslimieten	18
2.4.4.	Draagvlak als doel van interactief beleid	19
2.4.5.	Sociaal-psychologische processen bij interactief beleid	20
2.4.6.	Voorwaarden voor gedragsverandering ter vermindering van autogebruik	23
2.5.	Voorlopige conclusies	23
3.	Metten van draagvlak	25
3.1.	Inleiding	25
3.2.	Het Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid	26
3.3.	De SARTRE-enquête	27
3.4.	Draagvlak-monitor SVV-II beleid	30
3.5.	Kanttekeningen vanuit beleidsperspectief	32
3.5.1.	Kanttekeningen bij schriftelijke enquêtes	32
3.5.2.	Het meten van draagvlak en feitelijke besluitvorming	32
3.5.3.	Conclusies belang draagvlakmeting voor besluitvorming	34
3.5.4.	Normatief kader voor de onderbouwing van beslissingen	34
3.6.	Methodologische kanttekening bij het meten van draagvlak	36
3.7.	Alternatieven voor de enquête	38
3.8.	Conclusies	38
4.	Workshop 'Publiek draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid'	40
4.1.	Inleiding	40
4.2.	Conclusies van de workshop	41
5.	Mogelijkheden voor onderzoek: vier typen dilemma's	42
5.1.	Inleiding	42
5.2.	Publiek draagvlak op het terrein van verkeersveiligheid: typen dilemma's	43
5.2.1.	Drie contexten: beleid, maatregelen, gebiedsprojecten	43
5.2.2.	Typen dilemma's bij draagvlakvraagstukken	44
5.3.	Onderzoeksmogelijkheden	46
	Literatuur	48

Bijlage 1	Achtergrondinformatie workshop 'Publiek draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid'	51
Bijlage 2	De bruikbaarheid van het concept draagvlak in beleidsontwikkeling	55
Bijlage 3	Draagvlak voor snelhedenbeleid	61
Bijlage 4	Draagvlak voor handhavingsbeleid en communicatie	63
Bijlage 5	Draagvlak voor verkeersveiligheid	67
Bijlage 6	Inleiding op de discussie	71

1. Inleiding

1.1. Vraagstellingen

Landelijke beleidsmakers streven naar draagvlak bij het grote publiek of bij specifieke doelgroepen voor te ontwikkelen of uit te voeren beleid of maatregelen. In de optiek van beleidsmakers is draagvlak voor beleid een belangrijke voorwaarde voor succes. Impliciet wordt aangenomen dat meer ondersteuning door het publiek ook resulteert in meer steun in politieke en ambtelijk-bestuurlijke kringen en in gedragsaanpassingen bij het publiek.

In dit rapport wordt het thema 'publiek draagvlak voor verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsmaatregelen' nader bestudeerd. Het rapport gaat in op de volgende vraagstellingen:

1. Wat kunnen we verstaan onder publiek draagvlak voor beleid?
2. Hoe wordt het publiek draagvlak op het terrein van verkeersveiligheid gemeten?
3. Hoe denken beleidsmakers en experts over de rol van publiek draagvlak in beleid?
4. Welke onderzoeksmogelijkheden zijn er om onze kennis van draagvlak te vergroten?

Voor de beantwoording van vragen 1 en 2 is gebruik gemaakt van een (beperkt) literatuuronderzoek. Vraag 3 is met name onderzocht in een workshop 'Publiek draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid'. Aan deze workshop namen zowel beleidsmakers als onderzoeks- en communicatie-experts deel.

Op basis van zowel het literatuuronderzoek als de resultaten van de workshop wordt, ter beantwoording van vraag 4, een slotbeschouwing gegeven over het onderwerp, waarin ook wordt ingegaan op de rol van wetenschappelijke kennis. Dit rapport biedt vooral een variëteit aan bevindingen en inzichten ten aanzien van het belang van publiek draagvlak voor beleid en beleidsondersteuning. De complexiteit van dit onderwerp nodigt uit tot verdere discussie tussen beleidsmakers, onderzoekers en uitvoerders van beleid.

Dit rapport kan wellicht bijdragen tot een scherpere inzet van deze discussie. Verder is het misschien een eerste belangrijke bouwsteen voor een meer omvattende beleidsnota waarin een synthese van verschillende inzichten tot stand kan worden gebracht.

1.2. Indeling van het rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In *Hoofdstuk 2* behandelen we eerst het begrip draagvlak voor beleid en de verschillende definities die van dit begrip gegeven worden. Verder wordt ingegaan op de in de literatuur genoemde factoren die draagvlak zouden beïnvloeden.

Om te kunnen bepalen of monitoren wat het draagvlak voor een bepaalde beleidsmaatregel is of hoe het draagvlak zich ontwikkelt, zijn

meetinstrumenten nodig. *Hoofdstuk 3* gaat in op de meting van publiek draagvlak voor verkeersveiligheidsmaatregelen onder het Nederlands publiek en op meer algemene meettechnische aspecten.

Hoofdstuk 4 beschrijft de opzet en de resultaten van de op 7 juni 2001 gehouden workshop 'Publiek draagvlak voor verkeersveiligheid'. Aan de workshop namen zowel beleidsmakers als onderzoekers en communicatie-experts deel.

Hoofdstuk 5 geeft een nadere beschouwing van het belang van het begrip draagvlak voor het verkeersveiligheidsveld en bespreekt de mogelijkheden voor onderzoek.

2. **Publiek draagvlak voor beleid: definities, onderscheiden en bepalende factoren**

2.1. **Inleiding**

In de Van Dale 1970 wordt draagvlak omschreven als: 'een vlak waarop een last draagt'. In de uitgave van 1992 is daaraan de volgende betekenis toegevoegd: 'groep die iets ondersteunt of nastreeft: het maatschappelijk draagvlak, ondersteuning, goedkeuring door de gemeenschap'. In de tussenliggende periode is de samenleving drastisch veranderd. Klaarblijkelijk hebben de technologische, economische en sociale veranderingen ook geleid tot een verandering in de verhouding tussen overheid en samenleving. Kortweg komt het er op neer dat de overtuiging is ontstaan dat een beleidsmaatregel meer effect zou kunnen sorteren wanneer zij door een groot deel van de betrokkenen ondersteund wordt (Vroom et al., 1996).

Voorheen bepaalde de overheid het beleid, waarvan de naleving met behulp van verschillende middelen werd afgedwongen. Geleidelijk aan ontstond echter het idee dat besturen van de samenleving moet worden beschouwd als tweerichtingsverkeer, waarin interactie, transactie en communicatie met de burger sleutelbegrippen vormen (Nelissen & Bartels, 1998). Het betrekken van verschillende partijen bij beleidsvorming moest leiden tot breder gedragen en daarmee betere beleidsbeslissingen. Het begrip draagvlak kan worden beschouwd als een van de uitkomsten van deze verschuiving naar interactieve beleidsvorming.

In termen van verkeersveiligheidsbeleid hebben de genoemde veranderingen geleid tot de veronderstelling dat de kans dat een verkeersmaatregel zijn beoogde doel bereikt, toeneemt naarmate een groter deel van de verkeersdeelnemers zich ook daadwerkelijk aan die maatregel houdt. Wanneer een maatregel bij een te grote groep verkeersdeelnemers op weerstand stuit, bestaat de kans dat deze groep zich organiseert en een beweging tegen de genomen maatregel op gang brengt. Hierdoor kan het totale effect van de maatregel worden ondermijnd. Voor implementatie van een maatregel is draagvlak nodig.

Een scherpe definitie van het begrip draagvlak ontbreekt. Om inzicht te krijgen in de rol die het concept draagvlak voor het onderzoek naar verkeersgedrag zou kunnen hebben, is het echter belangrijk om duidelijkheid te krijgen wat er precies met draagvlak bedoeld wordt. De term doet vermoeden dat het gaat om steun voor een bepaald beleid of plan. De vraag is echter in hoeverre het concept ook door iedereen op deze zelfde wijze geïnterpreteerd, gemeten en gebruikt wordt. Bestudering van met name bestuurskundige literatuur leert dat er nagenoeg net zoveel definities van als studies over draagvlak zijn. In vrijwel alle gevallen wordt draagvlak in verband gebracht met begrippen als: steun, acceptatie, naleving, aanvaardbaarheid, legitimiteit, inspraak, open-planvorming of -processen, bottom-up of top-down besluitvorming en not-in-my-backyard problematiek.

2.2. Draagvlak als container-begrip

Zoals uit het voorgaande duidelijk is geworden is 'draagvlak' in feite een containerbegrip, een paraplubegrip, dat verwijst naar verschillende zaken. Begrippen die nauw verwant zijn aan draagvlak zijn: betrokkenheid (commitment), houding, (politieke/sociale) acceptatie en (politieke/sociale) steun.

Het veelzijdige karakter van het begrip draagvlak komt ook naar voren in de door Ruelle en Bartels geformuleerde theoretische positie ten aanzien van het begrip:

"Als we attitude, betrokkenheid en actiegeneigdheid met elkaar combineren zijn er vijf regelmatig voorkomende varianten, waarin een maatschappelijk draagvlak zich kan manifesteren, variërend van een sterk tot een ontbrekend draagvlak. (...)

Kortgezegd, een maatschappelijk draagvlak is opgebouwd uit attitudes, betrokkenheid en actiegeneigdheid en wordt 'gedragen' door aantallen mensen en machtsposities van groepen (draagvlak bij wie). Draagvlak 'in welke vorm' (De Kruijk & Rekkers) kan volgens ons vrij eenvoudig vertaald worden in de sterkte van het draagvlak, waarbij vijf varianten (vormen) zijn te onderscheiden, namelijk een sterk, een ambivalent, een zwak, een ontbrekend draagvlak en tenslotte de nuloptie. Draagvlak kan omschreven worden als een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt." (Ruelle & Bartels, 1998; p. 404-405).

Er zijn daarnaast verschillende situaties of niveaus te onderscheiden waarin het begrip draagvlak gebruikt wordt. Grofweg kan er onderscheid worden gemaakt tussen maatschappelijk draagvlak enerzijds en bestuurlijk draagvlak anderzijds. De eerste vorm heeft betrekking op de mate waarin burgers voorstander van een maatregel zijn. Bij de implementatie van maatregelen is het echter ook van belang dat er voldoende bestuurlijk draagvlak bestaat. Beleid wordt steeds minder van achter één bureau bepaald en uitgevoerd. De beleidsvoerende instantie moet samenwerken met burgers en bedrijfsleven, maar ook met andere partners binnen de overheid. In zo'n situatie is bestuurlijk draagvlak niet vanzelfsprekend en wel gewenst.

Hiermee wordt het idee van draagvlak iets duidelijker. Grofweg kan het volgende worden beweerd: de overheid (lees beleidsmakers) laat de beleidsvorming niet over aan de burgers of andere partijen, noch bepaalt zij het beleid volledig zelf. Zij vertolkt in een interactieve beleidsvorming de rol van regisseur, met het volgende doel:

- zoveel mogelijk steun voor de eigen oorspronkelijke ideeën of
- een compromis dat zo dicht mogelijk bij de eigen oorspronkelijke ideeën ligt.

Hiermee wordt ook duidelijk dat draagvlak geen statisch gegeven is. Het is een dynamische situatie van meningen en emoties van burgers en organisaties. Volgens deze optiek wordt aangenomen dat draagvlak er niet (in voldoende mate) is, maar juist door beleidsmakers gecreëerd of verworven moet worden. Het creëren van draagvlak voor het beleid lijkt dan het best te kunnen worden beschouwd als een bestuurlijke strategie met de doelen:

- faciliteren van de implementatie van beleid (verwerven bestuurlijk draagvlak);
- verhogen van de maatschappelijke acceptatie (verwerven maatschappelijk draagvlak).

2.3. Draagvlak bij wie en voor wat? Onderscheiden in de literatuur

Er wordt in de literatuur (en zeker ook door beleidsmakers) onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten draagvlak:

- politiek draagvlak;
- bestuurlijk draagvlak;
- maatschappelijk draagvlak.

Maatschappelijk draagvlak is in onderzoek verder gedifferentieerd naar draagvlak onder verschillende groepen al naargelang de inhoud van het onderwerp.

De Kruijk & Rekkers (1998; p. 446) presenteren de volgende onderscheiden en opmerkingen:

- Er dient duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen draagvlak voor het probleem zelf en voor de wijze waarop het wordt aangepakt.
- Draagvlak kent verschillende uitingsvormen en de gewenste uitingsvorm verschilt per vraagstuk.
- Er is geen absolute externe maat om vast te stellen of draagvlak voldoende of onvoldoende is. Wel kan goed worden nagegaan hoe het draagvlak zich in de loop der tijd ontwikkelt.
- Een scenario-aanpak kan een middel zijn om tot een nadere verdieping van het draagvlakonderzoek te komen (De Kruijk & Rekkers, 1998; p. 447).

Gebleken is dat de volgende factoren positief inwerken op het ontstaan van draagvlak voor de aanpak van een probleem: betrokkenheid bij de besluitvorming, kennis omtrent de inhoud van plannen en gepercipieerde effectiviteit.

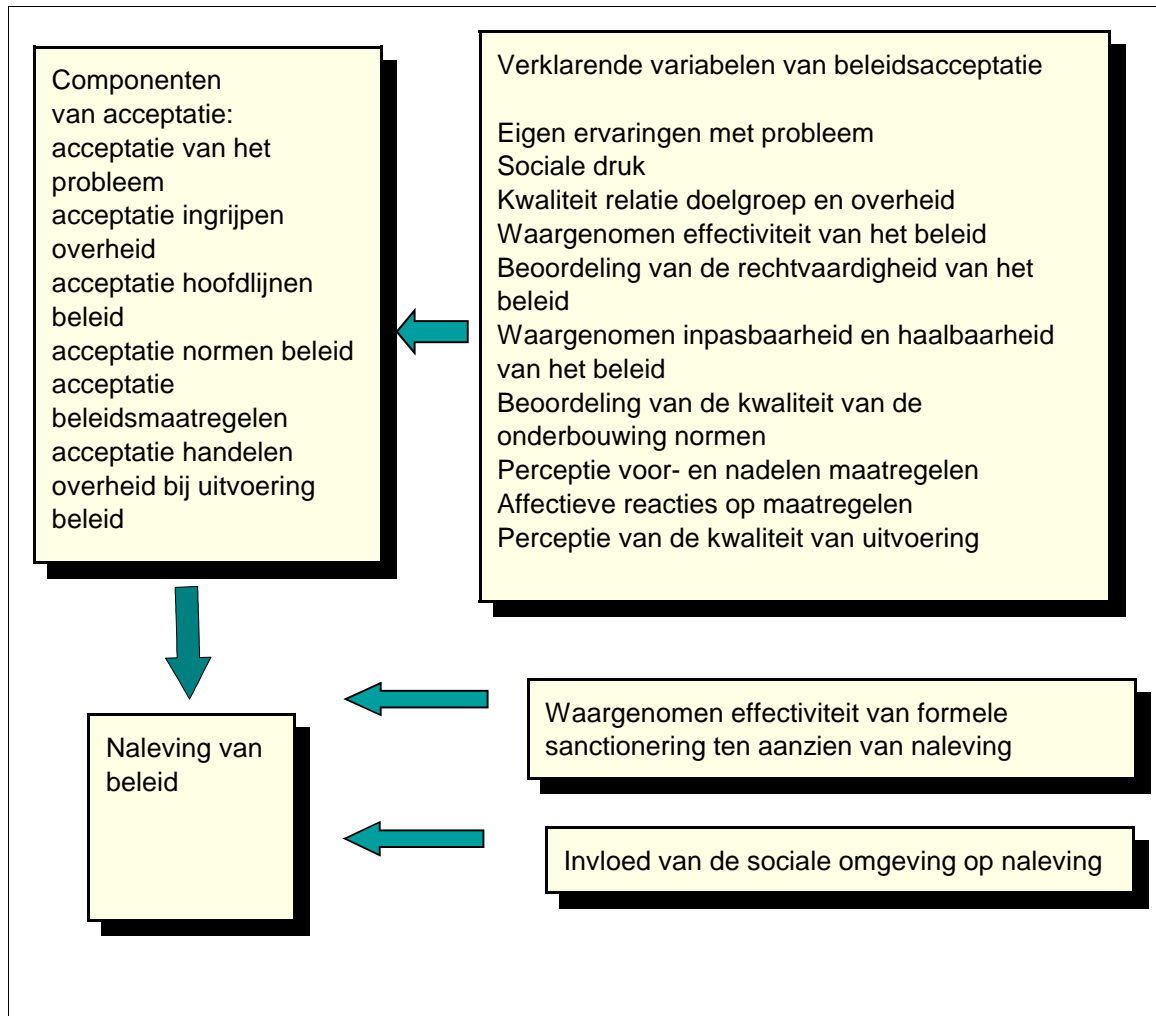
Het begrip draagvlak is in beleidsstudies ook uiteenlopend geoperationaliseerd, namelijk als:

- verkleining van de afstand tussen bestuur en burgers;
- commitment over probleemaanpak;
- draagvlak voor de methode;
- tevredenheid over de kwaliteit van de informatie;
- tevredenheid over de zorgvuldigheid van de wijze waarop met de inbreng van participanten in het proces wordt omgesprongen;
- draagvlak voor de aanpak van het probleem;
- burgers die meer zelf verantwoordelijkheid nemen;
- instemming met het gezamenlijk bereikte resultaat (Pröpper, 1998, p. 295).

In de bestuurskundige literatuur is er met name ook aandacht voor een sterk aan draagvlak verwant begrip, namelijk 'beleidsacceptatie'. Volgens Potman (behandeld in Van Meegeren, 1997) kan de acceptatie van beleid zich richten op vier objecten:

- het concept van overheidsbeleid als oplossing van een probleem in de samenleving;
- de opzet en de structuur van beleid;
- de beleidsinstrumenten;
- het handelen van de overheid bij de in- en uitvoering van het beleid.

Van Meegeren, Eshuis & Leeuwis (2001) komen op grond van de bestaande literatuur tot een beschrijvend model van de verschillende componenten van beleidsacceptatie en de factoren die beleidsacceptatie bepalen. Aan de hand van de casus van de acceptatie van milieubeleid door glastuinders werd de waarde van dit beschrijvend model beproefd. In november 1997 werd het Convenant Glastuinbouw en Milieu getekend. Het doel van het convenant was het realiseren van een Integrale Milieu-taakstelling met betrekking tot de primaire productie in de glastuinbouw. Deze taakstelling bevat milieudoelstellingen voor de glastuinbouw voor 2010 met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen, meststoffen, energie, afval en hinder.



Afbeelding 1. Componenten van beleidsacceptatie en de factoren die beleidsacceptatie bepalen.

De volgende uitkomsten werden in deze casus verkregen:

- Het bleek zinnig verschillende componenten van de beleidsacceptatie te onderscheiden, omdat gevonden werd dat er belangrijke verschillen waren in de acceptatie van het gevoerde milieubeleid per afzonderlijke component.
- De acceptatie van met de overheid afgesproken normen lijkt laag, maar het is voorstelbaar dat deze acceptatie toeneemt op basis van een voortschrijdend leerproces.

- Wanneer blijkt dat met de overheid afgesproken normen niet gehaald kunnen worden, is het aannemelijk dat ook de hoofdlijnen van het gevoerde beleid niet langer geaccepteerd zullen worden.
- Acceptatie van beleid is in wezen een dynamisch proces dat continue en slagvaardige procesbegeleiding vergt.

2.4. Enkele voorbeelden van relatie draagvlak en beleid

Draagvlak voor beleid wordt nogal eens opgevat als de verwachte of feitelijke medewerking van burgers aan het beleid of maatregel. Vooral wanneer sprake is van een sociaal dilemma waarin individuele belangen of voorkeuren botsen met collectieve nadelige gevolgen, zal de werking van een maatregel afhangen van de initiële omvang van de groep burgers die bereid is mee te werken aan de maatregel. Er kan sprake zijn van een positieve sociale dynamiek, waarin de groep burgers die aanvankelijk meewerkt aan de maatregel een voorbeeldwerking en normerende invloed heeft op de groep burgers die voorlopig nog niet meewerkt, waardoor uiteindelijk de balans in totaliteit steeds positiever wordt. Een negatieve dynamiek is echter ook denkbaar waarin juist het verzet tegen de maatregel steeds zichtbaarder wordt en oproept tot navolging.

In *Paragraaf 2..4.1.* laten we zien hoe ontbrekend draagvlak onder de bevolking doorwerkt in gebrekkig draagvlak onder de direct betrokkenen, waardoor de besluitvorming stagneert.

Op de internet-site van het bureau Traffic Test vinden we de volgende tekst over het belang van publiek draagvlak voor beleid:

“Draagvlak is een cruciale succesfactor in beleid. Als de burger een voorgestelde maatregel al bij voorbaat niet ziet zitten, zal het heel moeilijk worden om het beoogde (gedrags)effect te bereiken. Bovendien zal zo'n maatregel kunnen rekenen op veel politieke en bestuurlijke weerstand. Slechts met politieke druk zal de maatregel dan door de besluitvorming kunnen worden geloodst. En wanneer de maatregel uiteindelijk toch wordt ingevoerd zullen kostbare handhavingsinspanningen noodzakelijk zijn. Investeren in draagvlakontwikkeling is dus zowel vanuit het oogpunt van de effectiviteit als de efficiëntie van het beleid van groot belang. Toch kan ons inziens draagvlak nooit een absolute voorwaarde zijn: soms moeten vanuit het algemeen belang ook maatregelen worden doorgevoerd die bij (delen van) de bevolking weerstand kunnen oproepen. In het beleid moet daarom vooral worden gestreefd naar het voorkomen van een 'onnodig' gebrek aan draagvlak.”

Het voorkomen van een onnodig gebrek aan draagvlak is een interessante formulering, die enerzijds de kern van de zaak precies verwoordt, maar anderzijds de vraag oproept hoe dit onnodige gebrek dan voorkomen moet worden. Een mogelijk antwoord op deze vraag is: de overheid moet met het publiek duidelijk en overtuigend communiceren over maatregelen. De eerste voetangel daarbij is dat juist de publieke aandacht voor een maatregel en de discussie erover meningen kan doen polariseren, waardoor het draagvlak voor de maatregel eerder afneemt dan toeneemt. In *Paragraaf 2.4.2.* laten we daarvan een aardig voorbeeld zien aan de hand van de metingen van de publieke opinie van inwoners van het Oostenrijkse Graz ruim vóór en vlak vóór de invoering van een algemene 30 km-limiet.

Als de overheid moet communiceren met het publiek is het gewenst dat zij dat doet op basis van een weloverwogen aanpak. Gedragskundige analyses van te verwachten gedrag bij de invoering van een nieuwe maatregel kunnen behulpzaam zijn bij de opzet van een communicatieplan. In

Paragraaf 2.4.3. wordt een voorbeeld gegeven van een dergelijke analyse, toegepast op het terrein van dynamische snelheidslimieten.

Paragraaf 2.4.4. gaan we in op nieuwe interactieve beleidsmethoden die tot doel hebben effectiviteit en legitimiteit van publiek handelen te vergroten.

Wellicht is interactief beleid het sterkste instrument om sociale dilemma's te doorbreken, maar daarbij zijn een aantal belangrijke voorwaarden in het geding. Hierop wordt nader ingegaan in *Paragraaf 2.4.5.*

Publiek draagvlak voor verkeersveiligheidsmaatregelen zal met name moeilijk te bewerkstelligen zijn, indien de maatregel erop gericht is om een sociaal dilemma (individuele voordelen versus collectief ongemak) te doorbreken. In *Paragraaf 2.4.6* behandelen we kort enkele belangrijke resultaten uit het proefschrift van Steg die de relatie tussen probleembesef en gedragsverandering op het terrein van autogebruik onderzocht.

