

Schetsboek voor regionaal verkeersveiligheidsbeleid

Stand van zaken, probleemstellingen en wensen voor de toekomst



Colofon

Rapportnummer:	H-2010-1
Titel:	Schetsboek voor regionaal verkeersveiligheidsbeleid
Ondertitel:	Stand van zaken, probleemstellingen en wensen voor de toekomst
Auteur(s):	Dr. J. Mesken, dr. L.T. Aarts & dr. ir. M.A. Vis
Projectleider:	Dr. L.T. Aarts
Projectnummer:	6.10
Trefwoord(en):	Region; regional planning; traffic; safety; policy; local authority; Netherlands; SWOV.
Projectinhoud:	In dit rapport staat het regionale verkeersveiligheidsbeleid centraal. Met deze rapportage wil de SWOV vanuit wetenschappelijk oogpunt antwoord geven op de vraag wat de regio kan helpen om haar verkeersveiligheidsbeleid beter te onderbouwen.
Aantal pagina's:	26 + 8
Prijs:	€ 16,-
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 2010

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

Voorwoord

Voor u ligt een rapportage over regionaal verkeersveiligheidsbeleid, de context waarbinnen zich dat momenteel afspeelt, en wensen, ideeën en mogelijkheden om dit beleid verder te ondersteunen. In het bijzonder staan we hierin stil bij de onderbouwing van verkeersveiligheidsbeleid. Deze rapportage is gebaseerd op twee inventarisaties:

- een gespreksronde die de SWOV in 2009 heeft gehouden in de regio;
- een workshop met de regio die heeft plaatsgevonden op 22 september 2009.

Vorm

Deze rapportage heeft de vorm van een schetsboek. Dit heeft twee redenen. Ten eerste is het de bedoeling om een beknopte en voor de beleidsmaker toegankelijke rapportage te maken, die het denken over verkeersveiligheid stimuleert. Ten tweede is het de bedoeling om in grote lijnen aan te geven welke eventuele toekomstige ontwikkelingen en acties de SWOV voor zich ziet. Graag nodigen we alle betrokkenen uit om hierover mee te denken en hier samen met de SWOV nadere invulling aan te geven.

Samenwerking

Verschillende mensen en organisaties hebben een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport. Als eerste willen we de leden van de klankbordgroep noemen, die actief hebben meegedacht en meegewerkt in de aanloop naar de workshop: Wim Serné (Stadsgewest Haaglanden), Hans Vergeer (ROV Zuid-Holland), Sipke van der Meulen (ROF) en Erik Donkers (VIA Advies).

Daarnaast willen we de regio's bedanken die hun tijd beschikbaar hebben gesteld voor gesprekken met de SWOV. Natuurlijk gaat onze dank ook uit naar alle deelnemers aan de workshop van 22 september.

Ten slotte willen we de SWOV-collega's bedanken die een actieve bijdrage hebben geleverd aan dit rapport: Charlotte Bax, Rob Eenink, Tamara Hoekstra, Govert Schermers, Henk Stipdonk, Tineke Togni, en Fred Wegman.

Jolieke Mesken, Letty Aarts en Martijn Vis

Inleiding

In dit rapport staat het regionale verkeersveiligheidsbeleid centraal. Het rapport is bedoeld voor regionale beleidsmakers (zowel wegbeheerders als regievoerders van provincies en stadsregio's). Het bevat ook informatie die relevant is voor gemeenten, waterschappen en Rijk, intermediairen zoals koepels, KpVV, adviesbureaus en alle andere organisaties die te maken hebben met, of ondersteuning bieden aan het vormgeven van verkeersveiligheidsbeleid.

Met deze rapportage wil de SWOV vanuit wetenschappelijk oogpunt antwoord geven op de vraag wat de regio kan helpen om haar verkeersveiligheidsbeleid beter te onderbouwen. Zo wil de SWOV bijdragen aan oplossingen voor de problemen die de regio's ervaren bij het vormen van een effectief en efficiënt verkeersveiligheidsbeleid.

Twee inventarisaties vormden de basis van de analyse in dit rapport: een gespreksronde die de SWOV heeft gehouden in de regio, en een workshop met de regio.

De volgende vragen stonden centraal:

- Op welke wijze geeft de regio invulling aan haar regietaak?
- Welke regionale accenten zijn te vinden in het regionale beleid?
- Welke kennisbehoefte leeft in de regio?
- Hoe wordt in de regio verkeersveiligheidsbeleid onderbouwd?
- Aan welke instrumenten heeft de regio behoefte?

Deze rapportage is opgebouwd uit de volgende delen:

• Inleiding	3
• Aanpak	5
• Achtergrond	
– Wetenschappelijke context	6
– Bestuurlijke context	9
– Maatschappelijke context	12
• Waar lopen beleidsmakers tegenaan?	13
• De ideale toekomst	16
• Conclusies	19
• Agenda	21
• Geraadpleegde literatuur	25
• Bijlage 1: Verslag workshop	27
• Bijlage 2: Gebruikte afkortingen	34

Na een toelichting op de aanpak van de analyse, volgt een korte schets van de achtergrond van regionaal verkeersveiligheidsbeleid. Onderscheid wordt gemaakt tussen de wetenschappelijke, bestuurlijke en maatschappelijke context. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag waar beleidsmakers naar eigen zeggen tegenaan lopen bij het onderbouwen van hun verkeersveiligheidsbeleid. Dit mondt uit in een schets van 'de ideale toekomst'. Op grond van deze analyse worden de belangrijkste conclusies weergegeven en volgen aanbevelingen

in de vorm van een agenda met concrete acties die samen met de regio uitgewerkt en in de praktijk gebracht kunnen worden.

In de bijlage is het verslag van de workshop van 22 september te vinden. De gespreksverslagen van het SWOV-rondje langs de regio zijn op hoofdlijnen in dit rapport verwerkt. De verslagen kunnen desgevraagd worden opgevraagd.

Aanpak

Regionale inventarisatie

De vragen die centraal stonden in de regionale inventarisatie, luiden: Hoe wordt het regionale beleid vormgegeven? Welke accenten zijn daarin waar te nemen? en Welke kennisbehoefte is er? Om deze vragen te beantwoorden, en om gevoel te krijgen voor de regionale context, zijn gesprekken gevoerd met 14 van de 19 regio's. Dit waren 10 van de 12 provincies en 4 van de 7 stadsregio's. De gesprekken zijn gevoerd met beleidsambtenaren op het gebied van verkeersveiligheid, zo mogelijk aangevuld met ambtenaren van het ROV of VVB.

Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt, die voor commentaar zijn toegestuurd aan de gesprekspartners. Na verwerken van het commentaar zijn de verslagen vastgesteld. Dit rapport bevat de algemene strekking van de informatie die we uit de gesprekken hebben opgetekend.

Workshop

De workshop op 22 september was een open kennisuitwisseling over nut, noodzaak, behoeften, mogelijkheden en benodigdheden bij het onderbouwen van (regionaal) verkeersveiligheidsbeleid. De workshop was bedoeld voor beleidsmakers, beleidsvoorbereiders en wegbeheerders van Rijk en regio (provincies, stadsregio's) en voor representanten van gemeenten en waterschappen. De focus lag op het in kaart brengen van problemen die door verschillende beleidsmakers worden ervaren en wensen die beleidsmakers hebben als het gaat om het onderbouwen van verkeersveiligheidsbeleid.

Het doel van de workshop was zicht te krijgen op met name de behoeften en benodigdheden in de toekomst met het oog op de 'verdunding' van het verkeersveiligheidsprobleem. Door deze 'verdunding' zijn de aantallen verkeersdoden per regio of doelgroep zo klein geworden dat ze om statistische redenen niet meer geschikt zijn om iets te kunnen zeggen over de verkeersonveiligheid, of over de ontwikkeling daarin.

Een verslag van de workshop is te vinden in *Bijlage 1*.

De regio?

Wat wordt in dit rapport verstaan onder 'de regio'? In eerste instantie gaat het over de decentrale overheden die een *regietaak* hebben: de provincies en stadsregio's. Hun rol wordt overigens ook gekleurd door de wijze waarop het Rijk zijn regierol invult. Daarnaast komt ook de rol en problematiek van de *wegbeheerders* zo nu en dan ter sprake. Deze vinden we bij het Rijk, de provincies, en de lokale overheden (gemeenten en waterschappen; zie *Tabel 1*).

Rol	Centraal		Regionaal	Lokaal	
	Rijk	Provincies	Stadsregio's	Gemeenten	Waterschappen
Regievoering	x	x	x		
Wegbeheer	x	x		x	x

Tabel 1. *Bestuurslagen en hun rollen.*

Achtergrond: De wetenschappelijke context

(Kosten)effectiviteitsafwegingen

Naar de kosten, effecten en baten van verkeersveiligheidsmaatregelen wordt al geruime tijd onderzoek gedaan (zie bijvoorbeeld Schoon, 2000; Dijkstra, 2003; Elvik & Vaa, 2004). Een belangrijke aanleiding hiervoor is uiteraard het verbeteren van de verkeersveiligheid. Ook het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak voor beleid kan echter een belangrijke overweging zijn om onderzoek te doen naar de (kosten)effectiviteit van maatregelen. De manier waarop publieke gelden worden besteed, vraagt meer en meer om verantwoording, zeker in tijden dat er druk staat op budgetten. Dat wil zeggen dat het steeds belangrijker wordt om zeker(der) te weten dat budgetten aan werkzame maatregelen worden besteed. Daarvoor is kennis en het gebruik van deze kennis nodig.

De Noorse onderzoeker Rune Elvik heeft laten zien dat de verkeersveiligheid in hoge mate gediend is bij een situatie waarin beleid en beleidsdoelstellingen worden gebaseerd op kosteneffectiviteitsoverwegingen (Elvik & Vaa, 2004). Voor Noorwegen en Zweden toonde hij bijvoorbeeld aan dat kosteneffectief verkeersveiligheidsbeleid 50 tot 60% van het aantal verkeersdoden kon voorkomen indien het consistent werd doorgevoerd en langere tijd zou worden volgehouden.

Ook voor de Nederlandse situatie geldt dat de verkeersveiligheid gebaat is bij doelstellingen die gebaseerd zijn op (kosten)effectieve maatregelen (Wijnen et al., te verschijnen).

