

Afwegingen inzake bestuurlijk en publiek draagvlak bij de besluitvorming op het terrein van verkeersveiligheid

Dr. Ch. Goldenbeld & A.A. Vis

R-2001-13

Afwegingen inzake bestuurlijk en publiek draagvlak bij de besluitvorming op het terrein van verkeersveiligheid

Een analyse aan de hand van de maatregelen Bromfiets op de Rijbaan en Voorrang voor Fietzers van Rechts

Documentbeschrijving

Rapportnummer:	R-2001-13
Titel:	Afwegingen inzake bestuurlijk en publiek draagvlak bij de besluitvorming op het terrein van verkeersveiligheid
Ondertitel:	Een analyse aan de hand van de maatregelen Bromfiets op de Rijbaan en Voorrang voor Fietzers van Rechts
Auteur(s):	Dr. Ch. Goldenbeld & A.A. Vis
Onderzoeksthema:	Besluitvorming en bestuur
Themaleider:	Mr. P. Wesemann
Projectnummer SWOV:	38.310
Trefwoord(en):	Decision process, administration, safety, moped rider, carriageway, priority (traffic), cyclist, Netherlands.
Projectinhoud:	Dit is het verslag van een onderzoek naar de rol van bestuurlijk en publiek draagvlak bij besluitvorming over verkeersveiligheidsmaatregelen. Het onderzoek werd gedaan aan de hand van twee cases: de maatregel Bromfiets op de Rijbaan die per 15 december 1999 is ingevoerd en de maatregel Voorrang voor Fietzers van Rechts die per 1 mei 2001 is ingevoerd. Het draagvlak wordt gezien als resultante van een samenwerkingsproces tussen besluitvormers waarbij inhoudelijke afwegingen, voortgang van het proces en openheid tussen en belangenbehoud van deelnemende partijen een rol spelen.
Aantal pagina's:	126 + 21 blz.
Prijs:	f 45,-
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 2001

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV
Postbus 1090
2260 BB Leidschendam
Telefoon 070-3209323
Telefax 070-3201261

Samenvatting

In dit onderzoek stond de vraag centraal hoe beslissers bij besluitvorming over verkeersveiligheidsmaatregelen rekening houden met het (te verwachten) bestuurlijk en publiek draagvlak voor de betreffende maatregel. Deze vraag werd bestudeerd aan de hand van twee cases: de maatregel Bromfiets op de Rijbaan (BOR) die per 15 december 1999 is ingevoerd en de maatregel Voorrang voor Fietzers van Rechts (VFVR) die per 1 mei 2001 is ingevoerd.

In het theoretisch kader van de studie wordt draagvlak gezien als resultante van de samenwerking van besluitvormers. Inhoudelijke afwegingen, voortgang en openheid tussen en belangenbehoud van deelnemende partijen in het proces bepalen of het draagvlak voor de uitkomsten toe- of afneemt. Het draagvlak voor het samenwerkingsproces en specifieke onderdelen daarvan, zoals uit te voeren maatregelen, wordt in stand gehouden door beslissingen die:

- inhoudelijk deugen;
- de voortgang van gebeurtenissen bevorderen;
- de openheid tussen partijen niet aantasten;
- de centrale belangen van partijen niet aantasten.

Op basis van deze theorie kunnen de beslissingen van beleidsmakers over de twee maatregelen beoordeeld worden in termen van voortgang (1), inhoud (2) en openheid tussen en belangenbehoud van partijen (3). Het onderzoek bestond uit een analyse van het besluitvormingsproces in feiten (a), een waarderende analyse van het besluitvormingsproces in termen van de theorie (b) en uitvoering (c), en een abstrahering van beide cases tot meer algemene procesdynamiek (d).

a. Beschrijvende analyse van de besluitvorming

De besluitvorming inzake de maatregelen BOR en VFVR is te ontleden in zeven keuzemomenten:

1. beslissing over (landelijke) invoering van de maatregel (jaar 1995);
2. beslissing over wettelijke voorwaarden van de maatregel (jaar 1995);
3. beslissing om maatregel deel te laten worden van duurzaam-veilig wegverkeer (DV) (jaar 1996);
4. beslissing over termijn van invoering (jaar 1997);
5. beslissing over ondersteunende subsidieregeling (jaar 1997);
6. diverse besluiten in termen van flankerend beleid, onder andere over inhoud en uitgave van handleiding (1997-1999);
7. besluitvorming over de mogelijke wijziging van de invoeringsdatum (BOR eind 1999; VFVR zomer 2000).

Bij de eerste twee keuzemomenten werd de beslissing genomen door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, daarbij ondersteund door onderzoeksgegevens en expertadvisering. De beslissingen 3 t/m 6 werden genomen door de gezamenlijke convenantpartners: Ministerie, Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW).

b.1. Evaluatie besluitvorming: voortgang van het proces

Kijken we naar de volgorde van beslissingen in beide cases, dan is er grofweg hetzelfde patroon. De primaire beslissing om de maatregel landelijk uit te voeren werd ongeveer vijf tot zes jaar voor feitelijke uitvoering genomen. In het geval van BOR werd de beslissing met name ingegeven door de verwachte grote veiligheidsconsequenties voor verschillende groepen weggebruikers. Bij de maatregel VFVR speelden met name ook ideologische overwegingen (gelijkberechtiging fietsers, status fietsers) en politiek-praktische (harmonisatie van een Europees verdrag). Daarna werden beslissingen genomen over de termijn van invoering en over de subsidieregeling. Beslissingen over het flankerende beleid ter ondersteuning van wegbeheerders (met name aanbidding van relevante informatie en producten en advisering) startten ongeveer drie jaar voor invoering van de maatregel. Mede afhankelijk van binnenkomende vragen en wensen van wegbeheerders werden daarna nieuwe beslissingen genomen, o.a. over het uitbrengen van nieuwe handleidingen. Beslissingen over communicatie met de weggebruiker kwamen ongeveer een jaar voor invoering van de maatregel in beeld.

Bij een aantal belangrijke beslissingen is de bewaking of het stimuleren van de voortgang van het proces een belangrijke factor geweest. Er was een betrekkelijk korte discussie tussen ambtenaren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de expertgroep Bromfiets op de Rijbaan over de wettelijke voorwaarden inzake de maatregel BOR. De discussie werd afgesloten met een pragmatisch besluit door het Ministerie. In dit besluit werd een verhoging van de maximumsnelheid voor bromfietzers van de hand gewezen, vooral met het oog op de ingewikkelde politieke discussie die naar aanleiding van de limietverhoging zou kunnen ontstaan. Er werd niet overwogen om de maatregel BOR aan VFVR te koppelen, omdat dit zou betekenen dat de invoering van de maatregel BOR één jaar of langer vertraagd zou worden. De argumentatie dat gelijktijdige invoering van BOR en VFVR grote voordelen zou meebrengen, werd minder belangrijk gevonden dan de verwachte grote veiligheidsvoordelen van een snelle invoering van BOR. De subsidieregeling werd vrij snel na de officiële start van het DV-programma gerealiseerd en werd bewust laagdrempelig gehouden. In 1998 vroegen bijna alle wegbeheerders (op twee na) de subsidie voor de fietser/bromfietser-maatregelen aan. Ten slotte werd door de Minister zelf krachtig vastgehouden aan de voortgang van het proces door de beslissing om de geplande invoering van de maatregel BOR in de maand december 1999 niet op te schorten tot later datum. Dit ondanks de uitdrukkelijke wens van de drie convenantpartners (VNG, IPO, UvW).

Conclusies

De beslissers hebben over het algemeen de voortgang van het proces goed bewaakt. Bij opeenvolgende beslissingen over wettelijke voorwaarden, de opname van de maatregel in DV, het jaar van invoering en de subsidieregeling was voortgang een belangrijke, zo niet doorslaggevende determinant.

b.2. Evaluatie besluitvorming: inhoudelijke belangenafweging

Voor de maatregel BOR en in mindere mate voor de maatregel VFVR was de belangenafweging zo duidelijk en overtuigend dat de keuze voor invoering van de maatregel vanuit verkeersveiligheid goed te beargumenteren was (BOR), of vanuit ideologische motieven te verdedigen (VFVR).

In het geval van BOR werd het overkoepelend veiligheidsbelang van de maatregel (voor verschillende groepen weggebruikers) op overtuigende wijze in de praktijk aangetoond. Dit veiligheidsbelang werd door de beslissers gesteld boven (ideële) belangen van een specifieke groep weggebruikers. Voorbeelden van deze (ideële) belangen zijn het psychologisch rijcomfort van oudere bromfietzers of de mogelijke ergernissen van automobilisten om de rijbaan te moeten delen met bromfietzers. Met name in het geval van BOR was het voor de beslissers duidelijk dat ze op een groot bestuurlijk draagvlak voor deze maatregel mochten rekenen.

Bij VFVR werd de beslissing tot invoering ingezet vanuit de politiek, die op haar beurt beïnvloed werd door lobby van de belangenorganisatie Fietzersbond enfb (ENFB). De motieven voor invoering van de maatregel waren sterk ideologisch (gelijkberechtiging fietsers) en voor een deel ook van politiek-praktische aard (de lang uitgestelde ratificering van het verdrag Wenen). Uit wetenschappelijk onderzoek viel niet af te leiden dat de maatregel enige 'winst' zou kunnen boeken in termen van veiligheid, van fietsgebruik of van comfort. Uit het totaal aan onderzoek viel hoogstens op te maken dat invoering van VFVR veilig zou kunnen gebeuren, mits aan bepaalde condities zou worden voldaan. Gezien de positieve status van het fietsen in Nederland was de inschatting van beslissers dat deze maatregel op een groot bestuurlijk draagvlak zou mogen rekenen.

Bij beide maatregelen was het grote verwachte bestuurlijke draagvlak (of althans de verwachting dat de maatregelen geen moeilijk te beheersen controversen zouden oproepen) mede aanleiding voor de beslissers de maatregelen op te nemen in het DV-maatregelenpakket. Voor de startfase van Duurzaam Veilig werd bewust gekozen voor een serie verkeersmaatregelen die naar verwachting weinig tot geen bestuurlijke controversen zouden oproepen.

Zowel bij BOR als bij VFVR gaven overwegingen over het bestaande publieke draagvlak bij de weggebruikers geen aanleiding tot grote zorg bij de beslissers. Bij BOR bleek in de praktijkproef dat weggebruikers zich relatief probleemloos aanpassen aan de nieuwe regeling. Door de expertgroep werd ook niet aanbevolen om het draagvlak voor de maatregel bij het grotere publiek nog eens aandachtig te bestuderen. Het aanpassingsgemak en het grote veiligheidseffect van de maatregel gaven de beslissers voldoende reden niet via extra onderzoek meer aandacht te besteden aan het publieke draagvlak voor de maatregel.

Conclusies

- Qua inhoudelijke belangenafweging is de besluitvorming inzake BOR en VFVR met succes verlopen. Bij BOR was één praktijkproef met spectaculaire resultaten en geen enkel negatief resultaat aanleiding voor de beslissers om BOR zo snel mogelijk uit te voeren. Bij VFVR was er een serie van onderzoeken en nota's die, in totaliteit beschouwd, voldoende vertrouwen bood in de mogelijkheid VFVR veilig in te voeren.
- De (sterke) inhoudelijke argumenten voor beide maatregelen (voor BOR meer dan voor VFVR) waren, ook voor wegbeheerders en bestuurders, voldoende voor een groot bestuurlijk draagvlak voor beide maatregelen gedurende het verloop van het proces.

b.3. Evaluatie besluitvorming: openheid tussen en belangenbehoud van partijen

Het belangenbehoud van de partijen, met name de behartiging van centrale belangen zoals behoud van imago ten opzichte van de achterban en betrokkenheid bij belangrijke beslissingen, kwam met name in het geding toen convenantpartners het gezamenlijk niet eens konden worden over de invoeringsdatum van de maatregel BOR.

In najaar 1999 gaven wegbeheerders te kennen problemen te verwachten met de tijdige invoering van BOR. Directe aanleiding voor deze signalen was het ongelukkige spel rondom de invoeringsdatum van de maatregel. Een te optimistische planning op ministerieel niveau van het politieke traject voor invoering van BOR leidde tot onzekerheid over de invoeringsdatum van de maatregel. Het gevolg hiervan was dat verscheidene wegbeheerders in hun planning van werkzaamheden onvoldoende hebben geanticipeerd op uitvoering van de maatregel. Op basis van de signalen van wegbeheerders hebben drie convenantpartners (VNG, IPO en UvW) formeel in een brief aan de Minister gevraagd de maatregel niet in december in te voeren. De Minister heeft op dat moment, zonder verder overleg met de convenantpartners, geoordeeld dat de aangeboden argumenten onvoldoende aanleiding gaven om de invoering van de maatregel in december 1999 uit te stellen. De Minister verdedigde deze opvatting en werd daarin gesteund in het overleg met de Tweede Kamer.

De beslissing van de Minister werd wellicht mede beïnvloed door de enigszins 'onhandige' argumenten in de genoemde brief (decenniumproblemen, bevroren grond, personeelsproblemen, duisternis). Kennelijk uit prestigeoverwegingen werd het kernargument niet vermeld in de brief, namelijk dat een aantal wegbeheerders te laat begonnen was met voorbereiding van de maatregel BOR, mede in verband met de gerezen onzekerheid over invoering van de maatregel. Wellicht heeft ook enig politiek prestige meegespeeld bij de keuze van de Minister om vast te houden aan de oorspronkelijke datum in het convenant.

We zien dus een proces waarbij rijksoverheid en lagere overheden zich eigenlijk aan elkaar spiegelen: gebrekkige planning bij de rijksoverheid wordt gespiegeld door gebrekkige planning bij wegbeheerders; prestigeoverwegingen bij convenantpartners lijken te worden gespiegeld door prestigeoverwegingen bij de Minister zelf. Zeker is dat de convenantpartners met elkaar onvoldoende helder hebben gecommuniceerd over de tegenvallende en onzekere planning inzake de maatregel BOR.

