

Aanpassing van de N228 tussen Oudewater en Montfoort

Ir. A. Dijkstra & drs. C.A. Bax

D-2005-4

Aanpassing van de N228 tussen Oudewater en Montfoort

Second opinion over een DHV-advies en evaluatie van de procesgang

Documentbeschrijving

Rapportnummer:	D-2005-4
Titel:	Aanpassing van de N228 tussen Oudewater en Montfoort
Ondertitel:	Second opinion over een DHV-advies en evaluatie van de procesgang
Auteur(s):	Ir. A. Dijkstra & drs. C.A. Bax
Projectleider:	Ir. A. Dijkstra
Projectnummer SWOV:	69.185
Kenmerk opdrachtgever:	2005WVV001505 i
Opdrachtgever:	Provincie Utrecht; Dienst Wegen, Verkeer en Vervoer
Trefwoord(en):	Main road, region, safety, traffic, bend (road), speed control (struct elem), cross section, decision process, evaluation (assessment), second opinion, Netherlands.
Projectinhoud:	De verkeersveiligheid op het traject Oudewater-Montfoort van de provinciale weg N228 laat sterk te wensen over. Samen met betrokken partijen wil de provincie Utrecht de verkeersveiligheid daar verbeteren. Zij heeft daarom een verkenning laten uitvoeren door adviesbureau DHV. Om er zeker van te zijn dat het DHV-advies een goede aanpak voorstelt, heeft de provincie de SWOV om een second opinion gevraagd. Dit rapport doet verslag van de second opinion, die zowel een inhoudelijke, verkeerskundige beoordeling geeft als een beoordeling van het besluitvormingsproces dat de provincie Utrecht heeft doorlopen.
Aantal pagina's:	26 + 7
Prijs:	€ 10,-
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 2005

De informatie in deze publicatie is openbaar.
Overname is echter alleen toegestaan met bronvermelding.

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV
Postbus 1090
2260 BB Leidschendam
Telefoon 070 317 33 33
Telefax 070 320 12 61
E-mail info@swov.nl
Internet www.swov.nl

Samenvatting

De verkeersveiligheid op het traject Oudewater-Montfoort van de provinciale weg N228 laat sterk te wensen over. Samen met betrokken partijen zoals de gemeenten Oudewater en Montfoort, een bewonerscommissie en de politie, wil de provincie Utrecht de verkeersveiligheid daar verbeteren. Daartoe heeft de provincie een verkenning laten uitvoeren door adviesbureau DHV. Aangezien de provincie er zeker van wil zijn dat het DHV-advies een goede aanpak voorstelt, heeft zij de SWOV om een second opinion gevraagd.

Dit rapport doet verslag van de second opinion. Gekeken is 1) of de door DHV voorgestelde oplossing voldoende tegemoetkomt aan de problemen, 2) of de mogelijke oplossingen voldoende zijn onderzocht om een afgewogen keuze te maken, en 3) of de voor- en nadelen van de geadviseerde oplossing voldoende zijn belicht. Dit deel van de second opinion is inhoudelijk, verkeerskundig van aard.

Daarnaast behandelt deze second opinion de vraag of de provincie Utrecht op de juiste manier het besluitvormingsproces heeft doorlopen.

De verkeerskundige oplossingen die DHV voorstelt komen ten dele tegemoet aan de verkeersveiligheidsproblemen. Met name de maatregelen bij bochten in de weg verdienen meer aandacht. Ook van de snelheidsremmers is nog niet duidelijk of ze de snelheid voldoende zullen reduceren. De oplossingsrichtingen zijn ten dele onderzocht. Maar over oplossingen voor de onveiligheid in en nabij bochten is meer kennis beschikbaar dan DHV heeft gebruikt.

De voor- en nadelen van de voorgestelde snelheidsremmers zijn duidelijk vermeld. Het geringe effect van 'busvriendelijke' drempels op de rijnsnelheid van vrachtauto's had echter meer nadruk mogen krijgen. De voor- en nadelen van het gekozen dwarsprofiel zijn niet volledig duidelijk gemaakt.

Voor een evenwichtige besluitvorming is een goede balans nodig tussen aandacht voor de inhoud en voor de totstandkoming van een besluit. Over het algemeen was dit bij de besluitvorming over de N228 het geval. De evaluatie gaf nog wel aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

- Betrek ook bedrijven die langs de weg gevestigd zijn bij het overleg over de reconstructie.
- Leg van tevoren voldoende regels vast over overleg en besluitvorming, over financiering en inhoudelijke randvoorwaarden.
- Stel niet alleen een besluitvormings- en uitvoeringsschema op, maar bespreek dit van tevoren ook met collega's van andere afdelingen van de provincie (beleid, ontwerp, uitvoering), met het managementteam (voor financiële randvoorwaarden) of met actoren die een cruciale rol in de besluitvorming spelen (zoals het waterschap: de weg ligt op een dijk).
- Toets een urgentie-gevoel bij bewoners zo snel mogelijk aan de eigen normen voor verkeersonveiligheid, en bepaal aan de hand daarvan welke maatregelen genomen moeten worden.
- Indien een inhoudelijk geschil ontstaat, maak actief gebruik van bestaande wetenschappelijke inzichten om de verschillende argumenten te onderbouwen of te ontkrachten.

Summary

Adjustments to the Oudewater-Montfoort provincial road; Second opinion and assessment of the process progress

The safety on the provincial road between the market towns of Oudewater and Montfoort leaves much to be desired. The Province of Utrecht (together with parties involved such as the municipalities of Oudewater and Montfoort, an inhabitants' committee, and the police) wants to improve the road segment's safety. In order to do this, the province commissioned the traffic consultancy DHV to carry out an investigation. Seeing as the province wanted to be sure that DHV advised a good approach, it asked SWOV for a second opinion.

This is a report on this second opinion. We examined 1) if DHV's proposal sufficiently solved the problem, 2) if the possible solutions had been sufficiently studied to make a balanced choice, and 3) if DHV had sufficiently explained the advantages and disadvantages of their solutions. This part of the second opinion is a matter of substance and engineering technology. This second opinion also deals with the question as to whether the Province of Utrecht had been through the decision making process in the right way.

The traffic engineering solutions that DHV proposed do partly meet the road safety problems. However, what needs more attention are measures at road bends. Neither is it clear whether the speed limiters will reduce speeds sufficiently.

DHV only partially studied the problem solutions. There is more knowledge available about the solutions for safety in and near road bends than DHV has used.

The advantages and disadvantages of the proposed speed limiters are clearly listed. However, the marginal effect of bus-friendly speed bumps on the speeds of lorries should have been given a greater emphasis. The advantages and disadvantages of the chosen cross section are not clearly explained.

A good balance between attention paid to the contents and to how a decision was reached is necessary for a balanced decision-making. As far as this road segment was concerned, this was in general the case. The assessment did induce us to make the following recommendations:

- Also involve companies situated along the road in the consultation about the reconstruction.
- Fix sufficient rules beforehand about consultations and decision-making, financing, and substance preconditions.
- Do not only draw up a decision-making and implementation timetable, but also discuss it beforehand with colleagues in other provincial departments (policy, design, implementation), with the management team (for financial preconditions), or with actors who play a crucial role in the decision-making (such as the Water Board, because the road is on top of a dyke).

- Compare as quickly as possible the urgency feelings of the inhabitants with your own safety standards, and use this to determine which measures you need to take.
- If there is disagreement in a matter of substance, use existing scientific insight actively in order to substantiate or negate the various arguments.

Inhoud

1.	Inleiding	9
2.	Inhoudelijk verkeerskundige beoordelingsaspecten	10
3.	Beoordeling van het DHV-rapport	12
3.1.	Zijn de problemen op de juiste manier vastgesteld?	12
3.1.1.	Functionaliteit	12
3.1.2.	Homogeniteit	12
3.1.3.	Herkenbaarheid/voorspelbaarheid	13
3.1.4.	Waargenomen rij snelheden	13
3.1.5.	Geregistreerde ongevallen	13
3.1.6.	Beleving van fietsers en aanwonenden	14
3.2.	Komen de gekozen oplossingsrichtingen voldoende tegemoet aan de vastgestelde problemen?	14
3.3.	Zijn de mogelijke oplossingsrichtingen in voldoende mate onderzocht en onderbouwd?	15
3.4.	Zijn de voor- en nadelen van de gekozen oplossing voldoende belicht?	16
3.5.	Conclusies en aanbevelingen	16
4.	Procesevaluatie	18
4.1.	Criteria voor evaluatie	18
4.2.	Beschrijving van het besluitvormingsproces	19
4.3.	Analyse van het proces	22
4.4.	Conclusies en aanbevelingen	24
	Literatuur	26
	Bijlagen 1 t/m 3	27
Bijlage 1	Gebruikte documentatie	29
Bijlage 2	Geïnterviewde personen	31
Bijlage 3	Beschrijving hoofdpunten besluitvormingsproces N228 in de periode 2000 tot eind 2004	33

1. Inleiding

De provincie Utrecht wil de verkeersveiligheid op het traject Oudewater-Montfoort van de provinciale weg N228 verbeteren. Daartoe heeft zij een verkenning laten uitvoeren door DHV. Deze verkenning omvat een probleemanalyse en voorstellen voor maatregelen.