2.4.1. *Draagvlak voor dijkverbetering*

Hufen (1998) noemt ontbrekend draagvlak als een oorzaak voor de stagnatie van beleidsvoering op het terrein van dijkverbetering. In zijn artikel definieert hij het begrip draagvlak niet, maar geeft hij de bevindingen aan waaruit het ontbrekend draagvlak zou moeten blijken:

"Van de burgers was ruim een derde voorstander van dijkverbetering, terwijl de helft tegen dijkverbetering (50%) was. Agrariërs vonden merendeels dat de dijken verbeterd moesten worden (52%), terwijl meer dan vier van de tien boeren expliciet tegen dijkverbetering was. Bij bedrijven was het aandeel voor- en tegenstanders van dijkverbetering ongeveer in evenwicht (43% om 45%). Circa twee derde van de voorstanders van dijkverbetering vond dat bij dijkverbetering rekening gehouden diende te worden met milieu en natuur. Tegenstanders van dijkverbetering baseerden hun weerstand tegen dijkverbetering vaak op de inbreuk op milieu, natuur en cultuur, en de tegenstanders van dijkverbetering onderscheidden zich niet van voorstanders door een afwijkende leeftijd, politieke voorkeur of lidmaatschap van milieugroepen. Er bestond bij de bevolking een breed gedeelde weerstand tegen dijkverbetering. Alleen bij boeren overtrof het aantal voorstanders van dijkverbetering het aantal tegenstanders. Van de tegenstanders van dijkverbetering was er geen groter aandeel lid van een milieuoctiegroep, was er geen specifieke politieke voorkeur en was er geen bepaalde lezersgroep van kranten te onderkennen. De weerstand tegen dijkverbetering werd dwars door alle lagen van de bevolking gesteund. Voor- en tegenstanders deelden de mening dat natuur en landschap van grote waarde waren voor het Rivierengebied" (Hufen, 1998, p. 262-263).

Hufen geeft aan dat de verdeeldheid onder alle lagen van de bevolking en ook onder de direct verantwoordelijken mede heeft geleid tot vertraging en prioriteitomzetting van plannen en procedures. Verdeeldheid bij de bevolking werkt door in verdeeldheid bij direct betrokkenen, slechte voorlichting en misleidende berichten in de media.

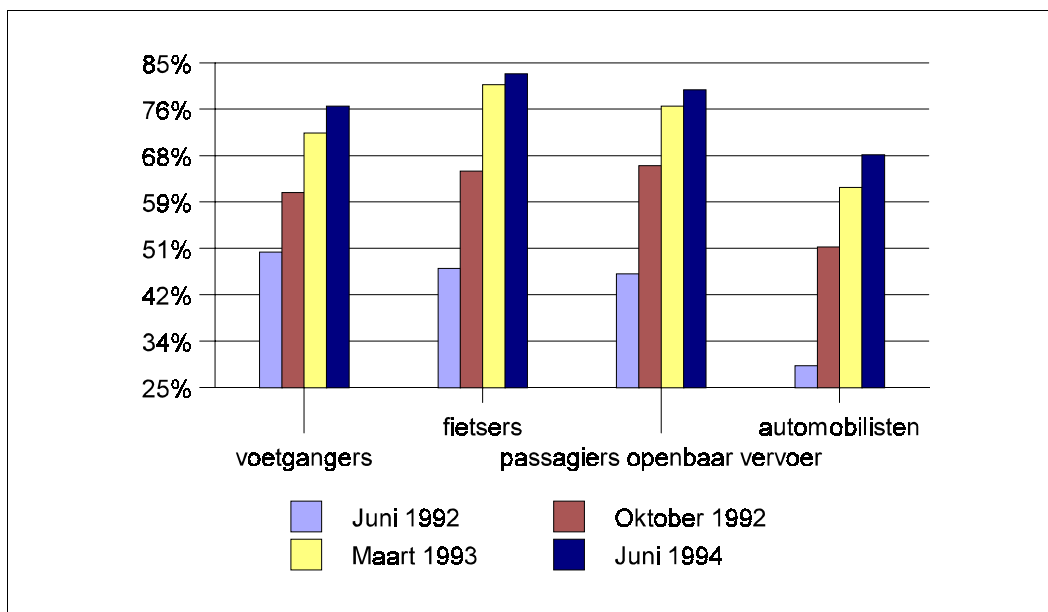
2.4.2. *Verwachte medewerking aan de 30km/uur-limiet in de Oostenrijkse stad Graz*

Een onderzoek naar de ervaringen met de invoering van een algemene 30km/uur-limiet in het Oostenrijkse Graz geeft aardig aan hoe opinies en medewerking van publiek snel kunnen veranderen (Sammer, 1994).

De gemeenteraad van de Oostenrijkse stad Graz (240.000 inwoners) besloot om voor het gehele wegennetwerk binnen de stad, met uitzondering van voorrangswegen, een 30km/uur-limiet in te stellen. Deze algemene limiet was van kracht vanaf september 1992. Mede aanleiding voor dit

besluit was dat het her-inrichten van alle stadswijken tot 30km/uur-gebieden teveel tijd en geld zou kosten.

De herhaalde metingen van attitudes jegens de 30 km/uur-limiet lieten het volgende beeld zien.



Afbeelding 2. Percentage respondenten dat 30km/uur-limiet als maatregel goedkeurt, uitgesplitst naar type verkeersdeelname (Bron: Sammer, 1994).

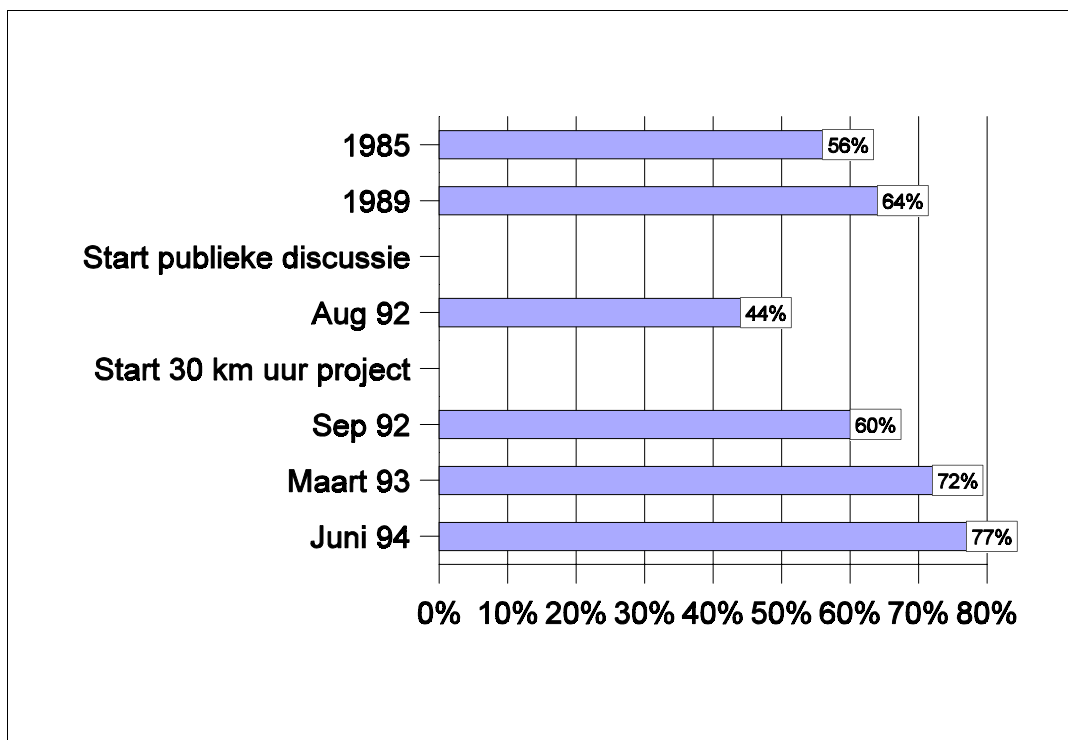
De publieke acceptatie van de maatregel ontwikkelt zich in positieve zin bij alle groepen verkeersdeelnemers. Bij de automobilisten steunt bij de voormeting in juni 1992 slechts 29% de maatregel; ongeveer een maand na de invoering van de maatregel is de steun bij automobilisten al opgelopen tot 51% en stijgt verder tot 68% twee jaar na invoering van de maatregel. Ook bij de overige groepen verkeersdeelnemers is een sterke stijging in de acceptatie van de maatregel te zien.

Overigens werden de inwoners van Graz al jaren voor invoering van de maatregel ondervraagd over de maatregel.

De metingen over alle jaren heen laten dan het volgende beeld zien. Jaren voor de invoering van de maatregel is de aanvankelijke acceptatie relatief groot ((1985: 56%; 1989 64%).

Als de plaatselijke overheid dan daadwerkelijk aankondigt er over na te denken de maatregel feitelijk in te voeren, ontstaat er een publieke discussie die in eerste instantie de publieke steun voor de maatregel doet verminderen (augustus 1992: 44%).

Vervolgens wordt de maatregel na invoering over de jaren heen steeds meer gewaardeerd (september 1992: 60%; maart 1993: 72%; juni 1994: 77%).



Afbeelding 3. Ontwikkeling van publieke meningsvorming ten aanzien van de 30km-limiet over de jaren heen (Bron: Sammer, 1994).

Het onderzoek in Graz illustreert dat het mogelijk is dat:

- verschillende groepen weggebruikers bij aanvang van een maatregel sterk verschillend denken over de maatregel, al naargelang hun persoonlijke verwachte voor- en nadelen van de maatregel;
- publieke discussie over een maatregel in eerste instantie meningen negatief beïnvloedt: de waardering voor de maatregel neemt af;
- onder invloed van voortgaande publiciteit en discussie over de maatregel en onder invloed van (positieve) ervaringen met de maatregel meningen van groepen weggebruikers zich betrekkelijk snel wijzigen.

2.4.3. Gedragkundige analyse ter onderbouwing van communicatie omtrent Dynamische Snelheidslimieten

In de nota SWAB (Samen Werken aan Bereikbaarheid) wordt de instelling van dynamische snelheidslimieten op autosnelwegen genoemd als een mogelijk instrument om filevorming te verminderen en bereikbaarheid te verbeteren.

Veenma & Veling (1998) rapporteren over een gedragkundige analyse die werd opgezet met als doel een communicatiestrategie te ontwerpen voor een pilotproject inzake de invoering van dynamische snelheidslimieten. Deze strategie kan opgevat worden als een instrument om onnodig gebrek aan draagvlak te voorkomen.

Op basis van de gedragskundige analyse werden vier typen problemen verwacht, die het draagvlak voor of de medewerking aan de maatregel zouden kunnen ondergraven:

1. onduidelijkheid over het doel van de maatregel of het belang van de maatregel voor de direct betrokkenen en anderen;
2. ongelof in of twijfel aan de effectiviteit van de maatregel;
3. ongunstige beïnvloeding van medewerking door het gedrag van anderen;
4. inperking van de eigen vrijheid.

Probleem	Segmenten	Elementen van de boodschap/communicatie
Doel van de maatregel	1. niet begrijpen	-ingaan op voordelen maatregel -visualiseren werking maatregel -duidelijk maken dat maatregel alleen werkt als iedereen eraan meewerkt
	2. individueel ingesteld	zowel individuele als collectieve voordelen van lagere maximumsnelheid communiceren tevens individuele en collectieve nadelen van het te hard rijden communiceren
	2. collectief ingesteld	zowel individuele als collectieve voordelen van lagere maximumsnelheid communiceren tevens individuele en collectieve nadelen van het te hard rijden communiceren
Verwachte effectiviteit van de maatregel	1. niet effectiviteit verwachten	extreem belangrijk dat duidelijk wordt gemaakt op welke wijze de maatregel werkt (visualiseren)
	2. wel effectiviteit verwachten	belang van positieve feedback om geloof in maatregel te bevestigen
Verwacht gedrag andere weggebruikers	1. zij die zich niet willen laten beïnvloeden	geen specifieke informatie nodig
	2. zij die zich willen onderscheiden van andere weggebrs..	sociale veroordeling en handhaving zijn nodig om het gedrag van deze groep weggebruikers te beïnvloeden
	3. Zij die zich aanpassen aan andere weggebrs.	van belang is dat zij de juiste groep kiezen om hun snelheid mee te vergelijken; met communicatie moet dit segment overtuigd worden van de grootte van de groep weggebruikers die zich wel aan de geldende snelheidslimiet houdt
Perceived loss of control	1. zij die een interne locus of control hebben	wanneer een weggebruiker vooral een interne locus of control heeft zal de maatregel worden gerelativeerd; bij deze weggebruikers moet de impact van de maatregel worden gerelativeerd
	2. zij die een externe locus of control hebben	er moet informatie worden gegeven over het doel en de werking van de maatregel

Tabel 1. *Gedragskundige analyse ter onderbouwing van een communicatiestrategie voor de invoering van dynamische snelheidslimieten (Bron: Veenma & Veling, 1998).*

2.4.4. Draagvlak als doel van interactief beleid

Eind 1996 is een themanummer van Bestuurskunde gewijd aan interactief bestuur. De achtergrond voor dit themanummer was de geconstateerde geringe publieke betrokkenheid van zowel burgers als bestuurders en politici bij maatschappelijke problemen. De vraag werd gesteld hoe de publieke betrokkenheid met behulp van nieuwe vormen van communicatie kan worden vergroot en hoe de effectiviteit en legitimiteit van het publiek

handelen kunnen toenemen. Om deze vraag te beantwoorden werden nieuwe interactieve beleidsmethoden ontwikkeld en geëvalueerd.

De geëvalueerde methoden betreffen onder andere Infralab (Ministerie van Verkeer & Waterstaat), Project Naleving/Ketenbenadering (Ministerie van Verkeer & Waterstaat), Deventer Wijkaanpak (Gemeente Deventer) en onderhandelend bestuur (RU Leiden/SWOV). "Met methoden van interactieve beleidsontwikkeling kunnen verschillende doelen worden nagestreefd. Het vergroten van draagvlak voor beleid is misschien wel de bekendste." (Berveling, 1998; p. 317).

Pröpper (1998) evalueert de ervaringen met deze nieuwe beleidsmethoden en gaat ook in op de relatie met draagvlak:

"In de evaluaties van negen methoden komt naar voren dat deze positieve effecten op het draagvlak hebben. Draagvlak wordt daarbij opgevat als het verkleinen van de afstand tussen bestuur en burgers, commitment over probleemaanpak, draagvlak met de methode zelf, tevredenheid met de kwaliteit van de informatie en tevredenheid over de zorgvuldigheid van de wijze waarop met de inbreng van participanten aan het proces wordt omgesprongen, draagvlak voor de aanpak van het probleem, burgers die meer zelf verantwoordelijkheid nemen en ten slotte instemming met het gezamenlijk bereikte resultaat." (Pröpper, 1998, p. 295)

Naast draagvlak noemt Pröpper ook een aantal proces-indicatoren, die nauw samenhangen met draagvlak:

"Bij negen methoden wordt een verbetering van het proces geconstateerd (in driekwart van de gevallen parallel lopend met positieve effecten op het draagvlak). Daarbij gaat het onder meer om het realiseren van wederzijds begrip en vertrouwen tussen burgers en ambtenaren, het realiseren van een 'warmere' relatie en het creëren van de bereidheid tot ruilen in het kader van oplossingen, het verbeteren van communicatie, betrokkenheid en motivatie en een inzichtelijk en soepel procesverloop." (Pröpper, 1998, p. 296).

Klein en Koppenjan (1998) beschrijven het karakter en de redenen voor het ontstaan van interactieve besluitvorming:

"Interactieve besluitvorming heeft het karakter van een gezamenlijke zoek-tocht tussen betrokken individuen, groepen en organisaties naar gedeelde belangen en gemeenschappelijke oplossingen. Zij is ontstaan uit onvrede met bestaande vormen van ambtelijke en neo-corporatistische beleidsontwikkeling. Dit heeft te maken met het feit dat de complexe vraagstukken waar pluralistische samenlevingen mee kampen zich niet vanuit een centraal punt op basis van enkelvoudige probleemdefinities laten oplossen. De veronderstelling is dat interactieve besluitvorming, met haar grotere nadruk op leerprocessen en variëteit van probleemformuleringen en oplossingsrichtingen, een beter draagvlak en meer innovatieve oplossingen genereren." (Klein & Koppenjan (1998; p. 292-301).

2.4.5. *Sociaal-psychologische processen bij interactief beleid*

In de voorgaande paragraaf is gesproken over interactieve besluitvorming. Draagvlak voor maatregelen of voor verkeersveiligheid kan ook voortkomen uit een actieve wisselwerking tussen overheid en burger, waarbij beide partijen elkaar beïnvloeden.

Op het terrein van verkeersveiligheid kan gesteld worden dat zowel de overheid als de burgers erkennen baat te hebben bij een verbeterde verkeersveiligheid. Echter beide partijen zullen ook tot het standpunt neigen dat vooral de andere partij daaraan een bijdrage kan leveren: van beide kanten wordt ernaar gestreefd meer baten dan lasten te hebben.

Interactief beleid op het terrein van verkeersveiligheid zal de burgers vaak ook politieke of bestuurlijke keuzes moeten voorleggen, die deels een inperking van keuzevrijheid inhouden. Ook al wordt de inperking van de individuele keuzevrijheid in verband gebracht met het hogere doel 'verkeersveiligheid', dan nog kan de inperking voor de burger onrechtvaardig lijken: vaak wordt een tegenstelling ervaren tussen 'persoonlijk offer' en 'collectief goed', of tussen 'ik' en 'anderen'. In de ogen van de individuele burger is een beperking van eigen keuzevrijheid een 'offer' dat gevraagd wordt, terwijl de burger misschien twijfelt aan:

- de zinvolheid van zijn offer (waarom moet het eigenlijk?);
- de effectiviteit van zijn offer (wat helpt het?);
- het persoonlijke nut van het collectieve goed (wat heb ik eraan?).

Interactief beleid krijgt meer kans van slagen, als de maatschappelijke organisaties via bemiddeling direct zichtbare voordelen kunnen aanbieden aan individuele burgers die meewerken aan het beleid. Daarbij is een aantal sociaal-psychologische factoren in het spel. Wat kunnen we ons nu in concreto voorstellen bij de sociaal-psychologische voorwaarden voor interactief beleid tussen overheid en burgers?

Louter en alleen het feit dat mensen lid zijn van een organisatie maakt ze in psychologische zin nog niet tot een saamhorige groep waardoor deze mensen ook als groep aanspreekbaar zijn met betrekking tot kwesties van verkeersveiligheid, autogebruik of milieu. Zo lopen de leden van de ANWB uiteen van verstokte automobilisten tot mensen die zelfs nog nooit auto hebben gereden.

Georganiseerde burgers die wel gezien kunnen worden als een saamhorige groep in psychologische zin - dat wil zeggen, mensen die voelen dat ze behoren tot een bepaalde groep en die het gedrag van andere groepsleden kunnen sturen - zijn waarschijnlijk te vinden op wijk- en buurtniveau. Het is het niveau waarop mensen nog dagelijks contact met elkaar hebben, elkaar van gezicht of naam kennen en ervaringen en waarnemingen van de eigen omgeving met elkaar delen.

In de stad Utrecht is het inrichten van auto-arme en autovrije gebieden gekoppeld aan het doel van het verbeteren van het stedelijk leefmilieu (Spapé, 1994). Daarbij bleek dat het auto-arm maken van een hele wijk niet in één keer gedaan kon worden. Het teveel en nadrukkelijk aanpakken van de auto heeft voor bewoners en met name de middenstand een te negatieve impact en klank.

Een aanpak, die goed bleek te werken, beruiste op een zogenaamd 'piepsysteem': verzoeken, klachten of signalen vanuit bewoners of middenstand dienen als startpunt voor activiteiten op specifieke proeflocaties die bijdragen aan het autovrij maken van een straat, gebied of plein. De nieuwe aanpak berust dus op concrete, overzichtelijke deelprojecten die worden uitgewerkt op het moment dat ze actueel zijn. Die deelprojecten kunnen uiteenlopende activiteiten omvatten (vervoermanagement, call-a-car, verbetering fietsvoorzieningen, speelvoorzieningen, parkeren, uitwerking groenstructuurplan). De deelprojecten kennen eigen doelstellingen en een centrale projectgroep toetst de deelprojecten aan het projectkader.

Volgens de literatuur over sociale dilemma's en marketing (Wiener & Doescher, 1994; Wiener, 1993;) zijn mensen eerder bereid een collectief offer te leveren, indien:

1. zij zich *identificeren* met de groep die wordt aangesproken tot medewerking;
2. zij weten dat *ook anderen meewerken*, het gaat om een sociaal proces;
3. zij ervan overtuigd zijn dat hun bijdrage een *belangrijk verschil* kan uitmaken: het belang van een concrete doelstelling;
4. zij ervan overtuigd zijn dat het te realiseren *doel bereikt kan worden*: het belang van een haalbare doelstelling;
5. de grootte van het sociale dilemma wordt teruggebracht tot *overzienbare proporties* (bijvoorbeeld het redden van een enkele boom in plaats van een geheel bos): het belang van het toespitsen van het probleem;
6. de *perceptie van de gemaakte kosten* wordt geminimaliseerd.

Deze voorwaarden in gedachten houdend is interactieve wisselwerking tussen burgers en maatschappelijke organisaties een proces dat zich in de tijd ontwikkelt. Daarbij is van belang dat continu kleine stappen in de goede richting worden gezet en dat deze stappen ook tot feitelijke resultaten leiden. De betrokkenen bij dit proces moeten voortdurend het idee hebben dat hun handelen zin heeft voor de eigen omgeving.

Het is van belang dat het gekozen beleid de burger niet afschrikt door hetzij de aard, hetzij de omvang van hetgeen gevraagd wordt. Illustratief in dit verband is de in 1990 gehouden actie 'Halveer het autoverkeer' van de Vereniging Milieudefensie, waarin de terugdringing van het autogebruik werd gekoppeld aan milieubelangen (Noyon, 1992). Deelnemers aan deze actie verplichtten zich om het aantal kilometers dat ze normaal in de auto afleggen, te halveren of in ieder geval drastisch te beperken. Maar de actie verliep erg moeizaam; bijna de helft van de deelnemers slaagde er niet in de eigen doelstellingen te halen. De redenen waren: tijdverlies door wachten op openbaar vervoer, slechte aansluitingen, onveiligheid en hoge kosten wanneer men een auto voor de deur heeft staan en toch met de trein gaat. Ook het ontbreken van steun uit de sociale omgeving ontmoedigde de actiebereidheid.

De conclusies ten aanzien van de sociaal-psychologische voorwaarden, om een zo gunstig mogelijk publiek draagvlak, c.q. medewerking aan interactief beleid te verkrijgen zijn dan de volgende:

1. De bijdrage aan de verbetering van de verkeersveiligheid die van de deelnemers aan interactief beleid of interactieve maatregelen wordt gevraagd, moet relatief bescheiden zijn. In dat geval wordt het voor mensen gemakkelijker om de intenties tot veiliger rijgedrag uit te voeren en zullen ze niet al in een vroeg stadium ontmoedigd raken.
2. Indien in het interactief proces sprake is van een collectief na te streven doel, dan is belangrijk dat dit doel geen negatieve bijklank heeft voor de groep die deelneemt aan de ruil.
3. Verkeersveiligheidsdoelen dienen bij voorkeur te zijn teruggebracht tot overzienbare proporties.
4. Mensen worden aangemoedigd een bepaald gedrag voort te zetten indien zij waarnemen dat het gedrag ook door anderen wordt overgenomen.
5. Het interactieve proces moet ondersteund worden door de sociale omgeving, bijvoorbeeld door de voorbeeldfunctie van belangrijke

gezagsdragers. Als onderdeel van het proces zouden belangrijke personen uit de politiek, de sport en de zakenwereld kunnen verklaren dat zij moeite doen hun rijgedrag veiliger te maken. De zichtbaarheid van de groep mensen die bewust meewerken aan beleid of maatregel zou vergroot moeten worden.

2.4.6. *Voorwaarden voor gedragsverandering ter vermindering van autogebruik*

Steg (1996) onderzocht de theoretische en empirische relaties tussen probleembesef en gedragsverandering op het terrein van autogebruik. In de moderne samenleving heeft het massale autoverkeer grote collectieve nadelen (filevorming, milieuverontreiniging), terwijl tegelijkertijd de individuele automobilist de persoonlijke voordelen van het autogebruik (vrijheid, privacy, comfort, flexibiliteit) erg op prijs stelt. Er is sprake van een typisch sociaal dilemma waarin direct merkbare individuele voordelen botsen met groeiende collectieve nadelen. Over het algemeen zijn mensen in een dergelijke situatie geneigd te kiezen voor hun (vermeend) eigen belang en speelt het collectief belang een ondergeschikte rol in hun afwegingen, met name als sancties op het aanbrengen van schade aan het collectief belang ontbreken.