Conclusies

- De planning van de centrale overheid voor de maatregel BOR werd niet gehaald en de mogelijke consequenties hiervan werden niet op een zakelijke manier besproken en afgewogen.
- Een hoog bestuurlijk draagvlak kan afbrokkelen, indien plannings van centrale en lagere overheden niet goed op elkaar aansluiten.
- De beslissing van de Minister zelf om vast te houden aan de invoering van de maatregel BOR in december 1999 was in termen van voortgang wellicht succesvol te noemen, maar heeft het ervaren belangenbehoud van partijen in het proces wel aangetast.

c. Evaluatie besluitvorming: terugblik aan de hand van uitvoering van BOR

De opeenvolgende beslissingen inzake BOR en VFVR waren over het algemeen goed afgewogen en op zijn minst verdedigbaar. Toch zijn er in het proces van uitvoering van BOR wel de nodige schoonheidsfouten te ontdekken in termen van planning, campagne en duidelijkheid over de maatregel bij het publiek en de wat tegenvallende uniformiteit in de toepassing van BOR.

De schoonheidsfouten in de samenwerking tussen rijksoverheid en lagere overheden bij de uitvoering van de BOR-campagne hebben voor een deel te maken met het ontbreken van duidelijke afspraken over flankerend beleid in het Startconvenant DV. Het is begrijpelijk dat centrale beslissers een samenwerkingsovereenkomst niet willen dichtspijkeren met wat in hun ogen detailafspraken zijn. Daar is ook veel voor te zeggen. Vervolgens wordt min of meer improviserenderwijs samengewerkt tussen rijksoverheid, lagere overheden en Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid (ROV's) om de campagne gestalte te geven. Gaandeweg blijkt dat er nogal wat onduidelijkheid heerst over wederzijdse verantwoordelijkheden.

Er waren verschillende signalen dat de uniformiteit van de maatregel BOR tegenviel. In het ENFB-onderzoek bleek dat wegbeheerders talrijke uitzonderingen op de maatregel BOR hebben toegepast. Enkele wegbeheerders meenden zelfs dat het nodig was naast de CROW-criteria aanvullende criteria op te stellen en die ook wereldkundig te maken, zodat andere wegbeheerders ermee zouden kunnen werken. Een praktisch voorbeeld van de willekeur in de uitvoering van de maatregel BOR is zichtbaar in het stadsgebied Amsterdam. Op doorgaande routes die verschillende Amsterdamse stadsdelen doorsnijden, worden bromfietzers wisselend naar het fietspad of naar de rijbaan verwezen, al naar gelang de voorkeur van de plaatselijke wegbeheerder. Voor de bromfietzers en automobilisten zelf is deze wisseling van situaties op een doorgaande route uiteraard moeilijk te begrijpen.

De uitvoering van een maatregel staat uiteraard ook in verband met de financieringsprijkkels. Een korte enquête onder ongeveer 10% van alle wegbeheerders heeft uitgewezen dat een aanzienlijk deel van de wegbeheerders het uitgekeerde subsidiebedrag voor de fietser/bromfietsermaatregelen niet 'redelijk' vindt. Een wat kleiner, maar nog steeds aanzienlijk deel acht ook de gehanteerde verdeelsleutel voor het verdelen van het bedrag onder gemeenten niet 'redelijk'.

Duidelijk is dat een niet onaanzienlijk deel van de wegbeheerders geen kostendekkende vergoeding heeft ontvangen voor het naar behoren uitvoeren van de fietser/bromfietsermaatregelen. Dat is het gevolg van de aard van de subsidieregeling: een eenvoudig criterium, het aantal kilometers weglengte in eigen beheer, dat slechts in een zwakke relatie staat tot de feitelijke inspanningen ten behoeve van de maatregel, is natuurlijk niet de perfecte verdeelsleutel. Een simpele ideale verdeelsleutel is uiteraard ook niet te vinden voor dit soort verdelingsvraagstukken. Een combinatie van criteria om het geld te verdelen, zou misschien wel kunnen

leiden tot een rechtvaardiger verdeling. Maar het proces om te komen tot een operationalisering van die criteria lijkt weerbarstig:

- Welke combinatie van criteria moet worden gehanteerd?
- Zijn gegevens snel voorhanden?
- Kunnen wegbeheerders zich vinden in de voorgestelde criteria?

Conclusies

- Afgemeten aan de (ervaringen met de) uitvoering van BOR was de besluitvorming niet succesvol in termen van een juiste tijdsplanning van de maatregel en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de samenwerkende overheden bij de voorlichtingscampagne. Ten aanzien van de uniformiteit van de uitvoering van BOR is op te merken dat deze in de praktijk toch wat tegenviel. Wellicht had in de besluitvorming meer aandacht besteed kunnen worden aan actievere of betere ondersteuning van de uniformiteit.
- Via moderne informatietechnologie moet het mogelijk zijn ook praktische kennis over uitvoering van maatregelen en campagnes sneller onder wegbeheerders te verspreiden. Hierdoor wordt een snellere planning van maatregelen bij wegbeheerders bevorderd. De centrale overheid zou het voortouw moeten nemen bij deze nieuwe en wellicht in de toekomst steeds belangrijker wordende kanalen van kennisverspreiding.
- Dankzij de toegepaste subsidieregeling kon het geld betrekkelijk snel van rijksoverheid naar lagere overheden worden overgeheveld.
- Wat betreft rechtvaardigheid van de verdeelsleutel was de gehanteerde subsidieregeling verre van perfect. Hierbij moet wel aangetekend worden dat een alternatieve, complexere en rechtvaardigere subsidie-regeling wellicht niet met dezelfde eenvoud uitgevoerd had kunnen worden en ook niet gemakkelijk te bedenken was.
- Een eenmalige relatief eenvoudige subsidieregeling, zoals toegepast voor BOR en VFVR, biedt wegbeheerders weinig prikkels vroegtijdig te inventariseren welke voorbereidingen voor een maatregel nodig zijn.

d. Aan algemene analyse van besluitvormingsproblematiek: abstrahering van twee cases tot algemene procesdynamiek

De geconstateerde schoonheidsfouten (verbeterpunten) in de besluitvorming hebben bijna alle te maken met de afstand tussen centrale beslissers en decentrale uitvoerders. Voor het terrein van verkeersveiligheid geldt dat de kloof tussen centrale besluitvorming en decentrale uitvoering bijzonder groot is. Groot in de zin dat criteria en richtlijnen die centraal worden aangereikt voor een aantal van de wegbeheerders niet duidelijk of uitvoerbaar zijn, of althans nadere vragen oproepen. Groot ook in de zin dat lokale wegbeheerders een eigen verantwoordelijkheid dragen ten aanzien van de uitvoering van maatregelen en zelf moeten bepalen of afwijkingen van een maatregel wenselijk zijn voor veiligheid of om andere redenen. Voor BOR en VFVR, maar ook voor andere DV-maatregelen, worden richtlijnen en criteria opgesteld die als grote gemene deler wel hout snijden, maar die niet voor alle situaties een eenvoudige keuze mogelijk maken.

Door deze kloof wordt de overheid, c.q. convenantpartners, in een dubbelrol geduwd: van de overheid wordt zowel duidelijkheid als ook vrijheid verlangd. Enerzijds zijn er wegbeheerders die zich aan de letter van de wet willen houden en die mede daarom zo gedetailleerd mogelijk omschreven willen zien hoe een maatregel in de praktijk uitgevoerd moet worden.

Anderzijds laat een deel van de wegbeheerders, mede uit hoofde van de eigen verantwoordelijkheid al snel kritische geluiden horen, wanneer overheid, c.q. convenantpartners, met te gedetailleerde en stringente voorstellen voor uitvoering komt. Welke beslissingen over uitvoering dan ook worden genomen, er zijn altijd wel wegbeheerders die ontevreden zijn of zich kritisch uitlaten.

Bij het begeleiden van de uitvoering van de maatregel bewandelen de centrale beslissers dus continu het slappe koord tussen centrale regie en laissez-faire. Afhankelijk van de signalen die binnenkomen via conferenties, workshops of brieven aan de convenantpartners, wordt de informatiekraan wat dichtter of juist verder opengedraaid en wordt ook meer of minder streng getoetst hoe de feitelijke voortgang van het proces verloopt.

Aanbeveling

Om de kloof tussen centrale beslissers en decentrale uitvoerders te overbruggen is aan te bevelen dat:

- Informatievoorziening voor een belangrijk deel wordt geregeld door functionarissen die op gemeenteniveau persoonlijke contacten hebben.
- Wegbeheerders onderlinge netwerken opzetten, waarin ze elkaar in expertise en uitvoering kunnen steunen en uniformiteit van uitvoering actief kunnen nastreven (in een aantal provincies, bijvoorbeeld Friesland, is dit daadwerkelijk met goed gevolg gedaan). De provincie of ROV zou hierin een voortrekkersrol kunnen vervullen.

Generaliseerbare problematiek?

We zien bij de twee cases BOR en VFVR een overeenkomstige dynamiek:

- een gemakkelijk verkregen (bestuurlijk) draagvlak in de beginfase (voorbereiding op convenant);
- massale medewerking van wegbeheerders met aanvraag subsidie;
- de eerste tekenen van uitvoeringsproblemen ongeveer een jaar voor invoering van de maatregel (de vraag om specifieke informatie resulterend in een tweede handleiding);
- signalen over mogelijke problemen met de uitvoering ongeveer zes tot twee maanden voor uitvoering van de maatregel, waarvan de ernst niet altijd duidelijk is in te schatten.

Uit gesprekken met sommige beslissers is naar voren gekomen dat dit verloop van gebeurtenissen voor hen min of meer vertrouwd is. Het lijkt een bekend patroon dat kennelijk een inherente en generaliseerbare dynamiek weerspiegelt. Sommige beslissers hebben er ook vrede mee dat de zaken zo lopen en zien het niet echt als een probleem.

Toch is er duidelijk wel sprake van een problematiek met enige scherpe randjes. Ten eerste kan de genoemde dynamiek ertoe leiden (zoals bij de case BOR het geval was) dat er een scheur optreedt in de coalitie tussen de convenantpartners. Een scheur die hoge psychologische kosten met zich meebrengt en die een onnodige belasting legt op toekomstige samenwerking tussen de convenantpartners. Ten tweede kan de dynamiek ertoe leiden dat bij een deel van de regionale bestuurders en wegbeheerders de motivatie tot coöperatief gedrag in de geest van het convenant afneemt. Ten derde kan de journalistiek die smult van conflict een beeld schetsen van de maatregel die het publieke begrip en draagvlak ervoor ondergraaft. Ten vierde wordt de ideale voedingsbodem gecreëerd om incidenten op te blazen. Als er in de eerste weken van de maatregel één of meerdere

ongevallen zijn die in relatie lijken te staan tot de maatregel, is de kans groot dat publieke discussie eerder wordt gevoerd op basis van emotie dan op basis van rede.

In het licht van het bovenstaande leiden wij een meer algemene probleemstelling af ten aanzien van het verwerven van draagvlak voor maatregelen, namelijk: "Ondanks een aanvankelijk hoog bestuurlijk draagvlak voor maatregelen zoals BOR en VFVR ("In principe goede maatregel") blijkt gaandeweg het proces dat er problemen zijn met de tijdige voorbereiding op de maatregelen. Hierdoor worden, met name in de laatste fase van het proces blokkades opgeworpen, die het risico met zich meebrengen dat het bestuurlijk en publiek draagvlak voor de maatregel ("Op deze manier niet") snel afbrokkelt. Een afbrokkelend draagvlak kan afbreuk doen aan coöperatie met de maatregel bij uitvoerders en publiek. De oplossingskansen voor deze blokkades in de laatste fase van het proces lijken dan gering, omdat tijd en geld simpelweg op lijken te zijn en de kans groot is dat prestigeoverwegingen zakelijke discussie onmogelijk maken. In het rapport wordt verder aandacht geschonken aan vier mogelijke oplossingsrichtingen voor deze problematiek, die wellicht opnieuw speelt bij de uitvoering van de tweede fase van Duurzaam Veilig. De oplossingsrichtingen betreffen:

- betere afspraken over randvoorwaarden/tussenproducten bij de planning van maatregelen;
- flexibeler plannen met meer duidelijkheid over wat er moet gebeuren bij afwijkingen van de planning;
- meer prikkels voor coöperatief gedrag van uitvoerders;
- betere ondersteuning van wegbeheerders.

Summary

Considerations about governmental and public support in road safety decision-making

The central point of this study was how road safety measure decision-makers take into account the (expected) governmental and public support for the measure involved. This process was studied using two measures as case studies: Mopeds on the Carriageway (MoC), introduced on 1st December 1999; and Right-of-way for Cyclists coming from the Right (RCR), introduced on 1st May 2001.

Within the theoretical framework of the study, support is seen as the result of cooperation between decision-makers. Intrinsic considerations, progress, openness between participating parties in the process, and the preservation of their vested interests, together determine whether the support for the results increases or decreases. Support for the cooperation process, and specific parts of it, such as the measures to be carried out, are preserved by decisions that:

- have intrinsic value;
- encourage progress;
- do not interfere with the openness between parties;
- do not interfere with the main vested interests of the parties.

Based on this theory, the decisions of the policy-makers about the two measures can, for example, be expressed in terms of progress (1), contents (2), and openness between the parties and the preservation of their vested interest (3). The study consisted of an analysis of the facts of the decision-making process (a), an appreciative analysis of the decision-making process in terms of the theory (b), its implementation (c), and an abstraction of both case studies to a more general process dynamics (d).

a. Descriptive analysis of the decision-making

The decision-making for the MoC and RCR measures has seven decision moments:

1. decision about (national) introduction of the measure (1995);
2. decision about legal conditions of the measure (1995);
3. decision to make the measure a part of sustainably-safe road traffic (1996);
4. decision about time of introduction (1997);
5. decision about a supporting subsidy arrangement (1997);
6. decisions about a flanking policy, among other things about contents and publication of a manual (1997-1999);
7. decision-making about the possible change in the introduction date (MoC, late 1999); RCR, summer of 2000).

The first two decisions were taken by the Ministry of Transport, based on research results and expert advice. The decisions 3-6 were taken collectively by the covenant partners: Ministry, Inter-Provincial Consultation (IPC), Union of Local Authorities (ULA), and the Union of Water Boards (UWB).

b.1. Decision-making evaluation: progress of the process

If we look at the sequence of decisions in both cases, there is more or less the same pattern. The primary decision to introduce the measure nationally was taken about five to six years before the actual introduction. In the case of MoC, the decision was inspired by the high safety expectations for different groups of road users. For the RCR measure there were also ideological considerations (treating cyclists as equal to others, cyclists' status) and considerations of practical politics (harmonisation by means of a European treaty). After that, decisions were made about the implementation period and the subsidy arrangement. Decisions about the flanking policy to support road authorities (especially offering relevant information, products, and advice) started about three years before introduction of the measure. After this, partly dependant on the expressed questions and wishes of road authorities, new decisions were taken; among other things, about the production of new manuals. Decisions about communication with the road user came into the picture about a year before the introduction.