Indien we in staat zijn om de (kosten)effectiviteit van beleid te bepalen, zal het bovendien beter mogelijk zijn om maatregelen integraal af te wegen. Daarbij worden de effecten van een maatregel op verkeersveiligheid vergeleken met kosten en baten van maatregelen op andere beleidsterreinen. Verkeersveiligheid zal daarmee beter (transparanter en objectiever) kunnen worden meegewogen dan nu vaak het geval is.

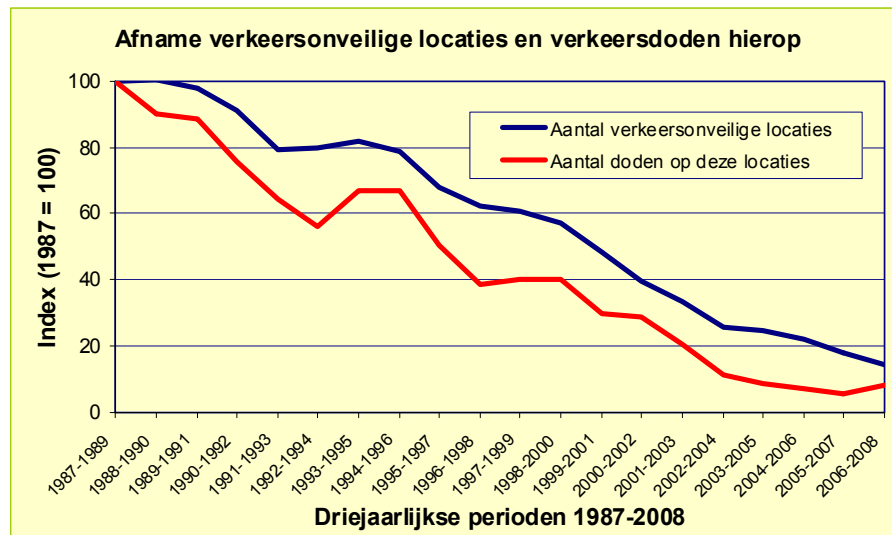
Het schatten van effecten van maatregelen brengt echter allerlei moeilijkheden met zich mee. Zo worden effecten meestal bekeken per doelgroep (bijvoorbeeld bromfietzers of beginnende automobilisten) waar de maatregel betrekking op heeft. De omvang van deze doelgroep kan echter verschillen per regio, of veranderen in de loop ter tijd. Daardoor is het lastig om het effect van een maatregel eenduidig vast te stellen.

‘Verdunning’ van ongevallen

Een ander probleem met effectschattingen is de ‘verdunning’. Met verdunning wordt gedeut op de ontwikkeling dat het aantal verkeersdoden (dat vaak als maat voor verkeersonveiligheid wordt gebruikt) al jaren daalt. Dat betekent dat de aantallen, zeker wanneer deze worden uitgesplitst naar regio of doelgroep, wel erg klein worden om statistische analyses op uit te voeren en om conclusies te kunnen trekken. De aantallen zijn dan sterk onderhevig aan toevallige fluctuaties.

Door deze verdunning ontstaat steeds meer de behoefte aan andere doelstellingen voor verkeersveiligheid, zo blijkt uit gesprekken met de regio. Op dit moment wordt vooral het aantal

verkeersdoden als doelstelling gebruikt, die regionaal (en zelfs ook vaak lokaal) wordt doorvertaald. Echter, door de lage aantallen wordt het steeds moeilijker om zinvolle uitspraken te doen over de verkeersveiligheid en de ontwikkeling daarin. Ook het aantal locaties met een concentratie van ongevallen is de laatste decennia sterk afgenomen (*Figuur 1*). Dit betekent dat er steeds minder clusters van ongevallen te onderscheiden zijn waar een analyse op kan worden losgelaten. De laatste tijd is er daarom steeds meer interesse voor alternatieve indicatoren, zoals ziekenhuisgewonden.



Figuur 1. *Afname van het aantal verkeersonveilige locaties ('black spots') in Nederland en verkeersdoden die daar vallen.*

Een andere wijze om de stand van de verkeersveiligheid aan te duiden is door gebruik van zogeheten 'prestatie-indicatoren' in plaats van slachtofferaantallen. Dit zijn meetbare aspecten

zoals snelheids- of wegkenmerken, waarvan aangetoond is dat ze samenhangen met het aantal ongevallen (ETSC, 2001).

Onderzoek in Zweden (Vägverket, 2009) toont bijvoorbeeld aan dat, naast de slachtofferaantallen, de mobiliteit daar de afgelopen jaren ook is gedaald. Omdat Zweden zich realiseert dat de dalende ongevallencijfers hiermee sterk verband houden, heeft men besloten aan andere indicatoren af te meten of het goed gaat met de verkeersveiligheid. Dit heeft erin geresulteerd dat in Zweden ook wordt gemonitord en gestuurd op prestatie-indicatoren.

Procesonderzoek

Naast *inhoudelijk* onderzoek naar effecten van verkeersveiligheidsmaatregelen, vindt steeds meer onderzoek plaats naar het *proces* van beleidsvorming rondom verkeersveiligheid. Zo onderzochten Bax & Jagtman (2008) bijvoorbeeld hoe wetenschappelijke kennis gebruikt wordt in besluitvormingsprocessen bij de aanleg van provinciale infrastructuur. Zij concludeerden onder andere dat er vaak een beter beeld is van de kosten dan van de effecten, dat informatie over kosten en effecten vaak wordt meegewogen in de besluitvorming, maar dat het ook voorkomt dat besluiten worden genomen zonder dat informatie over kosten of effecten bekend is.

Een ander voorbeeld van onderzoek naar processen van beleidsvorming is dat naar 'transities'. Onderzoek naar transities gaat over het realiseren van gewenste systeemveranderingen. Dit is relevant in het kader van adoptie van bijvoorbeeld alternatieve manieren om verkeersveiligheidsbeleid te onderbou-

wen, nu de verdunning van verkeersongevallen beleidsmakers hierbij steeds meer parten gaat spelen.

Het TRANSUMO-platform is een voorbeeld van onderzoek naar transitie. Binnen TRANSUMO is nagedacht over de vraag hoe innovatie kan helpen om een transitie naar duurzame mobiliteit mogelijk te maken. Met duurzaam wordt binnen TRANSUMO verwezen naar 'people, planet, profit': een

systeem dat bijdraagt aan versterking van de economische concurrentiepositie, en daarnaast grote aandacht heeft voor mens en milieu.

De transitie naar een beleidssysteem waarin bereikbaarheid, veiligheid en milieu integraal worden benaderd, is ook voor de verkeersveiligheid van belang. Hierop komen we later in dit rapport terug.

Achtergrond: De bestuurlijke context

Hoe is het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid op hoofdlijnen georganiseerd? De inrichting van het beleid wordt gekarakteriseerd door de slogan 'Centraal wat moet, decentraal wat kan'.

Doelstellingen

Centraal worden verkeersveiligheidsdoelstellingen gesteld in termen van maximum aantallen doden en ziekenhuisgewonden (momenteel voor 2010 en 2020) of reductiepercentages ten opzichte van een referentiejaar. Ook zet de minister, samen met de NMB-partners, beleidslijnen uit in kaderstellende nota's (NVVP, Nota Mobiliteit).

De doelstellingen (in ieder geval voor het aantal doden) worden *regionaal* doorvertaald, wat wil zeggen dat provincies en stadsregio's naar rato bij moeten dragen aan het behalen van die doelstellingen. In de regio worden de doelstellingen vervolgens vaak verder naar rato doorvertaald naar gemeentelijk niveau.

Uitwerkingen en regievoering

Hoe de doelstellingen worden bereikt is in de Nota Mobiliteit alleen zeer globaal aangeduid. Ten tijde van bijvoorbeeld het Startprogramma Duurzaam Veilig was de uitvoeringsrichting duidelijker in een convenant vastgelegd. De verdere uitwerking en doorvoering van het beleid wordt tegenwoordig aan de verschillende overheden overgelaten.

Regievoerders vervullen in de uitwerking van het beleid vooral een faciliterende en minder een regisserende rol. Dit komt voort uit de wijze waarop de regievoering georganiseerd is van Rijk tot regio. Het Ministerie van VenW acht het van groot belang het (lokale) enthousiasme niet 'dood te slaan' met al te strikte kaders. Voor de decentrale overheden is daarom aanvullende financiering (de Brede Doeluitkering, BDU) ter beschikking gesteld.

Het zeer recent opgestelde Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPVV) en het aanvullende Actieprogramma Verkeersveiligheid beogen wel een concretere uitwerking van het beleid te geven. Omdat het hierbij echter niet gaat om nieuwe afspraken en financiering, beschrijft dit vooral de status quo van de activiteiten die door de verschillende overheden reeds zijn opgepakt.

Provinciale of regionale verkeers- en vervoersplannen zijn regionale doorvertalingen van de Nota Mobiliteit, waarbij iedere regio in meer of mindere mate eigen accenten aangeeft. Overigens zijn ook deze plannen veelal op hoofdlijnen, en zijn aanknopingspunten voor uitvoering vooral te vinden in regionale en lokale werkplannen of uitvoeringsprogramma's.

In het werkplan of uitvoeringsprogramma wordt bepaald welke specifieke knelpunten of probleemgebieden worden aangepakt. Dat kan een infrastructureel knelpunt zijn, bijvoorbeeld een aansluiting die anders moet worden vormgegeven. Maar het kan ook gaan om activiteiten op het gebied van educatie

of afspraken over handhaving. Wanneer een beleidsonderwerp wordt geconcretiseerd in een specifiek plan of ontwerp, wordt het over het algemeen overgedragen naar een ander organisatieonderdeel, bijvoorbeeld van een beleidsafdeling naar een afdeling die zich met operationele zaken of uitvoering bezighoudt.

Decentrale accenten

Regio's geven hun eigen accenten aan de nationale plannen, zowel wat betreft prioriteiten tussen beleidsterreinen als wat betreft inhoudelijke speerpunten binnen beleidsterreinen.