De verkeersonveiligheid op het genoemde deel van de N228, gelegen op een dijk met een bochtig karakter, heeft al vanaf 1997 de aandacht. De betrokken partijen, met name de gemeenten Oudewater en Montfoort, een bewonerscommissie en de politie, voerden in de afgelopen jaren overleg met de provincie over deze problematiek en de aanpak ervan. De verkenning van DHV zou de afronding moeten vormen van deze fase.

Het overleg tussen de bewoners(commissie) en de provincie is door ontstane 'gevoeligheden' voorlopig gestaakt totdat Gedeputeerde Staten een beslissing heeft genomen over de voorgestelde maatregelen.

De provincie wil aan de betrokken partijen duidelijk kunnen maken dat de uitgevoerde verkenning van DHV inderdaad een goede aanpak voorstelt. Een onafhankelijke instantie zou daarom een inhoudelijke beoordeling daarvan moeten geven. Tevens wil de provincie de procesgang van de voorgaande fase laten evalueren. Eind 2004 heeft de provincie Utrecht de SWOV gevraagd een offerte op te stellen voor de uitvoering van deze beoordeling en evaluatie, kortom een *second opinion*.

De *second opinion* dient in de eerste plaats een algemeen oordeel te geven over de verkenning van DHV. Verder dient deze *second opinion* duidelijk te maken of:

- de verkeersveiligheidsproblemen op de juiste manier zijn vastgesteld;
- de gekozen oplossing voldoende probleemoplossend is;
- de mogelijke oplossingsrichtingen voldoende zijn onderzocht om een afgewogen keuze te maken;
- de voor- en nadelen van de gekozen oplossing voldoende zijn belicht.

Deze doelstellingen zijn inhoudelijk, verkeerskundig van aard. De situatie op de N228 en het DHV-advies worden daarbij beoordeeld op verschillende aspecten (zie *Hoofdstuk 2*). De feitelijke beoordeling volgt in *Hoofdstuk 3*, evenals de conclusies en aanbevelingen die daaruit voortvloeien.

Aanvullend op deze verkeerskundige doelstellingen dient de vraag te worden beantwoord of de provincie Utrecht op de juiste manier het besluitvormingsproces heeft doorlopen. *Hoofdstuk 4* bevat de evaluatie van dit proces en de aanbevelingen die daaruit zijn geformuleerd.

2. Inhoudelijk verkeerskundige beoordelingsaspecten

Bij de inhoudelijke beoordeling nemen we in de eerste plaats de principes en eisen van Duurzaam Veilig als richtsnoer: *functionaliteit*, *homogeniteit* en *herkenbaarheid/voorspelbaarheid*. Daarnaast letten we op algemene onveiligheidskenmerken zoals de *waargenomen rijnsnelheden*, de *geregistreeerde ongevallen* en de *onveiligheidsbeleving van fietsers en aanwonenden*.

1. De beoordelingsaspecten die uit principes van Duurzaam Veilig voortvloeien verdienen hier wat toelichting.

Functionaliteit

In Duurzaam Veilig is categorisering het 'leitmotiv': een wegverbinding functioneert naar behoren als functie, vorm en gebruik ervan op elkaar zijn afgestemd (CROW, 1997). In een duurzaam veilig verkeerssysteem zijn de stroom- en erftoegangsfunctie strikt gescheiden. Voor elke functie bestaat een aparte wegcategorie: stroomwegen en erftoegangswegen. De wegen die beide categorieën verbinden zijn de gebiedsontsluitingswegen. Een gebiedsontsluitingsweg mag niet alleen maar de stroomfunctie bieden, hij moet ook uitwisseling tussen de andere categorieën faciliteren. De scheiding van de stroom- en uitwisselingsfunctie binnen deze categorie zou via de vormgeving tot stand moeten komen, met name door stromen alleen op wegvakken, en uitwisseling alleen op kruispunten (fysiek) mogelijk te maken.

Elke wegcategorie heeft een kenmerkende snelheidslimiet. Voor wegen buiten de bebouwde kom zijn die limieten 60, 80 en 100/120 km/uur voor respectievelijk erftoegangswegen, gebiedsontsluitingswegen en stroomwegen (CROW, 1997). Er zijn bewust geen kenmerkende verkeersintensiteiten vastgelegd voor de verschillende wegcategorieën. Daarvoor is de omvang van het verkeer in een gebied namelijk te sterk afhankelijk van de vervoersvraag in het gebied en van het eventuele doorgaande verkeer uit omliggende gebieden.

Homogeniteit

Dit Duurzaam Veilig-principe moet te grote snelheids- en massaverschillen voorkomen tussen elkaar ontmoetende verkeersdeelnemers. Een belangrijk hulpmiddel hiervoor is de verkeerskundige vormgeving. Door ruimtelijke en/of fysieke scheiding van ongelijkwaardige verkeersdeelnemers is een homogener verkeer mogelijk. Op plaatsen waar een scheiding niet mogelijk is dienen de onderlinge snelheidsverschillen te verminderen, meestal door verlaging van de rijnsnelheid van het gemotoriseerde verkeer.

Herkenbaarheid/voorspelbaarheid

Dit principe moet ervoor zorgen dat verkeerssituaties voorspelbaar zijn. Dit principe is tot op heden het minst uitgewerkt en onderbouwd. Voor een duurzaam veilig verkeerssysteem is het van groot belang dat weggebruikers op de hoogte zijn van het verkeersgedrag dat er op de verschillende wegcategorieën van hen verlangd wordt en het gedrag dat zij daar van andere weggebruikers mogen verwachten. Dit aangeleerde patroon dient

ondersteund te worden door een optimale herkenbaarheid van de wegcategorieën (Noordzij et al., 1995).

In de operationele eisen van het CROW (1997) zijn enkele wegkenmerken opgenomen die speciaal zijn bedoeld om dit derde principe te verwezenlijken. Deze wegkenmerken zijn:

- markering in lengterichting;
- rijbaanindeling en -scheiding;
- aanwezigheid van pechvoorzieningen;
- toegepaste kruispunttypen binnen een wegcategorie.

Deze wegkenmerken zijn afgeleid uit onderzoek van SWOV en TNO Technische Menskunde (Gundy, 1994; Gundy, 1995; Gundy, Verkaik & De Groot, 1997; Kaptein & Theeuwes, 1996). Dit onderzoek is nog lang niet afgerond en kan daarom nog geen uitsluitsel geven omtrent de precieze invloed van de verschillende uitvoeringsvormen van deze wegkenmerken op de herkenbaarheid voor de weggebruiker. Bovendien neemt dit onderzoek de wegsituaties als onderwerp zoals we die nu op straat aantreffen, waardoor het uitsluitend antwoord geeft op de vraag welke bestaande wegkenmerken in voorlopig nog niet-duurzaam-veilige situaties, van invloed zijn op het gedrag van een weggebruiker.

Verder zijn voor de voorspelbaarheid van belang de geloofwaardigheid van de geldende snelheidslimieten (Van Schagen, Wegman & Roszbach, 2004) en de continuïteit van het alignement (Lamm et al., 1999). Onlangs is de markering door het CROW (2004) als voorlopig bepalend element voor de herkenbaarheid van wegcategorieën vastgelegd.

3. Beoordeling van het DHV-rapport

3.1. Zijn de problemen op de juiste manier vastgesteld?

Aan de hand van de zes beoordelingsaspecten uit het vorige hoofdstuk hebben we de veiligheidsproblemen op het betreffende traject van de N228 nog eens vastgesteld.