Steg komt tot de volgende constatering over de rol van draagvlak bij het nemen van vrijheidsbeperkende beleidsmaatregelen:

“Vrijheidsbeperkende structurele maatregelen vereisen echter een politiek en maatschappelijk draagvlak. Dit draagvlak kan worden vergroot door burgers te informeren over het doel en de noodzaak van de maatregelen en over wat er met de opbrengsten van maatregelen gebeurt. Men moet ervan overtuigd zijn dat de overheid de problemen daadwerkelijk wil oplossen. Als de auto als ‘melkkoe’ van de overheid wordt gezien, zullen maatregelen gericht op het duurder maken van het autogebruik veel weerstand (blijven) oproepen en daardoor een averechts effect hebben. Draagvlak moet echter niet teveel worden gezien als een voorwaarde voor het kunnen invoeren van maatregelen. Het draagvlak kan ook toenemen nadat de maatregelen zijn ingevoerd en men de voordelen van de maatregelen waarneemt. Men kan op deze wijze ook overtuigd raken van de goede bedoelingen en de doeltreffendheid van overheidsbeleid. Vrijheidsbeperkende maatregelen zouden gefaseerd moeten worden doorgevoerd, zodat automobilisten geleidelijk ervaren dat maatregelen ter beperking van het autoverkeer ook voordelen hebben. Belangrijk daarbij is dat men op de hoogte wordt gebracht van de bereikte resultaten van eventueel genomen maatregelen.” (Steg, 1996; p. 181).

2.5. **Voorlopige conclusies**

We kunnen ‘publiek draagvlak voor verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsbeleid’ voorlopig omschrijven als een positieve waardering van verkeersveiligheid en van maatregelen die (aantoonbaar) verkeersveiligheid bevorderen, die onder gunstige omstandigheden ook leidt tot een toegenomen bereidheid, om de maatregel te accepteren en zelfs actief te ondersteunen. Deze werkdefinitie werd ook gebruikt bij de inleiding op de workshop over publiek draagvlak op 7 juni 2001 (Hoofdstuk 4)

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat het begrip draagvlak niet één dimensie betreft: het kan zowel gedrag in als buiten het verkeer betreffen, en het kan zowel het ontbreken van weerstand alsmede actieve ondersteuning betreffen.

Acceptatie betekent dat er op zijn minst geen pogingen worden ondernomen om via gedrag in of buiten verkeer de maatregel tegen te werken (passieve acceptatie). Actieve ondersteuning kan twee vormen aannemen:

1. aanpassing van het verkeersgedrag aan de nieuwe maatregel;
2. ondersteuning van de maatregel in politieke zin.

Met deze onderscheiden in het achterhoofd wordt duidelijk dat er paradoxale situaties kunnen optreden als het gaat om publiek draagvlak. Een voorbeeld is een situatie waarin een grote meerderheid gunstig denkt over een maatregel, en waarin tegelijkertijd een kleine minderheid zeer tegen de maatregel is en ook actief politiek of burgerlijk verzet pleegt tegen de maatregel. Het is dan bijzonder lastig in een dergelijke situatie publiek draagvlak te kwantificeren en te zeggen: het draagvlak is 'groot', is 'klein' of is 'verdeeld'.

Algemene uitspraken als "draagvlak is groot" of "draagvlak is verdeeld" helpen vaak weinig bij het verwerven van inzicht in een veranderingsproces met een mogelijk grillige dynamiek. Er zijn situaties denkbaar waarin een zogenaamd 'groot' publiek draagvlak gemakkelijk kan afbrokkelen. Omgekeerd, zijn er situaties denkbaar waarin een zogenaamd 'klein' publiek draagvlak voldoende is om zeer positieve veranderingen te bewerkstelligen.

We kunnen concluderen dat de overheid bij het ontwerpen en uitvoeren van veranderingsprocessen in ieder geval alle expertise moet gebruiken om een onnodig gebrek aan publiek draagvlak te vermijden. Volgens de beschouwingen in dit hoofdstuk kan een onnodig gebrek te maken hebben met (onjuiste) percepties ten aanzien van:

- doelen van beleid;
- algemene effectiviteit van beleid;
- zichtbare medewerking van andere burgers;
- persoonlijke voor- en nadelen van beleid.

3. Meten van draagvlak

3.1. Inleiding

Opinie-en attitude-onderzoek is het meest gebruikte instrument om draagvlak voor of tegen een maatregel of beleid in kaart te brengen. Op basis van de onderscheiden ten aanzien van publiek draagvlak die in het voorgaande hoofdstuk aan de orde zijn gekomen, kunnen we ook een aantal onderscheiden aanbrengen in de verschillende opvattingen die gemeten kunnen worden.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende soorten opinies en attitudes bij het publiek die elk een verschillend abstractieniveau en een verschillend deelaspect van draagvlak betreffen:

1. Opvattingen over *het algemene probleem verkeersonveiligheid* (versus milieuvervuiling, werkeloosheid, hartziekten, en dergelijke).
 - a. *persoonlijk probleembesef* van verkeersonveiligheid: beschouwt men onveiligheid als een probleem voor zichzelf;
 - b. *maatschappelijk probleembesef* van verkeersonveiligheid: beschouwt men onveiligheid als een probleem voor de samenleving (in de eigen woonplaats, provincie, land);
2. Opvattingen over een specifiek onveiligheids*probleem* (bijvoorbeeld telefoneren in de auto, te hard rijden, geen gordel dragen). Ook hierbij is het onderscheid aan de orde tussen:
 - a. persoonlijk probleembesef;
 - b. maatschappelijk probleembesef.
3. Opvattingen over bepaalde *typen van oplossingen* voor het algemene probleem onveiligheid, met name ook effectiviteit, rechtvaardigheid en proportionaliteit van de oplossingen (regelgeving en handhaving; technische voorzieningen in voertuigen of aan de weg). Een interessante vraag is of mensen hierover in het algemeen opvattingen hebben, los van concrete maatregelen.
4. Opvattingen over *concrete oplossingen* voor specifieke veiligheidsproblemen, met name opvatting over effectiviteit, rechtvaardigheid en proportionaliteit (bijvoorbeeld wettelijke voorschriften voor telefoongebruik in de auto, voor rijsnelheid of gordelgebruik; duurzaam-veilige infrastructuur of Intelligente Snelheidsadaptatie om aangepaste snelheden te realiseren; politietoezicht om bestaande snelheidslimieten beter te doen naleven). Een relevant onderscheid is:
 - a. oplossingen die het eigen gedrag raken;
 - b. oplossingen die primair het gedrag van anderen raken.
5. Opvattingen over het *te verwachten eigen gedrag en het gedrag van anderen* bij invoering van een maatregel of beleid. Vaak gaat de interesse uit naar de te verwachten medewerking aan een nieuwe maatregel op gedragsniveau.

In de *Paragrafen 3.2 t/m 3.4* besteden we aandacht aan enkele bekende opinie-onderzoeken op het terrein van verkeer en verkeersveiligheid: Het Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid (PROV, *Paragraaf 3.2*),

SARTRE-enquête (*Paragraaf 3.3*), Draagvlakmonitor SVV-II (*Paragraaf 3.4*).

Zowel vanuit beleid als vanuit onderzoek worden kritische kanttekeningen geplaatst bij het meten van opinies ten aanzien van verkeersveiligheidsmaatregelen. In *Paragraaf 3.5*. gaan we daarop nader in.

De kritische kanttekeningen ten aanzien van het meten van publiek draagvlak betekenen in feite een uitdaging aan beleidsmaker en onderzoeker, om kritisch na te denken over de opzet van zinvolle meting. Waarmee dient rekening gehouden te worden bij de opzet van een meting naar publiek draagvlak? Daarvoor is toch noodzakelijk dat beleidsmaker en onderzoeker in dialoog zichzelf een aantal kritische vragen voorleggen en tot een gezamenlijk referentiekader komen. *Paragraaf 3.6* biedt een kader en een checklist voor de overwegingen hieromtrent.

Hoewel enquête-onderzoek het meest gebruikte instrument is om draagvlak te bepalen, is het niet voor alle doeleinden het beste instrument. In *Paragraaf 3.7*. wordt ingegaan op het gebruik van andere onderzoeksinstrumenten om publiek draagvlak te bepalen.

Ten slotte sluiten we het hoofdstuk af met conclusies in *Paragraaf 3.8*.

3.2. **Het Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid**

Het Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid (hiernavolgend afgekort als PROV) is een grootschalige door bureau Traffic Test uitgevoerde, jaarlijks gehaalde schriftelijke enquête onder Nederlandse weggebruikers. In 1990 vond de eerste afname van het Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid plaats.

Er waren eind jaren tachtig twee ontwikkelingen in het verkeersveiligheidsbeleid die uiteindelijk hebben bijgedragen aan het idee een dergelijk onderzoek op te zetten.

Ten eerste was er het speerpuntenbeleid in het Meerjarenplan Verkeersveiligheid (1989-1993) waarin de aandachtspunten werden genoemd waarop het beleid zich diende te richten.

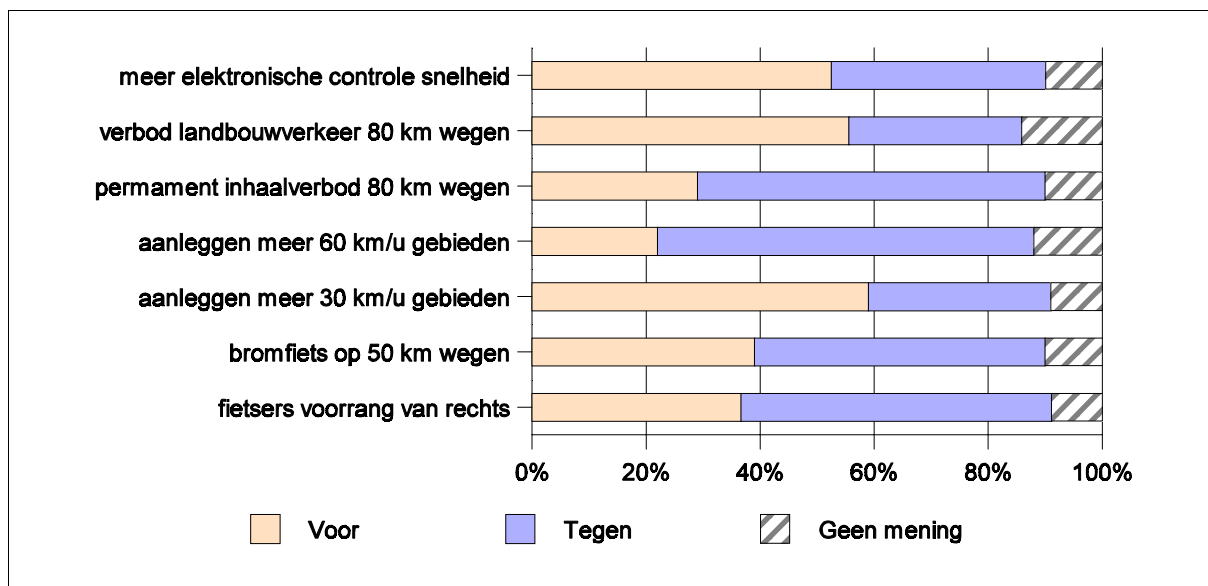
Naast het speerpuntenbeleid gold ook de eind jaren tachtig ingezette regionalisering van het verkeersveiligheidsbeleid als prikkel om met het PROV te starten. Bij de regionale Directies van Rijkswaterstaat werden Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid opgericht die tot doel hadden om als overlegplatform te fungeren voor regionaal en lokaal verkeersveiligheidsbeleid. Uiteraard was daarbij van belang dat de Regionale Organen ook over informatie op regionaal niveau konden beschikken.

Afgezien van deze twee ontwikkelingen begon ook het inzicht te ontstaan dat de zogenaamde objectieve gegevens, de ongevalgegevens, beperkingen kenden. Er was sprake van de inmiddels alom bekende onderregistratie. Tevens leverden de traditionele ongevalgegevens slechts een beperkt inzicht in alle mogelijke antecedenten van ongevallen. Antecedenten van ongevallen zoals gebrekkige kennis van regels, tekens of situaties, onderschatting van bepaalde risico's, negatieve attitudes, kunnen uit ongevalsstatistieken niet of nauwelijks worden afgeleid. Bovendien laten ongevalsstatistieken ook niet zien hoe maatregelen worden ervaren door de

weggebruikers. Op deze punten kan een schriftelijke enquête onder weggebruikers in aanvullende informatie voorzien.

Een voorbeeld van hoe draagvlak voor maatregelen in het PROV wordt gemeten, wordt gegeven in Afbeelding 4. Deze afbeelding laat de percentages respondenten zien die voor of tegen een bepaalde maatregel zijn. In 1999 was meer dan de helft van de ondervraagde respondenten voor aanleg van meer 30km-gebieden (59%), voor een verbod op landbouwverkeer op 80km-wegen (55%) en voor meer elektronische controle op snelheid (53%). Daarnaast was er een aanzienlijk percentage tegenstanders ten aanzien van andere (potentiële) verkeersveiligheidsmaatregelen:

- 66% was tegen het aanleggen van meer 60km-gebieden;
- 61% was tegen een permanent inhaalverbod op 80km-wegen;
- 55% was tegen voorrang voor fietsers van rechts;
- 51% was tegen bromfiets op de rijbaan.



Afbeelding 4. Percentage respondenten dat voor of tegen genoemde verkeersveiligheidsmaatregelen is, of daar geen mening over heeft, in 1999 (Bron: Eversdijk et al., 2000)

3.3. De SARTRE-enquête

In deze tijd van Europese politieke en economische eenwording is het niet verbazingwekkend dat het PROV ook een Europese tegenhanger heeft gekregen: het SARTRE-onderzoek, een grootschalig enquête-onderzoek dat in 1991 in vijftien Europese landen en in 1996/1997 in negentien Europese landen werd gehouden. SARTRE is een acroniem voor 'Social Attitudes to Road Traffic Risk in Europe'.

In beide meetjaren, 1991 en 1996, werd in ieder deelnemend land een representatieve steekproef van minimaal duizend B-rijbewijsbezitters ondervraagd omtrent hun mening over maatregelen en regelgeving, hun perceptie van gevaar in verkeer, hun mening over oorzaken van verkeersongevallen, het eigen gedrag en gedrag van anderen in verkeer, en hun

ervaringen met politietoezicht. De in 1996 deelnemende landen waren (in alfabetische volgorde): België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Groot-Brittannië, Hongarije, Ierland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Zweden, Zwitserland. In Nederland werd in beide meetjaren, 1991 en 1996, volgens een identieke steekproeftrekking een representatieve steekproef van meer dan 1.000 B-rijbewijsbezitters ondervraagd (Goldenbeld, 1997).

Aan de respondenten is gevraagd om voor elk van de maatschappelijke problemen verkeersonveiligheid, milieu, files, criminaliteit en gezondheidszorg, afzonderlijk aan te geven in welke mate men er bezorgd over is. Op deze manier wordt een indruk verkregen van de wijze waarop het draagvlak voor verkeersveiligheid zich verhoudt tot dat voor andere maatschappelijke probleemgebieden.

In 1996 is iets meer dan een kwart van de respondenten (28%) naar eigen zeggen 'zeer bezorgd' over verkeersongevallen en bijna de helft (48%) is 'tamelijk bezorgd'. Daarmee is de zorg over verkeersveiligheid van even grote orde als die over milieuvervuiling of over werkeloosheid en groter dan die over de kwaliteit van de gezondheidszorg of de fileproblematiek. Alleen de zorg over criminaliteit is nog groter: meer dan vier op tien automobilisten (42%) is zeer bezorgd over het probleem van de criminaliteit.

Een ruime meerderheid van de Nederlandse automobilisten ondersteunt in 1996 de volgende maatregelen:

- een Europees systeem van regelmatige technische keuringen van alle soorten voertuigen op veiligheid (92% zeer/tamelijk mee eens);
- meer politiecontroles op naleving van verkeersregels (76% (sterk) voor);
- invoering in alle Europese landen van een strafpuntenstelsel dat leidt tot ontzegging van de rijbevoegdheid bij overschrijding van een bepaald aantal overtredingen (76% zeer/tamelijk mee eens);
- meer verkeersveiligheidscampagnes (74% (sterk) voor);
- verbetering van de kwaliteit van wegen (73% (sterk) voor);
- meer voertuigen keuren op technische staat (68% (sterk) voor);
- invoering in alle Europese landen van installatie van derde remlicht (65% zeer/tamelijk mee eens);
- verbetering van de rij-opleiding (63% (sterk) voor).

Interessant is dat een maatregel als het technisch keuren van voertuigen op veiligheid meer steun ontvangt, wanneer in de vraag wordt gesproken over invoering van de maatregel in alle Europese landen. Bepaalde bedenkingen tegen een maatregel worden kennelijk opzij gezet als er sprake lijkt te zijn van invoering op grotere schaal. Wellicht is er de neiging het belang of de rechtvaardigheid van een maatregel hoger in te schatten, indien sprake is van invoering op grotere schaal.

Wat verschuivingen over de tijd betreft is te constateren dat de meningen over de genoemde maatregelen van 1991 tot 1996 vrijwel gelijk zijn gebleven. Een uitzondering hierop is de sterk toegenomen steun voor de Europese invoering van een derde remlicht. In 1991 was een meerderheid van Nederlandse automobilisten hiertegen gekant (58% tegen invoering); in 1996 was een iets grotere meerderheid wél voorstander (65% zeer/tamelijk mee eens).

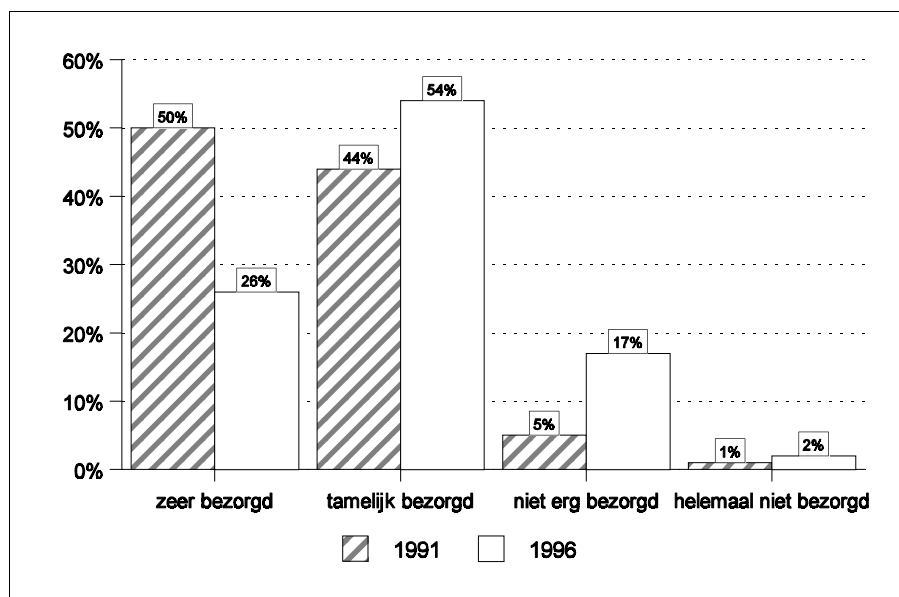
De sterk toegenomen acceptatie van de invoering van een derde remlicht is in vrijwel alle landen in de steekproef gevonden. De verklaring ligt voor de hand. In de jaren negentig is in heel Europa het aantal auto's op de weg met een derde remlicht sterk toegenomen. Dat heeft de bekendheid met en daarmee ook de acceptatie van het derde remlicht sterk vergroot. *De grote omslag in de mening over de invoering van het derde remlicht illustreert de betrekkelijkheid van het meten van meningen over maatregelen waarmee weggebruikers weinig of geen directe ervaring hebben. Pas onder invloed van directe ervaring met een maatregel of een voorziening begint de werkelijke meningsvorming die tot stabiele meningen en voorkeuren leidt, op gang te komen.*

In 1996 zijn criminaliteit en milieuvervuiling duidelijk de twee maatschappelijke problemen waarnaar de grootste zorg uitgaat. Op de derde plaats komt de verkeersveiligheid, eerder dan de kwaliteit van de gezondheidszorg en de fileproblematiek.

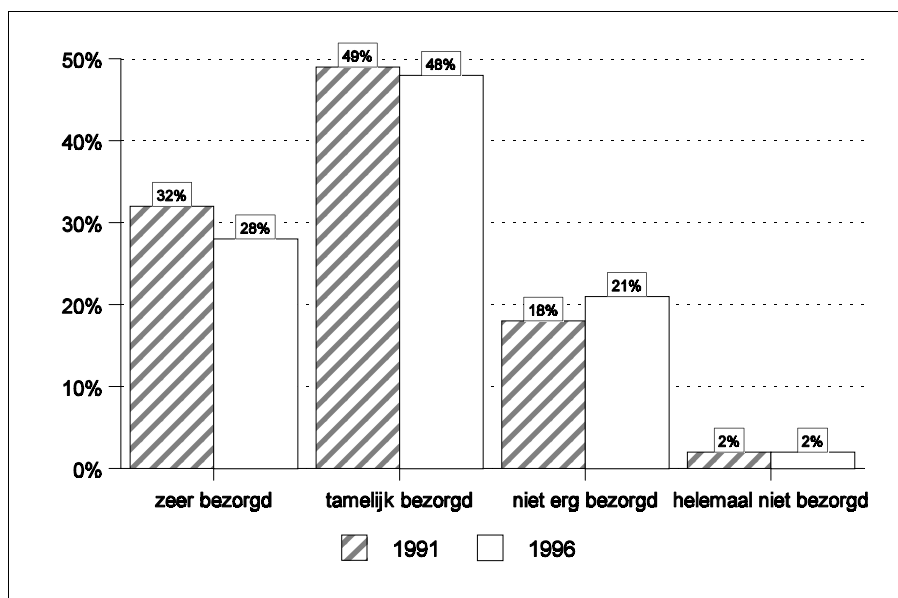
Vergeleken met 1991 is naar eigen zeggen in 1996:

- een kleinere (maar nog steeds grote) groep bezorgd over milieuvervuiling;
- een grotere groep bezorgd over de fileproblematiek;
- een iets grotere groep bezorgd over criminaliteit;
- een iets kleinere groep bezorgd over verkeersongevallen.

Kortom, de bezorgdheid over verkeersongevallen is in 1996 iets afgenomen (niet significant), maar is nog steeds aanzienlijk - omvattende driekwart van de respondenten die naar eigen zeggen zeer of tamelijk bezorgd zijn over verkeersongevallen.



Afbeelding 5. Vraag 1b: Hoe bezorgd bent u over de volgende problemen .. milieuvervuiling.



Afbeelding 6. *Vraag 1c: Hoe bezorgd bent u over de volgende problemen .. verkeersongevallen.*

3.4. Draagvlak-monitor SVV-II beleid

Draagvlak als doel van het SVV-II beleid

Metingen van draagvlak voor beleid en maatregelen worden in bepaalde gevallen uitgevoerd, omdat draagvlak voor het beleid zelf doel van het beleid is. Dat is bijvoorbeeld het geval met het SVV-II-beleid (Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer).

Het draagvlak voor SVV-II-beleid wordt door bureau Traffic Test sinds 1992 jaarlijks gemeten door het publiek een vaste set van 18 maatregelen voor te leggen die samen het SVV-II beleid representeren. Telkens wordt per maatregel gevraagd naar de mening van het publiek (Is men sterk voor, voor, tegen of sterk tegen de maatregel?). Op basis van de antwoorden op deze vragen worden de draagvlakscores berekend voor bereikbaarheidsbeleid, verkeersveiligheidsbeleid en verkeersmilieubeleid.

Uitgangspunt voor de draagvlakmeting was dat zij niet alleen moest kunnen worden toegepast op afzonderlijke maatregelen, maar ook op combinaties van maatregelen. Het beleid bestaat immers ook uit pakketten van maatregelen (push en pull). Daarom werd gezocht naar een onderliggend model, waarin het draagvlak voor combinaties van maatregelen afgeleid kan worden van het draagvlak voor afzonderlijke maatregelen. De keuze is gemaakt voor een zogenaamd compensatorisch model, waarin het draagvlak wordt voorgesteld als de som van alle door het publiek gepercipieerde kosten en baten van maatregelen van een pakket.

In het model wordt ervan uitgegaan dat het draagvlak afhankelijk is van zowel de gepercipieerde maatschappelijke kosten en baten als van de gepercipieerde persoonlijke kosten en baten die aan een maatregel of maatregelpakket verbonden zijn. Volgens dat model kijken mensen positiever aan tegen een pakket van maatregelen, naarmate de som van alle baten groter is dan de som van alle kosten.