Als het gaat om de *prioriteiten* die (althans op papier) aan verkeersveiligheid worden gegeven, dan kunnen (op basis van de gesprekken die de SWOV heeft gevoerd met de regio) de volgende verschillen worden opgetekend:

- Sommige regio's hebben een duidelijke hiërarchie in thema's. Zij richten zich bijvoorbeeld primair op het verbeteren van de bereikbaarheid, waarbij veiligheid of leefbaarheid als bijeffect wordt meegenomen. Of zij richten zich juist primair op veiligheid. Meestal gaat het in dit laatste geval om niet-randstedelijke regio's.
- Andere regio's streven juist integraliteit in thema's na, waarbij projecten die veiligheid, bereikbaarheid én leefbaarheid nastreven de hoogste prioriteit krijgen.
- Er kan ook gekozen worden voor een mengvorm, waarbij integrale projecten het hoogste scoren, maar er daarnaast ook accenten aan worden gegeven zoals:
 - a. bewust kiezen voor één thema (bijvoorbeeld 'fiets') en prioriteren op dit onderwerp;
 - b. veiligheid als belangrijkste thema binnen de integraliteit kiezen;

- c. stellen dat infrastructurele maatregelen (ook vanuit veiligheid) in ieder geval wel rekening moeten houden met de doorstroming van het ov;
- d. als doel stellen om de veiligste provincie te worden. Overigens is het niet altijd duidelijk hoe dat gedefinieerd is. Een aantal regio's heeft, om richting te geven aan beleid, een 0-doelstelling, ongeacht de bestuurlijke doelstellingen.

Als het gaat om *inhoudelijke speerpunten* dan zijn bijvoorbeeld de volgende onderwerpen in beleid terug te zien:

- demografische aspecten waarin die regio verschilt van andere (bijvoorbeeld vergrijzing);
- kenmerken die specifiek zijn voor die regio (bijvoorbeeld lange, rechte polderwegen);
- een inhoudelijke keuze van de regio om in te zetten op een bepaald punt (bijvoorbeeld 'fiets' of 'op weg naar 0').

Regievoering en middelen

Bij de afspraken die in de Nota Mobiliteit zijn gemaakt, en die het inhoudelijk kader vormen waarbinnen het regionale en lokale beleid zich af dient te spelen, zijn ook middelen ter beschikking gesteld (BDU). Naast de eigen middelen van regionale overheden, moeten die het regionale beleid faciliteren.

Tot 2005 waren deze middelen geormerkt voor onderwerpen zoals verkeersveiligheid (GDU), tegenwoordig kunnen regio's 'zelf bepalen' hoe ze de BDU inzetten.

Voor het overgrote deel gaat de BDU overigens op aan ov (concessies). Een veel kleiner deel wordt gebruikt voor het verbeteren van de infrastructuur (kleine en grote projecten) en

meestal ook educatie (tevens financiering van een eventueel verkeersveiligheidsorgaan als het ROV of VVB).

Het budget voor educatie wordt niet altijd (geheel) gebruikt door lokale overheden omdat tijd en/of affiniteit soms ontbreken. Stadsregio's signaleren dat het budget niet altijd wordt besteed zoals zij graag zouden zien. Verder zijn budgetten voor kleine infrastructurele projecten veelal te beperkt om wettelijk iets mee te kunnen bereiken. Dit heeft tot gevolg dat óf ook daar het geld niet altijd opgaat, óf er sober beleid wordt gevoerd, en dan vooral reactief.

In een enkel geval heeft de regio de krachten en gelden gebundeld en probeert zij zo de regionale knelpunten met de BDU en de verschillende overheden aan te pakken. Door de complexiteit hiervan is het wel lastig om voldoende oog te houden voor de verkeersveiligheid (die daarbij veelal een randvoorwaarde is). Bovendien is door deze gebundelde aanpak verkeersveiligheid minder goed traceerbaar. Deze aanpak biedt echter ook kansen: omdat verkeersveiligheid als apart beleidsdoel minder aandacht krijgt zou het kunnen lonen om het te laten meeliften met andere onderwerpen.

Achtergrond: De maatschappelijke context

Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op de manier waarop beleidsmakers hun verkeersveiligheidsbeleid onderbouwen. Als eerste is dat de eerder genoemde verdunning. Als indicator en doelstelling voor verkeersveiligheid wordt sinds jaar en dag het aantal verkeersdoden gehanteerd. Het aantal ernstig gewonden wordt nog niet vaak gebruikt.

Doelstellingen

Zoals eerder gezegd worden nationale doelstellingen in termen van aantallen verkeersdoden vaak rechtstreeks doorvertaald naar regionale doelstellingen. Dit gebeurt aan de hand van het landelijke reductiepercentage en een regionaal referentiejaar. Al jaren daalt het aantal verkeersdoden als gevolg van een aantal ontwikkelingen (Aarts et al., 2008; Weijermars & Van Schagen, 2009). Deze daling is zelfs zo sterk dat zowel nationale als regionale doelstellingen naar verwachting ook zonder extra inspanningen en met voortzetting van succesvol gebleken verkeersveiligheidsbeleid gehaald worden (zie bijvoorbeeld Weijermars et al., 2009). Op lokaal niveau komt het bovendien regelmatig voor dat er in een gemeente geen enkele verkeersdode in een jaar valt. Maar ook op regionaal niveau wordt het steeds lastiger om, zeker bij het uitsplitsen van ernstige ongevallen naar doelgroep of regio, nog duidelijke uitspraken te doen over het verloop van de verkeersveiligheid,

en op basis daarvan keuzen te maken waarop in te zetten. Dat maakt het niet alleen moeilijk om te bepalen wat je nog kunt doen, maar ook om het gevoel van urgentie te behouden dat nodig is om de verkeersveiligheid nog verder te verbeteren.

Registratie

Een andere ontwikkeling is de verslechtering van de ongevalregistratie, vooral als het gaat om gewonden (zie bijvoorbeeld Reurings & Bos, 2009, voor een beschrijving van dit probleem en een vernieuwde schattingsmethode).

Prioriteit

Ten slotte kan genoemd worden dat verkeersveiligheid, mede vanwege het voorgaande, niet overal meer een even hoge prioriteit heeft binnen beleidsafdelingen. Dit kan leiden tot (onder andere) inkrimping van de formatie en een vermindering van de aanwezige kennis. Overigens zijn er meer oorzaken te noemen voor het feit dat verkeersveiligheidsbeleid of de intensivering of verbetering daarvan geen prioriteit heeft en dat de kennis afneemt. Zo bestaat ook het beeld dat er al veel gedaan is met Duurzaam Veilig (bijvoorbeeld de aanleg van 30- en 60km-gebieden) en dat beleidsmakers daarom nu de focus meer op andere onderwerpen leggen. In stedelijke regio's is bereikbaarheid bijvoorbeeld een belangrijker aandachtspunt.

Waar lopen beleidsmakers tegenaan?

Dit onderdeel van de rapportage geeft weer welke problemen beleidsmakers ervaren bij het onderbouwen van hun verkeersveiligheidsbeleid. De uitspraken hieronder zijn gebaseerd op de gesprekken in de regionale inventarisatie en op de workshop.

Verdunning

Het onderwerp is al eerder genoemd: door de verdunning van ongevallen (nog los van de afnemende registratiegraad), bieden ongevallencijfers voor met name kleinere gemeenten onvoldoende aanknopingspunten of stimulering om actief verkeersveiligheidsbeleid te blijven voeren, dit te intensiveren of naar verbeteringen op zoek te blijven. Vooral de lage aantallen verkeersslachtoffers (doden en ernstig gewonden) en de recente impuls van het Startprogramma Duurzaam Veilig zouden gemeenten het gevoel geven wel zo'n beetje klaar te zijn met verkeersveiligheid, zo bleek uit de regionale inventarisatie. Dit helpt niet om het onderwerp hoog op de politieke agenda te houden.

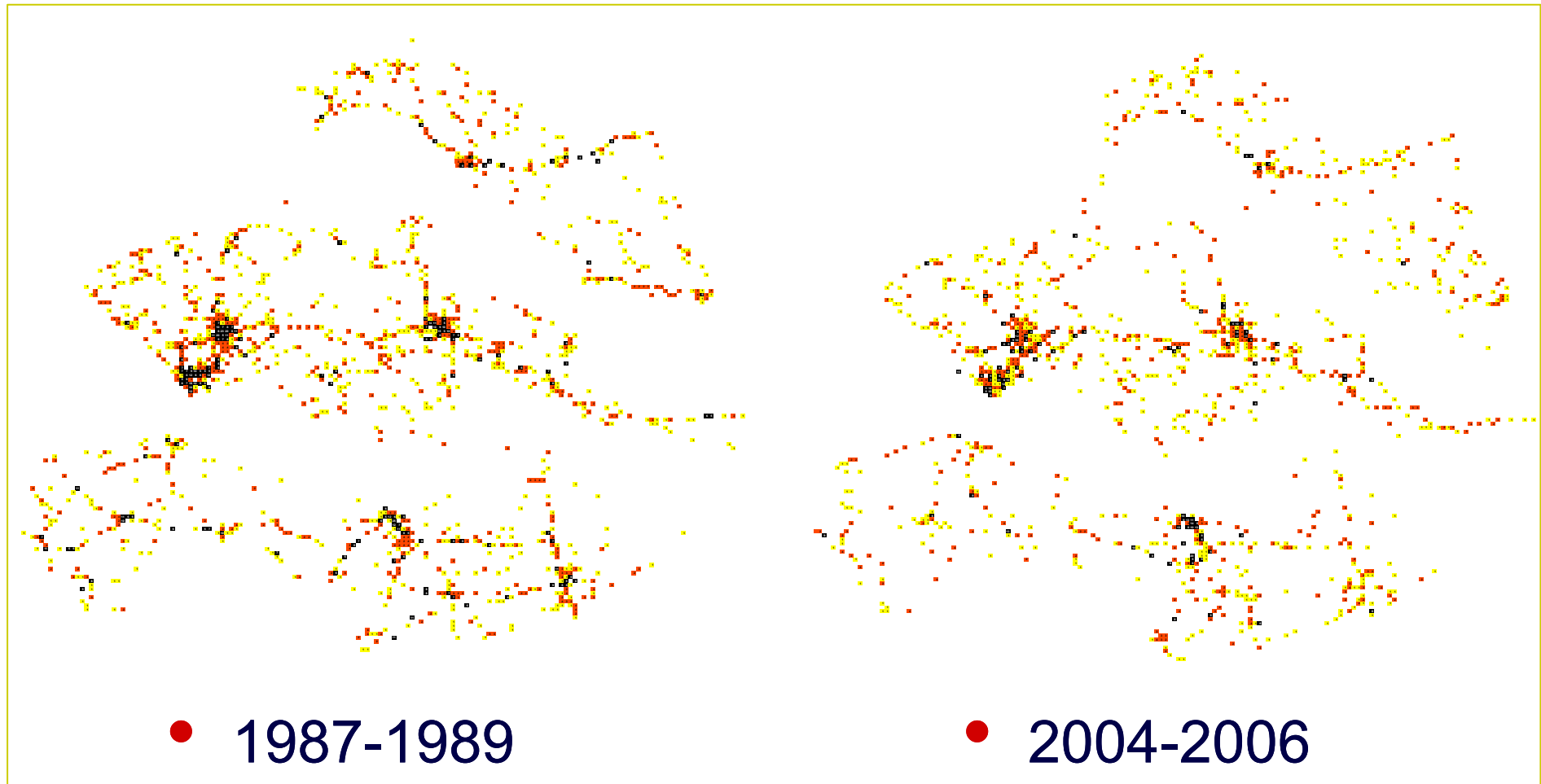
Maar ook provincies en stadsregio's lopen tegen het probleem van de verdunning aan (zie *Figuur 2*). Waar dit punt bij de gemeenten vooral invloed heeft op de politieke agenda, speelt bij regio's ook dat het door de verdunning moeilijk is om de verbetering van de verkeersveiligheid toe te schrijven aan het gevoerde beleid. Het probleem van verdunning speelt ook een rol bij de doorvertaling van regionale taakstellingen naar gemeenten: door de kleine slachtofferaantallen ook nog eens aan subgebieden toe te kennen, blijft er al snel niets meer