For some of the important decisions, an important factor was the guarding or stimulation of the progress being made in the process. There was a relatively short discussion between Ministry of Transport civil servants and the expert group Moped on the Carriageway about the legal conditions of the MoC measure. The discussion was concluded with the Ministry's pragmatic decision. This decision contained a rejection of an increase of the moped's maximum speed. This was taken because of the complicated political discussion that could arise from such an increase. A linking of the MoC and RCR measures was not considered because this would mean that the introduction of MoC would be delayed for a year or more. The argument that simultaneous introduction would bring large advantages was found to be less important than the expected large safety advantages of a quick MoC introduction. Quite soon after the official launch of the Sustainably Safe Start-up programme, the subsidy arrangement was ready and was deliberately kept easily accessible. In 1998, almost all (except two) road authorities had applied for the cyclist/moped rider measures subsidies. Finally, the Minister herself kept firmly to the progress of the process by deciding not to delay the planned introduction of MoC in December 1999. This was in spite of the express wish of the three covenant partners ((ULA, IPC, and UWB).

Conclusions

In general, the decision-makers guarded the progress of the process well. Progress was an important, if not decisive, factor during the subsequent decisions about legal conditions, inclusion in the Sustainably-Safe concept, the year of introduction, and the subsidy arrangement.

b.2. Decision-making evaluation: intrinsic vested interest consideration

For the MoC measure, and to a lesser extent the RCR measure, the vested interest consideration was so clear and convincing that the choice of introducing the measure to improve road safety could be well argued (MoC), or defended by ideological motives (RCR).

In the case of MoC, the general safety importance of the measure for the various groups of road users was clearly demonstrated in practice. The decision-makers put this aspect of road safety importance above (idealistic) vested interests of a specific group of road users. Examples of these

(idealistic) vested interests are the psychological driving comfort of older moped riders or the possible irritation of car drivers having to share the carriageway with mopeds. In the case of MoC especially, it was clear to the decision-makers that they could rely on large governmental support.

The decision to introduce RCR was made as a result of politics, that in turn was influenced by lobbying of the interested organisation, the (Dutch) Cyclists' Union. The motives for introduction were highly ideological (treating cyclists as equal to others) and partly of a politically practical nature (the long-postponed ratification of the Convention of Vienna). Research did not indicate that the measure would have any 'profit' in terms of safety, use of the bicycle, or comfort. Research had shown that the introduction of RCR would only bring safety providing a number of preconditions were met. Seeing the positive status that cycling has in the Netherlands, the decision-makers estimated that this measure could count on broad governmental support.

The expected large governmental support for both measures (or anyway the expectation that there would not be any difficult controversy) was partly the reason for decision-makers to include them in the Sustainably-Safe package of measures. For the start-up phase of Sustainably-Safe a deliberate choice was made for a series of measures that were not expected to arouse much (or any) governmental controversy.

Considerations of public support for MoC and RCR were not a cause for concern to the decision-makers. During the MoC practical trial, road users had few problems adjusting to the new rule. The expert group did not recommend seriously studying the support for the measure of the public at large. The adjustment ease and the large safety effect was enough reason for the decision-makers not to pay any more attention to the public's support via extra research.

Conclusions

- As far as the intrinsic vested interest consideration is concerned, the MoC and RCR decision-making was with successful. For MoC there was one practical trial with spectacular results and not one negative result. This encouraged the decision-makers to introduce MoC as quickly as possible. For RCR there was a series of studies and notes that, when taken together, offered sufficient confidence to introduce it safely.
- The (strong) intrinsic arguments for both measures (for MoC more than for RCR) were, for road authorities and administrators, sufficient for large governmental support during the course of the process.

b.3 Decision-making evaluation: openness between the parties and the preservation of their vested interests

The vested interest preservation of the parties, especially the promotion of central interests, such as the image preservation among supporters and involvement in important decisions, was particularly threatened when the covenant partners collectively could not agree about the date for the introduction of MoC.

In the autumn of 1999, road authorities announced that they expected problems with introducing MoC on time. The immediate cause for such signals was the unfortunate game being played around its introduction. A

too optimistic ministerial planning of the political route before the introduction led to uncertainty about the introduction date. This resulted in various road authorities insufficiently anticipating and planning the work needed before implementation. On the basis of the signals of the road authorities, the three covenant partners (ULA, IPC, and UWB) formally requested the Minister by letter, not to introduce the measure in December (1999). Without further consultation with the partners, the Minister judged that the arguments offered gave insufficient cause for delaying the introduction. The Minister defended this view, and was supported by Parliament.

The Minister's decision was possibly, partly influenced by the rather 'clumsy' arguments in the above-mentioned letter. These were: 'decennium problems', frozen ground, personnel problems, and darkness. Apparently, what was not mentioned in the letter, because of prestige reasons, was the main argument that a number of road authorities had begun too late with their preparations for MoC, partly as a result of the uncertainty regarding the introduction. It is also possible that political prestige played a part in the Minister's choice to stick to the original date in the covenant.

Thus we see a process in which national, provincial, and local governments actually copy each other: flawed planning by the national government is reflected by inadequate planning by road authorities; prestige considerations of covenant partners seem to be reflected by prestige considerations of the Minister herself. It is certain that the covenant partners communicated insufficiently clearly with each other about the disappointing and uncertain planning of the MoC measure.

Conclusions

- The central government's planning of MoC did not succeed. The possible consequences of this were not discussed and considered in a business-like way.
- High governmental support can crumble if the plans of national, provincial, and local governments do not connect.
- The decision of the Minister herself to stick to the MoC introduction in December 1999 was, in terms of progress, perhaps a success. It did, however, damage the vested interest preservation experienced by parties in the process.

c. Decision-making evaluation: review by means of the implementation of MoC

The sequential decisions concerning MoC and RCR were, in general, well considered and defensible at the least. However, in the MoC implementation process, there were some flaws in the planning, campaign, clarity about the measure among road users, and a rather disappointing uniformity in the application of MoC.

The flaws in the cooperation between national, provincial, and local governments, in the implementation of the MoC campaign have to do partly with the lack of clear agreements about a flanking policy in the Sustainably-Safe Start-up covenant. It is understandable that central decision-makers do not want to block a cooperation agreement with, what in their eyes, are points of detail. Much can be said for this. Subsequently, cooperation between national, provincial, and local governments, and Provincial Safety

Boards became more-or-less improvised when the campaign was shaped. There gradually appeared to be a considerable lack of clarity concerning mutual responsibilities.

There were various signals that the uniformity of the MoC measure was disappointing. The Cyclists' Union study showed that road authorities had made numerous exceptions to the MoC measure. Some even found it necessary to establish criteria, in addition to those of the Centre for Research and Contract Standardization and Traffic Planning. They also made these additional criteria widely known so that other road authorities could use them. A practical example of how arbitrary the MoC implementation was can be seen in the Amsterdam urban area. On the through-roads connecting the various city areas, moped riders are alternatively directed to the cycle path or to the carriageway; this according to the preference of the local road authority. For moped riders and car drivers this switching to-and-fro on through-roads is, of course, difficult to understand.

The implementation of a measure is, of course, also related to the financing stimuli. A short survey of about 10% of all road authorities showed that a considerable number of them found the subsidy amounts paid for the cyclist/moped rider measures not 'reasonable'. A somewhat smaller, but still considerable, number of them also found the distribution formula for the available subsidy not 'reasonable'.

It is clear that a considerable percentage of the road authorities did not receive enough money to cover the costs of being able to reasonably implement the cyclist/moped rider measures. This is a result of the nature of the subsidy arrangement. It contained one simple criterion, viz. the number of kilometres road. This only has a weak relationship with the actual efforts involved, and is, of course, by no means the perfect distribution formula. A simple, ideal distribution formula for this sort of distribution questions does not, of course, exist. A combination of criteria to distribute money would maybe lead to a more just distribution. However, the process of making the criteria operational would seem unmanageable:

- Which combination of criteria should be employed?
- Is the data readily available?
- Do the road authorities agree with the criteria suggested?

Conclusions

- Measured by the (experiences with the) MoC implementation, the decision-making was not a success in terms of a correct planning of the measure and a clear division of responsibilities between the three cooperating levels of government, for the publicity campaign. As far as the uniformity of the implementation of MoC is concerned, it should be remarked that this, in practice, was rather disappointing. Perhaps the decision-making could have paid more attention to a more active or better support of the uniformity.
- With modern information technology, it must be possible to spread practical knowledge about the implementation of measures and campaigns quicker to the road authorities. This would promote a quicker planning of measures by road authorities. The central government should take the lead in these new (and possibly in the future ever more important) channels of knowledge distribution.

- Thanks to the subsidy arrangement used, the money was transferred relatively rapidly from the central to the provincial and local governments.
- As far as the justice of the distribution formula is concerned, the subsidy arrangement used was far from perfect. It should, however, be noted here that an alternative, more complex, and more just subsidy arrangement could possibly not have been implemented with the same simplicity, nor was such an arrangement easy to think of.
- A one-off, relatively simple subsidy arrangement, as used for MoC and RCR, offers road authorities few stimuli to make an early inventory of which preparations are necessary for a measure.

d. A general analysis of the decision-making problem: abstraction of two cases to general process dynamics

The detected flaws (improvement points) in the decision-making are nearly all related to the distance between central decision-makers and decentral implementers. In road safety this gap is very wide. Wide in the sense that criteria and guidelines that are issued centrally, are unclear and unworkable for a number of road authorities. They, anyway, create further questions. Wide, also in the sense that local road authorities have their own responsibility when implementing a measure and have to determine themselves whether deviations from a measure are desirable, for safety or other reasons. For MoC and RCR, but also for other Sustainably-Safe measures, guidelines and criteria were set up. They are relevant as common denominators, but do not make a simple choice for all situations possible.

This gap pushes the government, and/or the covenant partners into a double role: from government, clarity as well as freedom is expected. On the one hand there are road authorities that wish to keep to the letter of the law; they therefore expect a detailed description of how a measure is to be implemented in practice. On the other hand, there are road authorities that, partly because of their own responsibility, quickly utter criticism when government and/or covenant partners come with detailed and stringent implementation proposals. Whichever implementation decisions are made, there will always be road authorities that are dissatisfied or express themselves critically.

When accompanying the implementation of a measure, the central decision-makers are constantly walking a tight-rope between central directing and laissez-faire. The information flow is either tightened or loosened, depending on the signals being sent to the covenant parties via conferences, workshops, or letters. There is also a stricter or less-strict examination of the actual progress of the process.

Recommendation

To close the gap between central decision-makers and decentral implementers it is recommended that:

- The distribution of information should, to a large extent, be arranged by officials who have personal contacts at the municipality level.
- Road authorities should establish networks between themselves, in which they can support each other in expert assessment and implementation, and actively aim at uniformity in implementation. This has already been done to good effect in a number of provinces, e.g.

Friesland. The province or Provincial Road Safety Board can fulfill a pioneer role in this.

Can the problems be generalized?

In the two cases (MoC and RCR) we see a similar dynamics:

- an easily-obtained (governmental) support in the initial phase (covenant preparation);
- mass cooperation of road authorities when applying for subsidy;
- the first signs of implementation problems about a year before introduction of the measure (the request for specific information leading to a second manual);
- signals about possible implementation problems about six to three months before implementation, of which the severity can not always be clearly estimated.

Discussions with a number of decision-makers showed that this course of events was more-or-less familiar to them. It would seem to be a well-known pattern that is apparently inherent and mirrors a dynamics that can be generalized. Some decision-makers are also contented that this is the way things go and do not really see it as a problem.

It is, however, to be regarded as a problem with a number of sharp edges. Firstly, such a dynamics can lead to a division in the coalition between the covenant partners; this was so in the case of MoC. Such a division has high, psychological costs and lays an unnecessary strain on future cooperation between the covenant partners. Secondly, the dynamics can reduce the motivation of some of the regional officials and road authorities to cooperate in the spirit of the covenant. Thirdly, journalists looking for conflicts can paint a picture of the measure that undermines public understanding and support for it. Fourthly, the ideal breeding ground to exaggerate incidents is created. If, during the first weeks of a measure, there are one or more accidents that seem to relate to the measure, there is a great chance that public discussion will be based more on emotion than on reason.

In the light of the above-mentioned, we deduce a more general problem formulation concerning the obtaining of support for measures. This is: "In spite of originally large governmental support for measures such as MoC and RCR ("in principle, good measures"), it seems that during the process, problems with a timely preparation for the measure gradually appear." Because of this, especially during the last phase of the process, blockades are raised. These involve the risk of quickly crumbling governmental and public support for the measure ("Not in this way"). Crumbled support can harm the cooperation of implementers and public necessary for a measure. The chances of solving such blockades during the last phases in the process appear limited because there appears to be simply insufficient time and money. Chances are that matters of prestige make business-like discussion impossible. The report pays further attention to four possible solution directions for these problems that can possibly occur during the implementation of the second phase of Sustainably-Safe. These solution directions are:

- better agreements about the preconditions/intermediary products when planning measures;
- more flexible planning with greater clarity about what should happen in deviations from the planning;

- more stimuli for implementers' cooperative behaviour;
- better support for road authorities.