3.1.1. *Functionaliteit*

De beoogde wegategorisering van de N228 tussen Oudewater en Montfoort is erftoegangsweg, volgens het Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht. Het verkeersmodel laat zien dat op dit deel van de N228 ongeveer 20% van het verkeer geen herkomst of bestemming in Oudewater, Montfoort of de directe omgeving heeft. Dit deel van de N228 ligt namelijk parallel aan de A12, waardoor regelmatig sluipverkeer ontstaat bij congestie op de A12.

Binnen het gebied tussen Gouda, Schoonhoven, IJsselstein en Vianen liggen behalve de N228 nog enkele andere N-wegen die als gebiedsontsluitingsweg fungeren. Naast de N228 geeft de N204 een directe verbinding met Montfoort. Oudewater heeft alleen de N228 als ontsluitingsweg. Downgraden van de N228 tussen Oudewater en Montfoort tot erftoegangsweg betekent dat Oudewater alleen nog aan de Zuid-Hollandse zijde door een gebiedsontsluitingsweg wordt ontsloten.

De aanwezige uitritten op de N228 tussen Oudewater en Montfoort maken duidelijk dat deze weg een erftoegangsfunctie heeft.

Conclusie

Uit een oogpunt van functionaliteit kan de N228 tussen Oudewater en Montfoort tot de wegcategorie erftoegangsweg gaan behoren.

3.1.2. *Homogeniteit*

De homogeniteit op een erftoegangsweg zou tot stand moeten komen door geringe snelheidsverschillen tussen de verkeersdeelnemers. Een snelheidslimiet van 60 km/uur is echter duidelijk hoger dan de gebruikelijke rijsnelheid van fietsers. Bovendien zijn in de huidige situatie de feitelijke rijsnelheden van de passerende motorvoertuigen hoger dan deze limiet. Op smallere erftoegangswegen, met minder autoverkeer, is vaak gekozen voor een dwarsprofiel waarin slechts een smalle rijstrook voor de twee rijrichtingen van zowel het gemotoriseerd verkeer als het fietsverkeer beschikbaar is. Maar de N228 heeft te veel verkeer in beide richtingen om een dergelijk profiel toe te passen. In dat geval is een ruimtelijke scheiding van fiets en motorvoertuig gewenst.

De aanwezige uitritten leiden ook tot inhomogeniteit. Over de gebruiksfrequentie van deze uitritten is ons niets bekend. Wel is bekend dat enkele buitenlandse studies een relatie hebben aangetoond tussen het aantal eraansluitingen en het aantal ongevallen, maar dat Goudappel Coffeng (2001) voor Nederlandse wegen deze relatie niet heeft kunnen bevestigen. Gelet op dit laatstgenoemde onderzoek achten we het aantal uitritten op de N228 van geringe betekenis voor de verkeersonveiligheid.

Conclusie

Een ruimtelijke scheiding van fiets en motorvoertuig is gewenst; deze is momenteel niet aanwezig. Voor de aanwezige uitritten is geen specifieke voorziening noodzakelijk.

3.1.3. *Herkenbaarheid/voorspelbaarheid*

De *markering in lengterichting* op erftoegangswegen is onlangs door het CROW (2004) vastgelegd. De markering zou bij voorkeur moeten bestaan uit een onderbroken kantmarkering; asmarkering is niet gewenst.

De rijbaanindeling, het *dwarsprofiel*, zou een rijloper van maximaal 4,50 m breed moeten omvatten en kantstroken van maximaal 1,25 m. Een vrijliggend fietspad (breedte 2,50 m) is mogelijk (CROW, 2002).

De toegepaste *kruispuntypen* binnen deze wegcategorie zouden moeten bestaan uit gelijkwaardige kruispunten bij kruisingen met andere erf-toegangswegen en uit rotondes bij kruisingen met gebiedsontsluitings-wegen.

Voor het *horizontale alignement* van deze weg moeten in elk geval de bochten in de weg (de 'bogen') op tijd te herkennen zijn en hun boogstraal voorspelbaar .

De *snelheidslimiet* is geloofwaardig als de voornoemde elementen aanwezig zijn; vooralsnog is dit niet het geval.

Conclusie

Voor een erftoegangsweg is een tamelijk smal dwarsprofiel voorgeschreven met eventueel een vrijliggend fietspad. Een onderbroken kantmarkering is gewenst. Gelijkwaardige kruispunten passen bij kruisingen met andere erftoegangswegen. De herkenbaarheid van bogen en de voorspelbaarheid van hun boogstralen moet gewaarborgd zijn. Aan deze eisen is op dit moment niet voldaan.

3.1.4. *Waargenomen rijnsnelheden*

De gemeten rijnsnelheden op dit deel van de N228 overschrijden voor een deel van de passerende voertuigen (85-percentiel) op alle meetpunten de geldende snelheidslimiet. Voor de wegvakken met een limiet van 60 km/uur is de overschrijding geringer dan op de wegvakken met een limiet van 80 km/uur.

Conclusie

Een deel van de passerende motorvoertuigen overschrijdt de geldende snelheidslimiet.

3.1.5. *Geregistreerde ongevallen*

Op wegen voor alle verkeer buiten de bebouwde kom bedraagt het gemiddeld aantal letselongevallen 0,43 per miljoen motorvoertuigkilometer (SWOV-kencijfer 1998). Het DHV-rapport noemt als gemiddeld aantal voor de Utrechtse provinciale wegen 0,56 letselongevallen per miljoen motorvoertuigkilometer. Dit gemiddelde ligt dus al hoger dan het nationale gemiddelde. Sommige wegvakken van de N228 blijken een (meer dan) driemaal hoger risicocijfer dan het Utrechtse gemiddelde te vertonen. Het ongevalsrisico op delen van deze weg is dus inderdaad hoog. Dit hangt gedeeltelijk samen met het bochtige karakter van de weg.

Opmerkelijk is het geringe aantal ongevallen waar fietsers bij zijn betrokken. De nationale cijfers voor wegvakken van vergelijkbare wegen laten namelijk voor letselongevallen tussen motorvoertuigen en langzaam verkeer een aandeel zien van 15-23% (Janssen, 2002). Het DHV-rapport wijst op het geringe aantal fietsers dat gebruikmaakt van de N228. Dit geringe gebruik heeft ongetwijfeld geleid tot het lage aandeel van het langzaam verkeer in het aantal ongevallen.

Het aandeel enkelvoudige ongevallen op deze weg is hoog, maar wijkt niet erg af van het algemene beeld op dit soort wegen.

Conclusie

Dit deel van de N228 bevat enkele trajecten met een hoog letselongevalsrisico, gedeeltelijk samenhangend met het bochtige karakter van deze weg. Het hoge aandeel enkelvoudige ongevallen is kenmerkend voor dit soort wegen, maar het aandeel van fietsongevallen is opmerkelijk laag. Dit laatste wordt veroorzaakt door het geringe aantal fietsers dat van de N228 gebruikmaakt.

3.1.6. *Beleving van fietsers en aanwonenden*

Fietsers en voetgangers ervaren een ongewenst hoge snelheid van passerende motorvoertuigen. Zij wensen een verdergaande afscheiding van het autoverkeer dan door uitsluitend een visuele of ruimtelijke scheiding; bij voorkeur wensen zij een fysieke scheiding.

3.2. **Komen de gekozen oplossingsrichtingen voldoende tegemoet aan de vastgestelde problemen?**

DHV stelt de volgende oplossingen voor het dwarsprofiel voor:

1. weg met middenberm en fietsstroken (afbeelding 4.3 in DHV-rapport);
2. weg met aanliggende fietsvoorziening (4.4);
3. weg met aanliggende verhoogde fietsvoorziening (4.5);
4. weg met fietspaden aan beide zijden, afgescheiden door betonnen geleideband (4.6);
5. weg met fietspaden aan beide zijden, fysiek afgescheiden (4.7);
6. weg met fietspad aan een zijde, afgescheiden door betonnen geleideband (4.8);
7. weg met fietspad aan een zijde, fysiek afgescheiden (4.9).

Verder stelt DHV snelheidsremmers voor, evenals enkele kleinere maatregelen bij bogen (markering en bebakening).

Scheiden van gemotoriseerd en langzaam verkeer

De voorgestelde oplossingen bieden allemaal een ruimtelijke scheiding van gemotoriseerd verkeer en langzaam verkeer. Oplossing 1 biedt daarbij de minste scheiding, oplossingen 5 en 7 de meest vergaande, want deze zijn fysiek van aard.

Lengtemarkering

De voorgestelde lengtemarkering (onderbroken kantmarkering, geen asmarkering) is, behalve bij oplossing 1, conform het *Handboek Wegontwerp* (CROW, 2002).