Met name door de laatste component (persoonlijke kosten en baten) is de beleidsmatige interpretatie van de draagvlakscores soms lastig. "Want", zo wordt wel geredeneerd, "wat heb je er als beleidsmaker aan om te weten dat meer dan de helft van de bevolking tegen een bepaalde prijsmaatregel is?" Moet je de maatregel dan maar niet invoeren? Of met een stevige promotie-campagne het draagvlak toch nog wat proberen op te krikken?

In het onderzoek van Traffic Test in 1999 is geëxperimenteerd met een indicator die dit probleem wellicht zou kunnen ondervangen. *In deze indicator staat niet zozeer de vraag centraal of de burger de maatregel of het beleid 'positief beoordeelt', maar meer of de burger de maatregel of het beleid 'maatschappelijk legitiem' vindt.* Verwacht wordt dat een dergelijke indicator beter aansluit bij wat van een democratische overheid verwacht mag worden: dat niet altijd een 'populair' beleid wordt gevoerd, maar wel beleid, waarmee in de ogen van de burgers, zo goed mogelijk het algemeen belang wordt gediend.

De nieuw ontwikkelde indicator van *'maatschappelijke legitimiteit'* bestaat uit de volgende componenten:

- *maatschappelijk probleembesef* (maatschappelijke ernst en omvang van het probleem);
- *effectiviteitsverwachting* (denkt u dat maatregel i een bijdrage zal leveren aan de oplossing van probleem j?);
- *rechtvaardigheid/proportionaliteit* maatregel (gemeten aan de hand van de vraag: Vindt u maatregel X een eerlijke en rechtvaardige maatregel?);
- *alternatieven* met hetzelfde effect (Denkt u dat er andere, betere maatregelen zijn, waarmee hetzelfde of meer effect kan worden bereikt?).

In het draagvlakonderzoek van 1999 werd gevonden dat wat betreft het onderwerp 'rekening rijden' de deelaspecten van het begrip 'maatschappelijke legitimiteit' ver uiteenlopen. Enerzijds ziet een meerderheid files als belangrijk en omvangrijk maatschappelijk probleem waarvoor een oplossing gevonden moet worden. Anderzijds is slechts een minderheid overtuigd van de eerlijkheid van de maatregel.

De auteurs concluderen: "Het onderscheiden van 'draagvlak' (mede gebaseerd op individuele kosten en baten van een maatregel) en 'maatschappelijke legitimiteit' lijkt vooral zinvol in situaties waarin op voorhand duidelijk is dat relatief veel weerstand bestaat tegen het beleid. In deze situaties kunnen de vragen naar de deelaspecten van legitimiteit een beter inzicht verschaffen in de vraag waarin de weerstand tegen het beleid of de maatregel nu precies schuilt." (Van 't Hoff, Jessurun, & Veling, 1999; p. 74).

Het komt er dus op neer dat zodra (actieve) weerstand tegen de maatregel in het geding is of lijkt te zijn, er behoefte ontstaat aan een meer genuanceerd beeld van de werkelijkheid.

3.5. Kanttekeningen vanuit beleidsperspectief

3.5.1. *Kanttekeningen bij schriftelijke enquêtes*

In vragenlijsten zoals PROV en SARTRE wordt aan weggebruikers hun mening gevraagd over landelijke maatregelen in vrij algemene bewoordingen. Goldenbeld, Hofhuis & Van Gils (1996) onderzochten hoe beleidsmakers en onderzoekers staan tegenover een schriftelijke enquête zoals het PROV. Met name het gebruik van algemene vragen om het publieke draagvlak voor verkeersveiligheidsmaatregelen te peilen, werd onderzocht. Uit het onderzoek komt de nodige reserve naar voren ten aanzien van de gebruikswaarde van enquêtevragen die in algemene bewoordingen zijn gesteld.

Uit het interview met een AVV-medewerker:

Vraag: We hebben tot nu nog niet gesproken over het PROV in relatie tot het vaststellen van draagvlak. Zou u daarover iets kunnen zeggen?

"Ik schat de waarde daarvan heel beperkt in. Ik denk dat je mensen niet kunt vragen naar draagvlak of naar acceptatie. Voor het creëren van draagvlak voor bepaald beleid zul je toch wat subtielere wegen moeten bewandelen. Als het gaat om bestaande maatregelen waarmee mensen veel persoonlijke ervaring hebben, dan kan ik me voorstellen dat je daar via vragen een betrouwbaar beeld van kunt krijgen. Maar als het gaat om nieuw in te voeren maatregelen, bijvoorbeeld in het verleden rekening rijden. In het verleden werden over rekening rijden vragen gesteld in de zin van 'hoe zou men zich gedragen als..'. In dat soort hypothetische situaties kun je allerlei antwoorden verwachten, maar dat geeft geen enkel zicht op hoe mensen zich werkelijk zullen voortzetten als de situatie eenmaal gecreëerd is. Op zich is dat een lastig probleem waarvoor je andere middelen moet zien te benutten. We hebben wel eens onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om gewoontegedrag te doorbreken. Neem maar de verstokte automobilist die elke dag met zijn auto naar werk gaat. Om die mensen de auto uit te krijgen is een mogelijkheid dat je ze laat ervaren wat het alternatief is. Maak het bijvoorbeeld aantrekkelijk voor die mensen om in een bepaalde periode in plaats van de auto de bus te nemen. Als je ze dat een week laat doen, is de kans aanzienlijk groter dat ze zich daarna kritischer gaan afvragen of ze het nieuwe gedrag zullen voortzetten of terugvallen op het oude gedrag. Als je mensen die deze ervaring niet hebben, gaat vragen wat er nodig is om hen van de auto in de bus te krijgen, dan kun je een waaier van antwoorden krijgen zonder dat het ook maar iets zegt over de feitelijke kans dat ze daadwerkelijk hun gedrag gaan veranderen bij de ingrepen die je wilt doen. Mijn kanttekening is dus heel nadrukkelijk dat de waarde van het zicht krijgen op acceptatie van stukken beleid via deze methodiek heel beperkt is en zeker niet overschat moet worden." (Goldenbeld, Hofhuis en van Gils, 1996; p 74-75)

3.5.2. *Het meten van draagvlak en feitelijke besluitvorming*

Ook bij onderzoek naar feitelijke besluitvorming (Goldenbeld & Vis, 2001) is gebleken dat beslissers slechts een beperkte waarde hechten aan het houden van publiekspelingen, teneinde na te gaan hoe verschillende groepen weggebruikers denken over een maatregel.

Toen bijvoorbeeld besloten werd om de maatregel BOR landelijk in te voeren, was dat besluit in ieder geval niet mede gebaseerd op een grote publieksenquête. Ook de lobby van de Fietsersbond enfb en de beslissing van de Tweede Kamer om de motie voor invoering van VFVR te accepteren, werd niet ondersteund door feitelijke kennis verworven via een grote publieksenquête. Sommige beslissers erkennen dat ze weinig waarde hechten aan publiekspelingen. Zij redeneren dat weggebruikers niet goed in staat zijn om te beoordelen hoe een nieuwe maatregel feitelijk zal uitwerken, en hoe hun eigen gedrag en dat van anderen onder invloed van de maatregel wel of niet zal veranderen.

Dat wil niet zeggen dat beleidsmakers overwegingen aangaande het landelijk publiek draagvlak negeren. Beleidsmakers denken wel degelijk na over de consequenties van de maatregel voor het landelijk publiek. Uit vraaggesprekken met beleidsmakers over hun overwegingen inzake de verwachte publieke medewerking aan Bromfiets op de Rijbaan en Voorrang voor Fietsers van Rechts kwamen de volgende overwegingen naar voren:

- BOR is niet nieuw, maar slechts een uitbreiding van bestaande situatie.
- VFVR is voor een deel een codificatie van bestaande situatie waarin fietsers al geneigd zijn voorrang te nemen.
- Wat mensen in een opiniepeiling beweren over een maatregel, strookt niet met hun feitelijke gedrag in het verkeer.
- Elke maatregel vergt een zekere gewenningstijd; nadat men gewend is aan de maatregel, past men ook zijn mening aan.
- Met mogelijke draagvlakproblemen wordt voor een belangrijk deel rekening gehouden door de inbreng van maatschappelijke en belangenorganisaties. Door praktijkproeven worden mogelijke problemen onderzocht.
- Ook al kunnen niet alle weggebruikers zich vinden in de maatregel en ook al wordt de maatregel niet overal even goed nageleefd, dan kunnen de te verwachten voordelen toch groter zijn dan de nadelen (met name voor BOR; meer onzeker voor VFVR).
- Meningspeiling van weggebruikers heeft voornamelijk zin om een voorlichtingscampagne goed op te zetten en om mogelijke tegenargumenten te kunnen weerleggen.

Hebben beleidsmakers gelijk als ze in het algemeen weinig of geen rekening houden met publiekspeilingen op het moment dat ze beslissingen nemen over maatregelen? Vanuit wetenschappelijk oogpunt is hun opstelling te verdedigen. De relatie tussen opinies en feitelijk gedrag is zeer moeilijk te leggen en opinies over (nieuwe) maatregelen zijn sterk veranderlijk, wanneer men de nieuwe maatregel feitelijk ervaart.

In het geval van BOR viel ook sterk te betwijfelen of een publiekspeiling nog iets zou kunnen toevoegen aan de kennis die men via onderzoek en via de expertgroep al had verworven. In het geval van BOR wisten de beslissers zich ondersteund door de positieve ervaringen met de maatregel in drie steden: Apeldoorn, den Haag en Tiel. In geen van deze steden riep de maatregel grote weerstand op bij weggebruikers. Het was de beslissers wel bekend dat een deel van de doelgroep de maatregel BOR niet waardeerde, maar voor dit deel van de doelgroep leken gedragsalternatieven voorhanden.

In het algemeen geldt volgens beleidsmakers dat publiekspeilingen geen belangrijke rol kunnen of horen te spelen bij beslissingen over maatregelen. Bij sommige maatregelen is massale en vrijwillige medewerking van een groot deel van het publiek in de startfase van de maatregel van groot belang voor het verdere welslagen van de maatregel. In die gevallen kan een publiekspeiling eventueel wel een bijkomend of doorslaggevend criterium zijn bij de beslissing om een maatregel wel of niet aan te kondigen.

Als op voorhand bekend is dat een maatregel erg controversieel is en voor sommige groepen weggebruikers grote problemen met zich meebrengt, kan

een vakkundige publiekspeiling worden opgezet om de weging van belangen zuiverder in beeld te krijgen.

3.5.3. *Conclusies belang draagvlakmeting voor besluitvorming*

We concluderen het volgende:

- Gezien de zwakke relatie tussen opinies en gedrag heeft het weinig zin veel aandacht te besteden aan subjectief draagvlak voor een maatregel bij weggebruikers, als daarbij niet een zeer specifiek doel wordt gediend. Voorbeelden van specifieke doelen zijn: grotere acceptatie door voorlichting, of het nader objectiveren van belangen van verschillende groepen weggebruikers indien geen informatie via praktijkproeven verworven kan worden.
- Een goed opgezet pilot-onderzoek zoals uitgevoerd in de case BOR biedt meer inzicht in de feitelijke acceptatie van een maatregel in termen van gedragsaanpassing dan een publiekspeiling.
- Weggebruikers verschillen sterk in de waardering van algemeen en persoonlijk belang van een maatregel, in de kennis van en ervaring met een maatregel, in het referentiekader dat ze hanteren bij de maatregel, en in de mate waarin hun waardering van de maatregel van tijdelijke of van meer permanente aard is. Gegeven al deze relevante nuanceringen ten aanzien van draagvlak, heeft het weinig zin om per afzonderlijke maatregel een uitgebreid draagvlakonderzoek te doen (hetgeen in de praktijk ook niet gebeurt). Meer voor de hand ligt om periodiek een samenhangend geheel van maatregelen aan een meer uitgebreid onderzoek te onderwerpen.

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is te verdedigen dat beleidsmakers, speciale situaties uitgezonderd, niet bijzonder veel waarde hechten aan publiekspeilingen over verkeersveiligheidsmaatregelen, maar is dat ook te verdedigen in termen van normatieve legitimiteitscriteria waaraan beslissingen zouden moeten voldoen? Daarop gaan we in de volgende paragraaf nader in.

3.5.4. *Normatief kader voor de onderbouwing van beslissingen*

Wanneer het gaat om de eisen die beslissers zelf willen stellen aan de onderbouwing van hun beslissingen, zijn twee vragen aan de orde:

1. Is het voor de totstandkoming van goede/effectieve veiligheidsmaatregelen bevorderlijk of nodig dat verkeersdeelnemers weten wat de maatregelen inhouden en beogen te bereiken en dat ze het daarmee eens zijn?
2. Is het voor de totstandkoming van effectieve maatregelen zelfs nodig dat verkeersdeelnemers er actief om vragen?

In onze samenleving is een vrij algemeen aanvaarde eis, zowel onder de bevolking als onder beslissers, dat een maatregel het maatschappelijk nut/welvaart moet vergroten. De maatschappelijke baten van een maatregel moeten groter zijn dan de maatschappelijke kosten. Bij verkeersveiligheidsmaatregelen laten de baten en kosten zich redelijk goed objectiveren (anders dan bij onderwerpen als euthanasie, abortus, en dergelijke). Wel zijn er altijd meer of minder grote onzekerheden in het geding. Ook opvattingen van verdelende rechtvaardigheid (wie dragen de lasten, wie plukken de vruchten, tot welke wegingsfactoren leidt dat) kunnen

hierbij een rol spelen. Dit alles is te benoemen als een eis van rationaliteit. De nieuwe opzet van de rijksbegroting en -rekening (zie onder andere 'Woensdag gehaktdag') is hiervan doortrokken.

Als beslissers van mening zijn dat een maatregel aan deze eis voldoet, kunnen ze besluiten tot invoering van de maatregel. Daar gaat een proces van onderzoek (naar de effectiviteit en de kosten) aan vooraf; alle overwegingen genoemd bij vraag 1 en 2 zijn daarbij de revue gepasseerd. Ook is een proces van communicatie nodig tussen al degenen die in het beslissingsproces een rol spelen: ambtenaren, minister, soms het parlement, media, belangengroepen. Om verschillende redenen kan de ene beslisser op basis van dezelfde feiten tot een andere conclusie komen dan de andere beslisser (onzekerheden, weging van baten en kosten, verdeling ervan over groepen).

Dit betekent dat de mening van verkeersdeelnemers over die maatregel op zichzelf geen argument in de besluitvorming behoeft te zijn; met hun belangen is in de afweging immers al rekening gehouden. Evenmin maakt het uit of zij actief vragen om een maatregel: elk verzoek wordt op zijn merites beoordeeld, volgens dezelfde maatstaven als hierboven vermeld.

Hiermee is niet gezegd dat een goede verantwoording van genomen beslissingen door beslissers aan de bevolking c.q. de volksvertegenwoordiging overbodig is. Dat kan heel goed op grond van de hierboven geschetste overwegingen. Dat gebeurt dan echter niet om de effectiviteit van de maatregelen te vergroten, maar meer om te demonstreren dat het land zorgvuldig bestuurd wordt.

Naast de eis van rationaliteit worden ook andere overwegingen gehanteerd door beslissers. Deze zijn niet altijd goed waarneembaar en worden ook niet openlijk erkend. Te denken valt aan het streven naar stemmenmaximalisatie en machtsbehoud door politici of het vermijden van conflicten met hiërarchisch meerderen door ambtenaren. In deze overwegingen kan het wel degelijk uitmaken wat verkeersdeelnemers of hun belangenvertegenwoordigers van een overwogen maatregel vinden, of dat ze er om vragen. Met name als beslissers (Kamerleden, Minister) daaraan de indruk ontnemen dat grote groepen kiezers dezelfde opvatting huldigen. Ambtenaren kunnen daarop anticiperen bij hun advisering aan de politieke leiding, of geven toe aan hierdoor ingegeven druk vanuit die leiding.

De vraag is echter of via deze mechanismen goede/effectieve maatregelen boven komen drijven of slechte/ineffectieve maatregelen worden afgeschooten. Het risico bestaat dat de bevolking op grond van onvoldoende kennis juist slechte ideeën pusht en goede maatregelen tegenwerkt. Publieksvoorlichting zou dit kunnen voorkomen. Echter, publieksvoorlichting wordt vaak alleen gegeven over maatregelen waarover al beslissingen zijn genomen en niet over maatregelen die nog ter discussie staan.

Onze voorlopige conclusie is dat het in ieder geval niet voor de hand ligt om een kwaliteitsverbetering van het beleid na te streven 'over de band' van de bevolking. Als de indruk bestaat dat belangrijke informatie over de mening van weggebruikers door sommige beslissers onvoldoende wordt benut, zijn er genoeg andere checks en balances in het beslissingscircuit

om dat te corrigeren. Met name de verschillende maatschappelijke organisaties die participeren in het beslissingscircuit zullen het belang van de mening van de weggebruiker voor het voetlicht brengen.

3.6. Methodologische kanttekening bij het meten van draagvlak

Bij elke meting van publiek draagvlak komen drie hoofdvragen aan de orde:

- Wat verstaan we onder draagvlak in het kader van de huidige onderzoeksinteresse?
- Bij wie meten we het draagvlak?
- Hoe meten we het draagvlak?

Tabel 2 vat de verschillende aspecten die bij een draagvlakmeting samenhangen samen.

Drie vragen bij draagvlakmeting	Problemen/kwesties	Oplossingen/benaderingen
1. <i>Wat</i> verstaan we onder draagvlak?	verschillende definities mogelijk: politieke/attitude-/gedragsdefinitie -relatie draagvlak-feitelijk gedrag -relatie draagvlak en aanwezige kennis over onderwerp	1. dialoog tussen beleidsmaker en onderzoeker om gezamenlijk tot uniforme definitie te komen en/of: 2. definities aanscherpen in loop van opeenvolgende onderzoeksronden
2. <i>Bij wie</i> meten we het draagvlak?	onderscheid tussen: -doelgroep, -probleemgroep, -betrokkenen probleem representativiteit	volledige representativiteit waarschijnlijk te kostbaar 'deliberate sampling for heterogeneity' (Cook & Campbell, 1979) oftewel een quota steekproef kan uitkomst bieden
3. <i>Hoe</i> meten we het draagvlak?	'instrumentgevoeligheid' van resultaten resultaten afhankelijk van aard en opzet meetinstrument	1. meetinstrument pre-testen zodat eigenschappen van instrument bekend zijn 2. en/of: verschillende varianten van meetinstrument gebruiken om specifieke instrument-effecten te kunnen inschatten

Tabel 2. *Methodologische aspecten bij het meten van draagvlak*

Deze hoofdvragen zijn weer te splitsen in een aantal kritische deelvragen die gezamenlijk een checklist vormen die beleidsmaker en onderzoeker kunnen helpen bij het opstellen van een onderzoeksplan voor het meten van draagvlak.

Een kritische checklist voor het opstellen van een draagvlakmeting ziet er als volgt uit:

- Bij welke groep moet eigenlijk draagvlak worden gemeten? Wie zijn de belanghebbenden? Een meting van draagvlak voor rekeningrijden onder Nederlandse automobilisten zal een ander resultaat geven dan een meting van draagvlak hiervoor onder het Nederlandse electoraat.
- Is de te ondervragen/meten groep representatief voor de totale populatie belanghebbenden? Het resultaat van een vrijwillige schriftelijke enquête over rekeningrijden onder ANWB-leden zal anders zijn dan een aselechte

telefonische enquête met 100% response onder Nederlandse automobilisten.

- Hebben de ondervraagden wel genoeg kennis van zaken? Misschien kan alleen het geven van informatie de mening al veranderen. Kennen automobilisten de voors en tegens van rekeningrijden?
- Welk meet(schaal)niveau wordt gehanteerd (voor/tegen of gedetailleerder)? De meningen van alle individuen worden gemiddeld. Een juist beeld is afhankelijk van het meet(schaal)- en detailniveau van de methode.
- Hoe worden de vragen geformuleerd en hoe open of gesloten zijn de vragen? De vraag in hoeverre bent u voorstander levert een ander beeld op dan de vraag in hoeverre bent u tegenstander.
- Bij welk niveau is er 'draagvlak' en bij welk niveau niet? Is er draagvlak als de meerderheid voorstander is, als een minderheid tegenstander is, of is er een ander criterium?
- Wordt onderscheid gemaakt tussen steun en acceptatie? Acceptatie betekent nog geen steun; vergelijk bijvoorbeeld het verschil tussen steun voor of acceptatie van belasting betalen.
- Wordt rekening gehouden met het onderscheid tussen lauwe en gepassioneerde minderheden. Kleine maar felle en actieve groepen tegenstanders kunnen veel impact hebben en via een intensieve lobby, de zwijgzame, passieve meerderheid overstemmen en zelfs overtuigen.
- Zijn metingen op meerdere momenten gepland? Een meting is een momentopname; draagvlak is dynamisch. Het hierboven beschreven groepsdynamische proces illustreert dat een eenmalige meting van draagvlak, indien al mogelijk, weinig informatie over de situatie in de toekomst geeft.
- Heeft het te meten draagvlak voorspellende waarde voor gedrag. In hoeverre voorspelt de mening van een groep het uiteindelijke gedrag van die groep (en van het individu)?

Wanneer we voor het gemak het concept draagvlak beschouwen als de mate waarin betrokkenen (burgers) positief of ondersteunend staan ten opzichte van een bepaalde beleidsinhoud, blijven er ten aanzien van het meten van dit draagvlak de nodige problemen bestaan. Draagvlak wordt zo omschreven als de resultante van de meningen en opvattingen van een relevante groep individuen ten aanzien van een bepaald beleidsvraagstuk. Individuen wordt gevraagd naar hun mening of opvatting over het onderwerp. Vervolgens worden al deze meningen samengevoegd en wordt, al naar gelang de uitkomst, geconcludeerd of er sprake is van draagvlak.

Volgens klassieke attitude-, opinie- en intentie-onderzoeksmethodes worden individuele resultaten omgerekend tot een groepsmening. Er is geen reden om te veronderstellen dat individueel gedrag kan worden afgeleid van of voorspeld door de mate van draagvlak. Het draagvlak is immers zelf de afgeleide van individuele meningen of opvattingen.

Wanneer we spreken over het niveau van het draagvlak, het over individuen 'gemiddelde' draagvlak, is het goed ons te realiseren dat de individuele meningen beschouwd moeten worden in de context van een doorgaand proces van sociale meningsvorming en dat wellicht de variatie in individuele meningen en de extreme posities in de meningsvorming relevanter zijn voor het inzicht in het veranderingsproces dan het 'gemiddelde'.

3.7. Alternatieven voor de enquête

De schriftelijke vragenlijst of enquête is een veel gebruikt instrument. Daarnaast zijn er ook verschillende andere instrumenten:

- telefonische enquête;
- discussiegroepen;
- focusgroepen;
- experimentele sessies;
- proefprojecten.

Het gaat te ver om in het bestek van dit rapport op al deze methoden in te gaan. We volstaan hier met enkele algemene opmerkingen.

Ten eerste kan gesteld worden dat meer *gestructureerde* methoden (zoals schriftelijke lijst met vragen met voorgestructureerde antwoordmogelijkheden) wellicht beter van toepassing zijn, indien de te onderzoeken doelgroepen ook feitelijk al ervaring hebben opgedaan met een maatregel en zich daarover al een redelijk uitgekristalliseerde mening hebben kunnen vormen.

Draagvlak voor maatregelen die volstrekt nieuw of onbekend zijn voor het publiek kunnen beter onderzocht worden door methoden met een minder vooraf opgelegde antwoordstructuur. Hierbij kan gedacht worden aan pilotprojecten, discussiegroepen en speciale focusgroepen die de opdracht krijgen om een maatregel of de berichtgeving daarover met speciale aandacht te volgen en periodiek verslag te doen over hun meningen. Een goed opgezet pilot-onderzoek zoals uitgevoerd bij de proef met de maatregel Bromfiets op de Rijbaan biedt meer inzicht in de feitelijke acceptatie van een maatregel in termen van gedragsaanpassing dan een publiek-peiling.

Een speciaal panel of een focusgroep die in staat wordt gesteld zelf over een periode ervaring op te doen met een maatregel dan wel de opdracht heeft de berichtgeving over een maatregel te volgen, is wellicht de beste manier om de sociale dynamiek in meningsvorming zo goed mogelijk te traceren.