over. De goedbedoelde facilitering van gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid door de regio door middel van het ter beschikking stellen van cijfers, brengt dit probleem alleen nog maar prominenter in beeld.

Alternatieven

Nu slachtoffercijfers te weinig aanknopingspunten bieden voor beleid, is men in de regio op zoek naar alternatieven. Zo werd in de workshop bijvoorbeeld 'subjectieve onveiligheid' als alternatief aanknopingspunt genoemd. De gedachte is dat subjectieve onveiligheid een signaalfunctie kan hebben, waarna nog wel onderzocht moet worden of er ook echt iets aan de hand is op de betreffende locatie. Een nadeel van dat aanknopingspunt is weer dat het een locatiegebonden in plaats van generieke aanpak uitlokt, terwijl de verre staat van ontwikkeling van het Nederlandse verkeerssysteem juist vraagt om meer en meer accent op generiek beleid. Verder verlaagt de aanpak van subjectieve onveiligheid niet altijd het aantal ongevallen.

Ook wordt hier en daar gezocht naar alternatieve verkeersveiligheidsindicatoren, gerelateerd aan gedrag in het verkeer. Een idee dat in de regionale inventarisatie werd genoemd is om weer terug te gaan naar landelijke programma's, zoals het Startprogramma Duurzaam Veilig, die op regionaal en lokaal niveau worden uitgevoerd. Dit zou tegemoetkomen aan de problemen van zowel verdunning als terugloop van kennis.



Figuur 2. Illustratie van verdunning in de provincie Zeeland. Elke gekleurde pixel = 400 x 400 m = 16 ha; wit: geen slachtoffers; geel: 1 slachtoffer; rood: 2 tot 4 slachtoffers; zwart: > 4 slachtoffers in de genoemde periode.

Gebrek aan of terugloop van kennis

Een aantal regio's, met name stadsregio's, ziet (wellicht mede gezien het voorgaande) de inzet en de interesse voor verkeersveiligheid bij de lokale overheden verminderen. Ook constateren stadsregio's dat er bij gemeenten steeds minder kennis aanwezig is; mensen zitten steeds korter op hun post en moeten het hele verkeers- en vervoersbeleid overzien. Verkeersveiligheid is maar een onderdeel van hun takenpakket. Daarnaast vraagt men zich af of de manier waarop de regio invulling geeft aan haar regierol (meer faciliterend dan regisserend) wel matcht met wat gemeentes aan verkeersveiligheidskennis beschikbaar hebben. Bovendien wordt de trend om de focus steeds meer te verschuiven van inhoud naar proces ook in de regio waargenomen. Hierdoor is er steeds minder behoefte aan kennisgedreven onderbouwing, terwijl het feit dat het meeste laaghangend fruit inmiddels wel geplukt is, juist méér vraagt om inhoudelijke deskundigheid.

Koppeling beleid en effect

Als de ambitie er is om maatregelen te nemen, dan ontbreekt het nogal eens aan tijd, interesse of kennis om het beleid wetenschappelijk te onderbouwen. Wanneer men wel een wetenschappelijke onderbouwing zoekt, dan kampt men met de vraag: wat weten we nu over de effecten van maatregelen en welke instrumenten zijn beschikbaar om de juiste afweging te kunnen maken?

De verschillende regio's verschillen in de mate waarin behoefte is aan instrumenten voor het onderbouwen van verkeersveiligheidsbeleid, zo bleek uit zowel de workshop als de regionale inventarisatie. Daar waar de behoefte aan onderbouwing wel sterk wordt gevoeld, blijken methoden en instrumenten onontbeerlijk.

De ideale toekomst

Dit onderdeel van de rapportage geeft het beeld weer dat beleidsmakers in de regionale inventarisatie en in de workshop schetsten van hun ideale toekomst.

Bestuurlijke rust

Onder andere tijdens de workshop, maar ook in de gesprekken met de regio, is gesproken over bestuurlijke rust. Zolang de dalende trend in de ongevallencijfers zich voortzet, is er sprake van bestuurlijke rust. Dit wordt positief ervaren: het zou derhalve positief zijn, zo wordt gezegd, als dit zich in de toekomst zou voortzetten.

Doelstellingen

Zoals eerder opgemerkt bieden de streefcijfers in termen van doden en gewonden op regionaal en lokaal niveau niet altijd meer aanknopingspunten voor beleid. Daarom, zo bleek uit de regionale inventarisatie, is ten eerste behoefte aan andersoortige streefcijfers. Zo zou behalve op slachtoffercijfers bijvoorbeeld ook gestuurd kunnen worden op prestatie-indicatoren.

Daarnaast zou naast de doelstellingen ook de manier aangegeven kunnen worden om die doelstellingen te bereiken. Hiervoor is onder andere nodig dat niet alleen streefcijfers, maar ook uitvoeringsplannen regionaal worden doorvertaald. Dit punt is ook aan de orde gekomen in de gespreksronde in de regio.

Afwijken van richtlijnen

Zowel tijdens de workshop als tijdens andere gesprekken is het onderwerp 'afwijken van de richtlijnen' ter sprake gekomen. Het kan dan gaan over afwijken van of variëren op de Duurzaam Veilig-visie, maar ook over afwijken van handboeken bij de uitvoering.

Er blijkt behoefte te zijn aan kennis over de gevolgen van afwijkingen of variaties. Waarom is voor een bepaalde richtlijn gekozen, en wat gebeurt er als je ervan afwijkt? Vanuit het oogpunt van de opstellers van richtlijnen is een dergelijke motivatie wellicht minder wenselijk, omdat het de drempel om af te wijken verlaagt. Het lijkt dan toegestaan om af te wijken, als men maar uitlegt wat de reden is.

Kennis over (kosten)effectieve maatregelen

Een ideale toekomst zou zijn dat met één druk op de knop de beschikbare kosteneffectieve maatregelen zichtbaar worden gemaakt. Van elke te nemen maatregel zou direct inzichtelijk moeten worden gemaakt wat het effect is, niet alleen op het aantal ongevallen, maar ook op de beleving van mensen. Het beleid en het effect zou directer aan elkaar gekoppeld moeten kunnen worden.

Leren van elkaar

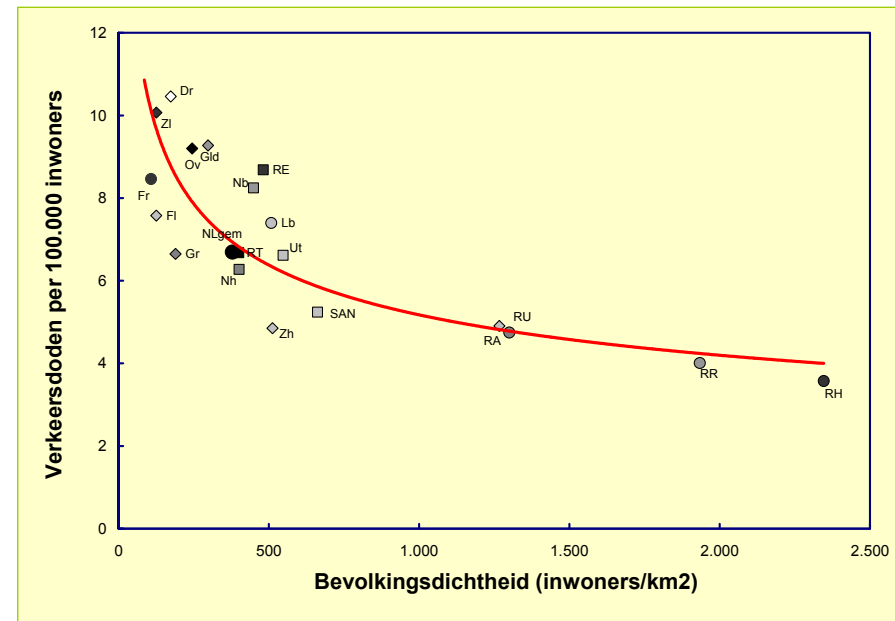
Uit de workshop bleek dat er behoefte bestaat aan een punt waar kennis en ervaringen kunnen worden uitgewisseld, zowel tussen beleidsmakers onderling als tussen beleidsmakers en de burger. Daarbij moet voor iedereen duidelijk zijn waar je

terecht kunt voor welke kennis. Zo kunnen beleidsmakers leren van de ervaringen van collega's, en kunnen zij actief luisteren naar de wensen van de weggebruiker.