Dwarsprofiel

Alleen oplossing 1 voldoet niet aan het voorgeschreven profiel uit het *Handboek Wegontwerp* (CROW, 2002). De overige oplossingen hebben de maximaal voorgeschreven breedte van de rijloper en een kantstrook die binnen de voorgeschreven maximale waarde valt.

Lengteprofiel

Het horizontale alignement blijft in alle oplossingen ongewijzigd. De voorgenomen maatregelen in en nabij de bogen (asmarkering, meer berm-paaltjes) zullen de herkenbaarheid en voorspelbaarheid enigszins vergroten.

Snelheidsremmers

Het DHV-rapport vermeldt al (blz. 25) dat de afstanden van de voorgestelde snelheidsremmers (400-800 m) te groot zijn om de rijnsnelheid effectief te verlagen tot de gewenste waarde. De voorgenomen 'busvriendelijke' drempels leiden ertoe dat behalve de bus, ook het vrachtverkeer geen of te weinig snelheidsremming ondervindt.

Snelheidslimiet

De geloofwaardigheid van de voorgestelde snelheidslimiet van 60 km/uur hangt af van de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen. In beginsel zijn het voorgestelde dwarsprofiel, de markering, de snelheidsremmers en het alignement in lijn met de elementen die op een erftoegangsweg passen. De geloofwaardigheid van de gekozen snelheidslimiet zal naar verwachting in voldoende mate worden ondersteund.

Conclusie

De zeven voorgestelde oplossingen komen ten dele tegemoet aan de vastgestelde problemen. Met name de maatregelen bij bogen verdienen meer aandacht. Ook de snelheidsremmers geven nog geen duidelijk zicht op een voldoende snelheidsreductie.

3.3. Zijn de mogelijke oplossingsrichtingen in voldoende mate onderzocht en onderbouwd?

Mogelijkheden om de gewenste effecten op snelheid te bereiken

De mogelijkheden om de snelheid effectief te verlagen zijn uitgebreid toegelicht. Het rapport maakt echter onvoldoende duidelijk dat een busvriendelijke drempel ook vrachtautovriendelijk is, en dat daardoor de snelheidsremmende effecten op het vrachtverkeer beperkt zullen zijn.

Mogelijkheden om de gewenste effecten op adequaat rijgedrag (met name in bogen) te bereiken

Het rapport doet enkele suggesties om het rijgedrag te beïnvloeden, maar de onderbouwing is te gering om het effect van de voorgestelde maatregelen te overzien. Er zijn meer maatregelen beschikbaar die de het verloop van het alignement benadrukken, en die het overwegen waard zijn.

Mogelijkheden om de gewenste effecten op conflicten en ongevallen te bereiken

Het rapport gaat uitgebreid in op de mogelijkheden om conflicten tussen gemotoriseerd verkeer en langzaam verkeer te vermijden. Deze mogelijkheden zijn voldoende onderbouwd.

Het rapport gaat slechts kort in op de mogelijkheden om conflicten en ongevallen bij uitritten en bogen te vermijden. Er zijn meer oplossingsrichtingen mogelijk voor het vermijden van ongevallen in en nabij bogen.

Mogelijkheden om de gewenste effecten op beleving te bereiken

De ruimtelijke scheiding van gemotoriseerd verkeer en langzaam verkeer, alsmede de verlaging van de rijsnelheden zullen de beleving van de verkeersveiligheid doen verbeteren.

Conclusie

DHV heeft de oplossingsrichtingen ten dele onderzocht. Met name oplossingen voor de onveiligheid in en nabij bogen zijn niet voldoende onderzocht; daarover is meer kennis beschikbaar dan DHV heeft gebruikt.

3.4. **Zijn de voor- en nadelen van de gekozen oplossing voldoende belicht?**

De oplossing voor het dwarsprofiel die DHV voorstelt, is hiervoor beschreven als 'weg met fietspad aan een zijde, afgescheiden door betonnen geleideband' (afbeelding 4.8 in het DHV-rapport).

Effecten op snelheid

Een mogelijk effect op de rijsnelheid zal vooral afhangen van de dichtheid en de aard van de snelheidsremmers. De voor- en nadelen van de voorgestelde snelheidsremmers zijn duidelijk vermeld. Het geringe effect van de getoonde busdrempel op de rijsnelheid van vrachtauto's niet. Het dwarsprofiel van de gekozen oplossing op zich zal slechts een geringe bijdrage leveren aan een snelheidsreductie.

Effecten op overig rijgedrag (met name bij bogen)

Een mogelijk effect op het rijgedrag vlak voor en in bogen zal vooral afhangen van de aard van de maatregelen ter plaatse van de bogen. Het dwarsprofiel van de gekozen oplossing op zich zal geen bijdrage leveren aan een verbetering van het rijgedrag bij de bogen.

Effecten op conflicten en ongevallen

De gekozen oplossing draagt effectief bij aan het vermijden van conflicten op wegvakken tussen gemotoriseerd verkeer en fietsers. Deze oplossing heeft geen merkbaar effect op conflicten en ongevallen bij uitritten en bogen.

Effecten op beleving

Door de scheiding van gemotoriseerd verkeer en fietsers en de snelheidsreductie op wegvakken kunnen we redelijkerwijs veronderstellen dat de veiligheidsbeleving zal toenemen.

Conclusie

DHV heeft de voor- en nadelen van de voorgestelde snelheidsremmers duidelijk vermeld. Het geringe effect van de getoonde busdrempel op de rijsnelheid van vrachtauto's had meer nadruk mogen krijgen. De voor- en nadelen van het gekozen dwarsprofiel zijn niet volledig duidelijk.

3.5. **Conclusies en aanbevelingen**

Uit het oogpunt van functionaliteit kan de N228 tussen Oudewater en Montfoort tot de wegcategorie erftoegangsweg gaan behoren. Op deze

wegcategorie is menging van fiets- en motorvoertuigverkeer gebruikelijk, maar de verkeerssituatie op dit deel van de N228 maakt een ruimtelijke scheiding van fiets en motorvoertuig gewenst. Voor de aanwezige uitritten is geen specifieke voorziening noodzakelijk.

Een deel van de passerende motorvoertuigen overschrijdt er de geldende snelheidslimiet. Ook zijn er enkele trajecten met een hoog letselongevalsrisico, gedeeltelijk samenhangend met het bochtige karakter van deze weg. Het hoge aandeel enkelvoudige ongevallen is kenmerkend voor dit soort wegen, maar het aandeel van fietsongevallen is opmerkelijk laag. Dit laatste wordt veroorzaakt door het geringe aantal fietsers dat van de N228 gebruikmaakt.

Ook adviesbureau DHV constateerde bovengenoemde verkeersveiligheidsproblemen. De oplossingen die DHV voorstelt komen ten dele tegemoet aan deze problemen. Met name de maatregelen bij bochten verdienen meer aandacht. Ook van de snelheidsremmers is nog niet duidelijk of ze de snelheid voldoende zullen reduceren.

DHV heeft de oplossingsrichtingen ten dele onderzocht. Maar over oplossingen voor de onveiligheid in en nabij bochten is meer kennis beschikbaar dan DHV heeft gebruikt.

De voor- en nadelen van de voorgestelde snelheidsremmers heeft DHV duidelijk vermeld. Het geringe effect van de getoonde busdrempel op de rijnsnelheid van vrachtauto's had echter meer nadruk mogen krijgen.

De voor- en nadelen van het voorgestelde dwarsprofiel zijn niet volledig duidelijk gemaakt.

4. Procesevaluatie

Naast een verkeerskundig advies over de inrichting van de N228, heeft de provincie Utrecht gevraagd om een evaluatie van het besluitvormingsproces over deze weg vanaf 2000 tot eind 2004. Daartoe wordt eerst aangegeven welke evaluatiecriteria gebruikt zullen worden (§ 4.1). Daarna volgt een korte omschrijving van het besluitvormingsproces in de aangegeven periode (§ 4.2) en een analyse van de situatie (§ 4.3). Beide zijn gebaseerd op een groot aantal documenten (*Bijlage 1*) en een viertal interviews (*Bijlage 2*). Ten slotte volgen in § 4.4 de conclusies en enkele aanbevelingen.

4.1. Criteria voor evaluatie

Grofweg kunnen twee soorten besluitvormingsprocessen worden onderscheiden: inhoudelijke besluitvorming en procesmatige besluitvorming (ook wel open besluitvorming of participatieve besluitvorming genoemd). In het eerste geval staat de inhoud van het te nemen besluit voorop, in het tweede geval staat de manier waarop het besluit genomen wordt centraal. De belangrijkste verschillen zijn in *Tabel 1* weergegeven (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2001).