Inhoud

Lijst van gebruikte afkortingen	21
Voorwoord	22
1. Inleiding	23
1.1. Inhoud van het rapport	23
1.2. Draagvlak en beleid	24
1.2.1. Centrale vraagstelling	25
1.2.2. Het begrip draagvlak	25
1.2.3. Hoe ontwikkelt zich draagvlak in de loop van een besluitvormingsproces?	26
1.2.4. Rechtvaardigheidsoverwegingen en draagvlak	28
1.2.5. Vanuit theoretisch kader afgeleide vraagstellingen	30
1.3. Onderzoeksverantwoording	30
2. Feitelijke reconstructie procesgang en beslissingsmomenten Bromfiets op de Rijbaan	34
2.1. Inleiding	34
2.2. Periode 1985-1989	34
2.3. Periode 1990-1994	35
2.3.1. 1990-1994: onderzoek naar de maatregel BOR	35
2.3.2. Overig onderzoek in 1990-1994	38
2.4. Periode 1995- 1996	39
2.4.1. Aanbevelingen CROW-expertgroep over invoering BOR	39
2.4.2. Onderhandelingen rijksoverheid en lagere overheden omtrent invoering van de maatregel	42
2.4.3. Inpassing in Duurzaam Veilig-kader	43
2.5. Periode 1997-1999	44
2.5.1. Akkoord Startconvenant Duurzaam Veilig	44
2.5.2. Nieuwe projectstructuur DV	44
2.5.3. 1998: subsidieregeling	45
2.5.4. Flankerend beleid	46
2.5.5. Onderzoek in 1995-1999	48
2.5.6. Reacties van de belangen- en expertorganisaties	48
2.5.7. Besluitvorming over de invoeringsdatum	50
2.6. Evaluaties van het proces in 1999-2000	52
2.6.1. Landelijke evaluatie van de uitvoering	52
2.6.2. Evaluatie van BOR in de provincie Drenthe	56
2.6.3. Evaluatie landelijke publiciteit	57
2.6.4. Evaluatie proces publiciteitscampagne	60
2.6.5. Meting van publiekssteun voor BOR in januari 2000	61
2.6.6. Evaluatie subsidieregeling	63
2.6.7. Evaluatie van meningen en gedrag een half jaar na invoering van BOR	64
2.7. De feiten in het licht van de onderzoeksvragen	65
3. Feitelijke reconstructie procesgang en beslissingsmomenten Voorrang voor Fietzers van Rechts	72
3.1. Inleiding	72
3.2. De problematiek in historisch kader	73

3.3.	Periode 1975-1980	74
3.4.	Periode 1980-1994	75
3.5.	1995: stroomversnelling in de besluitvorming	80
3.5.1.	ENFB-lobby en politieke besluitvorming	80
3.5.2.	Aanvankelijk draagvlak voor VFVR vanuit belangenorganisaties	81
3.6.	Periode 1996-1999	84
3.6.1.	1996: concept-uitvoeringsplan DV	84
3.6.2.	1996: draagvlak voor maatregel onder uitvoerenden	86
3.6.3.	1997: ondertekening Startconvenant Duurzaam Veilig	87
3.6.4.	1998: subsidieregeling	87
3.6.5.	1999: kamervragen over voortgang VFVR	87
3.7.	Ontwikkelingen in 2000	88
3.7.1.	Publieksreacties	88
3.7.2.	Nieuwe beslissing invoeringsdatum VFVR	89
3.7.3.	Eerste signalen voortgang: onderzoek van DTV-consultants	89
3.7.4.	Nieuwe handleiding 'Voorrang Fietsers van Rechts en Voorrang op Verkeersaders' in september 2000	90
3.8.	Conclusies in het licht van de onderzoeksvragen	91
4.	Stellingenonderzoek Bromfiets op de Rijbaan	95
4.1.	Inleiding	95
4.2.	Uitkomsten van het stellingenonderzoek BOR	95
5.	Discussie en conclusies	101
5.1.	Inleiding	101
5.2.	De criteria van succesvolle besluitvorming	102
5.3.	Bestuurlijk en publiek draagvlak: wat kunnen we leren?	111
5.4.	Generaliseerbare problematiek	116
	Literatuur	123
	Bijlagen 1 t/m 5	127

Lijst van gebruikte afkortingen

3VO	Verenigde Verkeersveiligheidsorganisaties
ANWB	Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB
AVOC	Aanpak verkeersongevallenconcentraties
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
BABW	Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer
BOR	Bromfiets op de Rijbaan
BREV	Beschikking Rijksbijdrage Experimenten in Verblijfsruimten
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CEMT	Conferentie van Europese Ministers van Transport
CROW	Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegbouw en de Verkeerstechniek
CVVO	Contactgroep Verkeers- en Vervoersonderzoek TNO
DV	Duurzaam Veilig
ECE	European Commission for Europe of the United Nations
ENFB	Fietsersbond enfb
EVO	EVO Ondernemersorganisatie voor Logistiek en Transport
GDU	Gebundelde Doeluitkering
HID	Hoofd Ingenieur Directeur
IPO	Interprovinciaal Overleg
KNAC	Koninklijke Nederlandse Automobiel Club
KNMV	Koninklijke Nederlandse Motorrijders Vereniging
LMR	Landelijke Medische Registratie
MLV	Meerjarenplan Langzaam Verkeer
MPV	Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid
NIPO	Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie en het Marktonderzoek
NPV	Nationaal Plan voor de Verkeersveiligheid
NVVB	Nationaal Verkeer- en Vervoerberaad
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
NVWB	Nederlandse Vereniging voor Wegbouwers
OVV	Overlegorgaan Verkeersveiligheid
POV	Provinciaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid
PROV	Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid
PVI	Politie Verkeersinstituut
RAI	Nederlandse Vereniging de Rijwiel- en Automobiellndustrie
ROV	Regionaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid
RVI	Rijksverkeersinspectie
RVV	Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens
SVT	Studiecentrum Verkeerstechniek
SVV	Structuurplan Verkeer en Vervoer
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
TLN	Transport en Logistiek Nederland
UvW	Unie van Waterschappen
V&W	Verkeer en Waterstaat
VFVR	Voorrang voor Fietsers van Rechts
VIPORS	Verkeersslachtoffers in het Privé Ongevallen Registratie Systeem
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVAA	Vereniging van Artsen Automobilisten
VVN	Veilig Verkeer Nederland

Voorwoord

In de loop van het onderzoek zijn verschillende personen geïnterviewd en geraadpleegd. Wij spreken op deze plaats onze dank uit aan de volgende personen voor hun medewerking aan het onderzoek:

Dhr. H.P. Benschop	Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP), Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Dhr. C. de Bie,	Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROV) Noord-Holland
Dhr. L.J.M. de Graaf	Provincie Noord-Brabant
Mw. M.P. Hagenzieker	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV)
Dhr. H.A.J. van Haaren	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Dhr. P.J. Knepper	Gemeente Den Haag
Dhr. A. Van Loon	Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV), Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Mw. K.R. Middendorp	
Paap-Veldhuijzen	VNG
Dhr. E.C.B. van der Poel	VNG
Dhr. A. Rietkerk	ROV Noord-Holland
Dhr. S. Schepel	DGP, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Dhr. J. van Selm	Contactgroep Verkeers- en Vervoersonderzoek TNO (CVVO)
Dhr. R.J. Sellies	Waterschap De Waterlanden
Dhr. F. Smith	Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB
Dhr. P.W.M. Snoeren	Interprovinciaal Overleg (IPO)
Mw. H. Talens	Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW)
Dhr. J.A. Tamis	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Dhr. H. Vergeer	POV Zuid-Holland
Dhr. P. van Vliet	AVV
Mw. A. Vos	ANWB
Dhr. A. Wassenaar	Politie Verkeersinstituut (PVI)

Onze dierbare collega en mede-auteur Aad Vis is in januari 2001 plotseling overleden. De SWOV draagt dit rapport aan hem op.

1. Inleiding

1.1. Inhoud van het rapport

Dit rapport doet verslag van de uitkomsten en conclusies van het project 'Draagvlak en beleid'. Het project maakt deel uit van het thema Besluitvorming en bestuur van het nieuwe onderzoeksprogramma van de SWOV. De hoofdvraagstelling van het project is hoe besluitvormers op ministerieel of hoog ambtelijk niveau rekening houden met bestuurlijk en publiek draagvlak wanneer zij beslissingen nemen over maatregelen. De aanname is dat een zekere mate van draagvlak bij bestuur en publiek nodig is om een maatregel te laten slagen.

In het theoretisch kader van de studie wordt draagvlak gezien als resultante van een samenwerkingsproces tussen besluitvormers. Inhoudelijke afwegingen, voortgang, en openheid en belangenbehoud van deelnemende partijen in het proces bepalen of het draagvlak voor de uitkomsten van het proces toe- of afneemt. Beslissingen die inhoudelijk deugen, die voortgang van gebeurtenissen bevorderen en die openheid tussen en belangenbehoud van samenwerkende partijen niet aantasten, zullen het draagvlak voor het samenwerkingsproces en specifieke onderdelen daarvan, zoals uit te voeren maatregelen, in stand houden.

Deze algemene veronderstelling wordt gerelateerd aan twee specifieke cases: de besluitvorming inzake de maatregel Bromfiets op de Rijbaan en de besluitvorming over de maatregel Voorrang voor Fietzers van Rechts.

Het rapport is verder als volgt ingedeeld. Dit eerste hoofdstuk schetst het theoretisch en methodologisch kader van het project.

Hoofdstuk 2 geeft een zo feitelijk mogelijke reconstructie van de besluitvorming inzake de maatregel Bromfiets op de Rijbaan, die per 15 december 1999 landelijk is ingevoerd.

Hoofdstuk 3 beschrijft de reconstructie van de besluitvorming inzake de maatregel Voorrang voor Fietzers van Rechts, die per 1 mei 2001 officieel ingevoerd gaat worden.

Op basis van het in hoofdstukken 2 en 3 beschreven feitenrelaas volgt in hoofdstuk 4 een analyse van de bevindingen, waarin de besluitvorming wordt geïnterpreteerd in het licht van het theoretisch kader en de theoretische veronderstellingen.

Hoofdstuk 5 sluit af met een slotbeschouwing en aanbevelingen voor beleid.

1.2. Draagvlak en beleid

Beleid kent een cyclus. Globaal kunnen drie fasen onderscheiden worden: (a) beleidsvoorbereiding of ontwikkeling, (b) beleidsuitvoering of implementatie en (c) beleidsevaluatie. In elk van deze fasen worden beslissingen genomen over maatregelen, aanpak, etc. In de huidige studie ligt de nadruk op de analyse van beslissingen die hebben gespeeld bij de beleidsvoorbereiding en met name hoe daarbij is geanticipeerd op de uitvoeringsfase. Daarom wordt ook informatie over de beleidsuitvoering en beleidsevaluatie meegenomen in de rapportage. De feitelijke uitvoering van beslissingen vormt een relevante beoordelingscontext die wel deels een subjectief en ad hoc karakter heeft. De vergelijking dringt zich op met een voetbaltrainer die zijn team wellicht met uitstekende tactische opdrachten het veld instuurt, maar wel uiteindelijk wordt afgerekend op het eindresultaat van de wedstrijd. De mores in de voetbalwereld kunnen uiteraard niet als leidraad dienen voor een wetenschappelijke studie. Maar het ligt ook in dit geval voor de hand om de kwaliteit van de besluitvorming vooraf mede te beoordelen op grond van de uiteindelijke implementatie.

De verschillende beleidsprocessen spelen zich af binnen een specifieke context. In Nederland is veelal sprake van een relatief open samenwerkingsverband tussen verschillende bestuurlijke en maatschappelijke organisaties die elkaar op verschillende beleidsonderwerpen steeds opnieuw ontmoeten, soms als tegenstanders, bij andere gelegenheid als coalitiegenoten.

De context van het samenwerkingsverband (spelregels, beginafspraken etc.) en de manier waarop binnen deze context het proces feitelijk gemanaged wordt, beïnvloedt hoe het draagvlak voor de uitkomsten van het proces zich ontwikkelt en hoe rekening wordt gehouden met deze ontwikkeling bij beslissingen.

In dit project hebben we gebruik gemaakt van twee globale theoretische kaders om de centrale vraagstelling nader te specificeren en om de resultaten te ordenen. Het ene kader bestaat uit de theoretische principes die van belang zijn bij succesvol management van besluitvormingsprocessen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 1998). Een ander, aanvullend kader bestaat uit de ordening van overwegingen volgens twee begrippen uit de sociale rechtvaardigheidsliteratuur: verdelende en procedurele rechtvaardigheid.

In het vervolg van deze theoretische inleiding gaan we achtereenvolgens in op:

- de centrale vraagstelling (§ 1.2.1);
- het begrip draagvlak (§ 1.2.2);
- de theoretische relatie tussen procesmanagement en draagvlak (§ 1.2.3);
- het belang van rechtvaardigheidsoverwegingen bij ontstaan of behoud van draagvlak (§ 1.2.4);
- voorlopige probleemschets toegepast op de twee cases (§ 1.2.5.).

1.2.1. Centrale vraagstelling

Het huidige project beoogt een nadere analyse te geven van het proces van besluitvorming inzake twee met elkaar samenhangende maatregelen, die in dit convenant worden aangekondigd. Het betreft de maatregelen: Bromfiets op de Rijbaan (BOR) en Voorrang voor Fietsers van Rechts (VFVR). In de analyse van de besluitvorming staat centraal hoe door beleidsmakers en politici rekening is gehouden met bestuurlijk en publiek draagvlak voor de maatregelen en met de belangen die dit draagvlak determineren.

De keuze om het onderzoek speciaal te richten op deze twee maatregelen heeft de volgende achtergronden:

- Bij beide maatregelen zijn meerdere bestuursniveaus betrokken, zodat de bestudering van de vraag hoe rekening is gehouden met het bestuurlijk draagvlak in de besluitvorming, zeer relevant is bij deze maatregelen.
- Beide maatregelen houden verschillende consequenties in voor verschillende groepen verkeersdeelnemers, hetgeen op voorhand de belangenafweging moeilijker en voor onderzoek interessanter maakt.
- De discussie over zowel Bromfiets op de Rijbaan als Voorrang voor Langzaam Verkeer is over een lange periode van minimaal tien jaar gevoerd, zodat er theoretisch gesproken sprake is (of kan zijn) van een uitgekristalliseerd proces van belangenafweging, dat wellicht goed in beeld te brengen is.
- Het lijkt ook interessant om de besluitvorming omtrent beide maatregelen te contrasteren. Van één maatregel, BOR, is het verkeersveiligheidsbelang door onderzoek bevestigd en staat dit belang ook voorop in de besluitvorming; bij Voorrang voor Fietsers van Rechts is het veel onduidelijker in hoeverre de verkeersveiligheid actief wordt gediend met deze maatregel.
- Volgens deskundigen staan beide maatregelen in duidelijke relatie tot elkaar, hetgeen ervoor pleit beide maatregelen ook in één onderzoek op te nemen.
- De maatregel Bromfiets op de Rijbaan is op 15 december 1999 feitelijk ingevoerd. Er kan dus direct worden nagegaan welke knelpunten zich daarbij hebben voorgedaan en of daarmee bij de besluitvorming omtrent de maatregel rekening is gehouden.