3.8. Conclusies

1. Er is met name reden om aandacht te schenken aan draagvlak via wetenschappelijk onderzoek, wanneer redelijkerwijs verondersteld kan worden dat een gebrek aan draagvlak invoering van een maatregel kan bemoeilijken.
2. Via een meting van draagvlak kunnen onderliggende bepalende opinies over ernst en omvang van een problematiek, verwachte effectiviteit en opinies over alternatieven zichtbaar worden gemaakt. Kennis van deze opinies is nuttig in drie opzichten:
 - het vergroot de kennis over de perceptie van (aspecten van) de maatregel die afgezet tegen normen en waarden van het publiek het draagvlak voor de maatregel kan bemoeilijken;
 - het vergroot kennis over verschil in opinies bij verschillende doelgroepen van beleid;

- op basis van de opgedane kennis kan wellicht effectiever gecommuniceerd worden met burgers over de issues die ter zake doen.
- 3. Op basis van positieve ervaringen met een maatregel kunnen opinies en attitudes ten aanzien van de maatregel zich wijzigen in een betrekkelijke korte periode van enkele maanden.
- 4. Het feit dat bij een meting van draagvlak altijd instrumenttechnische factoren een rol speelt, betekent dat men het te onderzoeken onderzoeksdoel goed voor ogen moet hebben.
- 5. Indien bij het publiek de kennis van of ervaring met de maatregel zeer gering is, zijn er wellicht betere instrumenten dan een schriftelijke vragenlijst om de menings- en gevoelsvorming over de betrekkelijk onbekende maatregel te inventariseren: bijvoorbeeld een proefproject (pilot) of speciale focusgroepen.
- 6. Waarschijnlijk zijn discussie- groepen en focusgroepen een betere methode om de mogelijke veranderingen (of sociale dynamiek) in publiek draagvlak te verkennen dan schriftelijke gestructureerde vragenlijsten.

4. Workshop 'Publiek draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid'

4.1. Inleiding

Op 7 juni 2001 werd een workshop gehouden in Utrecht met als thema 'Publiek draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid.'

De probleemstelling voor de workshop luidde als volgt:

"Ondanks een relatief groot abstract en ideëel draagvlak voor verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsmaatregelen, is er nog steeds bij een deel van het publiek gevoelsmatige en verstandelijke weerstand tegen maatregelen, met name maatregelen die erop gericht zijn snelheid te beïnvloeden. Bij een klein deel van het publiek uit deze weerstand zich in actief verzet tegen regels en autoriteit en extreem verkeersgedrag."

Tijdens de workshop werden vier inleidende presentaties gegeven. Presentatoren waren: de heer Wildervanck (Paauwen Pen Producten), de heer Veling (Directeur Bureau Traffic Test), de heer Wittink (Bureau I-CE) en de heer Goldenbeld (SWOV). De workshop werd voorgezeten door de heer Wesemann (SWOV). De heer Middel (communicatiedeskundige CMC/Tappan) leidde de discussie in.

In *Bijlage 1* is een toelichting op de workshop gegeven die voor de presentatoren mede leidraad is geweest voor hun presentaties. De presentaties van de verschillende auteurs zijn in *Bijlagen 2 t/m 5* weergegeven.

Bijlage 2 geeft de inhoud weer van de presentatie van dhr Veling (Bureau Traffic Test), waarin een heldere conceptuele analyse van het begrip publiek draagvlak wordt gegeven en waarin wordt aangegeven welke rol dit begrip zou moeten spelen in de beleidsdiscussie.

Bijlage 3 geeft de presentatie weer van de heer Wildervanck. De presentatie richt zich in sterke mate op de communicatieve factoren die een rol spelen bij publiek draagvlak voor handhavingsbeleid.

Bijlage 4 beschrijft de presentatie van de heer Wittink, die met name aandacht schenkt aan nieuwe mogelijkheden om snelheidsgedrag te beïnvloeden uitgaande van een weggebruiker die op gemak is ingesteld en die op basis van eigen ervaringen keuzes wil maken.

Bijlage 5 geeft de presentatie weer van de heer Goldenbeld, die een exploratieve verkenning doet naar de publieke beleving van verkeersonveiligheid in vergelijking met andere collectieve problemen (rampen, milieu).

Bijlage 6 doet verslag van de inleiding op de discussie door de heer Middel.

In de volgende paragraaf geven we de voornaamste conclusies van de workshop.

4.2. Conclusies van de workshop

Conclusies publiek draagvlak en gedragsverandering

- Persoonlijk probleembesef ten aanzien van verkeersveiligheid is aanwezig bij de Nederlandse weggebruikers (bij ongeveer 60%). Bij een minder groot deel is er ook het besef van verkeersonveiligheid als maatschappelijk probleem (ongeveer 40%). Het is dus niet zo dat het ontbreken van probleembesef een punt van zorg is.
- Campagnes ter verhoging van draagvlak voor een maatregel kunnen een nuttige bijdrage leveren aan gedragsbevestiging/-behoud.
- Bij gedragsverandering op het terrein van verkeersveiligheid heeft het begrip verkeersveilig zelf weinig communicatieve waarde, want communicatie die gebruik maakt van dit begrip wordt al snel als overbodig ('dat weten we nu wel') en belerend ervaren.
- Een aanvulling op het bestaande campagnebeleid zou een campagne zijn waarin Nederlandse weggebruikers ook een terugkoppeling krijgen over bereikte resultaten over de jaren heen. Verkeersdeelnemers die hun verkeersgedrag aanpassen, moeten een signaal krijgen dat dit goed is.
- De manier waarop we zaken beschrijven (taal) is erg belangrijk om mensen bij een onderwerp te betrekken en om ze op ideeën te brengen voor nieuw gedrag. Voor de bevordering van verkeersveiligheid zouden we mensen aantrekkelijke keuzen moeten voorleggen.
- Het creëren van aantrekkelijke keuzen voor weggebruikers is meer dan informatieverschaffing alleen. Het houdt feitelijk ook in dat we faciliteiten moeten aanbieden om de keuzen te ondersteunen, of althans het nadenken over deze keuzen op gang te brengen.

Conclusies over de rol van publiek draagvlak bij het totstandkomen van effectieve maatregelen

- Het begrip draagvlak wordt met name binnen politiek en beleid gebruikt in de discussie. In die context blijft het een breed en rekbaar begrip dat op verschillende manieren wordt gebruikt.
- Onderzoek naar draagvlak voor beleid onder de bevolking heeft met name zin om beleid (vooraf of achteraf) te legitimeren, maar moet niet gebruikt worden voor strategieën voor gedragsverandering.
- Andere beleidsterreinen (milieuveld, historische veranderingen in gedragsnormen) zijn niet persé succesvoller dan verkeersveiligheid, maar kunnen wellicht wel een voorbeeldfunctie hebben: hoe kunnen burgers bij een onderwerp of een idee betrokken worden.
- Politici en beleidsmakers zijn terughoudend, bij discussies over draagvlak, cijfers een 'scheidsrechterlijke' rol te laten vervullen. Vanuit hun ervaring met verschillende soorten onderzoek en cijfers, staan politici en beleidsmakers enigszins wantrouwend tegenover cijfers.
- Ook als maatregelen naar verwachting niet 100% effectief zijn, of effectief kunnen worden uitgevoerd of worden gehandhaafd, kan er toch een belangrijke normerende werking van uitgaan.

5. Mogelijkheden voor onderzoek: vier typen dilemma's

5.1. Inleiding

Een heldere bespreking van het onderwerp publiek draagvlak voor verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsbeleid is geen sinecure. De bespreking van het onderwerp wordt bemoeilijkt door de volgende factoren:

- Het begrip draagvlak kan op verschillende manieren worden gedefinieerd.
- Er zijn grote verschillen tussen overheden (verschillende Ministeries, centrale en decentrale overheden), tussen burgers en soorten maatregelen.

De term draagvlak is niet ontleend aan de wetenschappelijke benadering van verkeersgedrag of overheidsbeleid, maar stamt uit de arena van bestuur en politiek. Het is mogelijk om het begrip draagvlak te incorporeren in een wetenschappelijk model. Dat houdt in: het definiëren van draagvlak en mogelijke verklaringsgronden, vervolgens het operationaliseren en meten van deze begrippen en het analyseren van uitkomsten. Bij herhaalde metingen kunnen dan ook uitspraken worden gedaan over ontwikkeling over de tijd. De wetenschappelijke methode verschaft duidelijkheid en helderheid, maar voorkomt tegelijkertijd een wellicht interessant debat.

De vraag is hoe gewenst het is om een in wording zijnde debat over draagvlak voor verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsbeleid in een vroegtijdig stadium 'in te dammen' in een wetenschappelijk kader. Franse intellectuelen voerden in de jaren zeventig het woord 'discourse' in om daarmee maatschappelijke en intellectuele debatten aan te duiden die een belangrijke sturende werking kunnen hebben in de richting waarin een maatschappij zich begeeft. Een 'discourse' of debat heeft zijn eigen dynamiek en verloop. Het idee om een debat zoveel mogelijk vanaf het begin zeer rationeel en wetenschappelijk op te zetten, lijkt goed, maar betekent ook meteen een verenging van het debat.

Het begrip 'draagvlak' is in abstractiegraad en helderheid vergelijkbaar met begrippen als 'cultuur', 'tijdgeest', 'de maatschappij', 'zinloos geweld', 'normen en waarden'. Het zijn begrippen die ondanks hun hoge abstractiegraad toch bij veel personen een idee over de werkelijkheid oproepen. Zo heeft het begrip 'zinloos geweld' een tijd lang een enorme zuigkracht gehad, waarbij het debat zich vertakte in allerlei sociale en psychologische exegesen: normen en waarden, opvoeding, regels, houding van burgers, rol van overheid, drankgebruik, groepsgedrag et cetera. Het zijn vaak zoekende discussies, die niet altijd tot duidelijke conclusies leiden, maar die zeker als zinvol worden ervaren. Het debat dat over dat begrip gevoerd wordt, is in zichzelf zinvol. Hoewel ook wetenschappelijke theorieën en feiten in dat debat een belangrijke rol spelen, wordt in het debat ook sterk naar een algemeen geldend normatief kader gezocht.

Het overheidsbeleid is in de jaren negentig steeds sterker geïnteresseerd geraakt in draagvlak en heeft ook verschillende (bestuurlijke) methodieken ontwikkeld om draagvlak voor beleid te versterken.

In dit hoofdstuk streven we ernaar om een ordening aan te brengen in vraagstukken die vaak onder de noemer van 'publiek draagvlak' worden geplaatst.

In *Paragraaf 5.2.* beschrijven we drie contexten waarin het publieke draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid beschouwd kan worden:

- landelijk, op niveau van collectief goed/waarde;
- landelijk, op niveau van maatregel;
- lokaal, op niveau van projecten.

Kijken we naar de feitelijke probleemsituaties, die een rol kunnen spelen bij (veranderingen in) publiek draagvlak, dan is een viertal dilemma's theoretisch te onderscheiden: sociale dilemma's, legitimiteitsdilemma's, geloofwaardigheidsdilemma's en uitvoeringsdilemma's.

In *Paragraaf 5.3.* zetten we een aantal mogelijkheden voor onderzoek op een rij door een aantal probleem- en vraagstellingen te koppelen aan de onderscheiden typen dilemma's.

5.2. **Publiek draagvlak op het terrein van verkeersveiligheid: typen dilemma's**

5.2.1. *Drie contexten: beleid, maatregelen, gebiedsprojecten*

Op het beleidsterrein van verkeersveiligheid zijn er drie contexten voor het begrip draagvlak.

- 1 Het algemene publieke draagvlak voor verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsbeleid als collectief goed, vaak in vergelijking met andere collectieve goederen zoals schoon milieu etc. (abstract en landelijk).
2. Publiek draagvlak voor specifieke maatregelen (nieuwe regels/wetten, concreet en landelijk; bijvoorbeeld draagvlak voor Bromfiets op de Rijbaan, Motorvoertuig Verlichting Overdag, Fietsers Voorrang van Rechts).
3. Publiek draagvlak voor veranderingen bij grote infrastructurele projecten (concreet en lokaal; andere inrichting lokale omgeving).

Het algemene publieke draagvlak voor verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsbeleid als collectief goed (1) is de meest abstracte grootheid en betreft alle burgers. Publiek draagvlak voor specifieke maatregelen (2) is concreter en betreft vaak een specifieke groep weggebruikers. Bij grote infrastructurele projecten die meerdere jaren in beslag nemen (3), is er sprake van een tamelijk concrete situatie voor een beperkte groep van weggebruikers die zich veelal verplaatsen in het betreffende gebied, regio of stad.

Het probleem is dat in discussies over publiek draagvlak de situaties 1, 2 en 3 nog wel eens door elkaar lopen. De ene spreker heeft het algemene maatschappelijke draagvlak voor ogen, terwijl de andere spreker veel specifieker spreekt over draagvlak voor een groot project of een maatregel. Bij elk van deze contexten speelt wellicht een wat andere dynamiek wat betreft de ontwikkeling van het publiek draagvlak.

Het algemene landelijke publieke draagvlak is de meest abstracte grootheid. Hoe belangrijk vindt het grote publiek verkeersveiligheid (bijvoorbeeld in vergelijking met andere maatschappelijke problemen) en hoe belangrijk vindt men het dat de overheid verregaande maatregelen neemt om de verkeersveiligheid te verbeteren? Is bijvoorbeeld het algemene publieke draagvlak voor verkeersveiligheid anno 2001 groter dan in de jaren zeventig of in de jaren tachtig? Is er een ontwikkeling in het publieke draagvlak voor verkeersveiligheid en zo ja, welke maatschappelijke factoren zijn van invloed op deze ontwikkeling?

Dit zijn relatief abstracte vragen waarover beleidsmakers zich niet meteen het hoofd buigen. De verwachting daarbij is ongetwijfeld dat publiek draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid een relatief constante grootheid is die niet binnen enkele jaren substantieel verandert. Enquêtes zoals het PROV en SARTRE laten in grote lijnen ook een stabiel beeld over de tijd zien ten aanzien verkeersveiligheidsmaatregelen en motieven voor gedrag. Bovendien zal een verandering in die grootheid te maken hebben met grootschalige min of meer autonome maatschappelijke ontwikkelingen, die voor een Ministerie nauwelijks beheersbaar of beïnvloedbaar zijn.

Over het algemeen zijn beleidsmakers pragmatisch ingestelde mensen, die vooral nadenken over publiek draagvlak in zoverre dat een belangrijke rol kan spelen bij de keuze voor of succesvolle invoering van nieuwe beleid of nieuwe maatregelen.

Landelijke maatregelen

Kenmerkend voor landelijke maatregelen is het volgende:

- de landelijke overheid is (of wordt vaak gezien als) belangrijkste initiatiefnemer;
- de invoering van een maatregel is vaak al 'voorgekookt' bij verschillende partners (lagere overheden/belangenorganisaties);
- maatregel ingevoerd over hele land;
- specifieke, snelle overgang (maatregel op bepaalde datum nog niet van kracht; volgende dag wel).

Infrastructurele projecten

Kenmerkend voor infrastructurele projecten is:

- lokale projectgroep/lokale politici zijn initiatiefnemers;
- politiek-bestuurlijke context kan belangrijke rol spelen;
- potentieel ingrijpende systeemveranderingen;
- maatregel lokaal/regionaal karakter (dus in principe dichter bij de onmiddellijke leefwereld van betrokkenen);
- relatief langzame en doorgaande veranderingen (geen snelle overgang).

5.2.2. *Typen dilemma's bij draagvlakvraagstukken*

Het lijkt erop dat de aandacht voor publiek draagvlak scherper wordt, naarmate beslissingen betrekking hebben op keuzesituaties waarin sprake is van een (objectiveerbaar) dilemma met te verwachten consequenties.

De kern van de draagvlakproblematiek is wellicht de te verwachten medewerking van burgers aan nieuw beleid of aan nieuwe maatregelen.

Op basis van de bestudeerde literatuur en de in de workshop verkregen input van experts zijn vier potentiële dilemma's te onderscheiden:

- sociaal dilemma;
- legitimiteitsdilemma;
- geloofwaardigheidsdilemma;
- uitvoeringsdilemma.

Sociale dilemma's

Van *sociale dilemma's* kan gesproken worden indien individuele (direct voelbare) voorkeuren botsen met (op termijn zichtbare) collectieve belangen. Voorbeelden zijn: de voorkeur van automobilisten om vele ritten per auto af te leggen is in strijd met collectieve belangen van bestrijding van filevorming, milieuverontreiniging, ruimtebeslag.

Op het terrein van verkeersveiligheid is de snelhedenproblematiek voor een deel als een sociaal dilemma op te vatten. De voorkeur van individuele automobilisten voor vlotte rijnsnelheden is in strijd met het collectieve goed verkeersveiligheid.

Legitimiteitsdilemma's

De kern van legitimiteitsdilemma's wordt gevormd door vraagstukken van rechtvaardigheid: is de verdeling van voor- en nadelen van een maatregel over de verschillende groepen die met de maatregel, of de uitvoering van de maatregel te maken hebben verdedigbaar vanuit rechtvaardigheidsprincipes? Er is bijvoorbeeld sprake van een *legitimiteitsdilemma*, wanneer een in principe effectieve en veiligheidsbevorderende maatregel grote nadelen of lasten met zich meebrengt voor een specifieke groep weggebruikers (bijvoorbeeld bromfietzers) of een specifieke groep uitvoerders (bijvoorbeeld politie-ambtenaren).

Een voorbeeld van een legitimiteitsvraagstuk zijn de overwegingen ten aanzien van de invoering van Motorvoertuigenverlichting Overdag. De maatregel Motorvoertuigenverlichting Overdag werd begin jaren negentig overwogen. Uiteindelijk werd besloten de maatregel niet in te voeren vanwege de vermeende nadelen van de maatregel voor de groep fietsers in het verkeer, ongeacht de overtuiging dat de maatregel per saldo meer voordelen dan nadelen met zich zou meebrengen voor de verkeersveiligheid. De onzekerheid over mogelijke negatieve gevolgen voor een specifieke groep in het verkeer gaf de doorslag in de oordeelsvorming.

Geloofwaardigheidsdilemma's

Bij geloofwaardigheidsdilemma's gaat het met name om de publieke beeldvorming ten aanzien van de doelen en belangen die spelen bij bepaalde maatschappelijke kwesties. Veelal spelen de media een belangrijke rol bij deze dilemma's.

Een in principe effectieve en veiligheidsbevorderende maatregel kan onder vuur van kritiek komen te liggen vanwege (vermeende) neveneffecten of bijbedoelingen of vanwege (vermeende) voorhanden zijnde betere alternatieven. Een bekend voorbeeld is de kritiek van media en gezagsdragers op de vermeende financiële bijbedoelingen van geautomatiseerde snelheidscontroles.

Uitvoeringsdilemma's

De kern van uitvoeringsdilemma's is dat de verdeling van objectieve voor- en nadelen in de praktijk van een project soms sterk afwijkt van de theoretische verdeling die door centrale of decentrale beslissers wordt verwacht. Het is mogelijk dat een in principe effectieve en veiligheidsbevorderende maatregel behoorlijk wat nadelen met zich meebrengt, terwijl deze nadelen onvoldoende of te laat gecompenseerd worden door voordelen van compensatorische maatregelen.

Een voorbeeld is de ontwikkeling van het duurzaam-veilig project in West-Zeeuws-Vlaanderen waarbij snelheidsbeperkende maatregelen (nadelen) eerder genomen werden dan doorstroming bevorderende maatregelen (voordeel).

Theoretisch gesproken is het mogelijk deze dilemma's als aparte probleemgebieden van elkaar te scheiden. In de praktijk komt het nogal eens voor dat er een 'kluwen van dilemma's' ontstaat, waarbij de problemen inzake een maatregel of beleid zich als het ware op elkaar stapelen. Het is gemakkelijk voorstelbaar dat missers in de startfase bij de uitvoering van een maatregel ook vragen oproepen over de geloofwaardigheid en de legitimiteit van de maatregel. Hierdoor wordt het sociale dilemma van de maatregel nog eens verder geaccentueerd.

Alle vier onderscheiden dilemma's kunnen ertoe leiden dat het publiek draagvlak voor een maatregel bij aanvang al gering is, of zich in de loop der tijd negatief ontwikkelt.

5.3. **Onderzoeksmogelijkheden**

Onderzoek naar deze typen dilemma's kan op drie tijdmomenten plaatsvinden:

- anticiperend (voorafgaand);
- begeleidend (tijdens invoering maatregel);
- achteraf.

Onderzoek kan dienen om besluitvorming voorafgaand aan of tijdens invoering van de maatregel te ondersteunen of besluitvorming achteraf te evalueren. In meer operationele termen gedacht kan onderzoek ertoe dienen, voorafgaand en tijdens invoering, communicatie- of uitvoeringsstrategieën te ondersteunen dan wel achteraf te evalueren..

De kennis over de werking van en mogelijke oplossingen bij deze dilemma's dient als belangrijke input bij besluitvorming; de manier waarop in de besluitvorming rekening wordt gehouden met deze dilemma's bepaalt in belangrijke mate hoe publiek draagvlak zich zal ontwikkelen.

In *Tabel 3* is een aantal mogelijke probleemstellingen voor onderzoek geordend per type dilemma.