Kenmerk	Inhoudelijke besluitvorming	Procesmatige besluitvorming
Focus initiatiefnemer	Op een goed, inhoudelijk onderbouwd initiatief	Op de belangen van de belangrijkste stakeholders
Hoe wordt draagvlak verworven?	Door de inhoud van het initiatief: het is zo goed, dat het anderen overtuigt	Door de stakeholders invloed te geven op de vormgeving van het initiatief, waardoor het voor hen aantrekkelijk wordt
Kernelement ontwerp	Een inhoudelijke oplossing voor de problematiek	Een beschrijving van het proces, dat moet leiden tot oplossing van de problematiek
Type beslisregel	Veel inhoudelijke regels en enkele procesafspraken voor omstandigheden die vooraf niet zijn in te schatten	Veel procesafspraken en enkele inhoudelijke regels voor onderwerpen die, ongeacht het procesverloop, bescherming verdienen
Rol van bestuurder/manager	Architect: maakt inhoudelijk ontwerp. Manager: draagt zorg voor de invoering van een inhoudelijk ontwerp. Hoeder van een beperkt aantal procedurele randvoorwaarden	Procesarchitect: zet de hele procesbenadering op. Procesmanager: faciliteert het besluitvormingsproces. Hoeder van een beperkt aantal inhoudelijke randvoorwaarden

Tabel 1. *Verskil tussen inhoudelijke en procesmatige besluitvorming.*

Geen van beide soorten vertegenwoordigen een ideaal. Hoewel een procesbenadering het draagvlak en de transparantie kan vergroten, bestaat ook de kans dat de inhoudelijke kant van de zaak ondergesneeuwd raakt in de onderhandelingen tussen de partijen. Een goede balans tussen aandacht voor de inhoud en de totstandkoming van het besluit is nodig voor een

evenwichtige besluitvorming. De Bruijn & Ten Heuvelhof geven een aantal vuistregels om dat proces goed te laten verlopen.

Een eerste eis is om van te voren duidelijk de regels over de besluitvorming vast te leggen: wie mogen er op welk moment meepraten, wie beslist er uiteindelijk, zijn er inhoudelijke en financiële kaders waarbinnen de besluitvorming moet plaatsvinden en dergelijke. Duidelijkheid vooraf voorkomt teleurstellingen en verkeerde verwachtingen.

Een tweede eis is om ervoor te zorgen dat alle partijen voldoende beseffen dat het probleem urgent is en oplosbaar is. Alle partijen moeten voldoende gemotiveerd zijn om deel te nemen aan de besluitvorming en hieraan deel te blijven nemen.

Ten derde dient het besluitvormingsproces integer en open te zijn. Dat betekent dat de partijen daadwerkelijke mogelijkheden hebben het resultaat te beïnvloeden en dat ze er vertrouwen in hebben dat hun belangen meetellen. Daarbij is het belangrijk om de kernbelangen van de verschillende partijen te erkennen. Zo zal een bewonerscommissie moeten kunnen terugkoppelen met bewoners, en zal een overheidsorganisatie de eindverantwoordelijkheid van bestuurders en democratische vertegenwoordigers moeten kunnen waarborgen. De partijen kunnen zich dan committeren aan de uitkomsten.

Ten vierde is voldoende voortgang in het proces belangrijk om tot een goed eindresultaat te komen. Voortgang wordt wel omschreven als "snelheid x robuustheid" (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2001, blz. 201). Een besluit is robuust wanneer het lang stand houdt. Voortgang wil dus zeggen dat er enerzijds vaart in het proces moet zitten, maar de besluiten anderzijds ook stand moeten kunnen houden in het vervolg.

Ten slotte is voldoende inhoudelijke inbreng belangrijk om niet tot een 'onzinresultaat' te komen. Dat kan door inhoudelijke experts bij het proces te betrekken.

De besluitvorming over de N228 zal op deze vijf punten beoordeeld worden.

4.2. Beschrijving van het besluitvormingsproces

De N228, gelegen op een dijk, is objectief en subjectief al lange tijd een onveilige weg in de provincie Utrecht. Sinds 1992 geven bewoners al aan dat zij een oplossing voor dit probleem willen. In 1997/1998 wordt de weg gedeeltelijk gereconstrueerd door op enkele gedeelten een adviessnelheid van 60 km/uur in te stellen. Een evaluatie van deze maatregelen volgt in 1999 en is de aanleiding om de bewonerscommissie Willeskoppig Gas Terug op te richten. (De hoofdpunten van het besluitvormingsproces vanaf dit moment zijn ook schematisch terug te vinden in *Bijlage 3*.)

In januari, maart en september 2000 is er schriftelijk en mondeling (vergaderingen) contact tussen de provincie, de gemeenten Montfoort en Oudewater, de politie en de bewonerscommissie over een mogelijke aanpak van de problemen. Dat leidt ertoe dat in de zomer van 2000 de adviessnelheid wordt omgezet in een gebod en enkele aanvullende maatregelen worden genomen.

In 2002 wordt het Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht (SMPU) vastgesteld. In het plan is een categorisering van alle provinciale wegen opgenomen. De N228 is gecategoriseerd als erftoegangsweg, waar een

snelheidsregime geldt van 60 km/uur. Dat betekent dat op termijn een volledige reconstructie van de weg zal moeten plaatsvinden. In mei 2002 wordt samen met de bewonerscommissie, politie en de twee gemeenten in een bijeenkomst de maatregelen uit 2000 geëvalueerd. De conclusie is dat er voorzichtige aanwijzingen zijn dat de aanpak werkt. Reconstructie van de weg in het kader van de nieuwe categorisering in het SMPU komt niet aan de orde. Echter, eind augustus en begin september 2003 vinden enkele zware ongevallen plaats op de N228. Dat is, samen met het feit dat de onveiligheid in het algemeen niet afgenomen lijkt te zijn, voor de werkgroep Willeskoppig Gas Terug reden om een brandbrief te schrijven aan de provincie, politie en de twee gemeenten. Men vraagt om een verlaging van de maximumsnelheid naar 70 km/uur en voldoende controle door de politie. Ook de gemeente Oudewater schrijft een brief aan de provincie met dezelfde strekking. De politie stelt zich echter op het standpunt dat zij niet structureel kan handhaven, omdat de inrichting van de weg niet deugt. Handhaving wordt gezien als het sluitstuk van te nemen maatregelen: eerst zullen infrastructurele maatregelen genomen moeten worden. In het kader van kennismakingsbezoeken in de regio, praat de gedeputeerde met de gemeenten Montfoort en Oudewater en met de bewonerscommissie over de problemen met de weg. Hij zegt een oplossing voor de problemen toe.

De provincie besluit een nieuw plan te maken voor de herinrichting van de weg, waarbij het hele traject 60 km/uur zal worden. Er zal een werkgroep met politie, gemeenten, bewonerscommissie en Connexxion worden gevormd voor overleg en het maken van plannen. In de tussentijd zullen de bestaande 60-km/uur-zones beter worden aangegeven en wordt de handhaving geïntensiveerd. In november 2003 wordt dit gecommuniceerd naar de bewonerscommissie, die intussen een nieuwe brandbrief heeft geschreven naar aanleiding van een nieuw ongeval. Ten slotte besluit de provincie een extern bureau, DHV, in te schakelen voor het voeren van de praktische projectleiding (inclusief secretariaat) en het inhoudelijk uitwerken van de probleemverkenning voor de weg. DHV moet een plan van aanpak leveren, met een planning, een voorzitter en een secretaris voor de werkgroep. De opdracht moet uitmonden in een nota met een probleemschets en oplossingsrichtingen. Naast de werkgroep voor de herinrichting van de weg (de 'werkgroep infrastructuur') is er ook een werkgroep die zich richt op extra handhaving op de betreffende weg.