Wat bij deze behoefte aan uitwisseling ook speelt zijn de regionale verschillen en overeenkomsten. Sommige regio's vertonen overeenkomsten, in bijvoorbeeld het hoge aandeel landbouwverkeer, in bereikbaarheidsproblemen of in vergrijzing van de populatie. Zo zijn er bijvoorbeeld overeenkomsten tussen regio's met vergelijkbare bevolkingsdichtheid, als het gaat om verkeersdoden per 100.000 inwoners (zie *Figuur 3*, ontleend aan Weijermars et al., 2009).

Gebieden met een overeenkomend 'gebiedsprofiel' kunnen hun krachten bundelen om gezamenlijk naar passende oplossingen te zoeken. Deze bepaling van beleid op basis van gebiedsprofielen is een vrij nieuwe maar kansrijke aanpak.

Een dergelijke aanpak is al gehanteerd in het project SUNflower (Koorstra et al., 2002), waarin de verkeersveiligheid in verschillende landen werd gerelateerd aan andere (demografische, culturele) verschillen tussen deze landen, en aan andere verkeersveiligheidsindicatoren (SPI's). De SUNflower-aanpak kan toegepast worden in situaties waar ongevallen geen geschikte basis vormen om beleidsprestaties te monitoren of vooruitgang vast te stellen. Deze aanpak zou ook uitgewerkt kunnen worden op regionaal niveau.



Figuur 3. Doden per 100.000 inwoners afgezet tegen inwoners per km².

Kennisbehoeften in de regio

Uit de regionale inventarisatie blijkt dat de regio behoefte heeft aan kennis op de volgende gebieden:

- effecten van specifieke maatregelen;
- toepasbaarheid van nieuwe maatregelen en DV-principes;
- concrete aanbevelingen voor toepassingen;
- technologische ontwikkelingen die in de regio kunnen worden ingezet;
- alternatieve methoden om prioriteiten binnen de verkeersveiligheid in beeld te brengen;

- bestuurlijke vraagstukken gericht op elan van verkeersveiligheidsbeleid in relatie tot agenda's en doelstellingen, sturing van de partners en de eigen rol daarin;
- hoe te komen tot een integrale aanpak: hoe kan verkeersveiligheid meeliften met andere onderwerpen, en hoe kunnen effecten van verkeersveiligheidsmaatregelen op andere beleidsterreinen en vice versa in kaart worden gebracht?

Verwachtingen in de regio

Regio's hebben bepaalde verwachtingen en suggesties als het gaat om hun eigen acties en die van andere organisaties. Die kunnen als volgt worden samengevat.

1. Op regionaal niveau verwacht men een versterking van 'horizontale samenwerking', oftewel samenwerking tussen regio's. Vooral regio's die kampen met dezelfde problematiek kunnen van elkaar leren.
2. Van kennisinstituten verwacht de regio dat zij handboeken en richtlijnen ontwikkelen die wetenschappelijk onderbouwd zijn. Dit geluid komt vooral van de wegbeheerders, die van dit soort handboeken en richtlijnen gebruikmaken. Overigens worden er binnen de regio ook nieuwe instrumenten ontwikkeld waarvan de wetenschappelijke onderbouwing niet altijd op orde is. Kennisinstituten kunnen een rol spelen bij de onderbouwing van dergelijke instrumenten.
3. Van de landelijke overheid verwacht de regio vooral coördinerende acties; bijvoorbeeld op het gebied van educatie en campagnes. Wat educatie betreft is er behoefte aan een centraal punt waar bestaande educatieprojecten een plaats en eventueel een kwaliteitsoordeel krijgen. Als het gaat om campagnes wordt nu vaak de landelijke overheid als initiator gezien en de regio als uitvoerder. Dit zou de regio graag anders zien. Aangezien veel campagnes regionaal moeten worden uitgezet verwacht de regio ook eerder een rol in het ontwikkelproces.
4. Landelijke technologische ontwikkelingen worden met interesse gevolgd in de regio. Als er landelijke initiatieven zijn, zoals proeven met beprijzen of met het alcoholslot, dan zijn er regio's die enthousiast zijn om daaraan mee te werken. De regio verwacht dat de landelijke overheid dit enthousiasme signaleert. Overigens overstijgen technologische ontwikkelingen ook vaak het landelijk niveau, waardoor ook de landelijke overheid hier weinig aan kan sturen.
5. Internationale ontwikkelingen en verwachtingen zijn niet veel aan de orde gekomen. Af en toe wordt er wel iets interessants opgepikt vanuit andere landen, maar vaak blijkt dan ook dat het ook in Nederland al iets dergelijks is uitgevoerd. Nederland is vaker gidsland voor het buitenland dan andersom.

Conclusies

Op grond van het voorgaande kunnen vijf conclusies worden getrokken.

1. Nationale doelstellingen in termen van maximale aantallen verkeersdoden zijn volgens de regio's onvoldoende om als enige doelstelling te dienen voor regionaal en lokaal beleid. Doelstellingen in termen van ziekenhuisgewonden kunnen nog wel soelaas bieden, maar naarmate het beter gaat met de verkeersveiligheid in Nederland, zullen daarnaast ook andere doelstellingen en indicatoren moeten worden gebruikt. Mogelijkheden zijn:
 - SPI's als onderdeel van een bredere verkeersveiligheidsaanpak (zie de SUNflower-aanpak);
 - subjectieve veiligheid als signaalfunctie;
 - verder uitgewerkte uitvoeringsplannen die worden doorvertaald (zoals het Convenant Startprogramma Duurzaam Veilig)
2. Dalende aantallen verkeersdoden zijn in principe een zeer positieve ontwikkeling, maar maken het beleid op regionaal niveau lastig, als uitsluitend op deze ongevallencijfers gestuurd blijft worden. Doordat 'het toch wel goed gaat' is er aan de ene kant bestuurlijke rust maar aan de andere kant ook geen urgentie rondom verkeersveiligheidsbeleid. Dit leidt tot dalende formaties, kennisniveaus en ambities, alhoewel een aantal regio's deze ontwikkeling aangrijpt om een 0-ambitie te formuleren.
3. In de regio is men aan het zoeken naar de beste manier om het beleid vorm te geven. Waar moet men op inzetten, voor welke aanpak moet men kiezen. Er is behoefte aan kennis over effecten van maatregelen en de instrumenten die deze kennis toegankelijker maken. Daarbij blijken de volgende kennisbehoeften te bestaan:
 - effecten van specifieke maatregelen;
 - toepasbaarheid van nieuwe maatregelen en DV-principes;
 - concrete aanbevelingen voor toepassingen;
 - technologische ontwikkelingen die in de regio kunnen worden ingezet;
 - alternatieve methoden om prioriteiten binnen de verkeersveiligheid in beeld te brengen
 - bestuurlijke vraagstukken gericht op elan van verkeersveiligheidsbeleid in relatie tot agenda's en doelstellingen, sturing van de partners en de eigen rol daarin;
 - hoe te komen tot een integrale aanpak: hoe kan verkeersveiligheid meeliften met andere onderwerpen, en hoe kunnen effecten van verkeersveiligheidsmaatregelen op andere beleidsterreinen en vice versa in kaart worden gebracht?
4. De wetenschappelijke onderbouwing van regionaal verkeersveiligheidsbeleid zou beter kunnen. Dit is vooral van belang ter verantwoording van de besteding van gelden: wordt het geld besteed aan die maatregelen die ook het meest (kosten)effectief zijn? Echter, de kennis om dit op

een wetenschappelijk verantwoorde manier te doen moet dan wel aanwezig zijn.

5. Organisatie: door de decentralisatie is de regierol van de regio veranderd. De vraag kan gesteld worden op welke wijze de regio invulling geeft aan deze veranderde regierol en hoe deze aansluit bij de geschetste verkeersveilig-

heidscontext. De regio vult de regierol nu vooral op een faciliterende wijze in. Dat heeft voordelen (het werkt motiverend en stimuleert) maar het kan ook betekenen dat er verantwoordelijkheden worden overgelaten aan overheden die hiervoor misschien niet voldoende kennis of capaciteit in huis hebben.

Agenda

Op basis van het voorgaande kan een aantal punten worden geagendeerd. Het betreft hier punten waar de SWOV, de regio, en andere partijen over kunnen discussiëren en waaruit de verschillende partijen punten kunnen selecteren die op hen van toepassing zijn of waarvoor zij zich verantwoordelijk voelen.

1. Doelstellingen en alternatieven

Uit het voorgaande concluderen we dat er behoefte is aan het formuleren van aanvullende en/of alternatieve doelstellingen en streefcijfers. Daarnaast is er behoefte aan een concretisering van de wijze om tot de gewenste situatie te komen (*conclusie 1*).

Concrete suggesties:

- ontwikkelen van aanvullende doelstellingen, bijvoorbeeld:
 - aantallen verkeersgewonden;
 - een systeem van verkeersveiligheidsindicatoren waar niet alleen ongevallen, maar ook gedragsindicatoren en andere kenmerken deel van uitmaken (zie de SUN-flower-aanpak);
- onderzoeken van de toepasbaarheid van subjectieve onveiligheid als signaalfunctie en de mogelijkheid om deze signalen te koppelen aan meetbare veiligheidsindicatoren;
- concretisering van de uitwerking: niet alleen ‘wat’ we willen bereiken (doelstellingen) maar ook ‘hoe’: op welke manier komen we daar?

2. Stimuleren van kennisvergaring en kennisniveau

Op beleidsniveau kan nagedacht worden over de vraag hoe het kennisniveau gestimuleerd kan worden binnen organisaties die zich met verkeersveiligheid bezighouden (*conclusie 2 en 5*).