De analyse moet leiden tot een beter inzicht in de manier waarop beslissers bij dit soort processen beoordelen of er voor een voorgenomen maatregel publiek en bestuurlijk draagvlak is. Hoe hebben de beslissers bij deze maatregelen de voor- en nadelen voor doelgroepen en uitvoerende instanties ingeschat en afgewogen?

1.2.2. Het begrip draagvlak

'Draagvlak' is een containerbegrip dat uiteenlopende vormen van acceptatie en weigering kan omvatten. De verschillende aspecten van het begrip zijn kort en bondig door Ruelle & Bartels (1998) als volgt verwoord:

"Kortgezegd, een maatschappelijk draagvlak is opgebouwd uit attitudes, betrokkenheid en actiegeneigdheid en wordt 'gedragen' door aantallen mensen en machtsposities van groepen (draagvlak bij wie). Draagvlak 'in welke vorm' (De Kruijk & Rekkers) kan volgens ons vrij eenvoudig vertaald worden in de sterkte van het draagvlak, waarbij vijf varianten (vormen) zijn te onderscheiden, namelijk een sterk, een ambivalent, een zwak, een ontbrekend draagvlak en ten

slotte de nuloptie. Draagvlak kan omschreven worden als een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt." (Ruelle & Bartels, 1998: 405).

Bovenstaande definitie geeft de complexiteit van het begrip 'draagvlak' goed weer. Ten eerste is het zo dat draagvlak zich kan manifesteren in meningen en waarderungen, maar ook, wanneer de gelegenheid zich voordoet, in feitelijk coöperatief of antagonistisch gedrag. Een speciale situatie doet zich voor wanneer sprake is van een nuloptie, waarbij de meningsvorming over een onderwerp zich eigenlijk nog moet vormen en vanuit een redelijk neutrale beginsituatie begint. Ten tweede is duidelijk dat draagvlak wordt bepaald door percepties van voor- en nadelen (baten en kosten) door de doelgroepen van een maatregel. Vaak is het zo dat bij de uitvoering van maatregelen verschillende doelgroepen betrokken zijn. In het kader van deze studie maken we bij de doelgroepen onderscheid tussen (a) bestuur en ambtenaren op (lagere) overheidsniveaus die met uitvoering van de maatregel belast worden en (b) het publiek, in het geval van verkeer de verschillende groepen weggebruikers die met de maatregel te maken krijgen.

Bestuurlijk draagvlak verwijst dan naar de door belangenafweging bepaalde waardering voor en medewerking aan een maatregel bij bestuurders, die geconfronteerd worden met de uitvoering van de maatregel. Publiek draagvlak verwijst naar de door belangenafwegingen gekleurde waardering voor en medewerking aan een maatregel bij verschillende groepen weggebruikers.

1.2.3. *Hoe ontwikkelt zich draagvlak in de loop van een besluitvormingsproces?*

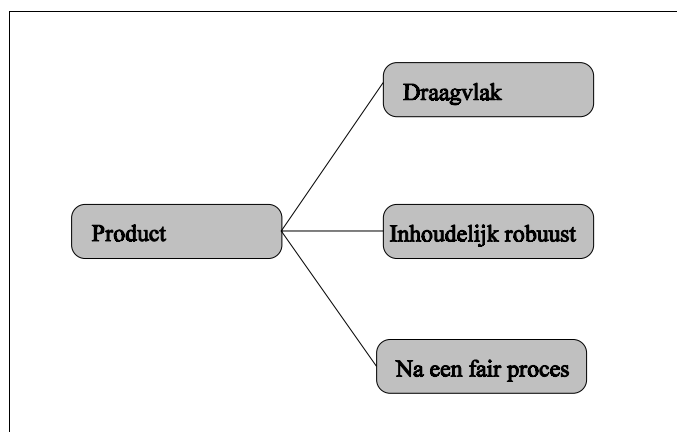
In dit rapport staat de vraag centraal hoe beslissers overwegingen omtrent verwacht en actueel draagvlak meewegen bij beslissingen over twee maatregelen BOR en VFVR. In feite gaat het bij BOR en VFVR om meerdere, opeenvolgende beslissingssituaties, die in de loop van een samenwerkingsproces tussen meerdere partijen aan de orde komen. Nadat een beslissing is genomen over het wel of niet invoeren van een maatregel volgen nog verdere beslissingen over de voorwaarden van invoering, tijdstip van invoering, flankerend beleid rondom de maatregel etc. Bij elk van de beslissingssituaties kan opnieuw worden nagegaan of in de belangenafweging rekening is gehouden met draagvlak bij bestuur en uitvoeringsorganen en bij de weggebruikers.

De verschillende beslissingen inzake BOR en VFVR voltrekken zich niet 'out of the blue', maar vinden plaats binnen een breder besluitvormingsproces, waarbinnen verschillende bestuurslagen met elkaar samenwerken. Zoals verderop in het rapport wordt aangegeven is met name het beleidsproces in het kader van het Startprogramma Duurzaam Veilig de context geweest waarbinnen de besluitvorming over BOR en VFVR zich heeft afgespeeld. De besluitvorming over BOR en VFVR is niet eenzijdig door één partij van bovenaf gedictéerd, maar is voortgekomen uit een samenwerkingsproces waarin verschillende bestuurslagen vertegenwoordigd zijn en waarin ook maatschappelijke belangenorganisaties en wetenschappelijke experts hun inbreng hebben gehad. Er is sprake van een deels open, deels gesloten planproces, waarin in ieder geval de direct samenwerkende

partners, rijksoverheid en lagere overheden, met elkaar moeten overleggen en gezamenlijk beslissingen nemen.

Het voorgaande roept de vraag op naar de relatie tussen algemene kenmerken van het proces van besluitvorming en het draagvlak (en actieve steun) voor de uitkomsten van dat proces. We maken gebruik van het theoretisch raamwerk van De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (1998) om globaal de proceskenmerken te benoemen die van belang zijn voor succesvolle besluitvorming, waarbij een product tot stand komt dat draagvlak ondervindt bij betrokken partijen en achterban. Zij noemen vier categorieën principes of criteria die van belang zijn bij het vorm geven van een succesvol procesmanagement: principes of criteria die de *inhoud* van het proces betreffen, de *voortgang* van het proces, de *openheid* van het proces en de *'veiligheid'* van de participerende partijen. Aangezien deze studie de rol van draagvlak bij de besluitvorming over een maatregel ter verhoging van de verkeersveiligheid onderzoekt, hebben wij om verwarring te voorkomen het begrip *veiligheid* vervangen door het begrip *belangenbehoud*.

Bij inhoud gaat het vooral om principes die garanderen dat zo volledig mogelijk alle relevante probleem informatie wordt verzameld en dat vervolgens een verstandige en objectieve selectie en afweging van informatie over oplossingen wordt gemaakt. Bij de openheid van het proces gaat het om principes die garanderen dat relevante partijen die een belang hebben bij de besluitvorming een bepaalde toegang hebben tot de besluitvorming. Bij de voortgang van het proces gaat het om principes die garanderen dat het proces niet onnodig wordt vertraagd of verzandt in besluiteloosheid en stroperigheid. Ten slotte zijn er ook principes die het belangenbehoud van partijen moeten garanderen. Betrokken partijen moeten zekerheid hebben dat hun centrale belangen niet kunnen worden geschaad door participatie in het proces. De vier genoemde principes dragen bij aan de mate waarin het proces zelf en de uitkomsten ervan 'gedragen', c.q. ondersteund, worden door de betrokken partijen en de achterban die zij vertegenwoordigen. In de theorie van De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld resulteert 'succesvolle' besluitvorming in een product met drie kenmerken: draagvlak, inhoudelijk robuust en na een fair proces tot stand gekomen (zie *Afbeelding 1.1*).



Afbeelding 1.1. *Productkenmerken van een succesvolle besluitvorming volgens De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (1998).*

In dit project worden de vier algemene clusters: inhoud, voortgang, openheid en belangenbehoud vertaald naar de volgende vraagstellingen.

Inhoud

- Welke informatie was voorhanden voor de besluitvorming?
- Welke belangen zijn geïnventariseerd?
- Hoe zijn belangen verder geobjectiveerd of gewogen?

Voortgang

- Hoe is het proces van besluitvorming in de tijd verlopen?
- Hoe is omgegaan met onzekerheden en tegenstellingen?
- Welke blokkades waren er in de besluitvorming?

Openheid

- Welke partijen werden direct of indirect betrokken bij de besluitvorming?

Belangenbehoud

- Hoe is omgegaan met belangentegenstellingen waarbij het eigen belang van partijen in geding is gekomen?

Volgens de theorie over procesmanagement kunnen beslissingen die inhoudelijk niet 'deugen' de voortgang (onnodig) belemmeren, openheid tussen en belangenbehoud van partijen bedreigen en het draagvlak voor het gezamenlijk proces en specifieke onderdelen daarvan (zoals maatregelen) doen verminderen.

1.2.4. *Rechtvaardigheidsoverwegingen en draagvlak*

Eén van de voorwaarden voor een product met draagvlak is dat het na een fair proces tot stand komt. Het proces is fair geweest als alle betrokken partijen probleemdefinities en oplossingen kunnen inbrengen en als deze inbreng goed is gewogen in een transparant en controleerbaar proces. In de theorievorming wordt dus een nauw verband verondersteld tussen draagvlak en rechtvaardigheid van de procesgang. Dat ligt ook voor de hand: onrechtvaardigheid in het proces zal weerstand en verzet oproepen. De Bruijn, Van 't Heuvelhof & In 't Veld koppelen rechtvaardigheid aan transparantie, controleerbaarheid en weging van alle inbreng. Als een aanvullend theoretisch kader om de verschillende overwegingen inzake rechtvaardigheid te ordenen, maken we gebruik van twee begrippen uit de rechtvaardigheidsliteratuur: verdelende en procedurele rechtvaardigheid (Cohen, 1986; Van den Bos, 1996).

Het is bekend dat beslissingen over maatregelen in veel gevallen niet alleen bepaald worden door de afweging van kosten en (neven)effecten. Maatregelen waarvan de maatschappelijke baten de kosten overtreffen worden namelijk lang niet altijd genomen. Beslissers die aan het doelmatigheidscriterium een belangrijke rol toekennen en weten dat een maatregel daaraan voldoet, hanteren veelal ook nog andere overwegingen om tot een eindoordeel te komen. Deze overwegingen kunnen samenhangen met opvattingen over redelijkheid en rechtvaardigheid.

In de sociale rechtvaardigheidsliteratuur wordt een onderscheid gemaakt tussen rechtvaardigheid van de verdeling van uitkomsten (distributieve of

verdelende rechtvaardigheid) en de wijze waarop de verdeling van uitkomsten tot stand komt (procedurele rechtvaardigheid).

Indien we de begrippen verdelende rechtvaardigheid en procedurele rechtvaardigheid specifiek toepassen op het terrein van beleid en maatregelen, kunnen we de volgende vragen formuleren:

- Verdelende rechtvaardigheid: is de verdeling van voor- en nadelen van een verkeersmaatregel 'rechtvaardig' over betrokken partijen?
- Procedurele rechtvaardigheid: doet de procedure die aanleiding heeft gegeven tot de maatregel recht aan de betrokken partijen, rekening houdend met mogelijk uiteenlopende belangen van deze partijen?

Te verwachten is dat beslissers verdelende rechtvaardigheid en procedurele rechtvaardigheid als aanvankelijke toetsstenen hanteren voor het te verwachten draagvlak voor een nieuwe maatregel.

Bij de 'betrokken partijen' moet een onderscheid gemaakt worden tussen:

- a. degenen die de maatregel uitvoeren en daarop in hun verantwoordelijkheid aangesproken kunnen worden (de uitvoerders, veelal verschillende overheden);
- b. de doelgroepen die de maatregel aan den lijve ondervinden (de verschillende categorieën weggebruikers).

Te verwachten is dat rechtvaardigheidsoverwegingen pregnanter naar voren zullen treden op het moment dat de voordelen van een maatregel aan anderen toevallen dan de nadelen.

Bij de uitvoerende partijen is uiteraard veelal sprake van het vraagstuk van de verdeling van kosten over financiers. Bij de doelgroepen kan sprake zijn van een verdeling van hoofd- en neveneffecten over verschillende groepen baathebbers (van positieve effecten) en gedupeerden (van ongewenste (neven)effecten). Zolang de voor- en nadelen zich bij dezelfde personen of partijen voordoen en de voordelen groter zijn dan de nadelen vindt er simpel gesproken compensatie plaats. Maar wanneer het verschillende personen of partijen zijn, kan men de voor- en nadelen niet zonder meer salderen. Voor verschillende partijen kunnen ze een zeer verschillend gewicht hebben. De inschatting van voor- en nadelen zal naar verwachting ook gekleurd worden door de manier waarop met belangen van partijen rekening is gehouden in de gehanteerde procedure om tot besluiten en uitvoering te komen.

Nadat besluitvorming over een maatregel heeft plaatsgevonden is er sprake van een uitvoeringstraject.

Er zijn situaties denkbaar waarin bestuurlijk en publiek draagvlak eenvoudig geen rol speelt (de nuloptie): politiek, pers en publiek hebben weinig aandacht voor de zaak en de regeling voltrekt zich geruisloos. Deze situaties hebben wellicht de volgende kenmerken:

- De gedragsverandering of subjectieve kosten die de maatregel vereist, is bijzonder gering;
- De vereiste verandering vindt zeer geleidelijk plaats;
- De vereiste verandering betreft slechts een kleine groep mensen;
- De personen die met de verandering te maken hebben, worden niet door zichzelf of door de pers als duidelijke groep gecategoriseerd (geen groepsidentiteit).

Zoals we hebben aangegeven ligt aan het voorbereidingstraject een belangenafweging ten grondslag. In een ideale situatie zijn daarin ook belangen betrekking hebbend op uitvoering van de maatregel geëvalueerd en meegewogen in de besluitvorming. Het is echter ook goed denkbaar dat het uitvoeringstraject van een maatregel een eigen bestuurlijke dynamiek kent die aanleiding geeft tot een hernieuwde belangenafweging. Het is een bekend gegeven in de bestuurskundige literatuur dat beleid niet een keurig sequentieel proces omvat met een duidelijk begin en einde van verschillende fasen, maar dat problemen, belangenafwegingen, afspraken, gekozen of geprefereerde oplossingen op verschillende momenten opnieuw ter discussie kunnen staan (Teisman, 1992).