Aan de kick-offbijeenkomst in december 2003 nemen beide werkgroepen deel. Er wordt gebrainstormd over een probleemdefinitie en een beoogd doel. Er wordt een plaatje van de projectorganisatie geschetst en een planning gepresenteerd. De werkgroepen komen driemaal bijeen: aan het eind daarvan (maart 2004) moet er een eensluidend advies liggen over de inrichting van de weg. Vanaf september 2004 kunnen de maatregelen uitgevoerd worden. Vervolgens wordt elk halfjaar tussentijds gemonitord en zal in het voorjaar van 2007 een afsluitende evaluatie gehouden worden. Over de taken en bevoegdheden van de werkgroepleden wordt afgesproken dat de provincie de algemene projectleiding heeft; de gemeenten en de bewoners denken mee over de inrichting. Externe communicatie met bijvoorbeeld de pers loopt via de projectleider van de gemeente. In een e-mail van de provincie aan de bewonerscommissie wordt duidelijk aangegeven dat de provincie de werkgroep ziet als adviesgroep en uiteindelijk zelf de beslissing over de weg neemt. In de werkgroepnotulen komt dit punt niet meer aan de orde. In de eerste werkgroepvergadering van

de werkgroep infrastructuur wordt een gezamenlijke probleemdefinitie gegeven naar aanleiding van een voorstel van DHV en ook over een doelstelling wordt men het eens: drie jaar na reconstructie moet het aantal letselongevallen gehalveerd zijn. Binnen één jaar na reconstructie moet 85% van de weggebruikers zich aan de maximumsnelheid van 60 km/uur houden. Tevens brainstormt de werkgroep over mogelijke oplossingsrichtingen. De discussie splitst zich toe op de vraag of er een eenzijdig of tweezijdig fietspad moet komen en of een geleiderail langs het fietspad gewenst is. In de tweede vergadering worden de verschillende oplossingsrichtingen uitgebreid besproken. Er wordt een eerste inventarisatie van voorkeuren gemaakt. Er is discussie over de geleiderail langs het fietspad. Vanuit de bewoners is dit een eis, de busmaatschappij is bang voor schade aan de carrosserie, de politie geeft aan dat het zwaartepunt van de ongevallen juist niet bij de fietsers ligt en dat een rail niet logisch is. De provincie geeft aan bang te zijn voor extra ongevallen, omdat automobilisten verder van de kant van de weg zullen rijden. Ook wordt er gediscussieerd over de mogelijkheid om plateaus aan te leggen en de consequenties hiervan voor bussen.

De planning is om begin maart 2004 in een bewonersbijeenkomst een eensgezind plan te presenteren. Eind februari stuurt de provincie een voorstel over de reconstructie van de weg naar het dienstenteam (managementteam van de provincie). Daarin worden twee varianten voorgesteld waaruit het DT moet kiezen, tussen een eenzijdig of tweezijdig fietspad. Tevens wordt vermeld dat er een meningsverschil is met de bewoners over een geleiderail, en wordt het DT gevraagd in te stemmen met het standpunt dat deze rail onwenselijk is. In de derde en laatste werkgroepbijeenkomst wordt gemeld dat de bewonersavond niet is doorgegaan. De werkgroep heeft een voorkeur voor een eenzijdig fietspad. Het DT denkt echter dat dit te duur zal worden en ziet het als praktisch onuitvoerbaar. De werkgroep besluit als eerste keus een eenzijdig fietspad aan te geven en als tweede keus een tweezijdig, met een extra verbreding voor de fietsers. De bewonerscommissie houdt vast aan de geleiderail en dreigt uit de werkgroep te stappen als deze niet gerealiseerd wordt. De werkgroep komt niet tot een eensluidend oordeel met betrekking tot het soort drempels dat gebruikt zal worden (plateaus of 'busvriendelijke' Gumacon-drempels). Met name bus en vrachtauto's kunnen hinder ondervinden van een plateau. Dat wordt ook opgenomen in de DHV-rapportage. Ten slotte wordt het kostenplaatje besproken. Daaruit blijkt dat een eenzijdig fietspad goedkoper is dan een tweezijdig.

Het rapport van DHV is een weergave van het besprokene in de werkgroep infrastructuur. Tijdens de bijeenkomsten is duidelijk geworden dat, voordat er gekozen kan worden tussen een een- of tweezijdig fietspad, er een aantal onderzoeken gedaan moeten worden naar de bouwkundige haalbaarheid. DHV spreekt zelf in het rapport een voorkeur uit voor een Gumacon-drempel.

Begin april legt de provincie de keuzen uit het DHV-rapport voor aan de gedeputeerde. Een keuze wordt gemaakt voor een eenzijdig fietspad en voor een plateau. De extra onderzoeken zullen voor de nodige vertraging zorgen. In een gesprek met de gedeputeerde, geeft de bewonerscommissie aan liever een goede, dan een snelle besluitvorming te hebben. Ook de gemeenten geven aan dat de vertraging geaccepteerd wordt. Na het in gang zetten van de diverse onderzoeken (stabiliteit van de dijk en geluidshinder)

vindt er een personele wisseling plaats binnen het ambtenarenteam. Daardoor wordt eind september een herzien voorstel aan het DT aangeboden, waarin de plateaus komen te vervallen. In een later stadium, na evaluatie van de genomen maatregelen kunnen deze alsnog worden ingevoegd. In november is er een bestuurlijk overleg met de gemeenten, waarin verder uitstel van de plannen bekend wordt gemaakt. In december 2004 wordt het voorstel door Gedeputeerde Staten besproken en goedgekeurd, waarbij wordt beloofd halverwege 2005 te beginnen met de reconstructie. Naar aanleiding daarvan stuurt de bewonerscommissie een brief met een aantal inrichtingssuggesties en wijst zij nogmaals op haar voorkeur voor een geleiderail.

4.3. Analyse van het proces

Allereerst moet worden opgemerkt dat deze evaluatie geen evaluatie van de bestuursrechtelijke aspecten van het besluitvormingsproces is: er wordt niet gekeken of alle bestuursrechtelijke regels over inspraak en dergelijke wel gevolgd zijn. Aan de hand van de eerder gepresenteerde criteria wordt wel geëvalueerd of er een goed mix is geweest tussen voldoende inbreng van alle relevante partijen (open besluitvorming) en voldoende aandacht voor de inhoud van het proces (de herinrichting van de weg).

Het toepassen van de vijf eisen om tot een goede mix van open en inhoudelijke besluitvorming te komen levert de volgende analyse op van het besluitvormingsproces.

De eerste eis betrof het duidelijk maken van regels in het proces. Dat kan variëren van de deelname aan de besluitvorming (wie mag meepraten, wie beslist) tot het vaststellen van financiële kaders en inhoudelijke minimum- of maximumeisen. Deze regels scheppen duidelijkheid voor de deelnemers en stroomlijnen het proces. Opvallend is dat de provincie een grote focus op de inhoud van het beleid heeft, en minder op het beleidsproces als zodanig. In het hele proces worden veel partijen betrokken (bewoners, Connexxion, gemeenten, politie), maar vooraf zijn daar niet altijd regels voor opgesteld. Er zijn geen expliciete uitspraken over de aard van het overleg (informerende van partijen, ideeën opdoen, adviseren door werkgroep, meebeslissen, eenstemmig besluit nemen), waardoor partijen verschillende verwachtingen kunnen krijgen. In het overleg in de werkgroep (eind 2003/begin 2004) is wel een overlegstructuur neergezet en een tijdschema voor de besluitvorming en de uitvoering. Gaande het proces bleek echter voldaan te moeten worden aan diverse randvoorwaarden (verplichte onderzoeken, toestemming van het waterschap, financiële randvoorwaarden) die de voortgang van het proces frustreerden. Het goed doornemen van de besluitvormings- en uitvoeringsroute en afspraken over deze randvoorwaarden hadden wellicht een reëler tijdpad opgeleverd. Hiervoor is het onder andere nodig dat de verschillende afdelingen van de provincie die zich bezighouden met aanleg en onderhoud van wegen (bijvoorbeeld beleid, ontwerp en uitvoering) voldoende kennis hebben van elkaars werk of elkaar in een vroeg stadium betrekken bij het maken van een tijdsplanning. Ook het betrekken van het waterschap en het dienstenteam en gedeputeerde kan helpen om zicht te krijgen op alle randvoorwaarden en daardoor realistisch te plannen.

Een tweede eis voor een goede besluitvormingsmix is een voldoende besef van urgentie en oplosbaarheid van het probleem bij alle deelnemers aan de besluitvorming. Uit het verloop van het besluitvormingsproces blijkt dat de

mate van urgentie verschillend wordt ervaren door de verschillende partijen. De bewoners ervaren het veiligheidsprobleem al lange tijd als zeer urgent. Ook de gemeenten geven deze urgentie aan in brieven aan de provincie. Het besef van urgentie bij politie en provincie is iets minder groot: beide organisaties zijn wel bereid maatregelen te nemen om het probleem op te lossen, maar lijken dit stapsgewijs te willen doen om niet te zwaar in te zetten. Hierdoor duurt het een aantal jaren voordat voldoende duidelijk is dat het probleem moet worden aangepakt met behulp van een reconstructie van de weg. Het probleembesef bij de provincie is vergroot door de brandbrieven van de bewonerscommissie. De vraag is of, bijvoorbeeld aan de hand van een vergelijking van de problematiek met andere provinciale wegen, niet eerder duidelijk had kunnen worden dat de aanpak van het veiligheidsprobleem grootschaliger moest zijn dan politie en provincie in eerste instantie van plan waren.