Concrete suggesties:

- onderzoeken wat de stand van zaken is wat betreft expertise binnen diverse verkeersveiligheidsorganisaties, afgezet tegen welke kennis nodig is;
- opstellen van een plan van aanpak en hierbij en bij de uitvoering ook onderwijsinstellingen betrekken;
- beter toegankelijk maken van kennisbronnen en daartoe onderzoeken hoe dit het beste kan worden vormgegeven (doelgroep hierbij betrekken). Dit geldt bijvoorbeeld ook voor kennis over:
 - analyses en onderzoeksvoorwaarden: hoe voer je goede monitoring naar effecten uit?
 - (kosten)effectiviteit;
 - kennis uit internationaal onderzoek.
- gedetailleerder inventariseren van kennisleemten en -behoeften;
- bouwen aan nieuwe kennis waar vraag naar is, gericht op onderbouwing; daarvoor interactief traject starten waar nodig en mogelijk;
- bij kennisvragen onderscheid maken tussen verschillende beslissituaties, doelgroepen en vraagstellingen;

- kennis integreren: zowel andere beleidsterreinen (facetbeleid) als de 3 E's (sectorbeleid);
- betere afstemming van kennisvraag en -aanbod: de kennis die instituten leveren moet aansluiten bij kennisvragen die leven in de regio;
- kennis beleidsmakers verder bijspijkeren;
- formuleren van kwaliteitseisen aan / wetenschappelijke onderbouwing voor instrumenten.

3. Inventarisatie van instrumenten

Geïnterviewd kan worden welke methoden en instrumenten op dit moment beschikbaar zijn en welke methoden en instrumenten nu (kunnen) worden gebruikt voor onderbouwing. De SWOV heeft al een start gemaakt met een overzicht van methoden en instrumenten waaruit per probleemgebied een keuze kan worden gemaakt. Zo'n overzicht maakt het mogelijk om:

- beleidsmakers te ondersteunen bij het maken van een goede afweging;
- kennisleemten zichtbaar te maken en aan te geven waarvoor de betreffende instrumenten kunnen worden gebruikt;
- meer interactie op gang te brengen tussen vraag, aanbod en nieuwe ontwikkelingen.

Bij een dergelijk overzicht kunnen ook training en achtergrondkennis worden aangeboden (*conclusie 3*).

Concrete suggesties:

- inventariseren van beschikbare instrumenten en instrumenten die wellicht nodig zijn, maar op dit moment nog

niet beschikbaar. Een voorbeeld is een instrument dat bij het invoeren van een probleem of aandachtsgebied meteen alle mogelijke kosteneffectieve maatregelen laat zien, inclusief het effect op ongevallen en eventuele andere indicatoren.

- onderscheid maken tussen beslissituaties, doelgroep en vraagstelling.

4. Leren van elkaar

Er zijn regio's in Nederland die verschillende overeenkomsten vertonen. Deze regio's kunnen op diverse manieren van elkaar leren en profiteren van een gezamenlijke, op maat gesneden aanpak. Dit kan bijvoorbeeld door het opstellen van een *benchmark*: een gezamenlijk referentiepunt op basis waarvan organisaties of in dit geval regio's met elkaar kunnen worden vergeleken. Hier zijn al methoden voor aanwezig: bijvoorbeeld de SUNflower-aanpak, die verder uitgewerkt zou kunnen worden voor de regio. De SWOV kan een rol spelen in het verder brengen van deze aanpak op regionaal niveau (*conclusie 3*).

Concrete suggesties:

- Regio's met specifieke problemen leren van elkaar: de regio's kunnen trachten een gezamenlijk standpunt te bereiken over welke aanpak betere effecten oplevert in termen van verkeersveiligheid, draagvlak, kosten, etc.
- Uitwerken van een 'benchmark' voor regionale samenwerking. Een voorbeeld is een beschrijving/gezamenlijke aanpak hoe het beste kan worden omgegaan met landbouwverkeer.

- Definiëren van een aantal belangrijke prestatie-indicatoren waarop regio's gemonitord kunnen worden. De aanpak van regio's die de beste resultaten behalen op deze prestatie-indicatoren kan vervolgens als voorbeeld fungeren voor anderen.

5. Stimuleren van onderbouwing

De SWOV wil de regio ondersteuning bieden bij de vraag op welke wijze verkeersveiligheidsbeleid het beste wetenschappelijk onderbouwd kan worden. Daaruit moet blijken hoe de beperkte middelen zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen worden ingezet. Kortom, de SWOV is op zoek naar hulpmiddelen die de regionale beleidsmaker in staat stellen om optimaal verkeersveiligheidsbeleid op te stellen en uit te voeren. De vraag is wat ervoor nodig is om wetenschappelijke onderbouwing bij beleidsmakers te stimuleren (*conclusie 4*).

Concrete suggesties:

- Wetenschappelijke onderbouwing van beleid meenemen in beleidscyclus, bijvoorbeeld in de fase van agendavorming of beleidsvoorbereiding. Dit vraagt wel om sturing op een hoger beleidsniveau: nut en noodzaak zullen duidelijk moeten zijn en zo mogelijk verankerd in de organisatie.
- Wetenschappelijke onderbouwing waar mogelijk verplichten bij subsidieaanvragen.
- Kennisinstituten moeten de wetenschappelijke kennis voor onderbouwing aanleveren. Hiertoe dienen eerst de kennisleemten in kaart gebracht te worden (zie ook agendapunt 2).

- Adviesbureaus kunnen ondersteunen bij de toepassing van methoden en instrumenten.
- Maatschappelijke discussie starten ten aanzien van de noodzaak tot meer wetenschappelijke onderbouwing van verkeersveiligheidsbeleid. Daarbij ook inventariseren hoe dit zich verhoudt tot het maatschappelijk draagvlak en hoe dit te eventueel beïnvloeden is (zie ook agendapunt 6).

6. Organiseren van draagvlak en binding

Het organiseren van draagvlak is een voorwaarde voor samenwerking en kennisuitwisseling. Bij alle betrokkenen moet een gevoel van urgentie ontstaan, een noodzaak om met elkaar in gesprek te gaan. Daarbij streven we in Nederland naar een effectief en efficiënt verkeersveiligheidsbeleid (*conclusie 5*).

Concrete suggesties:

Er zijn verschillende mogelijkheden denkbaar om dit proces van de grond te krijgen:

- Enkele regio's gaan met elkaar en eventueel met de SWOV in gesprek. Daarbij hopen we dat het gevoel van urgentie zich als een olievlek uitbreidt. Dit kan bijvoorbeeld door een (online) discussie te starten over nut en noodzaak van het meer wetenschappelijke onderbouwen van verkeersveiligheidsbeleid en wat daarvoor nodig is. Deze discussie zou ook gevoerd moeten worden met burgers en kennisinstituten.
- De regio gaat zichzelf in hogere mate organiseren, bijvoorbeeld door werkgroepen in te stellen of symposia te orga-

niseren. Dit gebeurt overigens al wel, maar zou verder uitgewerkt kunnen worden. Dit houdt een zelfsturende organisatie in waarbij trekkers worden aangewezen die randvoorwaarden en draagvlak voor bepaalde lijnen gaan organiseren. Het is aan te bevelen politiek en kennisinstellingen hierbij te betrekken.

- Het proces laten aansturen of stimuleren door de centrale overheid. Er zouden dan criteria kunnen worden gedefinieerd waaraan beleid zou moeten voldoen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen bestuurlijk/politiek draagvlak en wetenschappelijke onderbouwing. Daarbij zou verdere invulling kunnen worden gegeven aan de slogan 'centraal wat moet, decentraal wat kan'.

7. Naar een integrale aanpak

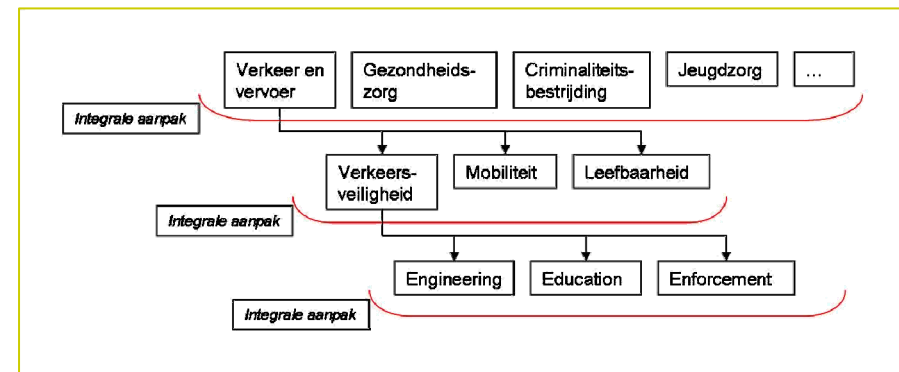
Maatregelen die ingezet worden vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid, kunnen ook invloed hebben op andere beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld mobiliteit, economie of milieu. Omgekeerd kunnen maatregelen die ontwikkeld zijn binnen een ander beleidsterrein invloed hebben op de verkeersveiligheid. Deze integrale aanpak is op lokaal en regionaal bestuursniveau nog belangrijker dan op nationaal niveau, omdat juist op de lagere bestuurslagen er vaak maar één persoon is die het gehele verkeers- en vervoersveld onder zijn hoede heeft

De SWOV pleit voor een integrale aanpak op drie niveaus (zie *Figuur 4*: tussen thema's binnen verkeersveiligheid (de drie E's), tussen thema's binnen verkeer en vervoer (bijvoorbeeld

verkeersveiligheid en mobiliteit) en tussen verkeer en vervoer en andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld gezondheidszorg of criminaliteit).

Concrete suggesties:

- Het ontwikkelen van kennis over de invloed van maatregelen op het gebied van verkeersveiligheid op andere beleidsterreinen en vice versa.
- Het creëren van bewustzijn bij beleidsmakers: de vraag hoe verkeersveiligheid kan meeliften met andere beleidsterreinen zou expliciet aan de orde moeten komen op de agenda van de beleidsmakers.
- Het ontwikkelen van instrumenten en methoden om een integrale afweging mogelijk te maken.



Figuur 4. Illustratie van de integrale aanpak.

Geraadpleegde literatuur

Aarts, L.T., Weijermars, W.A.M., Schoon, C.C. & Wesemann, P. (2008). *Maximaal 500 verkeersdoden in 2020: waarom eigenlijk niet? Maatregelpakketten en effectschattingen om te komen tot een aangescherpte verkeersveiligheidsdoelstelling*. R-2008-5. SWOV, Leidschendam.

Bax, C.A. & Jagtman, H.M. (2008). *Gebruik van informatie bij besluitvorming over verkeersveiligheidsmaatregelen; Onderzoek in twaalf provincies*. R-2008-13. SWOV, Leidschendam.