Probleemstelling	Mogelijke onderzoeksmethode	Relatie met draagvlak of doel ten aanzien van draagvlak
Sociaal dilemma		
1. Welke rol kan publiek debat spelen om sociale dilemma's te doorbreken, en aan welke voorwaarden moet een debat dan voldoen?	Experimentele simulatie of: Praktijkcase	Draagvlak als creëren van voorwaarden voor (collectieve) gedragsverandering
2. Ontwikkelt draagvlak zich verschillend wanneer informatie/communicatie specifiek wordt afgestemd op voorstanders, tegenstanders of neutraal gestemden?	(Veld) experiment	Relatie tussen communicatiestrategie en ontwikkeling van meningsvorming over maatregel
3. Welke informatie moet aangeboden worden om burgers die betrokken zijn bij een sociaal dilemma zo positief mogelijk te stemmen over een gedragsverandering?	Experimentele simulatie of: Veldexperiment	Creëren van voorwaarden voor (collectieve) gedragsverandering
4. Kan draagvlak vergroot worden door de uitstraling van een product te verbeteren. Kan gedrag rolmodellen hieraan bijdragen?	Veldexperiment	Creëren van gunstige voorwaarden voor gedragsverandering.
Geloofwaardigheidsdilemma		
1. In hoeverre wordt geloofwaardigheid vergroot door effecten (+ en -) van een groot aantal alternatieven inzichtelijk te maken voor burgers?	Experimentele simulatie of: Veldexperiment	Draagvlak als uitkomst van intensieve communicatie
2. Wordt de geloofwaardigheid van politietoezicht vergroot door een realistische publieke weergave van kosten en opbrengsten?	Veldexperiment of scenariostudie	Verbetering publieke attitude ten aanzien van politietoezicht door grotere transparantie inzake politietoezicht
3. Kan burgerparticipatie bij politietoezicht helpen, om de geloofwaardigheid van dat toezicht te vergroten?	Waarschijnlijk niet in Nederland te onderzoeken	Draagvlak als resultante van interactief beleid van de politie-organisatie zelf
4. Kunnen principes van Duurzame Handhaving een wezenlijk verschil uitmaken voor de geloofwaardigheid van en draagvlak voor de handhaving?	Veldexperiment Apeldoorn?	Onnodig gebrek aan draagvlak voorkomen door toepassing van principes Duurzame Handhaving
Legitimiteitsdilemma		
1. Kan draagvlak worden vergroot door duidelijk zichtbaar te investeren in compenserende/mitigerende maatregelen bij controversiële projecten?	Veldexperiment	Weging en gebruik van informatie over draagvlak door beslissers
2. Hoe verandert draagvlak voor politietoezicht indien in het toezicht grotere differentiatie/selectiviteit wordt gebracht in overtredingsgrenzen en toezichtmethoden?	Scenariostudie/ conjunct meten	Beïnvloeding van draagvlak via grotere rechtvaardigheid van toezichtmethoden en -grenzen.
3. Hoe kan door communicatie draagvlak worden vergroot voor een maatregel die weliswaar aanvaard wordt als veiligheidsmaatregel, maar die in de ogen van publiek een lagere prioritering zou moeten hebben? (Fietsverlichting)	Veldexperiment	Onnodig gebrek aan draagvlak voorkomen door gerichte communicatie
4. Hoe kan of dient bestuurlijke handhaving zichzelf te legitimeren in de ogen van de burgers teneinde onnodig gebrek aan draagvlak te voorkomen?	Veldexperiment pas uit te voeren in 2003-2004	Het gaat hier om een nieuwe maatregel waarbij de mogelijkheid bestaat dat publiek draagvlak gering is of verslechtert. Dus effectief omgaan met mogelijke weerstanden uit bevolking.
Uitvoeringsdilemma		
1. Op welke wijze wordt de snelheid en kwaliteit van uitvoering van gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid bepaald door type en opzet van inspraakprocedures bij gemeenten?	Bestuurskundige empirische evaluatie	Effectief omgaan met mogelijke weerstanden onder bevolking
2. Hoe dienen bevoegdheden in een projectorganisatie ingevuld te worden om uitvoeringsproblemen te voorkomen?	Scenariostudie	Voorwaarden in de projectorganisatie als indirecte voorwaarden voor soepele uitvoering en als gevolg daarvan optimaal draagvlak
3. Wanneer de uitvoering van een project gerezen verwachtingen niet waar kan maken, hoe dient dan daarbij de communicatiestrategie te zijn?	Scenariostudie	Te verwachten negatieve ontwikkeling in draagvlak in positieve zin ombuigen
4. Welke rol kan een scenario-aanpak/visualisatie spelen om uitvoering van grootschalige projecten te vergemakkelijken?	Literatuurstudie + scenariostudie	Groter draagvlak als gevolg van beter inzicht bij bevolking in consequenties van keuzen

Tabel 3. *Mogelijkheden voor onderzoek.*

Literatuur

- Berveling, J. (1998). *Creativiteit versus representativiteit. Een onderbelicht thema in de interactieve praktijk*. Bestuurskunde, nr. 7, p. 317-322.
- Cook, T.D. en D.T. Campbell (1979). *Quasi-Experimentation. Design & Analysis Issues for Field Settings*. Rand McNally, Chicago.
- Eversdijk, J.J.C., Bos, E.K., Jessurun, M. & Vissers, J.A.M.M. (2000). *PROV 1999*. Rapport TT-00-66. Traffic Test, Veenendaal.
- Goldenbeld, Ch., Hofhuis, E.H. & Gils, G. van (1996). *Het PROV onder de loep*. R-96-60. SWOV, Leidschendam.
- Goldenbeld, Ch. (1997). *Nederlandse rapportage SARTRE 2*. R-97-26. SWOV, Leidschendam.
- Goldenbeld, C. & Vis, A.. (2001). *Afwegingen inzake bestuurlijk en publiek draagvlak bij de besluitvorming op het terrein van verkeersveiligheid; Een analyse aan de hand van de maatregelen Bromfiets op de Rijbaan en Voorrang voor Fietsers van Rechts*. R-2001-13. SWOV, Leidschendam.
- Hufen, J.A.M. (1998). *Draagvlak voor kwantitatief waterbeheer*. Bestuurskunde, nr. 6, 261-269.
- Hoff, J., van 't, Jessurun, M. & Veling, I. (1999). *Draagvlak voor SVVII-beleid. Onderzoek naar de houding van de Nederlandse bevolking ten aanzien van het verkeers- en vervoerbeleid van 1992 t/m 1999*. TT 99-33. Traffic Test, Veenendaal.
- Klein, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1998). *Tussen representatieve en directe democratie. Interactieve besluitvorming en "de politiek"*. Bestuurskunde, nr. 7, p. 302-308.
- Kruijk, M.D. de & Rekkers, P.N.M. (1998). *Stevig draagvlak voor dijken*. In: Bartels, G., Nelissen, W. & Ruelle, H. (Redactie), *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*. Kluwer BedrijfsInformatie, Utrecht.
- Meegeren, P. van, Eshuis, J. & Leeuwis, C. (2001). *Het convenant glastuinbouw en milieu: de acceptatie van het milieubeleid door de achterban*. In: *Beleidswetenschap*, 1, p. 33-52.
- Meegeren, P. van (1997). *Het bevorderen van maatschappelijke acceptatie van beleid*. *Beleidswetenschap*, 4, p. 303-319.
- Nelissen, W.J.A. & Bartels, G.C. (1998). *De transactionele overheid*. In: Bartels, G., Nelissen, W. & Ruelle, H. (Redactie), *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*. Kluwer BedrijfsInformatie, Utrecht.

Noyon, R. (1992). *Zonder auto ... kan dat? Op zoek naar autoloze huishoudens in Nederland*. Projectbureau IVVS, Regioplan, Amsterdam.

Pröpper, I.M.A.M. (1998). *Interactieve beleidsvoering*. Bestuurskunde, nr. 7, p. 292-301.

Ruelle, H. & Bartels, G.C. (1998). *Draagvlak en de wisselwerking tussen zender en ontvanger*. In: Bartels, G, Nelissen, W. & Ruelle, H. (Redactie), *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*. Kluwer BedrijfsInformatie, Utrecht.

Sammer, G. (1994). *General 30 kph speed limit in the city. The results of a model project in the city of Graz*. In: Proceedings of the Third International Conference on safety and the Environment in the 21ste Century: lessons from the past, shaping the future, Tel Aviv, Israel, November 7-10, 1994, p. 598-608.

Spapé, C.L.C.M. (1994). *Votulast: een oude wijk auto-artermer*. In: *Verkeerskunde* nr.4, p.24-28.

Steg, E.M. (1996). *Gedragsverandering ter vermindering van het auto-gebruik. Theoretische analyse en empirische studie over probleembesef, verminderingsbereidheid en beoordeling van beleidsmaatregelen*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.

Veenma, K.S. en Veling, I.H. (1998). *Communicatie Dynamische Snelheidslimieten. Advies vanuit een gedragskundig perspectief*. TT 98-99. Traffic Test, Veenendaal.

Vroom, B. de, Ent, R. van de, Goldenbeld, C. & Wittink, R.D. (1996). *Onderhandelend bestuur: een innovatieve strategie voor de ontwikkeling van automobieliteitsbeleid*. SWOV, Leidschendam.

Wiener, J.L.(1993). *What makes people sacrifice their freedom for the good of the community?* Journal of Public Policy & Marketing, 12, p. 244-251.

Wiener, J.L. & Doescher T.A.. (1994). *Cooperation and Expectations of Cooperation*, Journal of Public Policy & Marketing, 13, p. 259-270.

Bijlage 1

Achtergrondinformatie workshop 'Publiek draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid'

Datum workshop: donderdagmiddag 7 juni 2001 13:30-16:30 uur

Plaats workshop: Vergadercentrum La Vie, Lange Viestraat 351 te Utrecht
Tel. 030-2340088 E-mail: lavie@bit.nl

Vergadercentrum La Vie is gevestigd op de vierde etage van winkel en kantorencomplex 'La Vie'

Het complex ligt op loopafstand (80 meter) van Station Utrecht Centraal en heeft een parkeergarage voor ongeveer 325 auto's.

Aanwezige faciliteiten: overhead projector + tv-video

Lijst van genodigden

Voorzitter: dhr. P. Wesemann SWOV

Genodigde sprekers/referenten:

dhr. N. de Vries	Hoogleraar Universiteit Maastricht;
dhr. C. Goldenbeld	SWOV;
dhr. R. Middel	Bureau CMC;
dhr. T. Rothengatter	Hoogleraar Universiteit Groningen;
dhr. I. Veling	Directeur Bureau Traffic Test;
dhr. C. Wildervanck	Bureau Paauwen Pen Producten;
dhr. R. Wittink	Bureau IC-E;.

Verdere genodigden zijn:

Dhr. G.C. Bartels	Rijksvoorlichtingsdienst;
mevr. M.M..L. Feijen	Adviesdienst Verkeer en Vervoer;
dhr. P. Frissen	Hoogleraar Katholieke Universiteit Brabant;
mevr. N Raaijmakers	DTC/Rijksvoorlichtingsdienst;
dhr. J. Veenman	Rijksvoorlichtingsdienst;
dhr. R. Visser	Directie Voorlichting, Ministerie van Verkeer & Waterstaat);
dhr. Ch. Vlek	Hoogleraar Universiteit Groningen;
mevr. L. Steg	Sociaal Cultureel Plan Bureau;
dhr. K. Tamis	Directie Verkeersveiligheid en Infrastructuur;
dhr. W. Vlakveld	beleidsmedewerker Adviesdienst Verkeer en Vervoer;
C.M.J. van Woerkum	Hoogleraar Universiteit Wageningen.

Het onderwerp van de workshop

Publiek draagvlak voor verkeersveiligheid en maatregelen

We kunnen 'publiek draagvlak voor verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsbeleid' omschrijven als een positieve waardering van verkeersveiligheid en van maatregelen die aantoonbaar verkeersveiligheid bevorderen, die zich - onder gunstige omstandigheden - ook uit in de bereidheid, om eigen gedrag te veranderen ten behoeve van de maatregel. Een groot

publiek draagvlak voor een maatregel zou betekenen dat de maatregel breed wordt geaccepteerd, of zelfs actief wordt ondersteund. Accepteren betekent dat er op zijn minst geen pogingen worden ondernomen om via gedrag in of buiten verkeer de maatregel tegen te werken. Actieve ondersteuning kan verschillende vormen aannemen: 1. Aanpassing van het verkeersgedrag aan de nieuwe maatregel 2. Ondersteuning van de maatregel in politieke zin.

Draagvlak voor verkeersveiligheid en maatregelen kan zowel gedrag in als buiten het verkeer betreffen, en kan zowel het ontbreken van weerstand alsmede actieve ondersteuning van een maatregel betreffen. Er kan sprake zijn van een verdeeld draagvlak voor een maatregel: bijvoorbeeld een meerderheid die gunstig of neutraal denkt over een maatregel en een minderheid die erop uit is om actief verzet te plegen tegen de maatregel. Het is lastig om in zo'n situatie publiek draagvlak te kwantificeren en te zeggen: het draagvlak is 'groot' of 'klein'. Zoals uit de psychologie en sociologie bekend is, kunnen kleine, maar felle minderheden een grote impact hebben op de uiteindelijke publieke meningsvorming.

Bij op veiligheid gerichte interventies in het verkeer is er sprake van een veranderingsproces met soms een grillige dynamiek. Een zogenaamd 'groot' publiek draagvlak kan gaandeweg de looptijd van een project of maatregel afnemen. Omgekeerd kan een zogenaamd 'klein' of 'verdeeld' publiek draagvlak voldoende zijn, om een maatregel te introduceren en op termijn succesvol te doen zijn.

Korte probleemschets

In Nederland is het algemene publieke draagvlak voor verkeersveiligheid en maatregelen die aantoonbaar verkeersveiligheid bevorderen, in principe groot. Bijna alle Nederlanders vinden verkeersveiligheid een belangrijk collectief goed, en verkeersonveiligheid een belangrijk maatschappelijk probleem' dat veel aandacht van de overheid vereist. Dat neemt niet weg dat de feitelijke uitvoering of vormgeving van maatregelen kritisch wordt benaderd door het publiek, en soms veel weerstand en verzet oproept. Sommige vormen van verzet (vandalisme of aansporing daartoe; bewuste verkeersovertredingen; extreme reacties in verkeer) zijn maatschappelijk ongewenst, en moeten wellicht beschouwd worden als verzet tegen autoriteit en regels, en zijn mede daarom extra problematisch.

Focus voor de discussie over publiek draagvlak

Om de discussie over draagvlak voor verkeersveiligheidsmaatregelen een focus te geven, willen we de discussie met name richten op de brede categorie van (potentiële) snelheidsbeperkende maatregelen (toezicht, infrastructuur, snelheidsbeperkende instrumenten in het voertuig). Er is een aantal goede redenen om snelheidsgedrag en snelheidsmaatregelen centraal te stellen in de discussie:

1. Snelheidsbeperking wordt door vele verkeersveiligheidsexperts als zeer belangrijk voor verkeersveiligheid beschouwd.
2. Veel maatregelen in Nederland zijn direct of indirect gericht op snelheidsbeperking - regulering.
3. Met name ook op het terrein van snelheidsbeïnvloedende maatregelen openbaren zich problemen in termen van publiek draagvlak.

De categorie maatregelen die zich richt op snelheidsbeperking, wordt in het algemeen wel onderschreven (er is veel steun voor 'politietoezicht op rijnsnelheid', de invoering van 30 km gebieden), maar ondervindt actieve weerstand van publiek wanneer het concrete uitvoering betreft (bekend zijn de kritiek op 'flitspalen', 'verkeersdrempels').

Probleemstelling workshop

De probleemstelling voor de workshop luidt als volgt: "Ondanks een relatief groot abstract en ideëel draagvlak voor verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsmaatregelen, is er nog steeds bij een deel van het publiek gevoelsmatige en verstandelijke weerstand tegen maatregelen, met name maatregelen die erop gericht zijn snelheid te beïnvloeden. Bij een klein deel van het publiek uit deze weerstand zich in actief verzet tegen regels en autoriteit en extreem verkeersgedrag."

Een eerste verkenning van deze probleemstelling is de volgende. Als we de weerstand tegen, c.q. het ontbreken van draagvlak voor, snelheidsbeperkende maatregelen nader beschouwen, zijn er wellicht drie algemene, belangrijke redenen die hierbij een rol (kunnen) spelen:

1. Bij de invoering van infrastructurele veranderingen in hun directe woonomgeving hebben burgers de mogelijkheid om via inspraakprocedures hun invloed op de maatregel te doen gelden. Bij specifieke snelheidsbeperkende maatregelen, zoals de installatie van flitspalen, roodlichtcamera's, ontbreekt deze invloed. De politie neemt zelfstandig hierover beslissingen.
2. De relatie tussen snelheid en verkeersonveiligheid is niet of onvoldoende inzichtelijk voor burgers. Er is een kloof tussen het wetenschappelijk perspectief en het perspectief van de individuele burger.
3. De bijzondere relatie tussen eigen (snelheids)gedrag en verkeersonveiligheid is niet of onvoldoende inzichtelijk. Opnieuw geldt dat er wellicht een kloof is tussen het wetenschappelijk perspectief en het perspectief van de individuele burger.

Specifieke subvragen/subthema's voor de workshop zijn:

THEMA 1. VERKENNING/INZICHT IN DE PROBLEMATIEK

Hoe kan wetenschap en onderzoek ons helpen, om de (deels sterk gevoelsmatige) weerstanden vanuit het publiek beter te begrijpen mede met het doel, om te voorkomen dat deze weerstanden zich uiten in extreme vormen van verzet (vandalisme, extreem verkeersgedrag)?

THEMA 2. KENNISOVERDRACHT

Traditioneel wordt in voorlichting/communicatie/rijopleiding sterk ingezet op overdracht van kennis over relatie maatregel en collectief risico (bijvoorbeeld relatie tussen snelheid en ongevallen) en relatie gedrag-persoonlijk/collectief risico (bijvoorbeeld relatie eigen snelheid en ongevalsrisico/ongevalsrisico). We weten dat het wetenschappelijk perspectief (abstract/cijfermatig) en het individuele perspectief (eigen ervaring) niet goed op elkaar aansluiten. Hebben we in het verleden goed gecommuniceerd over collectieve en persoonlijke risico's? Zo nee, hoe is dat te verbeteren?

THEMA 3. NIEUWE OPLOSSINGSRICHTINGEN:

A) INVLOED/PARTICIPATIE BURGERS: Moeten we burgers meer betrekken bij en invloed geven op categorieën van maatregelen, die snelheidsbeïnvloeding betreffen? Maar hoe dan?

B) ALTERNATIEVEN VOOR/AANVULLINGEN OP KENNISOVERDRACHT: Gesteld dat het zeer moeilijk blijkt om via kennisoverdracht het wetenschappelijke perspectief en het individuele perspectief nader tot elkander te brengen, welke alternatieve mogelijkheden zijn er dan nog, om weerstanden bij burgers en weggebruikers een meer positieve uitingsvorm te geven?

In een inleidende ronde zullen enkele sprekers hun visie op één of meerdere van deze thema's neerzetten. De verschillende subvragen worden behandeld in een uitgebreide discussie na de eerste inleidende ronde, waarbij ook vragen uit het publiek gesteld kunnen worden.

De bruikbaarheid van het concept draagvlak in beleidsontwikkeling

Presentatie I. Veling

Inleiding

In het voorliggende paper wordt een beschouwing gepresenteerd over de ontwikkeling van 'het' draagvlak van het Nederlandse publiek voor het verkeersveiligheidsbeleid en over de bruikbaarheid van het concept draagvlak in de beleidsontwikkeling.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Begrip 'draagvlak'
- Ontwikkeling van persoonlijk en maatschappelijk probleembesef
- Ontwikkeling van draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid
- Wie is verantwoordelijk?

Het paper wordt afgesloten met een stelling voor de discussie.

Het begrip draagvlak

De achtergrond van de beleidsaandacht voor 'draagvlak' is de collectieve notie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dat draagvlak bij het publiek een cruciale succesfactor is in het verkeers- en vervoersbeleid. Als het publiek nieuwe maatregelen niet ziet zitten zal de besluitvorming worden bemoeilijkt. Maar ook als de maatregelen wél door de besluitvorming heen komen is draagvlak bij het publiek van belang. Veel maatregelen richten zich immers op beïnvloeding van het gedrag van personen en organisaties en een positieve grondhouding tegenover het verkeers- en vervoersbeleid is dan een belangrijke peiler in de effectiviteit van het beleid. Vanuit die gedachte worden de hoofdresultaten van het draagvlakonderzoek sinds 1992 jaarlijks opgenomen in de Beleidseffectrapportage Verkeer en Vervoer.

Het belang van draagvlak lijkt dus in de verkeers- en vervoerswereld onomstreden. Toch zien wij in de beleidsdiscussies over draagvlak en onderzoek naar draagvlak de laatste jaren een zekere kentering. De belangrijkste kritiek op het 'draagvlak-denken' is dat de overheid als hoeder van het algemeen belang geen 'koekjes moet verkopen die zoveel mogelijk mensen lekker vinden', maar soms juist maatregelen moet nemen die op maatschappelijke weerstand stuiten. De discussie over de wijze waarop een responsieve overheid zou moeten en kunnen omgaan met (onderzoek naar) de publieke opinie ten aanzien van verkeer en vervoer zullen we het komende jaar graag binnen Verkeer en Waterstaat verder willen voeren.

Wanneer (beleids)mensen wordt gevraagd wat zij onder 'draagvlak' verstaan komen zij meestal tot een definitie waarin te verwachten steun voor c.q. weerstand tegen het beleid centraal staat. Draagvlak is in dit geval een attitude ten aanzien van het beleid.

In de wijze waarop het concept 'draagvlak' in het SVVII-draagvlakonderzoek is uitgewerkt is 'draagvlak' ook een attitude. Deze attitude wordt echter niet rechtstreeks gemeten door te vragen naar bijvoorbeeld een oordeel over de maatregel, maar door via een aantal vragen erachter te komen welke 'kosten en baten' de respondenten onderscheiden aan de beleidspakketten.

In het concept zitten zowel de gepercipieerde 'maatschappelijke kosten en baten' als de 'individuele kosten en baten' opgesloten. Dus: ziet men het beleid zitten voor zichzelf én voor de maatschappij?

Het laatste (gepercipieerde maatschappelijke legitimiteit) kan gezien worden als een voorwaarde voor elk beleid en kan als zodanig ook worden geëist van beleid. Of men het beleid 'voor zichzelf ziet zitten', is ook belangrijk, maar dan als prognose van de problemen die men kan verwachten als het beleid wordt gerealiseerd en niet als voorwaarde voor het beleid.

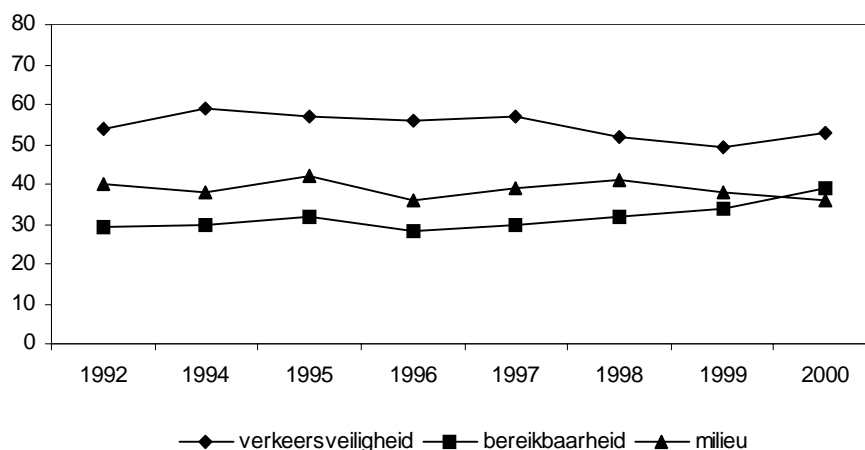
Bij de legitimiteit zou het moeten gaan om vragen als:

- Ziet de burger de problemen waarvoor het beleid een oplossing probeert te vinden überhaupt wel als belangrijke maatschappelijke problemen?
- Heeft de burger vertrouwen in de effectiviteit van het beleid?
- Vindt de burger de maatregel 'eerlijk'/'rechtvaardig' (worden sommige groepen niet onevenredig de dupe van de maatregel)?
- Gelooft de burger in de 'oprechtheid van de overheid' met de maatregel of vermoedt hij een 'verborgen agenda' (bv. 'rekeningrijden is niet bedoeld om files op te lossen, maar om geld te verdienen).

Ontwikkeling van persoonlijk en maatschappelijk probleembesef

Persoonlijk probleembesef

Uit onderzoeksgegevens van 1992 t/m 2000 blijkt dat de burger de meeste problemen ervaart op het gebied van de verkeersveiligheid (zie *Afbeelding B.1*). Persoonlijke problemen op het gebied van de bereikbaarheid en het milieu spelen minder een rol. Het persoonlijke probleembesef van bereikbaarheid ligt op hetzelfde niveau als het persoonlijke probleembesef van milieu.



Afbeelding B.1. Scores op persoonlijk probleembesef met betrekking de verkeersveiligheids-, bereikbaarheids- en milieuproblematiek, weergegeven vanaf 1992.

Het persoonlijke probleembesef met betrekking tot de verkeersveiligheid en het milieu zijn beide over de jaren heen licht aan het fluctueren. Daarentegen is het persoonlijke probleembesef van de bereikbaarheid geleidelijk aan het toenemen.

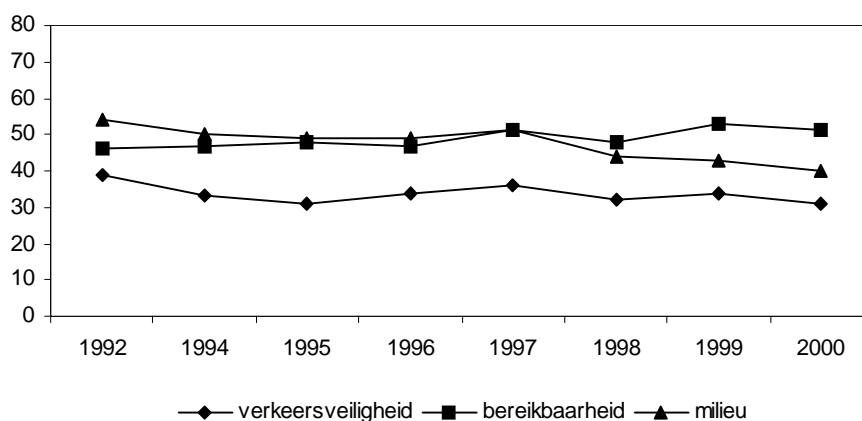
Inzoomend op de persoonlijke ervaringen met verkeersveiligheid wordt duidelijk dat 58% van de respondenten in het verleden zelf een verkeersongeval heeft gehad. Daarnaast heeft 60% een gezinslid dat in het verleden een verkeersongeval heeft gehad. Tweederde van de respondenten voelt zich soms of regelmatig onveilig op de fiets. Daarentegen voelt 57% zich onveilig indien men als voetganger aan het verkeer deelneemt. De auto neemt een middenpositie in: 62% van de respondenten voelt zich in de auto onveilig.

Autosnelwegen worden als het minst onveilig gepercipieerd: 26% van de respondenten vindt het op deze wegen onveilig (een perceptie die overigens overeenkomt met de feitelijke situatie). De verkeersonveiligheid op andere wegen buiten de bebouwde kom wordt door 30% gezien als een onacceptabel of onhoudbaar probleem. Het slechtst komen de wegen binnen de bebouwde kom ervan af: 40% van de respondenten ziet hier problemen op het gebied van de verkeersveiligheid.

Dit jaar zijn twee nieuwe situaties voorgelegd die niet zozeer met de verkeersveiligheid, maar eerder met sociale veiligheid te maken hebben. Het betreft agressie in het openbaar vervoer en agressie op de weg. Van de respondenten vindt 84% de agressie in het openbaar vervoer onacceptabel of onhoudbaar. Agressie op de weg wordt door 79% problematisch gevonden. Agressie in het verkeer is dus duidelijk een probleem dat de burger op dit moment zorgen baart.