De verschillende partijen zijn het met elkaar eens dat de verkeersveiligheid verbeterd kan worden op de N228 (oplosbaarheid), echter over de manier waarop dat moet gebeuren verschilde men in eerste instantie sterk van mening. Bewoners en gemeenten waren voorstander van politietoezicht, bijvoorbeeld in de vorm van trajectcontrole; de provincie en politie waren voorstander van infrastructurele maatregelen. Door het op korte termijn inzetten van politietoezicht en op langere termijn nemen van infrastructurele maatregelen, zijn de percepties van de oplosbaarheid dichter bij elkaar gebracht.

Een derde eis is een open en integer besluitvormingsproces, waarbij partijen de besluitvorming kunnen beïnvloeden en de verschillende belangen van een ieder onderkend worden. Het karakter van het overleg met gemeenten en bewoners (en politie) is niet telkens even duidelijk geweest. In eerste instantie leek het overleg vooral informerend (2000-2002), bij het oprichten van de werkgroep in 2003 leek het accent te verschuiven naar adviseren of zelfs meebeslissen. Hoewel meebeslissen uiteindelijk niet de bedoeling was, werd wel getracht consensus te bereiken binnen de werkgroep en voelde de bewonerscommissie zich ook gebonden aan het resultaat. Over het algemeen hebben de verschillende partijen het proces dus voldoende kunnen beïnvloeden. Wel valt op dat de diverse bedrijven die langs de weg gevestigd zijn, niet direct zijn benaderd voor overleg, terwijl hun vervoer (vrachtvervoer) waarschijnlijk wel specifieke eisen aan de weg zal stellen. Ook de belangen van de verschillende partijen werden goed gehoord in het besluitvormingsproces: de politie kon haar standpunt om alleen te handhaven op een goed ingerichte weg vasthouden, de bewoners konden terugkoppelen naar hun achterban en het subjectieve verkeersveiligheidsbelang inbrengen en de provincie bleef de eindverantwoordelijke voor de uiteindelijke beslissing, waarmee haar formele en democratische verantwoordelijkheid erkend werd.

Ten vierde is voldoende voortgang nodig voor een goed eindresultaat. Voortgang is eerder omschreven als 'snelheid maal robuustheid'. Nadat alle partijen het probleem als urgent ervoeren, werd er een werkgroep in het leven geroepen die niet alleen als doel had alle relevante partijen mee te laten praten, maar ook de vaart in het proces te brengen. Dat werd onder andere geprobeerd door een extern bureau in te huren als procesmanagement. Hoewel er voorafgaand aan de start van de werkgroep een strak tijdspad werd gepresenteerd voor de besluitvorming en de uitvoering, verliep alleen de besluitvorming in de werkgroep volgens het schema. Zoals

gepland vergaderde de werkgroep tussen december 2003 en maart 2004 en was eind maart het eindrapport van het externe bureau gereed. Echter, bij het doorspreken van de verschillende varianten bleek de uitwerking van de plannen meer voeten in de aarde te hebben dan gepland. Verplichte onderzoeken naar de belastbaarheid van de dijk en naar geluid zorgden voor uitloop. De financiële randvoorwaarden die het Dienstenteam vervolgens stelde, zorgden intern voor een vertraging en een heroverweging van de plannen. Hoewel de snelheid er in eerste instantie dus goed in zat, was de robuustheid van het resultaat minder groot. Het had kunnen helpen om de financiële randvoorwaarden vooraf vast te stellen en met andere afdelingen door te spreken welke onderzoeken of overleggen bij bepaalde inhoudelijke keuzen nog nodig zijn. Het vooraf vastleggen van inhoudelijke en financiële randvoorwaarden geeft ook ambtenaren meer houvast om een eenduidige keuze voor te leggen aan het dienstenteam.

Ten slotte is voldoende inhoudelijke inbreng in de besluitvorming nodig om niet te verzanden in een 'onzinresultaat'. Door de participatie van ambtenaren van de provincie en medewerkers van het extern bureau in het proces, was voldoende inhoudelijke inbreng gewaarborgd. Toch kan de inhoudelijke inbreng nog wat meer gestructureerd worden door bijvoorbeeld de Duurzaam Veilig-uitgangspunten van het CROW als expliciete richtlijn te nemen voor de ontwerpen. Ook de discussie over de geleiderail had misschien meer gebruik kunnen maken van bestaande (wetenschappelijke) kennis. De argumenten voor en tegen de rail worden door de verschillende partijen niet zichtbaar met inhoudelijke kennis onderbouwd.

4.4. Conclusies en aanbevelingen

Algemeen kan gesteld worden dat in het besluitvormingsproces over de N228 de vijf bovenstaande eisen voldoende aanwezig waren. Enkele punten kunnen echter nog wel op de 'i' gezet worden. Zo kwam het proces traag op gang, het probleembesef was niet bij alle partijen even groot. Het proces kwam tijdens de werkgroepfase goed op gang, waarna het tempo weer daalde door onverwachte tegenvallers zoals onderzoeken, budgetten en een heroverweging van de plannen. Tijdens het hele proces zijn veel relevante partijen betrokken en de betrokkenen ervoeren de samenwerking met de provincie ook als prettig. Wel was er soms onduidelijkheid over de vorm van het overleg: informeren, ideeën opdoen, adviseren of meebeslissen? Het proces had voldoende inhoudelijke inbreng door participatie van provincieambtenaren en een extern bureau. De focus op de inhoud (het oplossen van het probleem) stond soms het zicht op het proces wat in de weg: de snelheid ging ten koste van de robuustheid en zorgde later voor vertraging door onverwachte tegenvallers. Het inschakelen van een extern bureau voor het procesmanagement heeft gezorgd voor een (tijdelijke) versnelling van het proces. Echter, het vastleggen van spelregels en marsroute kan door een extern bureau moeilijk uit handen worden genomen, de provincie heeft hiervoor de noodzakelijke kennis in huis.

De evaluatie van de besluitvorming gaf nog wel aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

- Betrek ook bedrijven die langs de weg gevestigd zijn bij het overleg over de reconstructie.

- Leg van tevoren voldoende regels vast over overleg en besluitvorming, over financiering en inhoudelijke randvoorwaarden. Dat schept duidelijkheid bij alle partijen en voorkomt teleurstellingen.
- Voor voldoende snelheid én robuustheid: stel niet alleen een besluitvormings- en uitvoeringsschema op, maar bespreek dit van tevoren ook met collega's van andere afdelingen (beleid, ontwerp, uitvoering), met het managementteam (voor financiële randvoorwaarden) of met actoren die een cruciale rol in de besluitvorming spelen (zoals het waterschap: de weg ligt op een dijk). Daarmee worden de meest voorkomende obstakels in kaart gebracht.
- Toets een urgentie-gevoel bij bewoners zo snel mogelijk aan de eigen normen voor verkeersonveiligheid, en bepaal aan de hand daarvan welke maatregelen genomen moeten worden. Indien besloten wordt tot een minder ingrijpende aanpak, kan deze goed gemotiveerd worden.
- Indien een inhoudelijk geschil ontstaat, maak actief gebruik van bestaande wetenschappelijke inzichten om de verschillende argumenten te onderbouwen of te ontkrachten.