Te verwachten is dat naarmate er meer 'zwarte gaten' (de niet-verkende ruimtes) zijn in de belangenafweging in het voorbereidingstraject, er meer inspanningen nodig zijn om het uitvoeringstraject soepel te laten verlopen.

1.2.5. *Vanuit theoretisch kader afgeleide vraagstellingen*

In *Tabel 1.1.* worden aan de hand van de twee ordeningskaders van proces en rechtvaardigheid de voornaamste onderzoeksvragen op een rij gezet voor de maatregel BOR en VFVR. Ter voorbereiding op de dossierstudie en de interviews zijn deze vragen verder uitgewerkt in *Bijlage 1.*

1.3. **Onderzoeksverantwoording**

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

1. een interviewstudie naar de besluitvorming in het voortraject rondom de maatregelen BOR en VFVR;
2. een dossierstudie naar de besluitvorming in het voortraject rondom de maatregelen BOR en VFVR;
3. enquête onder gemeentelijke verkeersveiligheidscoördinatoren omtrent waardering en gebruik subsidieregeling BOR en VFVR;
4. monitoring van publiciteit omtrent de uitvoering BOR.

De nummering 1 t/m 4 geeft ook het relatieve belang van de activiteiten ten aanzien van de beantwoording van de onderzoeksvraagstellingen weer. De belangrijkste activiteit was zonder meer het interviewen van bij besluitvorming betrokken actoren. De informatie uit interviews werd in de tweede plaats aangevuld door dossierstudie. De activiteiten 3 en 4 hadden beide betrekking op het inventariseren van de uitvoering van de maatregelen. Deze beide activiteiten betroffen slechts een klein onderdeel van de onderzoeksvraagstelling, terwijl activiteiten 1 en 2 relevant waren voor bijna alle vraagstellingen. Onderstaand volgt een nadere toelichting op de verschillende activiteiten.

De *interviewstudie* richtte zich voor een groot deel op de participanten in de genoemde werkgroep en de participanten in de besprekingen inzake het convenant Startprogramma Duurzaam Veilig. De interviewstudie kende twee rondes. Bij de interviews stond centraal hoe het proces van belangenvaststelling en -afweging in de praktijk was verlopen. In de *eerste interviewronde* lag de nadruk op de reconstructie van feitelijke gebeurtenissen. In de *tweede interviewronde* werd de nadruk meer verlegd naar persoonlijke analyses en percepties van betrokken actoren en verkenningen van

mogelijke alternatieve scenario's. De tweede interviewronde werd beperkt gehouden tot de maatregel BOR.

De *dossierstudie* ten behoeve van BOR omvatte bestudering van de documenten die zijn aangemaakt voor de speciale werkgroep ' Bromfiets op de rijbaan' die in de voorbereidingsperiode heeft gefunctioneerd. De *dossierstudie* omtrent de maatregel VFVR geeft een samenvattende beschrijving van de discussie omtrent deze maatregel vanaf de jaren zeventig. Daartoe werden ook de nodige Kamerstukken bestudeerd.

Proceskenmerken	Maatregel	
1. Inhoud - Welke informatie was voorhanden voor de besluitvorming? - Welke belangen zijn geïnventariseerd? - Hoe zijn belangen verder geobjectiveerd of gewogen?	Inhoud - Was er voldoende deugdelijke informatie om tot invoering van de maatregel BOR (VFVR) te besluiten? - Zijn belangen van fietsers, verschillende groepen bromfietsers en automobilisten geïnventariseerd? - Hoe zijn de belangen van fietsers, verschillende groepen bromfietsers en automobilisten gewogen?	
2. Voortgang - Hoe is het proces van besluitvorming over tijd verlopen? - Hoe is omgegaan met onzekerheden, blokkades en belangentegenstellingen?	Voortgang - Welke beslismomenten zijn in het proces van BOR (VFVR) te onderscheiden? - Hoe is omgegaan met kritiek van belangenorganisaties op de aanpak van BOR (VFVR)?	
3. Openheid - Welke partijen werden direct of indirect betrokken bij de besluitvorming?	Openheid - Op welke wijze zijn experts en belangenorganisaties betrokken bij de besluitvorming over BOR (VFVR)? Staat de deur van overheid, c.q. convenantpartners open voor partijen met inhoudelijke inbreng?	
4. Belangenbehoud - Zijn de centrale belangen van samenwerkende partijen tijdens het proces afdoende beschermd?	Belangenbehoud - Zijn de centrale belangen van de afzonderlijke convenantpartners niet aangetast. Centrale belangen voor elke afzonderlijke convenantpartner zijn bijvoorbeeld dat de relatie met de achterban of met de Minister niet wordt aangetast, dat het imago van de organisatie voor de achterban en ook voor het algemene publiek geen schade lijdt en dat de partner als gelijkwaardig behandeld wordt in de samenwerking en gekend wordt in belangrijke beslissingen.	
Rechtvaardigheid richting doelgroepen	Verdelende rechtvaardigheid	Procedurele rechtvaardigheid
5. A. Rechtvaardigheid richting uitvoerders	1. Heeft de subsidieregeling van de maatregel BOR(VFVR) geleid tot een rechtvaardige verdeling van baten over uitvoerenden?	2. Is de toedeling van baten volgens een redelijke procedure geschied?
6. B. Rechtvaardigheid richting weggebruikers	3. Is de (verwachte) verdeling van voor- en nadelen van de maatregel over verschillende groepen weggebruikers goed onderzocht en rechtvaardig?	4. Is de stem/mening van het publiek (via publiekspeilingen, belangenorganisaties) op redelijke wijze ingebracht in het proces van besluitvorming?

Tabel 1.1. *Uitwerking van de centrale vraagstelling naar operationele vraagstellingen.*

Voor de bestudering van de dossiers gelden de in *Bijlage 1* genoemde onderzoeksvragen als checklist. In eerste instantie werd een aantal dossiers onafhankelijk door twee onderzoekers geanalyseerd en daarna gezamenlijk doorgesproken. De vergelijking van beide analyses wees uit of nadere

nuancering of precisering van de vraagstellingen, c.q. checklist, gewenst was.

In aanvulling op de enquête bij gemeenten werd de *publiciteit* omtrent BOR gevolgd. Ook deze activiteit was bedoeld om indicaties te krijgen over de voor- en nadelen die doelgroepen en uitvoerende instanties verwachtten of reeds ervaren hebben. Hiertoe werd in de periode oktober 1999-april 2000 een abonnement genomen op een elektronische knipselkrant, die kranten-artikelen over de maatregel bromfiets op de rijbaan in elektronische vorm verzamelt en aanlevert.

Methodische kanttekeningen

Zoveel mogelijk werden bevindingen uit verschillende bronnen (interviews, dossiers, rapporten) met elkaar vergeleken teneinde te kunnen komen tot een zo betrouwbaar mogelijke reconstructie van gebeurtenissen en processen.

Naar aanleiding van de dossierstudie, de eerste ronde interviews en de ervaringen met de invoering van de maatregel BOR werd een aantal stellingen geformuleerd, die in de tweede ronde interviews - en eventueel ook door aanvullend dossieronderzoek - werden getoetst. Voor elk van de onderscheiden procescriteria: inhoud, voortgang, openheid en belangenbehoud werd minimaal één stelling ontwikkeld.

Er werd gebruik gemaakt van twee typen stellingen:

- a. stellingen die feitelijke reconstructie beschreven;
- b. stellingen die suggesties bevatten ter verbetering van afwegingsprocessen

Ad a)

Dit type stellingen was bedoeld om zoveel mogelijk de tweede ronde interviews scherper richting te geven en om na te gaan of een beeld van de realiteit van de gevoerde besluitvormingsprocessen kon worden geschetst dat (deels of geheel) overeenkomt met de percepties en meningen van ondervraagden. Op deze manier werd in het onderzoek geverifieerd of er overeenstemming bestaat tussen betrokkenen over hoe de besluitvorming in de praktijk tot stand gekomen is. In hoofdstuk 4 worden de stellingen geordend volgens criteria voor procesmanagement (inhoud, voortgang, openheid, belangenbehoud) en de aanvullende rechtvaardigheidscriteria.

De stellingen werden aan alle ondervraagden voorgelegd, zodat nagegaan kan worden in welke mate er consensus bij de ondervraagden aanwezig is over hypothesen en stellingen. Voorzover informanten zich niet kunnen vinden in het beeld dat wordt geschetst via hypothesen en stellingen werd kritisch nagegaan in hoeverre dat beeld bijstelling behoeft. In feite werden informanten in de tweede ronde expliciet uitgenodigd om kritisch op het besluitvormingsproces en de eigen rol daarin te reflecteren. Voorzover verschillende ondervraagden hypothesen en stellingen identiek beantwoorden, kan worden aangegeven dat dit deel van de reconstructie wordt bevestigd door de betrokkenen, die onafhankelijk van elkaar hierover zijn ondervraagd. Op deze manier werd gepoogd intersubjectief geverifieerde kennis te verkrijgen die verder reikt dan het subjectieve standpunt van één onderzoeker (of één informant).

Ad b)

De stellingen die suggesties bevatten voor verbetering van besluitvormingsprocessen waren met name bedoeld om reacties uit te lokken over de mate waarin actoren verandering wenselijk en praktisch haalbaar achten.

2. Feitelijke reconstructie procesgang en beslissingsmomenten Bromfiets op de Rijbaan

2.1. Inleiding

Sinds 1953 is in Nederland voorgeschreven dat berijders van bromfietsen, bij aanwezigheid van een fietspad, in principe niet op de rijbaan, maar op het fietspad moeten rijden. Dit wordt aangegeven door middel van het ronde 'verplicht fietspad' bord (bord G11). Uitzonderingen op de regel waren mogelijk, maar komen niet veel voor: als het fietspad wordt aangeduid met het rechthoekig 'onverplicht fietspad' bord (G 13), dan is het fietspad alleen toegankelijk voor fietsers.

De keuze de bromfiets aan het fietspad toe te wijzen is gemakkelijk te begrijpen in de toenmalige context. In de vijftiger jaren hadden bromfietsen inderdaad nog het karakter van een fiets met een 'hulpmotortje'; de beroemde Solex bromfiets was toen de norm. Met deze bromfiets konden slechts bescheiden snelheden worden behaald en het lag mede daarom ook voor de hand de bromfiets naar het fietspad te verwijzen. De grote toename van het aantal bromfietsen in het verkeer en het veranderde karakter van de bromfietsen (van fiets met hulpmotor tot een voertuigcategorie die meer lijkt op een kleine motorfiets of scooter) brachten verandering in de situatie en dus ook in de manier waarop over deze regeling werd gedacht.

Ideeën over de plaats van de bromfietser in het wegverkeer werden al in de jaren zestig en zeventig geventileerd. De eerste concrete ontwikkelingen die aanleiding hebben gegeven tot beleidsvorming inzake Bromfiets op de Rijbaan deden zich echter pas in de jaren tachtig voor. In de volgende paragraaf situeren we het begin van gedachte- en besluitvorming over BOR halverwege de jaren tachtig en vervolgens volgen we de ontwikkeling in de tijd.

2.2. Periode 1985-1989

In de jaren tachtig waren er in enkele Nederlandse steden al situaties waar de bromfietzers niet het fietspad maar de rijbaan volgden.

Op initiatief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werd eind jaren tachtig een CROW-werkgroep ingesteld om tot nadere oordeelsvorming te komen over de plaats op de weg van bromfietzers. De SWOV werd gevraagd ammunities te leveren voor de oordeelsvorming in de vorm van onderzoek. De SWOV heeft een aantal situaties onderzocht waar de bromfietzers niet het fietspad maar de rijbaan volgden. Uit dit onderzoek bleek dat deze situaties relatief veilig waren, zowel binnen als buiten de bebouwde kom (Dijkstra, 1989).

Gesteund door deze resultaten kwam de CROW-werkgroep in 1989 met de aanbeveling om in een groot aantal situaties bromfietzers op de rijbaan te laten rijden (CROW, 1989).

Enkele gemeenten waren eind jaren tachtig zelf al actief in de weer met proefnemingen met de maatregel. Eén van deze gemeenten was Den Haag. Vanuit de Haagse politiek kwamen in de jaren tachtig suggesties de

bromfiets op het fietspad niet langer toe te staan. De raadscommissieleden meenden dat de bromfietzers de nodige hinder veroorzaakten op fietspaden, met name overlast voor fietsers op te smalle fietspaden.

In 1988 nam de gemeente Den Haag daarom zelf het initiatief tot een proef met Bromfiets op de Rijbaan. Er werden twee trajecten en een stadsdeel geselecteerd op basis van ongevallencijfers. De prognose was dat BOR op deze trajecten een reductie van 60-70% letselongevallen zou opleveren (Uiteindelijk is in de latere landelijke studie het hoge percentage van 50% bereikt). De proef zou toen gefinancierd worden op basis van een AVOC-subsidieaanvraag. De AVOC-subsidie werd destijds aangevraagd voor een maatregel die werd aangekondigd als 'bromfiets van de fietspaden'.

In het jaar 1989, toen het CROW zijn aanbevelingen ten aanzien van Bromfiets op de Rijbaan had geformuleerd, was ook de herziening van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens in voorbereiding. In 1989 werd er op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) intensief nagedacht over het nieuwe Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens (RVV90), dat in 1990 ingevoerd zou worden. Bij de voorbereiding van de wettelijke wijziging van de verkeersregels in het nieuwe RVV werd er op het Ministerie van V&W gesproken over de mogelijkheid de bromfiets aan de rijbaan toe te wijzen. Uit de kring van de VNG is destijds ook die suggestie aangereikt. Het is echter niet geheel duidelijk of dit een formeel standpunt van de hele VNG was of een suggestie van een aantal leden.