Maatschappelijk probleembesef

In vergelijking met de persoonlijke problemen die burgers ervaren op het gebied van verkeersveiligheid, bereikbaarheid en milieu komt bij het maatschappelijke probleembesef een volstrekt ander beeld naar voren. Het blijkt dat de problemen op het gebied van de verkeersveiligheid als minder ernstig voor de maatschappij worden ervaren dan de problemen op het gebied van de bereikbaarheid en het milieu (zie *Afbeelding B.2.*).



Afbeelding B.2. Scores op maatschappelijk probleembesef met betrekking de verkeersveiligheids-, bereikbaarheids- en milieuproblematiek, weergegeven vanaf 1992.

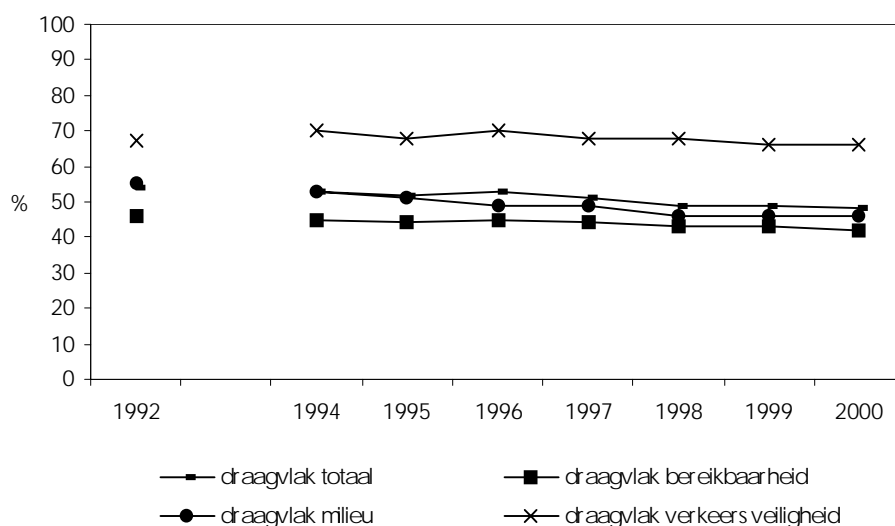
Over de jaren heen is de ingeschatte ernst van de bereikbaarheidsproblemen en de verkeersveiligheidsproblemen licht aan het fluctueren. Niettemin is de ingeschatte ernst van de verkeersgerelateerde milieuproblemen over de jaren heen geleidelijk aan het afnemen. De bezorgdheid over de door verkeer veroorzaakte milieuproblemen die een tijdlang heeft gespeeld is dus minder aan het worden.

Wanneer we kijken naar de eventuele leeftijdsafhankelijkheid van het probleembesef dan blijkt dat de groep van 25 jaar en jonger niet verschilt van de groep van 26 jaar en ouder in de ingeschatte ernst voor de maatschappij van problemen op het gebied van de verkeersveiligheid, bereikbaarheid en milieu.

Draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid

In *Afbeelding B.3.* wordt aangegeven of en in hoeverre de Nederlandse bevolking het verkeersveiligheidsbeleid meer of minder accepteert dan het overige verkeers- en vervoersbeleid.

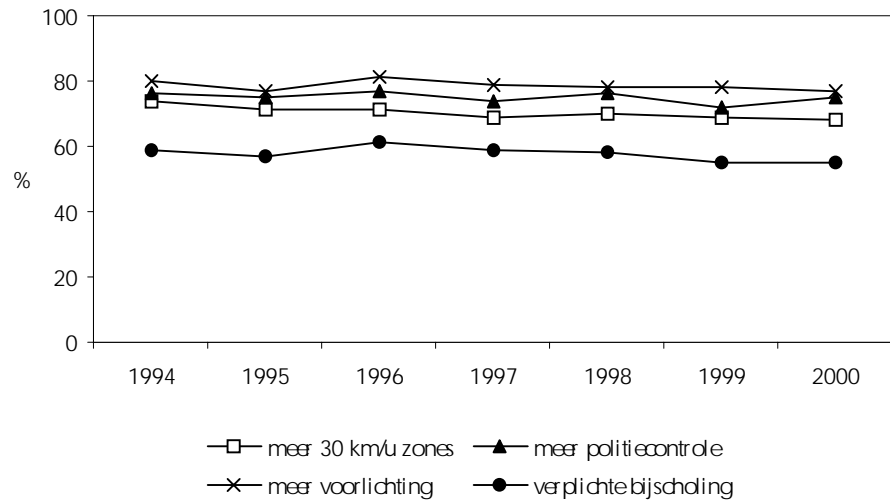
Uit de gegevens blijkt dat verkeersveiligheidsbeleid op verreweg de meeste draagvlak kan rekenen, beduidend meer dan het bereikbaarheids- en het verkeersmilieubeleid.



Afbeelding B.3. Percentage respondenten dat een bepaald maatregelenpakket accepteert, weergegeven vanaf 1992.

In *Afbeelding B.4.* wordt de ontwikkeling van het draagvlak voor vier specifieke verkeersveiligheidsmaatregelen vanaf 1994 weergegeven. De afbeelding toont aan dat de verkeersveiligheidsmaatregelen op een redelijke tot grote steun kunnen rekenen van de bevolking. Tot de voorlegde maatregelen behoren dan ook geen prijsmaatregelen, maar restrictieve en faciliterende maatregelen. Dit, in combinatie met persoonlijke problemen op het gebied van de verkeersveiligheid, verklaart waarom de burgers de verkeersveiligheidsaanpak een warmer hart toedragen dan de maatregelen op het gebied van de bereikbaarheid.

Verder blijkt dat over de jaren heen het draagvlak voor de afzonderlijke maatregelen op een vrijwel constant niveau blijft.



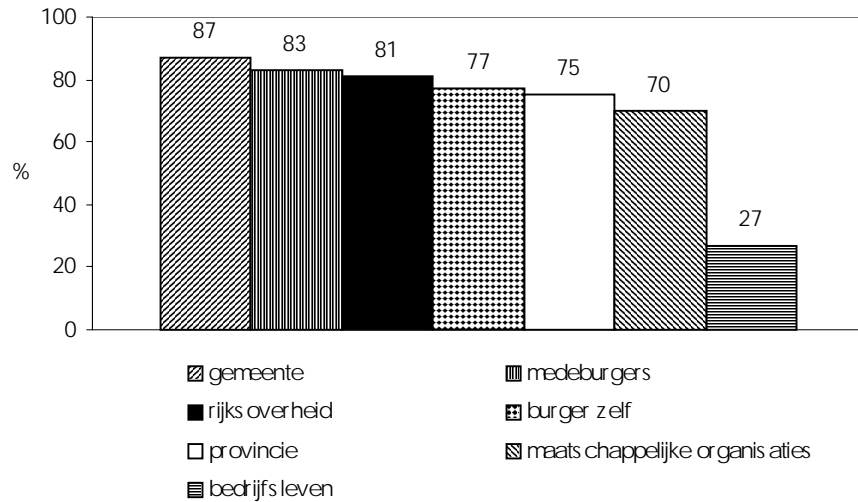
Afbeelding B.4. *Percentage respondenten dat de onderstaande verkeersveiligheidsmaatregelen accepteert, van 1994 t/m 2000.*

Ook relatief 'dure' Duurzaam Veilig- maatregelen (veelal infrastructureel van aard) kunnen op veel draagvlak rekenen: 74% van het publiek is voor 'een betere bescherming van voetgangers en fietsers tegen autoverkeer, bijvoorbeeld door fiets- en voetpaden te scheiden van de rest van de weg', zelfs als dit een kostbare zaak is (wat expliciet in de enquête als kanttekening is aangegeven).

Wie is verantwoordelijk?

In het uitgevoerde draagvlakonderzoek is ook geïnformeerd welke instanties of personen volgens de respondent actief zouden moeten meehelpen bij het oplossen van de verkeersveiligheidsproblemen. *Afbeelding B.5.* laat de reactie op deze vraag zien.

De gemeente staat bovenaan het rijtje van personen en instanties waarvan men een inspanning verwacht. Opvallend is dat de provincie, een centrale actor in het verkeersveiligheidsbeleid, niet als zodanig door het publiek herkend wordt. De Rijksoverheid wordt bijvoorbeeld door meer mensen een verantwoordelijkheid toegedicht dan de provincie. De decentralisatie die in het verkeersveiligheidsbeleid is doorgevoerd lijkt met andere woorden nog niet helemaal doorgedrongen bij het publiek. Het nauwer betrekken van het bedrijfsleven bij de verkeersveiligheidsproblematiek ligt voor de burger niet erg voor de hand.



Afbeelding B.5. Percentage personen in 2000 dat van de onderstaande instanties of personen een actieve bijdrage verwacht bij het oplossen van verkeersveiligheidsproblemen.

Conclusies en stellingen

Bij draagvlak moet onderscheid worden gemaakt tussen:

- gepercipieerde maatschappelijke legitimiteit voor het beleid (moet als eis worden gesteld aan alle beleid en moet om die reden voortdurend worden gemonitord)
- persoonlijke acceptatie van het beleid, nodig voor gedragsbeïnvloeding (moet vooraf worden gemeten om de beleidsmarketing en de handhaving daarop te kunnen afstemmen)

De volgende conclusies kunnen geformuleerd worden:

1. Acceptatie van vv-beleid is geen probleem, normvolgend gedrag wel
2. Dat ligt aan het feit dat gedrag nauwelijks gestuurd wordt door beleidsacceptatie
3. Gedrag wordt gestuurd door triggers voor gewoonten, affecten en efficiency

Stellingen

4. Acceptatie van beleid is een epi-fenomeen en geen oorzaak van gewenst gedrag
5. Daarom leidt grotere acceptatie ook niet tot beter normvolgend gedrag
6. Voor beter normvolgend gedrag moet je de triggers voor gewoonten, affecten en efficiëntie op operationeel gedragsniveau beïnvloeden

Presentatie R. Wittink

Probleemverkenning

Uit de Europese enquête onder automobilisten SARTRE bleek dat 80% van de automobilisten te hoge snelheid een risicofactor vinden. Alleen rijden onder invloed wordt nog vaker genoemd.

Meer dan 80% vindt dat andere automobilisten snelheidsovertredingen maken. De meerderheid vindt dat zij even snel rijden als anderen en het aantal dat zegt harder te gaan dan anderen is even groot als het aantal dat zegt langzamer te gaan. Men rapporteert meer eigen overtredingen naarmate de snelheidslimiet van de weg hoger is en vindt ook vaker dat de limiet verhoogd moet worden naarmate de weg van een hogere orde is. Een kleine meerderheid is voorstander van snelheidsbegrenzers.

Hieruit kun je concluderen dat er onmiskenbaar draagvlak voor snelheidsbeleid is, maar minder buiten de bebouwde kom dan binnen de bebouwde kom. Een tweede conclusie is dat het snelheidsgedrag in belangrijke mate bepaald wordt door navolging van anderen.

Interessant en een onderwerp voor verdieping is de steun voor snelheidsbegrenzers. In hoeverre wordt die steun ingegeven door pragmatische overwegingen: het voorkomen van ongewilde overtredingen, op gemak rijden? In hoeverre speelt een rol dat men het sociale gedrag beter gecontroleerd wil zien?

Kennisoverdracht

Ik plaats een kanttekening bij het primaat op kennisoverdracht. Gedragsaanpassing vindt vaker op een directe manier plaats, door uitlokking, waarbij kennisoverdracht een rol krijgt ter bestendinging, zo leert de sociale marketing. Mensen beseffen de gevaren van snelheid wel, maar hebben een manier gevonden om er mee om te gaan. Kennisoverdracht komt dus niet aan. Weggebruikers voelen zich wel aangesproken op hun gedrag, ze verschuilen zich achter anderen of ze vinden dat de limieten met enige flexibiliteit mogen worden toegepast.

Dat mensen hun gedrag gingen aanpassen voor het milieu had vooral te maken met faciliteiten, zoals de glasbak. Men wilde iets voor het milieu doen, maar het moest wel gemakkelijk worden gemaakt. Intussen heeft milieu aan directe betekenis voor het handelen ingeboet, mensen laten zich minder door milieu en andere sociale overwegingen leiden dan door pragmatische overwegingen: het moet gemakkelijk, efficiënt en comfortabel zijn om iets te doen. "en we doen het ook voor het milieu, ja, we doen het ook voor het milieu...", dat is dan mooi meegenomen.

Nieuwe oplossingsrichtingen

Implicatie voor bijv. promotie van cruise control. Het gaat hierbij om het faciliteren en om informatieoverdracht - en niet zozeer kennisoverdracht. Wellicht zijn beloningssystemen nodig om cruise control te promoten en voordelen te laten ervaren en bezwaren weg te nemen. Cruise control

voorkomt overtredingen die je zelf niet wilt, het rijdt meer ontspannen. Een snelheidsregelaar belemmert intussen niet je vrijheid om van gedrag te veranderen. Je hebt er vooral wat aan wanneer je niet veel hoeft te passeren, dus bij vrije keuzes, wanneer je juist de neiging hebt er een snelheidsschepje bovenop te doen. Gebruik zal zich vooral beperken tot autosnelwegen. Daarbuiten is voortdurend snelheidsaanpassing nodig.

Ik beveel aan om uitwerking te geven in een overleg (leve het poldermodel) tussen overheid, transportbedrijfsleven en belangenorganisaties, om een goed marketingbeleid te ontwikkelen. Dit moet ondersteund worden door marketing-onderzoek, om de positieve en negatieve gevoelige punten er uit te halen en de beste lijn voor innovatie te leren kennen.

Tweede voorbeeld: Als het zo is dat bij een homogener snelheidsgedrag de kans op filevorming afneemt, dan is er eigen belang om je snelheid aan te passen. Ook hiervoor is informatie-overdracht nodig, zelfs het primaire instrument, maar het gaat er hier niet om mensen te overtuigen van de noodzaak van iets maar om hen te overtuigen dat zij het voor zichzelf efficiënter maken. Hier komt wellicht het sociale dilemma als valkuil: de winst voor de één levert een verlies op voor degenen achter hem. De a-sociale kant van hard rijden wordt dan manifester. Hier moet je dan ook een antwoord op hebben in een samenleving die steeds individualistischer is geworden. Aardig onderwerp lijkt me voor focusgroepen van automobilisten om te zien of informatie inderdaad aankomt.

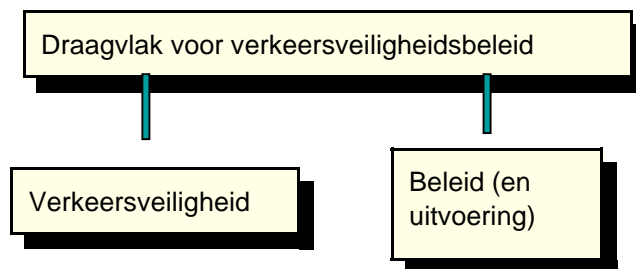
Beperkingen

De beperking in mijn benadering geldt met name de eenzijdige focus op snelwegen. Hier is echter wel het meest verzet tegen de limieten. Op het onderliggende wegennet heb je toch vooral de duurzame infrastructurele maatregelen nodig. Daar is de verscheidenheid aan situaties zo groot, dat mensen uit de omgeving moeten afleiden wat een beheerste snelheid is.

Presentatie C. Wildervanck

Inleiding

Voorgesteld wordt om als het gaat om draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid, dat begrip te splitsen in verkeersveiligheid en beleid (en uitvoering):



Het draagvlak voor verkeersveiligheid is tamelijk groot (zie bijdrage Veling). Het probleem zit hem in het beleid en vooral in de concrete uitvoering daarvan: in de handhaving en wat daaromheen zit. Voor de plaatsbepaling van dat probleem maken we gebruik van concepten uit de overheidsmarketing:

Overheidsmarketing

De 6 P's van overheidsmarketing (Buurma, 1996):

1. Product: beleidsinstrumenten, bv limiet + handhaving
2. Promotie: de boodschap / communicatie
3. Plaats, bv borden moeten goed zichtbaar zijn
1 t/m 3 bepalen de kwaliteit van het aanbod; daar tegenover staat:
4. Prijs die je moet betalen om het product te kopen, bv je gedragen conform de regel (niet de bekeuring als je je niet conform gedraagt; die komt bij 6)

Extra bij dienstverlening:

5. Persoonlijke behandeling (klantgericht; dat is wat anders dan kruiperig: lik-op-stuk is buitengewoon klantgericht!)

Extra bij 'niet afnemen' verplicht overheidsproduct (cq overtreding regel):

6. Pak-/strafkans bij niet-afnemen van het verplichte product; hier komen onder andere de objectieve en subjectieve pakkans om de hoek kijken.

We gaan nader in op de Promotie, op de boodschap, en duiken daartoe in de geschiedenis.

Geschiedenis handhavingsbeleid

- 1988: Korthals Altes dreigt met 'draconische straffen' voor overtreders van de nieuwe limiet.
- 1991: de 300.000 van Hirsch Balin: méér bekeuringen
- 1993 (mei): Leidraad Verkeershandhaving (OM): verkeersveiligheid staat centraal, geen normhandhaving meer (anders gezegd: verkeersveiligheid is de norm)

- 1993 (sept.): meer geld uit bekeuringen nodig voor opheffen cellentekort: de actie 'adopteer een cel, rij te snel'.
- 1999: grootschalige regionale snelheidshandhavingsprojecten met voor sommigen het aurum 'geldklopperij', wat zou worden versterkt door bekeuren op marginale overtredingen.

De boodschap achter de handhaving van snelheidslimieten is het afgelopen decennium dus weinig consistent geweest, en lang niet altijd gericht op het verbeteren van de verkeersveiligheid. Zie daarnaast de 'Considerans' van Herweijer, Otte & Rothengatter (2000): hoe geloofwaardig is (het beleid van) een overheid die verkeersovertredingen bagatelliseert door ze administratief en geautomatiseerd af te handelen.

Draagvlak voor handhaving

Wat moet de boodschap dan wel zijn? Je kunt kennelijk controleren met als motief:

- geldklopperij;
- normhandhaving (geen gedonder, mensen moeten zich aan de regels te houden);

en/of

- verkeersveiligheid (Leidraad OM, Considerans).

Alleen het laatste kan rekenen op enig draagvlak.

Dat vergt nogal wat, bijvoorbeeld:

- (geen repressie maar) preventie, en dus:
- de te handhaven (maat)regel moet logisch en duidelijk zijn en dus moet de infrastructuur niet tot het ongewenste gedrag leiden (Duurzaam Veilig!). (Blijkens de PROV-enquête kan echter slechts 45% van de respondenten uit de infrastructuur opmaken hoe hard je mag);
- niet controleren op nachtelijke snelwegen;
- controleren op wegvakken/locaties waar snelheid evident tot veel ongevallen leidt (en dus op provinciale wegen en op gevaarlijke kruisingen binnen de kom controleren en dus eigenlijk helemaal niet op snelwegen);
- niet op marginale limiet-overschrijdingen bekeuren.

En dat alles moet ook nog eens duidelijk worden gemaakt aan de doelgroep(en), waaronder de intermediairs-communicatie.

Communicatie

Intermediairs

'Functionele' intermediairs (OM en vooral politie) zijn erg belangrijk

- als uitvoerder van het beleid;
- als 'overtuiger' van de weggebruikers.

Daarnaast zijn er de 'gewone' intermediairs: de media, die maar al te graag 'boze' geruchten oppikken.

Doe iets met signalen

Er is in het beeld rond de huidige handhavingsaanpak het nodige mis:

- het hardnekkige idee (terecht of niet) dat de huidige snelheidsprojecten vooral zijn bedoeld om geld in 't laatje te krijgen;
- de wrevel over bekeuringen voor (al dan niet vermeend) marginale snelheidsovertredingen (waar het OM communicatief gezien niet erg adequaat mee omgaat),

- symptomen zoals de Amsterdamse korpschef die achterlichtjes niet meer belangrijk vindt; politie die veelvuldig dezelfde ideeën koestert over de regionale snelheidshandhavingsprojecten als de burger.

Do's:

consistentie Product - Promotie:

- controles uitsluitend voor verkeersveiligheid, c.q. op door snelheid onveilig gebleken wegen/kruisingen.

Don'ts:

- tegengestelde meningen bij overheid, OM en politie;
- 'marginale' bekeuringen, respectievelijk: duidelijk maken hoe het zit met de correctiemarge;
- op andere manieren je geloofwaardigheid omlaaghalen (bagatelliseren, automatiseren);
- onjuiste informatie (zoals overdreven pakkans, draconische straffen).

Conclusies

1. Het probleem zit niet in het draagvlak voor verkeersveiligheid maar in draagvlak voor de uitvoering van het beleid.
2. Maatregelen moeten geloofwaardig zijn.
3. Geen ruis, vooral niet vanuit OM en politie.
4. Dan is communicatie zinvol om probleem, bedoeling en effect duidelijk te maken.

Referenties

Buurma, H., Overheidsmarketing. Lemma, Utrecht, 1996.

Eversdijk, J.J.C., Bos, E.K., Jessurun, M. & Vissers, J.A.M.M., Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid 1999. Traffic Test, Veenendaal, 2000.

Herweijer, M., Otte, R. & Rothengatter, T., Considerans bij het onderzoek naar de 'kansen en risico's van bestuurlijke verkeershandhaving'. RUG, Groningen, 2000.

OM, Strafrecht met beleid, beleidsplan Openbaar Ministerie, Leidraad voor de Verkeershandhaving. OM, Den Haag.

Presentatie C. Goldenbeld

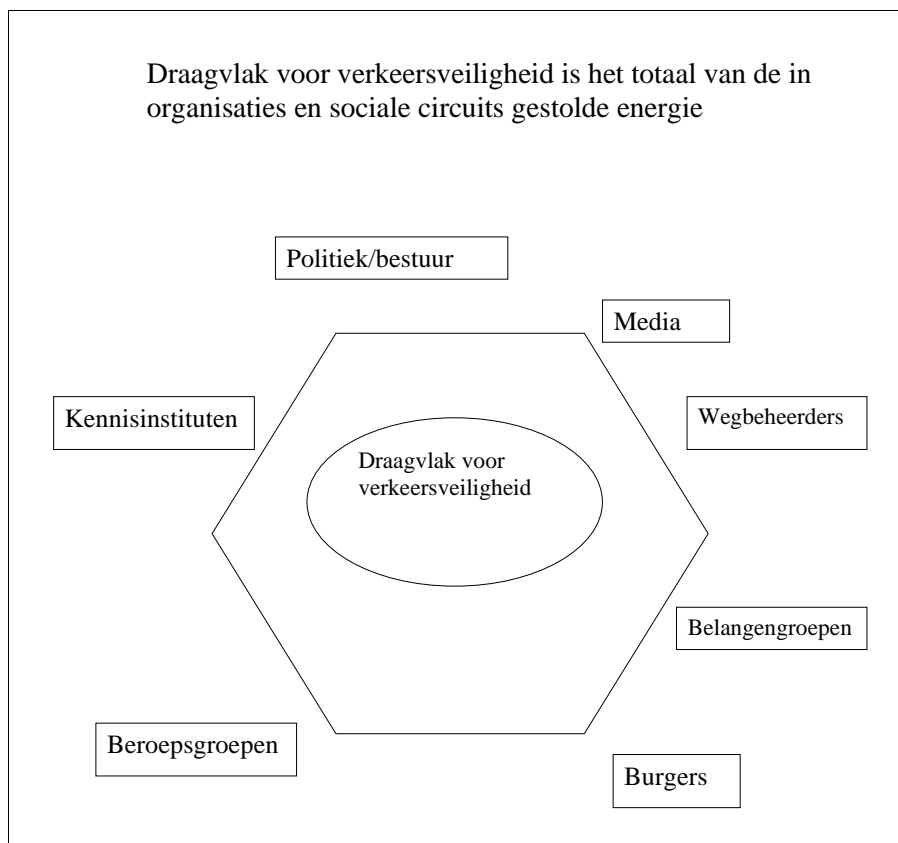
Inleiding

Ik complimenteer de voorgaande sprekers met hun concrete, heldere verhalen ten aanzien van publiek draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid. Mijn eigen verhaal is van meer zweverige aard. Met de begrippen 'Publiek draagvlak voor verkeersveiligheid' zijn drie relatief abstracte begrippen op een rij gezet. Publiek is in feite de hele maatschappij, noem maar op: automobilisten, politici, onderzoekers, jeugd. Draagvlak kan betrekking hebben op meningen, gevoelens en gedrag. Verkeersveiligheid is een collectief goed zoals ook milieu, openbare veiligheid collectieve goederen zijn.