Literatuur

- Bruijn, H. de & Heuvelhof, E. ten (2001). *Procesmanagement*. In: T. Abma en R. In 't Veld (red). *Handboek Beleidswetenschap*. Boom, Amsterdam.
- CROW (1997). *Handboek Categorisering wegen op duurzaam veilige basis; Deel I (Voorlopige) Functionele en operationele eisen*. Publicatie 116. CROW, Ede.
- CROW (2002). *Handboek Wegontwerp – Erftoegangswegen*. Publicatie 164d. CROW, Ede.
- CROW (2004). *Richtlijn Essentiële Herkenbaarheidskenmerken van weginfrastructuur*. Publicatie 203. CROW, Ede.
- Goudappel Coffeng (2001). *Erfaansluitingen en verkeersveiligheid*. Goudappel Coffeng, Deventer.
- Gundy, C.M. (1994). *Cognitive organization of roadway scenes*. R-94-86. SWOV, Leidschendam.
- Gundy, C.M. (1995). *Cognitive organization of roadway scenes, part II*. R-95-75E. SWOV, Leidschendam.
- Gundy, C.M., Verkaik, R. & Groot, I.M. de (1997). *Cognitieve organisatie van wegbeelden, deel III*. R-97-27. SWOV, Leidschendam.
- Janssen, S.T.M.C. (2002). *Methode voor berekening van duurzaam-veiligheidskenncijfers op basis van veranderingen in ongevalspatronen*. R-2002-23. SWOV, Leidschendam.
- Kaptein, N.A. & Theeuwes, J. (1996). *Effecten van vormgeving op categorie-indeling en verwachtingen ten aanzien van 80km/h-wegen buiten de bebouwde kom*. TM-96-C010. TNO Technische Menskunde, Soesterberg.
- Lamm, R., Pasarianos, B. & Mailaender, Th. (1999). *Highway design and traffic safety engineering handbook*. McGraw-Hill, New York.
- Noordzij, P.C., Wittink R.D., Rooijers T. & Korbee, H. (1995). *In de hoofdrol; Componentanalyse duurzaam-veilig gedrag*. R-95-49. SWOV, Leidschendam.
- Schagen, I.N.L.G. van; Wegman, F.C.M. & Roszbach, R. (2004). *Veilige en geloofwaardige snelheidslimieten*. R-2004-12. SWOV, Leidschendam.

Bijlagen 1 t/m 3

1. *Gebruikte documentatie*
2. *Geïnterviewde personen*
3. *Beschrijving hoofdpunten besluitvormingsproces in de periode 2000 tot eind 2004*

Bijlage 1

Gebruikte documentatie

Brief provincie Utrecht aan Werkgroep Willeskoppig Gas Terug, d.d. 25 januari 2000.

Antwoord Gedeputeerde Staten op schriftelijke vragen van Statenlid, d.d. 8 februari 2000.

Afsprakenlijst bespreking N228, d.d. 31 maart 2000.

Antwoord Gedeputeerde Staten op schriftelijke vragen van Statenlid, d.d. 25 april 2000.

Brief provincie Utrecht aan Gemeente Oudewater, d.d. 9 mei 2000.

Brief provincie Utrecht aan Statenfractie Inwonerspartijen, d.d. 29 juni 2000.

Afsprakenlijst bespreking N228, d.d. 29 september 2000.

Verslag bespreking Willeskop/N228, d.d. 14 mei 2002.

Brief Willeskoppig Gas Terug aan B&W Oudewater, d.d. 27 mei 2003.

Brief Willeskoppig Gas Terug aan B&W Oudewater, d.d. 3 september 2003, ook aan Montfoort, provincie Utrecht en politie.

Krantenknipsels ongevallen 30/8 en 1/9 2003.

Brief gemeente Oudewater aan provincie Utrecht, d.d. 19 augustus 2003.

Brief gemeente Oudewater aan provincie Utrecht, d.d. 11 september 2003.

Brief provincie Utrecht aan werkgroep Willeskoppig Gas Terug, d.d. 25 september 2003.

Brief politie aan werkgroep Willeskoppig Gas Terug, d.d. 13 oktober 2003.

Annotatie t.b.v. bestuurlijk overleg op 30 oktober 2003 tussen provincie en gemeenten Oudewater en Montfoort (geen datum).

Begeleidingsbrief stukken voor PHO WVV, d.d. 27 oktober 2003.

Brief Willeskoppig Gas Terug aan B&W Oudewater, d.d. 7 november 2003, ook aan Montfoort, provincie Utrecht en politie.

Verslag bestuurlijk overleg N228 Montfoort - Oudewater, d.d. 13 november 2003.

Brief provincie Utrecht aan werkgroep Willeskoppig Gas Terug, d.d. 19 november 2003.

Offerteaanvraag voor probleemverkenning N228 Willeskop, d.d. november 2003.

Presentatie Willeskoppig Gas Terug, d.d. 4 december 2003.

Sheets Startbijeenkomst N228 4 december 2003.

Verslag Startbijeenkomst N228 4 december 2003.

E-mail provincie Utrecht aan Willeskoppig Gas Terug, d.d. 8 december 2003.

Besprekingsverslag 1, werkgroep infrastructuur, d.d. 6 januari 2004.

Besprekingsverslag 2, werkgroep infrastructuur, d.d. 5 februari 2004.

Begeleidingsbrief stukken voor het Dienstenteam N228, d.d. 24 februari 2004.

Verslag bespreking N228 Hoogheemraadschap, d.d. 11 maart 2004.

Besprekingsverslag 3, werkgroep infrastructuur, d.d. 16 maart 2004.

DHV, Probleemverkenning N228± Montfoort / Oudewater. Aanpak verkeersonveiligheid met infrastructurele maatregelen. Definitieve versie, d.d. maart 2004.

Notitie probleemverkenning N228 Oudewater Willeskop, d.d. maart 2004.

Begeleidingsbrief stukken voor het PHO, d.d. 5 april 2004.

Verslag bespreking bestuurlijk overleg N228 Willeskop, d.d. 3 juni 2004.

Begeleidingsbrief besluitvormende notitie voor het Dienstenteam, d.d. 21 september 2004.

Voorstel voor GS vergadering, d.d. 14 december 2004.

Brief werkgroep Willeskoppig Gas Terug aan provincie Utrecht, d.d. 30 december 2004.

Bijlage 2

Geïnterviewde personen

Provincie Utrecht

Dhr. W.J. Gieszzen, adviseur verkeersmanagement, sector Programmering en Onderzoek, dienst Wegen, Verkeer en Vervoer

Dhr. P. van Weenen, beleidsmedewerker, sector VBV, dienst Wegen, Verkeer en Vervoer

Telefonische gesprekken:

Bewonerscommissie Willeskoppig Gas Terug

Dhr. C.A.J. Breedveld

Gemeente Oudewater

Dhr. T. Hoyng

Gemeente Montfoort

Dhr. K. Bontje

Alle gesprekken zijn gevoerd tussen 15 en 18 maart 2005.

Bijlage 3

Beschrijving hoofdpunten besluitvormingsproces N228 in de periode 2000 tot eind 2004

Tijdstip	Gebeurtenis
Januari 2000	Brief provincie aan Willeskoppig Gas Terug over instellen enkele 60-km/uur-zones
Maart 2000	Overleg provincie met gemeenten, bewonerscommissie en politie over 60-km/uur-zones
Zomer 2000	Instellen enkele 60-km/uur-zones en enkele aanvullende maatregelen
September 2000	Overleg provincie met gemeenten, bewonerscommissie en politie over voortgang
2002	Vaststelling SMPU, N228 wordt gecategoriseerd als ETW (60 km/uur)
Mei 2002	Overleg provincie met gemeenten, bewonerscommissie en politie: evaluatie maatregelen
September 2003	Brandbrief bewonerscommissie n.a.v. enkele recente ongevallen, rechtstreeks contact met gedeputeerde
Oktober 2003	Afwijzende reactie politie op vraag bewoners om handhaving
November 2003	Opdracht aan DHV
November 2003	Bestuurlijk overleg met gemeenten en politie, besluit tot instellen werkgroep en tot op korte termijn instellen van handhaving
December 2003	Overleg provincie met gemeenten, bewonerscommissie, connexion en politie (kickoff werkgroep) over herinrichting N228 tot ETW, onder leiding van DHV
Januari 2004	Eerste werkgroepbijeenkomst infrastructuur
Februari 2004	Tweede werkgroepbijeenkomst infrastructuur
Februari 2004	Voorstel van provincie aan Dienstenteam (MT) met voorstel voor herinrichting
Maart 2004	Laatste werkgroepbijeenkomst
Maart 2004	DHV rapport
April 2004	Voorstel tot reconstructie besproken in Portefeuillehoudersoverleg
Eind april 2004	Overleg gedeputeerde en Willeskoppig Gas Terug
Juni 2004	Bestuurlijk overleg met gemeenten Oudewater en Montfoort
September 2004	Nieuw voorstel aan dienstenteam en voorstel tot second opinion
November 2004	Overleg met gemeenten over startdatum werkzaamheden
December 2004	Voorstel door GS besproken
December 2004	Brief van Willeskoppig Gas Terug met voorstellen