In feite lagen de conceptteksten voor de invoering van BOR al gereed. In de eindconcepten van het nieuwe RVV stonden de voorstellen van CROW inzake de nieuwe maatregel en de benodigde wijzigingen in het RVV. De toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Smit-Kroes, heeft op het laatste moment het voorstel voor een landelijke invoering van Bromfiets op de Rijbaan teruggedrukt (Van Vliet, 1996). Zij vreesde voor de veiligheid van bromfietzers en eiste dat eerst meer kennis over de werking van de maatregel via een proef nodig was. Het eerder uitgevoerde onderzoek had namelijk als nadeel dat alleen weggedeelten in beschouwing waren genomen waar de maatregel Bromfiets op de Rijbaan al geruime tijd van kracht was. Er kon dus eigenlijk geen vergelijking worden gemaakt met een voorsituatie. Het was dus denkbaar dat de veiligheid in de voorsituatie al groter was geweest. Bovendien waren in het uitgevoerde onderzoek geen gegevens bekend over de feitelijke naleving van de maatregel.

Naar aanleiding van dat besluit heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de AVV gevraagd om een onderzoekstraject hiervoor uit te zetten. In de periode 1990-1994 werd een onderzoek uitgevoerd naar de maatregel.

2.3. Periode 1990-1994

2.3.1. 1990-1994: onderzoek naar de maatregel BOR

Bestaande situaties

In Nederland kwam al een beperkt aantal situaties voor waar de bromfietzers niet het fietspad maar de rijbaan volgden. Uit onderzoek van deze situaties was gebleken dat deze relatief veilig waren, zowel binnen als

buiten de bebouwde kom (Dijkstra, 1989). Een bezwaar tegen dit onderzoek was dat daarbij alleen weggedeelten in beschouwing waren genomen waar de maatregel Bromfiets op de Rijbaan al geruime tijd was ingevoerd. Er kon dus geen vergelijking meer worden gemaakt tussen de situatie voor en na het nemen van de maatregel. Het is denkbaar dat de veiligheid vóór het nemen van de maatregel nog groter was. Bovendien was het onbekend of bromfietzers op weggedeelten waar Bromfiets op de Rijbaan gold ook daadwerkelijk van de rijbaan gebruik maakten. Als ze nog steeds het fietspad volgden, zouden de gunstige ongevallencijfers geflatteerd zijn.

Proef

Om deze redenen is een proef opgezet op een aantal wegen binnen de bebouwde kom; daar zijn op 1 november 1991 de bromfietzers van het fietspad naar de rijbaan verwezen. Drie gemeenten deden aan de proef mee: Apeldoorn, Tiel en Den Haag. De proef is geëvalueerd met behulp van gedragswaarnemingen (Hagenzieker & Lubbers, 1992) en een studie waarin voor een voor- en naperiode en proef- en controletrajecten letselongevallen werden geanalyseerd (Hagenzieker, 1994; 1995; 1996).

In opdracht van AVV werd in 1991 door de SWOV een onderzoek gestart ter bepaling van het effect van de maatregel BOR op de verkeersveiligheid, waarbij letselongevallen als criterium werden gebruikt. Op een aantal wegen in de gemeenten Apeldoorn, Den Haag en Tiel werd met ingang van 1 november 1991 de bromfietzers van het fietspad naar de rijbaan verwezen. In totaal was er sprake van 38 kilometer proeftraject: bijna 12 km in Apeldoorn, ruim 8 km in Tiel en ruim 18 km in Den Haag.

Om de ontwikkeling van de verkeersonveiligheid op de proeftrajecten te kunnen vergelijken met de algemene ontwikkeling van verkeersonveiligheid, werden er ook controletrajecten gekozen. De controletrajecten omvatten samen ruim 103 km weglengte: bijna 50 km in Apeldoorn, bijna 42 km in Den Haag en ruim 12 km in Veenendaal.

Resultaten van de proef

Naleving:

Op een aantal locaties op de proeftrajecten is de naleving gemeten. In oktober 1994 rijdt gemiddeld 88% van de bromfietzers op de proeftrajecten op de rijbaan, terwijl op de controletrajecten slechts 1% op de rijbaan rijdt. De naleving is ongeveer hetzelfde als in 1992 en iets hoger ten opzichte van die gemeten in 1993. In Tiel is de naleving het laagst: 81% tegenover 91% in Apeldoorn en 89% in Den Haag. Bijna 94% van de snorfietzers rijdt, zoals de bedoeling is, op de proeftrajecten op het fietspad; op de controletrajecten rijdt meer dan 99% van hen op het fietspad. Er rijden op de proeftrajecten dus wat vaker snorfietzen op de rijbaan dan op de controletrajecten. De fietsers rijden zowel op proef- als controletrajecten voor vrijwel 100% op het fietspad.

Snelheid:

Een half jaar na het begin van de proef met de maatregel bleek de gemiddelde gereden snelheid van bromfietzers op de rijbaan zoals gemeten op een aantal locaties op de proeftrajecten tussen de 44 en 45 km/uur te liggen; zo'n twee derde van de bromfietzen reed ongeveer even hard als het snelverkeer waar zij zich tussen bevonden. De gemiddelde gereden

snelheid van het snelverkeer bedroeg zowel voor- als na het ingaan van de proef met de maatregel Bromfiets op de Rijbaan ongeveer 49 - 50 km/uur. Omdat de meerderheid van de bromfietzers harder rijdt dan de binnen de bebouwde kom toegestane 30 km/uur, is het snelheidsverschil met het overige gemotoriseerde verkeer op de rijbaan relatief klein: gemiddeld ongeveer 5 tot 6 km/uur. Het snelheidsverschil tussen bromfietzers en fietsers is veel groter. Juist de geringe snelheidsverschillen tussen bromfietzen en het overige gemotoriseerde verkeer hebben hoogst waarschijnlijk bijgedragen aan het gevonden positieve effect van Bromfiets op de Rijbaan.

Plaats op rijbaan:

Uit gedragsobservaties blijkt dat één op de vijf bromfietzers naast het overige verkeer op de rijbaan (links of rechts) rijdt. Vier van de vijf bromfietzers rijden tussen het overige (snel)verkeer op de rijbaan; met de stroom mee dus. De meeste bromfietzers lijken zich dus als bestuurder van een motorvoertuig te gedragen.

De meest opvallende bevinding van de evaluatiestudie is de sterke gemiddelde afname (van bijna 70% ten opzichte van de voorperiode) van het aantal bromfietsongevallen (exclusief snorfietsen) met letsel op de proeftrajecten, terwijl dit type ongevallen op de controletrajecten veel minder sterk is afgenomen (met ongeveer 20%). Het positieve effect van de maatregel was te zien op de proeftrajecten in Apeldoorn en Den Haag, maar niet in Tiel (daar werd overigens ook geen negatief effect geconstateerd).

Het aantal bromfietsongevallen met letsel is op de proeftrajecten verminderd van 211 (gemiddeld 70,3 per jaar) in de voorperiode naar 68 (gemiddeld 22,7) in de naperiode. Deze daling is veel groter dan die van de bromfietsongevallen met letsel op de controletrajecten die afnamen van 335 (gemiddeld 111,7 per jaar) naar 266 (gemiddeld 88,7) in de naperiode.

Het aantal slachtoffers dat viel bij bromfietsongevallen is op de proeftrajecten eveneens sterk afgenomen (ook met bijna 70%; op de controletrajecten is sprake van een daling van ongeveer 20%, vergelijkbaar met de landelijke tendens). Een afname is te zien in alle categorieën van ernst: doden, in het ziekenhuis opgenomen slachtoffers en overige gewonden. Het is dus niet zo dat - zoals werd gevreesd - in de naperiode het totaal aantal bromfietsongevallen met letsel weliswaar kleiner is geworden maar gemiddeld een ernstiger afloop had. Als de periodes 1989-1991 en 1992-1994 met elkaar worden vergeleken is er in Nederland sprake van een afname van ruim 25% in het aantal doden en ernstig gewonden onder bromfietzers; in 1995 is er weer een toename van bijna 8% ten opzichte van het jaar daarvoor (bron: SWOV/BIS-V).

Overige ongevallen:

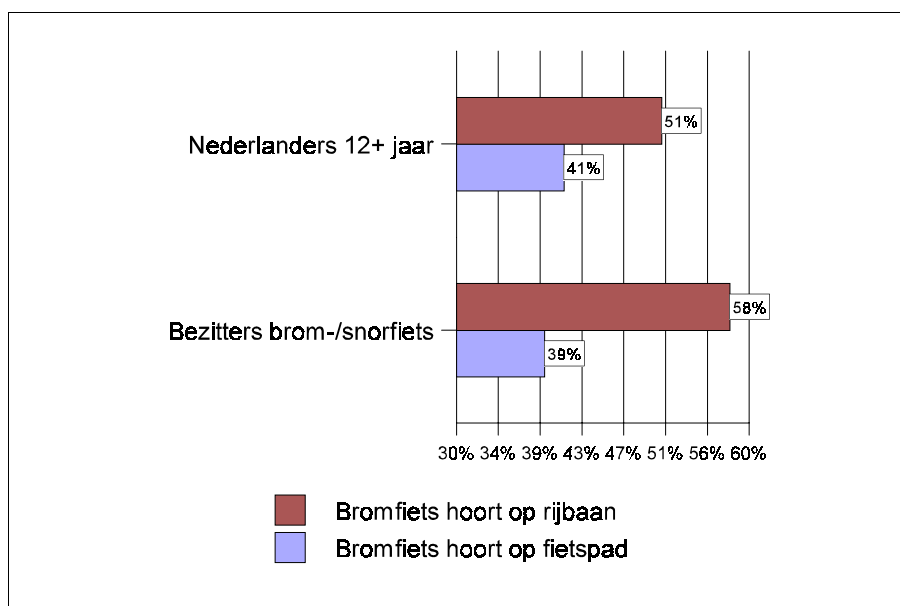
De andere typen ongevallen - waarbij géén bromfietzers betrokken waren - vertonen gemiddeld geen afwijkend beeld op de proeftrajecten als een vergelijking gemaakt wordt met de controletrajecten.

Gezien de opzet van het onderzoek, met proef- en controletrajecten en een voor- en naperiode, is het aannemelijk dat de daling in het aantal bromfietsongevallen kan worden toegeschreven aan de maatregel Bromfiets op de Rijbaan.

2.3.2. Overig onderzoek in 1990-1994

Na het SWOV-onderzoek naar BOR in de periode 1991-1994 is er geen separaat onderzoek gedaan om meer inzicht te verkrijgen in hoe de nieuwe maatregel door de weggebruikers gewaardeerd zou worden. Volgens één van de beleidsmedewerkers bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat houdt een dergelijk onderzoek in dat "je weggebruikers vraagt naar een product dat ze niet kennen" en dat zou geen betrouwbare resultaten opleveren. In het onderzoek van de SWOV was duidelijk gebleken dat de gedragsaanpassing van de weggebruikers aan de nieuwe maatregel zonder veel problemen verliep. Ook was duidelijk dat het nieuwe verkeersbord met aanduiding van fietser en bromfietser voor zichzelf sprak. Tegen deze achtergrond werd verder onderzoek door het Ministerie niet noodzakelijk geacht.

Overigens zijn er wel indicaties dat het aanvankelijk draagvlak voor de maatregel BOR onder weggebruikers nog verdeeld is. Een eerste indicatie blijkt uit een in 1992 gehouden onderzoek onder Nederlandse bromfietzers, in opdracht van de ANWB (ANWB en Stichting Bromfiets, 1992)



Afbeelding 2.1. Antwoorden in oktober/november 1992 op de vraag aan Nederlanders en bromfietsbezitters waar de bromfiets zou moeten rijden in een situatie met weg en naastliggend fietspad.

Zoals we in Afbeelding 2.1. kunnen zien, oordeelden twee op de vijf Nederlanders en eveneens twee op de vijf bromfietsbezitters in 1992 dat bromfietzers op het fietspad mogen (blijven) rijden. Ongeveer de helft van de Nederlanders en bijna drie op de vijf bromfietsbezitters waren de mening toegedaan dat de bromfiets juist op de rijbaan zou moeten rijden. Te bedenken is wel dat de respondenten bij het ANWB-onderzoek nog geen kennis hadden van de positieve resultaten van het onderzoek naar Bromfiets op de Rijbaan.

Ook in 1998 uitgevoerd onderzoek (Bos & Schoon, 1998) bleek opnieuw dat de bromfietzers zelf verdeeld waren over de maatregel (zie § 2.5.5).

2.4. Periode 1995- 1996

De zeer gunstige resultaten van de praktijkproef leidden in 1995 tot de beleidswens de maatregel BOR landelijk uit te voeren.

Een expertgroep waarin vertegenwoordigers van verschillende verkeersorganisaties zitting hadden, werd bijeengeroepen om aanbevelingen te formuleren voor invoering van de maatregel en om een handleiding voor wegbeheerders te schrijven (§ 2.4.1).

Zoals al snel in de expertgroep duidelijk werd, genoot landelijke en algehele invoering van de maatregel de voorkeur boven invoering per situatie en per bord. Toen dit duidelijk was, heeft het Ministerie aan de Adviesdienst Verkeer en Vervoer gevraagd om de financiële consequenties van deze maatregel door te rekenen. Bij de kostenberekening werd duidelijk dat in ieder geval buiten de bebouwde kom overal nieuwe borden voor fiets/ bromfietspaden moesten worden geplaatst. Binnen de kom moesten doorsteken worden aangebracht voor verbindingen tussen fietspaden en rijbaan en een aantal andere kleine aanpassingen. Uiteindelijk werden de kosten geschat op ongeveer acht miljoen voor enkel vervanging van de borden en de kleine infrastructurele aanpassingen. De onderhandelingen tussen rijksoverheid en IPO en VNG over de financiering van de maatregel BOR leidden in eerste instantie echter niet tot een akkoord (§ 2.4.2.).

2.4.1. *Aanbevelingen CROW-expertgroep over invoering BOR*

In 1995 werd op initiatief van het Ministerie een speciale CROW-werkgroep geformeerd, die tot taak had aanbevelingen te formuleren voor de invoering van de maatregel BOR en een handleiding te schrijven om wegbeheerders te helpen de maatregel in te voeren. In de werkgroep hadden vertegenwoordigers van de volgende organisaties zitting: CROW, SWOV, ANWB, Rijksverkeersinspectie (RVI) en vertegenwoordigers van gemeentelijke en provinciale wegbeheerders. De werkgroep werd voorgezeten door een medewerker van de AVV. De ANWB was speciaal uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep, omdat de ANWB aan het Ministerie kenbaar had gemaakt graag het belang van de bromfietzers te behartigen. In het vervolg van deze paragraaf duiden we de werkgroep aan als 'expertgroep'.