Dijkstra (2003). *Infrastructurele verkeersvoorzieningen en hun veiligheidsaspecten*. D-2003-5. SWOV, Leidschendam.

Elvik, R. & Vaa, T. (2004). *The handbook of road safety measures*. Oxford: Elsevier Science.

ETSC (2001). *Transport Safety Performance Indicators*. European Transport Safety Council ETSC, Brussels.

Koornstra, M.J., Lynam, D., Nilsson, G., Noordzij, P.C., Pettersson, H.-E., Wegman, F.C.M. & Wouters, P.I.J. (2002). *SUNflower: a comparative study of the development of road safety in Sweden, the United Kingdom, and the Netherlands*. SWOV, Leidschendam.

Reurings, M.C.B. & Bos, N.M. (2009). *Ernstig gewonde verkeersslachtoffers in Nederland in 1993-2008: Het werkelijke*

aantal in ziekenhuizen opgenomen verkeersslachtoffers met een MAIS van ten minste 2. R2009-12. SWOV, Leidschendam.

Schoon, C.C. (2000). *Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP. Deel I: Effectiviteit van maatregelen*. D-2000-9 I. SWOV, Leidschendam.

Vägverket (2009). *Management by objectives for road safety work; Analysis of the road safety department*. Publication 2009:113. Swedish Road Administration (Vägverket), Göteborg, Sweden.

Weijermars, W.A.M., Aarts, L.T. & Schoon, C.C. (red.) (2009). *Hoe veilig is Gelderland op (de) weg? Analyse van de huidige verkeersveiligheid in Gelderland en toekomstverkenning en beleidsaanbevelingen voor 2010 en 2020*. R-2009-13. SWOV, Leidschendam.

Weijermars, W.A.M. & Schagen, I.N.L.G. van (2009). *Tien jaar Duurzaam Veilig; Verkeersveiligheidsbalans 1998-2007*. R-2009-14. SWOV, Leidschendam.

Wijnen, W., Mesken, J. & Vis, M.A. (te verschijnen). *Effectiviteit en kosten van verkeersveiligheidsmaatregelen*. SWOV, Leidschendam.

Bijlage 1. Verslag workshop

Tijdens de workshop op 22 september is een aantal presentaties gehouden en is vervolgens in drie groepen gediscussieerd over de onderbouwing van verkeersveiligheidsbeleid. Drie vragen stonden centraal:

1. *Hoe bepaal je welk beleid je gaat voeren?*
2. *(Hoe) weet je of beleid effectief is geweest?*
3. *Hoe zou de ideale toekomst eruit kunnen zien met betrekking tot de onderbouwing van verkeersveiligheidsbeleid?*

Opening: Fred Wegman

De workshop wordt geopend met een presentatie door de directeur van de SWOV, Fred Wegman. Hij gaat in op de ontwikkeling van de verkeersveiligheid in Nederland en op wat dit betekent voor de onderbouwing van verkeersveiligheidsbeleid. Daarbij staat hij stil bij de doelstelling, die vaak zonder extra inspanningen gehaald wordt: wat is de status van de doelstelling, wie houdt het bij, wie wordt erop afgerekend?

Ook gaat hij in op de vraag waarom het nuttig is verkeersveiligheid te onderbouwen (onder andere omdat je zo inzichtelijk maakt hoe met een bepaald budget de meeste veiligheids-winst te behalen is).

Verder komt aan de orde aan welke voorwaarden goed onderbouwd beleid zou moeten voldoen, en welke (typen) analyses daarvoor geschikt kunnen zijn. Fred Wegman sluit af met een schets van het doel en het programma voor de rest van de dag.

SWOV
WETENSCHAPPELIJK
ONDERZOEK VERKEERSVEILIGHEID

Kenmerken goed onderbouwd beleid

- Transparant
- Meetbaar
- Controleerbaar
- Onderling vergelijkbaar
- Gebaseerd op:
 - wetenschappelijke kennis en/of algemeen aanvaarde principes (paradigma's)
- Haal maximale uit middelen door beoordeling op effectiviteit van beleid!
- Politieke en maatschappelijke realiteit?



Fred Wegman
22 september 2009

www.swov.nl

Onderbouwen verkeersveiligheidsbeleid

Hoe werkt de praktijk nu?

Na de opening wordt in drie presentaties de beleidspraktijk van nu geschetst: achtereenvolgens door Tjeerd Velders (Provincie Utrecht), Ruud Dodemont (Stadsregio Amsterdam) en Arjan Breider (gemeente Delft).

Tjeerd Velders gaat in op de regietaak van de provincie Utrecht en de pogingen om de gemeenten te betrekken bij de regionale ambitie. Deze ambitie kan worden samengevat als:

'Regionaal verkeersveiligheidsbeleid samen op eenduidige wijze onderbouwen'.

Provincie Utrecht - regionaal samenwerken

Samengevat

- regionaal samenwerken kan beter
- aangeboden instrumenten gebruiken
- wegkenmerken aanleveren
- Ambitie: regionaal verkeersveiligheidsbeleid samen op eenduidige wijze onderbouwen.

20

Ruud Dodemont spreekt over het RVVP 2009 en de drie accenten die daarin kunnen worden gesignaleerd: curatief (monitoring van verkeersongevallen), preventief (educatie en voorlichting) en repressief (bijvoorbeeld handhavingscampagnes). Dodemont signaleert een aantal problemen waar de Stadsregio Amsterdam mee te maken heeft. Ook stelt hij dat de Stadsregio wil investeren in 'de drie E's', dat daar ook gelegitimeerd geld voor is, maar dat het moeilijk is om dit ook daadwerkelijk weg te zetten. Dat komt onder andere door de complexe samenwerking met alle 28 partners.

Belangrijke problemen?

- Regionaal/lokaal monitoren op ontwikkeling dodelijke slachtoffers onwerkbaar
- Steeds minder locatiegebonden ongevalgegevens beschikbaar (kwantiteit/kwaliteit)
- Integraal programmeren erg lastig. Geen organisatie die binnen één functie/afdeling alle benodigde kennis (3 E's) in huis heeft!
- Expertise/analyse van DV/gegevens op lokaal/regionaal niveau steeds minder. Behoeftte aan meer kant en klare producten...
- Samenwerking met externe partners complex (ieder eigen doelen en prioritering, verkeersveiligheid deel bredere verantwoordelijkheid)



Arjan Breider noemt de verminderde beschikbaarheid van data, de afname van black spots en de afname van analysemogelijkheden.

Aan de hand van een voorbeeld (reconstructie van een belangrijke verbindingsweg in Delft) geeft hij aan hoe de gemeente Delft omgaat met de verdunning en bijvoorbeeld subjectieve onveiligheid als signaleringsmethode toepast.

Gemeente Delft

Resumé

- **Verkeersveiligheidsbeleid steeds lastiger te onderbouwen door gebrek aan data**
- **Uitgaan van grote clusters ongevallen met relatief hoge registratiegraad**
- **Zin van onzin scheiden**
- **Wees pragmatisch als de data niet bruikbaar is**

Maak kennis in Delft

Welke instrumenten en methoden zijn nu beschikbaar?

Na de koffiepauze geeft Martijn Vis (SWOV) een presentatie over instrumenten en methoden. Onder instrumenten en methoden worden procedures verstaan die kunnen ondersteunen bij het oplossen van een probleem. Bovendien bieden instrumenten en methoden de mogelijkheid om kennisgedreven te werken.

Vervolgens gaat Martijn Vis in op de soorten instrumenten en het niveau van besluitvorming waar deze geschikt voor zijn (strategisch, tactisch, operationeel), Hij concludeert dat er vol-

doende technische mogelijkheden zijn, maar dat er mogelijk te weinig samenwerking is.

Ook de gegevensverzameling en -beschikbaarheid kan beter. En ten slotte is het de vraag of de benodigde methoden en instrumenten nu ook al daadwerkelijk beschikbaar zijn.

SWOV
WETENSCHAPPELIJK
ONDERZOEK VERKEERSVEILIGHEID

Voordelen instrumenten/methoden

- Objectiveren/maken meetbaar
- Uniformeren
- Maken transparant
- Koppelen 'oplossing' aan 'probleem' aan hand van vooraf vastgestelde normen



Martijn Vis
Dinsdag 22 september 2009

www.swov.nl

Instrumenten voor de regio 6/12

Groepsdiscussies

Na de presentaties is in drie groepen gediscussieerd over de onderbouwing van verkeersveiligheidsbeleid. Drie vragen stonden daarbij centraal:

1. *Hoe bepaal je welk beleid je gaat voeren?*
2. *(Hoe) weet je of beleid effectief is geweest?*
3. *Hoe zou de ideale toekomst er uit kunnen zien met betrekking tot de onderbouwing van verkeersveiligheidsbeleid?*

Hoe bepaal je welk beleid je gaat voeren?

Regievoerders baseren hun beleid op speerpunten of doelgroepanalyses: beleid wordt ingezet op die groepen weggebruikers of die onderwerpen die het het hardste nodig hebben (meest kwetsbare verkeersdeelnemers). Dit kan blijken uit ongevallencijfers, maar ook bijvoorbeeld uit discussie/meningsvorming met de partners (bijvoorbeeld politie of wegbeheerder).

Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de drie E's en wordt getracht integraal beleid te maken.

Men baseert zich op trend- en risicoanalyses en ongevallencijfers. In sommige regio's zijn er nog lokale clusters van ongevallen, zwakke plekken in het wegennet of black spots. Door risicoscans moeten deze duidelijk worden.

Als inspiratiebron worden ook andere beleidsterreinen beschouwd, bijvoorbeeld alcoholpreventie of ouderenzorg. Wel

wordt geconstateerd dat hoe verder je van je eigen beleidsterrein af komt, hoe minder invloed je hebt.

Er is onder de regio's voldoende mogelijkheid om van elkaar te leren. Wel is vaak één regio proeftuin voor een bepaalde aanpak. We moeten wel voorkomen, zo zegt één van de deelnemers, dat het wiel op verschillende plaatsen wordt uitgevonden. Verder is er onvoldoende zicht op wat er allemaal wordt ontwikkeld qua methoden en instrumenten.