De heer Veling heeft op een heldere manier het begrip publiek draagvlak ontleed in voor beleid en onderzoek relevante aspecten. In dat verband is het misschien niet zo erg als ik een wat andere richting kies en in mijn presentatie de term bewust breed houdt, en enkele exploratieve verkenningen te doen en zo te bezien waar we uitkomen. De presentatie is dan ook eerder te zien als een persoonlijke overdenking dan een wetenschappelijke analyse.

Ik zie draagvlak voor verkeersveiligheid als de totale activiteit/inspanning die de ronde doet in het veld dat zich bezighoudt met verkeersveiligheid.

Dat verkeersveiligheidsveld bestaat dan uit verschillende delen die gezamenlijk het publieke debat over verkeersveiligheid. Publiek draagvlak voor verkeersveiligheid is dan geen constante, maar een wat wisselend 'inspanningsniveau'. Of in iets andere woorden: "Draagvlak voor verkeersveiligheid is het totaal van de in organisaties en sociale circuits gestolde en (soms hevig) vrijkomende energie." Er wordt veel gesproken over de relatie tussen burger en overheid, maar ik wil graag de nadruk mede leggen op het grote middenveld van intermediairs, die zowel naar de burger toe als naar de overheid toe de beeldvorming sterk mee bepalen.



Afbeelding B.6. *Organisaties en groepen die het draagvlak voor verkeersveiligheid als motor 'draaiende' houden.*

Beleving van verkeersonveiligheid en van ramp

Een manier om het probleembesef ten aanzien van verkeersonveiligheid in te schatten is door expliciet een vergelijking te trekken met de maatschappelijke, collectieve beleving van een ramp. Deze vergelijking dringt zich ook op omdat ze vaak gebezigd wordt door verschillende sprekers die willen wijzen op de ernst van de problematiek. Er wordt dan bijvoorbeeld gezegd dat verkeersonveiligheid te vergelijken is met de watersnoodramp in 1954.

Ik heb geprobeerd een aantal elementen van de collectieve beleving inzake een ramp en die van verkeersonveiligheid op een rij te zetten. Ik kom dan tot de conclusie dat het gevoel van onbehagen dat speelt bij een ramp door een aantal factoren (onschuldigen/onverwacht/had voorkomen moeten worden) vele malen groter is dan het gevoel van onbehagen bij verkeersonveiligheid (verwacht, 'eigen schuld, dikke bult', economisch bijverschijnsel). Aan de ene kant is er dus wel een persoonlijk probleembesef van mensen ten aanzien van verkeersonveiligheid; aan de andere kant proberen ze dat probleembesef en het resulterend gevoel van onbehagen ook op te lossen door redeneringen, dat automobilisten vaak zelf blaam treft voor ongevallen. Dat is een psychologisch verdedigingsmechanisme dat ervoor zorgt dat men met enig vertrouwen weer aan de volgende rit kan beginnen.

Ramp	Verkeersonveiligheid
Veel doden/gewonden op één plek/tijdstip	Doden/gewonden verdeeld over plekken en tijdstippen
Onverwacht	Verwacht
Onschuldigen	Deels schuldigen
Had voorkomen kunnen/moeten worden	De prijs die we betalen voor onze mobiliteit
Veel aandacht voor wat er precies gebeurd is	Kale statistieken

Tabel B.1. *Vergelijking van elementen die collectieve beeldvorming inzake ramp en verkeersonveiligheid mede bepalen.*

Idealisme ten aanzien van veilig verkeer en milieu

Een andere vergelijking die gemaakt kan worden ten aanzien van de collectieve beleving van verkeersonveiligheid is die tussen het idealisme ten aanzien van een schoon milieu en die ten aanzien van verkeersonveiligheid. In *Tabel B.2.* heb ik een aantal elementen genoemd die het gezamenlijk draagvlak voor schoon milieu en die van veilig verkeer mede bepalen. De volgende vergelijking berust op een persoonlijke analyse en dus eventueel persoonlijke vooroordelen.

Collectief goed: Schoon milieu	Collectief goed: Veilig verkeer
Collectieve dreiging (gat in de ozonlaag, smelten van de poolkap)	Statistisch/economisch fenomeen: aantal doden en gewonden per jaar
Toekomstoriëntatie: wat er in de toekomst kan gebeuren	Verledenoriëntatie: de ongevallen die afgelopen weekend/jaar zijn gebeurd
Aanwezigheid van belangen- en actiegroepen	Geen echte actiegroepen (meer)
Profileringspunt politieke partijen	?
Samenwerking belangen- actiegroepen	?
Noodzaak van het maken van keuzes	?
Persoonlijke identiteit	?

Tabel B.2.. *Elementen die beeldvorming en idealisme inzake schoon milieu en verkeersveiligheid bepalen.*

Ik vind dat het 'draagvlak' (dat wil zeggen het op idealisme gebaseerde inspanningsniveau inzake schoon milieu) er op dit moment wat beter voorstaat dan verkeersonveiligheid. Er zijn mensen die bereid zijn voor schoon milieu nog actie te ondernemen (de actiegroepen zoals Green Peace); bij verkeersonveiligheid is dit radicale element op de achtergrond geraakt (de actiegroep 'Stop de Kindermoord' is eerst onradicaliseert in 'Stichting Kinderen Voorrang' en recent opgenomen in het collectief met de neutrale naam '3VO').

Ik heb verder de indruk dat op het milieuterrein de oriëntatie sterk op de toekomst is gericht (als we nu niet iets doen, dan zitten we in de toekomst met onleefbaar milieu). Bij verkeersveiligheid zijn we naar mijn mening sterker gericht op het verleden: de ongevallen van afgelopen weekend of jaar. We hebben niet een aansprekend toekomstbeeld wat we naar de burger toe communiceren: minder doden en gewonden is een cliché met weinig zeggingskracht.

Het Zweedse vision zero is misschien wel een spelletje bluffpoker, maar er gaat in ieder geval een duidelijke boodschap vanuit naar de burger toe: we streven naar 0 ongevallen omdat elk ongeval in principe voorkomen kan worden. Dit is een idealistische norm die burgers wellicht toch erg zou kunnen aanspreken.

Verder is het zo dat politieke partijen zich profileren op het terrein van milieu en dat verschillende belangengroepen op het terrein van milieu strategische coalities met elkaar aangaan om gezamenlijke doelen te bereiken. Dat laatste mis ik bij de verschillende groeperingen die zich bewegen op het terrein van verkeersveiligheid. ANWB, 3VO, enfb, KNMV, SWOV, OM etc. etc. komen elkaar vaak tegen in overleg, maar overleggen is wat anders dan een strategische coalities aangaan. Je sterk maken voor een gezamenlijk doel dat uitstijgt boven de eigen organisatie is ook een aspect van de energie die ik draagvlak noem, en wat dat betreft functioneert het verkeersveiligheidsveld als geheel zwak.

Tenslotte slaagt het veld inzake een schoon milieu erin om mensen te voorzien van gemakkelijke keuzes (groene stroom versus gewone stroom; groene producten versus gewone producten), waaraan mensen ook nog een zekere persoonlijke identiteit kunnen ontleen. Ook wat dat betreft zou het veld van verkeersveiligheid bij zichzelf te rade moeten gaan of ook op het terrein van verkeersveiligheid dit soort keuzes niet meer te bevorderen is. Wat dit betreft kan ik mij goed vinden in het verhaal van de heer Wittink.

Stellingen

Ik sluit af met de volgende stellingen (persoonlijk en deels chargerend):

- In mijn verhaal beschouw ik het verkeersveiligheidsveld als geheel met de verschillende kennis/belangen en beroepsgroepen als continu draaiende 'motor' van het draagvlak. Het verkeersveiligheidsveld zou zich eens een kritische spiegel moeten voorhouden, en moeten afvragen of de tijd niet gekomen is voor meer samenwerking en strategische coalities, om gezamenlijke doelen te bereiken. Daarbij zouden andere velden als voorbeeld kunnen dienen (waarmee niet gezegd is dat die velden succesvoller of zouden zijn).
- Maatschappelijk en persoonlijk probleembesef inzake verkeersonveiligheid zijn beslist aanwezig, maar de andere kant van de medaille is dat verkeersonveiligheid door politiek, wetenschap en publiek ook wordt 'ontproblematiseerd'. De wetenschap doet dat door met formules te komen dat risico afgeleide is van expositie, de politiek doet het door gebrek aan stellingname en ambitieniveau, de burger doet het door de schuld van ongevallen te zoeken bij fouten van anderen (die men zelf niet zal begaan).

Inleiding R. Middel

De heer Middel geeft na afloop van de presentaties een beschouwing die dient als start voor de discussie. De heer Middel plaatst aan het begin van zijn beschouwing een algemene opmerking bij het begrip draagvlak. Hij heeft verschillende bijeenkomsten bijgewoond waar het begrip draagvlak centraal stond. Zijn idee is dat het gebruik van het begrip over het algemeen weinig oplevert en dat het vooral een begrip is dat in de politiek veel wordt gebruikt.

Vaak zijn er twee veronderstellingen van de politicus die spreekt over draagvlak:

1. het draagvlak voor x ontbreekt;
2. het draagvlak voor x zou er wel moeten zijn.

In de meeste gevallen zijn beide veronderstellingen aanvechtbaar. Waaruit zou dan blijken dat draagvlak ontbreekt? En belangrijker nog: waarom zou dat draagvlak dan beslist zo nodig zijn. Bij het spreken over draagvlak is het van groot belang om zo concreet mogelijk aan te geven: over welk onderwerp gaat en over wie spreken we nu eigenlijk. En dan is het mogelijk om draagvlak als een instrumentele variabele eventueel in een onderzoek te betrekken. Algemene betogen over draagvlak hebben weinig zin.

Het probleem beperkt zich niet tot de verkeersveiligheid. Het is nuttig om het probleem met enige afstand te bekijken en te vergelijken met dezelfde problematiek op andere gebieden (milieu, rampenbestrijding, belastingdienst).

De heer Middel vraagt zich af of verkeersveiligheid wel een goede kapstok is om mensen te bereiken of aan te spreken op hun gedrag. Misschien moeten we nadenken over een andere manier, om bepaalde problemen te labelen. Het begrip verkeersonveiligheid heeft communicatief beschouwd wel wat nadelen. Misschien moet je spreken over een nieuw breder onderwerp waarvan verkeersveiligheid dan weer een component is.

De heer Middel wijst ook op het belang van merken; er wordt tegenwoordig zeer veel aandacht besteed aan de wenselijke lading van een merk. Wat dat betreft kan het ook geen kwaad als de verkeersveiligheidswereld inderdaad eens buiten het eigen veld kijkt en een vergelijking wordt getrokken met de activiteiten en knowhow op andere maatschappelijke terreinen. Naast dat het nuttig is om de problematiek via de beleidsmarketing te bekijken zou het ook nuttig kunnen zijn om de problematiek van de kant van de merkenbeleidsfilosofie te bekijken.

Verslag van de discussie

De weergave van de discussie in deze paragraaf is een samenvatting van de belangrijkste punten waarin deels is afgeweken van de volgorde van de discussie. De discussie ontwikkelde zich langs twee hoofdlijnen:

- de relatie tussen (publiek) draagvlak en gedragsverandering;
- de relatie tussen (publiek) draagvlak en besluitvorming.

De belangrijkste conclusies en suggesties voor eventueel onderzoek worden op een rij gezet .

Draagvlak en gedragsverandering

De heer Veling benadrukt dat het begrip publiek draagvlak zeer weinig bijdraagt aan ons begrip van gedrag en gedragsverandering. Aan beleid mag de eis worden gesteld dat het zich legitimeert richting burger. In dat opzicht kan een meting van draagvlak relevant zijn.

De heer Wildervanck meent dat bij het communiceren met het publiek om medewerking aan maatregel te verkrijgen, vaak niet het doel of het principe van de maatregel kritische vragen oproept, maar wel de uitvoering van de maatregel.

De vraag rijst wat het nut is van campagnes ter vergroting van publiek draagvlak voor maatregelen. De heer Veling meent dat campagnes ter vergroting van draagvlak weinig of niets zullen bijdragen aan gedragsverandering, maar wel kunnen dienen tot bevestiging van gedrag of tot gedragsbehoud.

Dit roept de vraag op of het voor een goede uitwerking van gedragsvoorschriften überhaupt wel nodig is dat mensen het eens zijn met die voorschriften? Hierop worden verschillende reacties gegeven:.

- Mensen moeten wel weten wat de regels inhouden maar dat is om allerlei andere redenen ook al nodig; dat stelt eisen aan de begrijpelijkheid van de regels zelf en de helderheid en samenhang van de publieksvoorlichting daarover.
- Het (tactische en operationele) gedrag van weggebruikers in het verkeer wordt bijna altijd door heel andere factoren bepaald dan door overheidsregels sec, we krijgen dan te maken met zaken als invloed van weg-omgeving, straffen, belonen, sociale druk, gewoonten, etc. Alleen voor beredeneerd gedrag ligt dat anders maar dat speelt bij verkeersdeelname vaak geen rol (bv bij aanschaf en onderhoud van een voertuig zeker als dat door een organisatie (werkgever) gebeurt, bij ritplanning). Afhankelijk van het onderwerp, kan het heel moeilijk zijn om bestaande gedragspatronen van mensen te veranderen; soms is een complete cultuuromslag nodig.
- Als mensen het gewenste verkeersgedrag vertonen, zullen ze het vervolgens ook eens zijn met het voorschrift (ter voorkoming van cognitieve dissonantie).
- Als mensen voor het eerst het gewenste gedrag gaan vertonen, is het wel belangrijk dat dit bevestigd wordt door de overheid zodat het proces van gewoontevorming zijn beslag kan krijgen; hierbij kan publieksvoorlichting , onder andere over de geldende voorschriften, een rol spelen.

De heer Tamis vindt bevestiging van gedrag en gedragsbehoud op zich voldoende belangrijke motieven om toch campagne te voeren.

De heer Wittink vindt gedragsbehoud op een terrein als gordelgebruik minder belangrijk. Hij wijst erop dat bij gordelgebruik een dusdanige gewoontevorming optreedt dat gedragsbehoud ook zonder campagnes wel gegarandeerd lijkt. Maar campagnes kunnen wel mensen die nu eens niet en dan weer wel het gewenste gedrag vertonen, over de drempel heen

trekken om meer consistent het gedrag te vertonen. Dat wordt nu met gedragsbehoud bedoeld volgens de heer Tamis. De heer Tamis wijst erop dat een *draaggolfcampagne* op het terrein van milieu ook als voorwaarde scheppende maatregel heeft gefunctioneerd: de spaar stroomactie, glasbak, convenanten tussen overheid en bedrijfsleven zijn mede hierdoor een succes geworden.

De heer Wittink meent ook dat de positieve resultaten op het terrein van verkeersveiligheid eens op een rij gezet zouden moeten worden en teruggekoppeld naar de Nederlandse bevolking. Ook dit is een manier om verkeersveiligheid een positieve insteek mee te geven.

De heer Goldenbeld meent dat ongeacht het gedragseffect wat je van een campagne mag verwacht, de overheid verplicht is om maatregelen duidelijk uit te leggen aan het publiek.

Het ontbreken van probleembesef is volgens de aanwezigen in ieder geval niet de oorzaak van het probleem. Uit de presentatie van dhr. Veling bleek dat er veel draagvlak is voor verkeersveiligheidsbeleid. Waar ontbreekt het dan wel aan? Of: hoe beïnvloed je het gedrag van verkeersdeelnemers als probleembesef en draagvlak aanwezig zijn? Volgens dhr. Wittink wil het publiek wel meewerken aan verkeersveiligheid, als het maar makkelijk genoeg gemaakt wordt. In dit kader werd het succes van de glasbak naar voren gebracht. Door het gemak van de glasbak veranderde het gedrag van het publiek ten gunste van het milieu. Een tweede suggestie van dhr. Wittink was het veranderen van het karakter van verschillende verkeersveiligheidscampagnes. De campagnes zouden via een omweg het doel van de verkeersveiligheid moeten dienen. Als voorbeelden noemde hij de vrijdag-fietsdag campagne op de televisie en de veranderende normen onder jongeren ten aanzien van rijden onder invloed (voortgekomen uit de wetenschap dat versieren van meisjes minder naar verwachting minder succes zal hebben met alcohol op).

Dhr. Vlakveld merkte op dat regels voor verkeersveiligheid vaak verbiedend zijn, waardoor deze aanpak misschien niet werkt. Dhr. C. Wildervanck merkte op dat het moeilijk is om het gedrag van mensen te beïnvloeden ten gunste van de verkeersveiligheid met een omweg zonder over veiligheid te praten.

De communicatie vanuit de overheid zou in ieder geval uit de belerende sfeer gehaald moeten worden en als de overheid dan graag iets van mensen wil, moet zij daar ook vrij direct om vragen (niet moeilijk doen). Mensen prefereren duidelijke voorlichting, ook als die directief/autoritair is. De vraag is of verkeersveiligheid nog wel de beste mogelijkheden biedt voor communicatie met als doel gedragsverandering.

Labeling: nieuwe invalshoeken

Door verschillende aanwezigen wordt beaamd dat verkeersveiligheid vaak niet de boodschap die zich het meest leent om bij mensen gedrag te veranderen. Vaak gaat de boodschap dan gepaard met wijzen op gevaar en met beperking van vrijheid.

De heer Vlakveld geeft de Rotterdamse stadsetiquette ('wellevendheid in de openbare ruimte') aan als voorbeeld van een nieuwe labeling en nieuwe onderwerpskeuze die een hoop heeft losgemaakt in Rotterdam.

Een labelingseffect is ook dat de term 'agressie in het verkeer' meer los lijkt te maken bij mensen dan verkeersveiligheid. De heer Vlakveld benadrukt dat de agressie in het verkeer objectief gezien niet is toegenomen. Volgens de heer Vlakveld is de toegenomen aandacht voor agressie in het verkeer een gevolg ervan dat de codes voor onderling gedrag in verkeer zijn aangescherpt. Juist de tolerantie ten aanzien van norm afwijkend gedrag is afgenomen. De heer Vlakveld zou geïnteresseerd zijn in de lessen voor verkeersveiligheid vanuit geschiedkundig onderzoek dat ingaat op veranderende codes en gedragsnormen bij mensen.

Publiek draagvlak en besluitvorming

Er is gesproken over hoe men vanaf de beleidskant een positieve invloed kan uitoefenen op het gedrag van verkeersdeelnemers en het draagvlak voor verkeersveiligheidsbeleid onder verkeersdeelnemers. Volgens dhr. Veling is de legitimiteit van (nieuw) beleid een vereiste voor alle besluitvormingsprocessen. Over het algemeen werd helderheid en duidelijkheid van de regelgeving en het proces daarvan als voorwaarde voor ondersteuning en gedragsverandering genoemd. Als verkeersdeelnemers de reden achter een bepaalde regelgeving begrijpen en de regel duidelijk en te begrijpen is, zal de regel beter geaccepteerd worden. Maar dat zal op zichzelf niet voldoende zijn voor gedragsverandering bij een deel van de weggebruikers. Daarvoor is inzet van extra instrumenten zoals toezicht, beloningen nodig (en daarvoor zijn duidelijke regels ook van belang).

De heer Wildervanck benadrukt dat besluitvormings- en handhavingsapparaat (overheid, politie, justitie) moet overkomen als één geheel. Verdeeldheid tussen overheid, politie, justitie enz. moet voorkomen worden (de 'ruis' volgens dhr. C. Wildervanck). Politie moet een opgelegde straf kunnen verantwoorden (R. Middel). Ook voor de verschillende campagnes is helderheid en duidelijkheid belangrijk.

Voor het publiek is het niet duidelijk dat het hoofddoel van al die campagnes te maken heeft met veiligheid (dhr. Tamis, dhr. Middel). Dhr. Veling ziet dit niet als een groot probleem.

Politici laten zich vaak leiden door reacties uit de samenleving. Uit vrees voor het verliezen van kiezers wordt soms de verkeerde keuze gemaakt. Politici zouden hun besluiten meer moeten baseren op feiten. Door deze goed uit te leggen aan de achterban/bevolking is draagvlak, c.q. legitimiteit te verwerven.

Wanneer een nieuwe regel in het kader van de verkeersveiligheid geïntroduceerd is zou men ook naar langere tijd de vinger aan de pols moeten houden. De verkeersdeelnemer zou ook op de hoogte moeten blijven van de effecten van een nieuwe regelgeving.

Besluitvorming mobiel telefoneren

De discussie spitst zich toe op de mogelijke beslissing van de politiek inzake het verbieden van mobiel telefoneren in de auto. Dat is een voorbeeld waarbij de politiek de beslissing om iets niet te doen mede laat

afhangen van het waargenomen publiek draagvlak. Eén van de aanwezigen merkt op dat de politiek verwacht dat het publiek de maatregel niet zal pikken en dat handhaving moeilijk zal zijn.

De heer Wittink begrijpt het dilemma van de politiek niet. Ten eerste kan de maatregel qua verkeersveiligheid goed verkocht worden. Er zijn goede argumenten (besparing van onnodig menselijk leed) om de maatregel te nemen. En ook als de maatregel niet goed te handhaven is, gaat ervan een verbod toch een normerende werking uit.

De heer Wittink merkt op dat het faciliteren van hands free bellen dan een mogelijke positieve boodschap zou kunnen zijn om hand held telefoneren in de auto tegen te gaan. De heer Tamis merkt op dat het zoveel mogelijk tegengaan van telefoneren in de auto in feite voor een deel weer wordt ondergraven door het faciliteren van hands free bellen.

Er is een korte discussie over wat de politiek zou weten over de gevaren van mobiel telefoneren in het verkeer. De conclusie luidt dat de politiek op dit moment zeker de kennis over de problematiek in huis heeft.

Eén van de aanwezigen merkt op dat het begrip 'draagvlak' in de politiek wordt gebruikt om bepaalde zaken te mystificeren of om de eigen verantwoordelijkheid te ontlopen.

De heer Middel merkt op dat politici over het algemeen enig wantrouwen hebben ten aanzien van cijfers waarin publiek draagvlak tot uiting is gebracht, omdat ze weten dat er veelal ook andere cijfers beschikbaar zijn (of naar voren kunnen worden gebracht).

Onderzoeksmogelijkheden

Tijdens de discussie werd door aanwezige ook interesses uitgesproken voor onderzoek:

- De heer Goldenbeld stelt zich voor dat een onderzoek gedaan zou kunnen worden naar het effect van 'geschonken bedrijfstijd' (je mag een kwartier later komen zonder dat je daar met de nek op wordt aangekeken) op de ervaringen van automobilisten en eventuele verandering van rijstijl. De heer Veling merkt op dat ervaringen met de opening van de Coentunnel hebben uitgewezen, dat automobilisten 'extra tijd' benutten voor 'quality time' in huis zelf en niet benutten als reserve voor hun reistijd.
- De heer Veling meent dat er nader onderzoek gedaan zou kunnen worden naar de relatie tussen persoonlijk probleembesef en gedrag. Verder noemt de heer Veling ook onderzoek naar de persoonlijke referentiekaders van politici bij de behandeling van onderwerpen.
- Er is ook veel belangstelling voor onderzoek naar hoe boodschappen met een verkeersveiligheidscomponent het beste kunnen aanslaan bij een publiek:
 - wel of niet betuttelen;
 - wel of niet gebruik van zekere ironie.
- De communicatie vanuit de overheid zou in ieder geval uit de belerende sfeer gehaald moeten worden en als de overheid dan graag iets van mensen wil, moet zij daar ook vrij direct om vragen (niet moeilijk doen).
- De heer Veling wijst op onderzoek waarbij gebleken is dat de verwachtingen die mensen hebben ten aanzien van de beïnvloedings-

argumenten die gegeven zullen worden, mede van belang zijn hoe er gereageerd wordt op de feitelijk gegeven argumenten.

- De heer Vlakveld zou geïnteresseerd zijn in geschiedkundig onderzoek dat ingaat op veranderende codes en gedragsnormen voor gezondheidsgedrag bij mensen. In het verleden hebben zich in de Nederlandse samenleving grote veranderingen voorgedaan, bijvoorbeeld op het terrein van de persoonlijke hygiëne en de disciplineren van de arbeiders.