Door wegbeheerders worden beproefde richtlijnen en inzichten (zoals DV, CROW) uitgezet en toegepast. Daarbij wordt aangenomen dat deze op wetenschappelijk verantwoorde wijze tot stand zijn gekomen. Wetenschappelijke onderbouwing wordt dus verondersteld.

Beleid wordt gebaseerd op geregistreerde ongevallen, weginsecties, snelheidsmetingen en dergelijke. Instrumenten zijn vaak niet toereikend, daarom worden eigen instrumenten ontwikkeld, of worden bestaande instrumenten aangepast.

Wegbeheerders zijn op dit moment minder bezig met infra, ze hebben meer interesse in opleiding en verantwoordelijkheid van de weggebruiker. De verkeersveiligheid moet meer mensgericht in plaats van infragericht worden aangepakt.

Ook gemeenten en waterschappen gaan ervan uit dat gebruikte instrumenten wetenschappelijk onderbouwd zijn. Zij gebruiken verder de PODOE-methode (Probleem, Oorzaak,

Doelstelling, Oplossing, Evaluatie), black spots en ongevalencijfers. Ook risicoanalyses en monitoring worden toegepast.

Er wordt ingezet op specifieke doelgroepen, waarbij instrumenten en cijfers worden gebruikt om de doelgroepen te bepalen. Andere aanleidingen tot acties zijn gevoelens van onveiligheid. Soms is er niet aantoonbaar iets aan de hand, maar wordt er wel geklaagd door burgers. Wat doe je dan? In Den Haag is bijvoorbeeld een meldpunt voor onveilige plekken ingesteld.

Ook wordt nadere (lokale) invulling gegeven aan landelijk en regionaal beleid. ROV's kunnen gemeenten daarin ondersteunen.

Eerder werd gewerkt vanuit knelpunten; nu ontstaat er steeds meer behoefte aan een visie, een wensbeeld, vanuit richtlijnen.

(Hoe) weet je of je beleid effectief is geweest?

Regievoerders stellen dat zij in algemene zin niet zeker weten of, maar wel aannemen dat, hun beleid effectief is geweest. Op onderdelen kunnen soms wel effecten worden vastgesteld, bijvoorbeeld bij specifieke infrastructurele maatregelen of de aanpak van black spots. Ook zie je dat de onveiligheid over de hele linie afneemt, dus wordt aangenomen dat het beleid effectief is.

Ook wordt soms een logische redenering toegepast: we weten dat er een samenhang is tussen ongevallen en risicovol gedrag, en tussen het bewust zijn van risico's en het betreffende

gedrag. Dus kun je aannemen dat als je mensen bewust maakt van risico's, dat je dan indirect een effect op ongevallen bewerkstelligt.

Op dit moment lijkt er weinig aandacht voor verkeersveiligheid: de slachtofferaantallen nemen af, het gaat toch wel goed, er is sprake van bestuurlijke rust. Om iets gedaan te krijgen moet je misschien ergens anders naar kijken. Bijvoorbeeld naar subjectieve onveiligheid (hoewel dit misschien vooral interessant is als politieke graadmeter) of naar inspanningen die de partners leveren, of het geld dat wordt besteed.

Voor de wegbeheerders geldt dat het doorvertalen van landelijke streefgetallen niet goed werkt; dat betekent soms dat regio's niets meer hoeven te doen omdat ze de streefgetallen zonder veel inspanningen kunnen halen. Tevens wordt vaak niet gevraagd om onderbouwing bij de besteding van BDU-gelden, want de wegbeheerder is al blij als een gemeente überhaupt iets doet.

Evaluaties/effectmetingen geschieden vaak op basis van totale maatregelpakketten. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld de drie E's en soms zelfs niet tussen verschillende beleidsterreinen zoals milieu en doorstroming. Dat maakt het moeilijk om effecten op de verkeersveiligheid vast te stellen.

Afhankelijk van de provincies worden eigen projecten wel of niet structureel geëvalueerd. Echter, de belofte aan bijvoorbeeld publiek of politiek om te evalueren helpt om iets voor elkaar te krijgen als er in eerste instantie weinig draagvlak is, zeker wanneer daaraan de belofte gekoppeld wordt dat de

projecten worden aangepast, als blijkt dat ze niet werken zoals was toegezegd.

Gemeenten en waterschappen worstelen met de effectiviteit van beleid. Soms zijn geen cijfers beschikbaar; soms zijn die er wel maar ontbreekt de koppeling met beleid. In enkele gebieden wordt zowel gekeken naar cijfers als naar gevoelens van de inwoners. Een enkele gemeente merkt ook op dat evaluatie helemaal geen zin heeft in een gebied met zo'n beperkte weglengte.

Hoe zou de ideale toekomst er uit zien?

Regievoerders noemen een aantal kenmerken van de ideale toekomst. Zo zou het mooi zijn als de bestuurlijke rust zich voortzet vanwege gunstige cijfers en dat we onszelf uiteindelijk overbodig maken. Verder is er de wens om meer menskracht te hebben voor de motivatie van maatregelen.

Men wil ook graag weten wat de effectiviteit is van Duurzaam Veilig-maatregelen, en dan niet alleen het verschil tussen het wel of niet uitvoeren, maar ook gradaties daarin.

Vermijdbare letselongevallen moeten volgens regievoerders ook meer aandacht krijgen. Verder zou duidelijk moeten worden wat de ondergrens is: waar is een evenwicht gevonden tussen wat de mens kan doen, wat het voertuig, wat de weg? Om dat te kunnen vaststellen zijn instrumenten nodig.

En ten slotte zou nieuwe technologie kunnen helpen om de werkprocessen te verbeteren

De wegbeheerders spreken de wens uit om de SWOV als regisseur te betrekken bij het samenbrengen van provincies bij het ontwikkelen en toepassen van instrumenten. Er moet meer integratie zijn: niet alleen infra, maar ook aandacht voor mens en voertuig. Niet alleen verkeersveiligheid, maar ook aandacht voor doorstroming, milieu, geluid, comfort, en dergelijke.

Gemeentes en waterschappen geven aan behoefte te hebben aan een centraal punt waar ze gegevens en data kunnen uitwisselen. Zo kunnen de gemeenten van elkaar leren. Eventueel kan het ook twee kanten uit: niet alleen van bestuurder naar gebruiker maar ook omgekeerd. De weggebruiker zou de agenda moeten bepalen.

Men zou graag met één druk op de knop alles willen weten: het effect van maatregelen op zowel ongevallen als de beleving van mensen. De koppeling van beleid met effect moet duidelijk zijn.

Wel moet gestart worden vanuit een visie of een doelstelling. Daar kun je vervolgens wetenschappelijke analyses op loslaten.

Er zou een eenduidige methode beschikbaar moeten zijn; waarin gebruik wordt gemaakt van geaccepteerde, representatieve data, door iedereen ingezet voor onderbouwing van beleid en bepaling van de effecten.

Afsluiting

Aan het eind van de dag is er een plenaire terugkoppeling en afsluiting door de dagvoorzitter Fred Wegman. Hij blikt terug op de dag en trekt naar aanleiding van het besprokene een aantal conclusies. Zijn analyse is gebaseerd op de presentaties in het ochtendprogramma, de discussies tijdens de parallelsessies in het middagprogramma, en de stellingen die in de plenaire ruimte hingen en waarop gereageerd kon worden. De conclusies kunnen als volgt worden samengevat:

1. Maak bij het ontwerp en gebruik van methoden en hulpmiddelen onderscheid tussen verschillende beslissingssituaties; begin bij het identificeren van beslissingssituaties en leid daar functionele eisen, methoden en hulpmiddelen uit af.
2. Ga vervolgens na welke kennis en data voor verschillende beslissituaties nodig zijn; inventariseer wat al bruikbaar is, resp. verzameld zou moeten worden.
3. Kennis kan worden opgedaan door: analyses, studies naar (kosten)effectiviteit (zowel ex-ante- als ex-postevaluaties). Benut daarbij ook de internationale literatuur!
4. Als het gaat om de verschillende stappen in het beleidsproces: zie *Tabel 2*. Alle overheidslagen hebben een rol in deze fasen. Vraag is daarbij wel hoe de regierol van Rijk en regio zich verhoudt tot dit proces en wat hun aansturing is van gemeenten en waterschappen.
5. Bovenstaande fasen zouden met partners op gebied van bijvoorbeeld infra, politie, overig uitgewerkt kunnen worden
6. Op basis van de vorige punten kan op basis van kennis en data uiteindelijk toegewerkt worden naar:
 - a. methoden en instrumenten;
 - b. nieuwe kennis, nieuwe data.
7. Het zou mooi zijn als er kan gaan worden samengewerkt in ontwikkelingstrajecten gericht op methoden en instrumenten waarbij het benutten en verbeteren van bestaande methoden en instrumenten en uitwisseling van ervaringen centraal zou moeten staan.
8. Hoe doe je dat? Wellicht is het oprichten van een ‘Winkel’ met methoden en instrumenten ([www. ? .nl](http://www.?.nl)), inclusief het trainen van professionals het overwegen waard.

Strategie	Rijk: normen en waarden, visie, doelen, draagvlak, etc. verdeling verantwoordelijkheden...
Uitvoeringsplan	Methoden en instrumenten
Uitvoeringspraktijk	Projectrealisatie
Monitoring/feedback	Hoe doe je dat: causale relaties!

Tabel 2. Weergave van de belangrijkste beleidsfasen

Bijlage 2. Gebruikte afkortingen

BDU	Brede Doeluitkering
CROW	CROW kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur
DV	Duurzaam Veilig
E's (drie)	Engineering, Education en Enforcement
GDU	Gebundelde Doeluitkering
KpVV	Kennisplatform Verkeer en Vervoer
NMB	Nationaal Mobiliteitsberaad
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
PODOE	Probleem, Oorzaak, Doelstelling, Oplossing, Evaluatie
ROF	Regionaal Orgaan verkeersveiligheid Fryslân
ROV	Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid
SPI	Safety Performance Indicators (verkeersveiligheids- of prestatie-indicatoren)
SPVV	Strategisch Plan Verkeersveiligheid
VenW	Verkeer en Waterstaat
VVB	Vervoersberaad