Aanbevelingen omtrent aanpassing wetgeving

De expertgroep BOR heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd om het effect van de maatregel optimaal te laten zijn.

Een eerste belangrijke aanbeveling is de maatregel landelijk in te voeren. Met een geleidelijke invoering van de maatregel zou de veiligheid van de bromfietser in het geding komen. De groep voerde de volgende argumentatie aan. Bij een geleidelijke invoering zal er een aantal onduidelijke en onveilige situaties ontstaan. Enerzijds zal dit gebeuren omdat een geleidelijke invoering niet te combineren is met een landelijke voorlichtingscampagne. Anderzijds omdat bij een geleidelijke invoering er veel verschillen zullen zijn tussen situaties waarin bromfietzers wel of niet op het fietspad mogen zowel in als tussen gemeenten. Het Ministerie en de conventant-

partners hebben deze aanbeveling overgenomen. BOR is landelijk ingevoerd.

Een tweede belangrijke aanbeveling van de expertgroep betreft aanpassing van art. 20, onderdeel b (maximumsnelheid bromfietzers). De expertgroep beveelt aan om de snelheidslimiet voor bromfietzers te verhogen naar 45 km/uur. De argumentatie hiervoor is als volgt (Hagenzieker, 1996: 27):

1. Uit de proef in de drie gemeenten bleek dat de bromfietzers die op de rijbaan reden een gemiddelde snelheid hadden van 44 à 45 km/uur. De gemiddelde snelheid van het gemotoriseerde verkeer bedroeg ongeveer 49 à 50 km/uur. Het snelheidsverschil tussen bromfietzers en het overige gemotoriseerde verkeer was hierdoor relatief klein, gemiddeld 5 à 6 km/uur. De snelheidsverschillen tussen bromfietzers en fietsers zijn beduidend groter.
2. De gunstige resultaten van de proef zijn opgetreden bij de hiervoor beschreven situatie en niet op grond van een situatie waarbij bromfietzers met een snelheid van 30 km/uur reden. De expertgroep verwacht dat als de bromfietzers zich op de rijbaan aan de limiet gaan houden het resultaat van de maatregel voor de verkeersveiligheid beduidend minder positief zal zijn.
3. Bij handhaving van de huidige limiet in het RVV worden de problemen afgewenteld op de bromfietzers zelf. De bromfietzers zullen namelijk bij ongevallen, als zij met een hogere snelheid rijden dan 30 km/uur, medeverantwoordelijk zijn voor de ontstane schade of in het ergste geval voor het aangebrachte letsel.
4. Bij verhoging van de limiet verandert er feitelijk niets ten opzichte van de huidige praktijksituatie. Ook nu al gebruikt het merendeel van de bromfietzers continu het maximale vermogen van de bromfiets. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat een groot deel van de bromfietzers zowel binnen als buiten de bebouwde kom de limiet van 30, respectievelijk 40 km/uur in grote mate overschrijdt.
5. De handhaving van de maximumsnelheid voor bromfietzers heeft geen hoge prioriteit bij de politie en zal die naar verwachting ook niet krijgen. De politie richt haar aandacht vooral op de bestuurders van opgevoerde bromfietsen, omdat met name deze weggebruiker de veroorzaker is van het hoge ongevalsrisico onder bromfietzers.

Het Ministerie nam deze aanbeveling niet over en de convenantpartners waren het op dit punt eens met het Ministerie. Later komen we nog terug op de argumenten van het Ministerie.

Een derde belangrijke aanbeveling betrof de aanpassing van artikel 3 van het RVV (plaats op de weg). Op grond van artikel 3 moeten bestuurders zoveel mogelijk rechts houden. In de praktijk betekent dit dat de bromfietzers rechts naast de bestuurders van een motorvoertuig moeten rijden. Uit de gedragsobservaties tijdens de proef was gebleken dat één op de vijf bromfietzers dit ook feitelijk doet. Vier van de bromfietzers rijden tussen het overige gemotoriseerde verkeer; met de stroom mee dus. De meeste bromfietzers lijken zich dus als een bestuurder van een motorfiets te gedragen. Gezien deze resultaten werd aanbevolen ook dit gedrag - keuze van positie midden op de weg - te legaliseren. Het Ministerie en de convenantpartners namen deze aanbeveling niet over.

Een vierde aanbeveling van de werkgroep was artikel 10 tweede lid van het RVV (gebruik fietsstroken) te wijzigen en bromfietzers het gebruik van fietsstroken te verbieden. Deze aanbeveling werd door de overheid en de convenantpartners overgenomen.

Twee van de vier aanbevelingen - landelijke invoering en verbod van het gebruik van de fietsstrook - zijn door het Ministerie overgenomen. De twee andere aanbevelingen - aanpassing van de maximumsnelheid en toegestane positie op de weg - zijn door het Ministerie niet overgenomen.

Het Ministerie had de volgende argumenten om verhoging van de maximumsnelheid voor bromfietzers naar 45 km/uur af te wijzen:

- Verhoging van de snelheidslimiet voor bromfietzers is politiek niet haalbaar. Er is geen Kamermeerderheid voor te vinden.
- Het Ministerie verwacht dat een verhoging van de maximumsnelheid naar 45 km/uur een ongewenst signaal uitzendt naar de bromfietzers dat ertoe kan leiden dat bromfietzers hun snelheid nog meer zullen opvoeren.
- De bromfietser rijdt op dit moment al voor 90% op de rijbaan onder het huidige limietenstelsel; de maatregel BOR verandert niet zoveel dat alleen daarvoor een verandering in het limietenstelsel zou moeten worden aangebracht.
- Veel wegen worden in de toekomst 30km/uur-wegen; het is dan niet logisch om eerst de maximumsnelheid van bromfietzers te verhogen en vervolgens deze maximumsnelheid in het kader van 30 km/uur-gebieden weer terug te brengen.
- De kwestie van juridische aansprakelijkheid is meer een zuiver theoretisch dan een praktisch probleem.

De Ministers van Verkeer en Waterstaat, Jorritsma en Netelenbos, hebben zichzelf ook voor honderd procent kunnen vinden in deze argumenten van het Ministerie en zijn altijd strikt tegen verhoging van de maximumsnelheid voor bromfietzers geweest.

Aanbevelingen omtrent criteria voor toepassing

Behalve de aanpassing van de wettelijke verkeersregels heeft de expertgroep ook criteria geformuleerd voor het al dan niet toepassen van de maatregel BOR op wegen voorzien van fietspaden. De drie algemene criteria zijn kort samengevat: toepassing alleen binnen de bebouwde kom, niet op wegen met een maximumsnelheid van 70 km/uur en zoveel mogelijk continuïteit in de bromfietsroute, dat wil zeggen zo weinig mogelijk wisselingen tussen rijbaan en fietspad op één route.

Belangrijk is ook dat de expertgroep expliciet heeft aangegeven dat de intensiteit van het motorvoertuig-, fiets- en bromfietsverkeer alsmede het aantal rijstroken per rijrichting in beginsel *geen criteria* zijn voor het al dan niet toepassen van de maatregel.

Binnen de bebouwde kom zou de maatregel dus voor zoveel mogelijk situaties ingevoerd moeten worden, behalve op wegen met een limiet van 70 km/uur en wegen waar invoering van de maatregel te veel discontinuïteit met zich meebrengt.

Het is wellicht interessant ook expliciet te vermelden op welke terreinen de expertgroep geen aanbevelingen heeft gegeven. De expertgroep heeft geen aanbevelingen gegeven over:

- de inhoud of opzet van flankerend beleid voor uitvoering van de maatregel;
- eventuele verdere onderzoeksvragen ten aanzien van de uitwerking van de maatregel;
- aanbevelingen voor handhaving van de maatregel;
- communicatie met de wegbeheerders over de maatregel;
- communicatie met de weggebruiker over de maatregel;
- monitoring van de effecten van de maatregel in de beginperiode en van mogelijke neveneffecten van de maatregel op bromfiets- en snorfietsgebruik.

De aanbevelingen over deze zaken vielen buiten de formele taakopdracht van de werkgroep en de expertise van de werkgroep was ook niet breed genoeg om deze terreinen te bestrijken.

In de afweging van de overheid en van de expertgroep heeft het veiligheidsvoordeel van de maatregel duidelijk vele malen zwaarder gewogen dan het nadeel van de maatregel voor een groep weggebruikers (in termen van afname van rijcomfort; afname van veiligheidsgevoel). Ook werd het nadeel wellicht van theoretische of van voorbijgaande aard beschouwd. Bromfietzers die zich onprettig voelen op de rijbaan kunnen hun bromfiets verwisselen voor een snorfiets en alsnog toegang tot het fietspad verkrijgen.

2.4.2. *Onderhandelingen rijksoverheid en lagere overheden omtrent invoering van de maatregel*

De Wet Financiële Verhoudingen schrijft voor dat rijksoverheid en lagere overheden met elkaar overleggen in het geval de rijksoverheid regelwijzigingen wil doorvoeren die consequenties hebben voor de lagere overheden. Zo vond er in het jaar 1996 ook overleg plaats tussen rijksoverheid en lagere overheden over de landelijke invoering van de maatregel BOR.

Wat betreft de financiering van de maatregel stelden zowel IPO als VNG zich op het standpunt dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de kosten zou moeten opdraaien. Het Ministerie vond dit uitgangspunt echter in strijd met de recent gemaakte afspraken over de decentrale verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende wegbeheerders (Van Vliet, 1996).

Zoals een van de ondervraagden het schilderde, was het standpunt waarmee de rijksoverheid het overleg inging als volgt te karakteriseren: "Wij regelen wettelijk iets waar jullie al lang om hebben gevraagd en jullie dienen daarom zelf de betaling te regelen". De reactie van VNG en IPO hierop was niet bijzonder verrassend en kwam erop neer dat zij op deze manier 'op kosten werden gejaagd'.

Op basis van deze standpunten liep het overleg tussen rijksoverheid en IPO/VNG al snel vast; men was het eenvoudig oneens over de financiering van de maatregel. Het belang van de maatregel voor de verkeersveiligheid en de effectiviteit van de maatregel stonden overigens niet ter discussie.

Aangezien het bestuurlijk draagvlak voor een maatregel mede ondersteund of verkregen moet worden door duidelijke informatievoorziening, is het zinvol aandacht te besteden aan de besluitvorming hierover. (Zie § 2.5.3.)

2.4.3. *Inpassing in Duurzaam Veilig-kader*

In 1995 werd een stuurgroep DV opgericht, waarin centrale overheid en andere overheden vertegenwoordigd waren. Kort gezegd kwam de opdracht voor de stuurgroep erop neer dat men een actieprogramma voor het DV-beleid moest bedenken en dat men hierover uitvoeringsafspraken diende te maken. Er werd bewust een keuze gemaakt om alleen overheden in de stuurgroep op te nemen. De stuurgroep was immers sterk gericht op het toewerken naar uitvoeringsafspraken.

De stuurgroep inventariseerde de ideeën/meningen in de provincies ten aanzien van DV-maatregelen in twee rondes (eerste regioronde in 1995; tweede regioronde eind 1996). Er werd in de eerste ronde geïnterviewd welke problemen de provincies hadden terzake DV-beleid. Dit leverde veel materiaal op. Na de eerste ronde werd een voorlopig concept van maatregelen opgesteld, en daarmee is de stuurgroep de tweede ronde ingegaan.

De maatregelen die uiteindelijk gekozen werden voor het Startprogramma DV zijn via verschillende kanalen geselecteerd. Een aantal maatregelen stond al vroeg op papier; maatregelen werden ook (mede) afgeleid uit de eerste inventarisatieronde. In paragrafen 2.2. en 2.3. zijn de ontwikkelingen geschetst die voorafgingen aan de opname van BOR in Duurzaam Veilig. Daaruit is duidelijk naar voren gekomen dat, onafhankelijk van de werkzaamheden van de stuurgroep DV, het Ministerie in 1995 al besloten had BOR landelijk in te voeren. Hierover waren in 1995 al onderhandelingen gaande tussen rijksoverheid en IPO/VNG, maar deze onderhandelingen liepen vast op onenigheid over de financiering (zie voorgaande paragraaf).

Behalve dat de Minister een bedrag van 200 miljoen gulden financiering accordeerde, trad de Minister ook zelf in mei 1997 aan het eind van de onderhandelingen op, om de laatste plooiën glad te strijken.

Het meenemen van BOR en VFVR in de besprekingen over het Startconvenant Duurzaam Veilig is niet geheel op conto van toevallige samenloop van omstandigheden/ontwikkelingen te schrijven. Een en ander moet ook geplaatst worden in de veranderende houding van het Ministerie tegenover andere partijen. Zoals in het laatste MPV ook is aangegeven moet er veel meer sprake zijn van tweerichtingsverkeer tussen partijen.

In de coalitie tussen rijksoverheid en IPO/VNG lag het voor de hand uiteenlopende maatregelen allemaal op dezelfde manier op te pakken en in één kader te gieten. Dat heeft ook duidelijke voordelen voor de samenwerking. Immers, hoe groter het pakket, hoe meer mogelijkheden er zijn om te onderhandelen over uitwisseling van wederzijdse voordelige belangen. In dat geval is er eigenlijk ook geen sprake van een tweedeling in winnaars en verliezers, omdat alle partijen voordeel kunnen hebben bij het pakket. Bovendien speelt een rol dat argumenten kunnen worden versterkt door maatregelen in onderlinge samenhang te plaatsen. De besprekingen inzake het Startconvenant zijn uitstekend te plaatsen in de geest van het Poldermodel.

2.5. Periode 1997-1999

2.5.1. Akkoord Startconvenant Duurzaam Veilig

In 1996 wordt door de voorzitter van de BOR-werkgroep de verwachting uitgesproken dat BOR in de eerste helft van 1998 een feit zal zijn (Van Vliet, 1996).

Op 1 juli 1997 werd een intentieverklaring convenant Duurzaam Veilig (Minister van Verkeer en Waterstaat et al. 1997a) ondertekend, die vervolgens aan de achterban van de diverse koepelorganisaties is voorgelegd. Op 15 december 1997 werd het convenant Duurzaam Veilig ondertekend door de Minister van Verkeer en Waterstaat, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Minister van Verkeer en Waterstaat et al. 1997b).

In het Startprogramma Duurzaam Veilig hebben rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen afgesproken dat per 1 december 1999 de maatregel BOR van kracht zou worden.

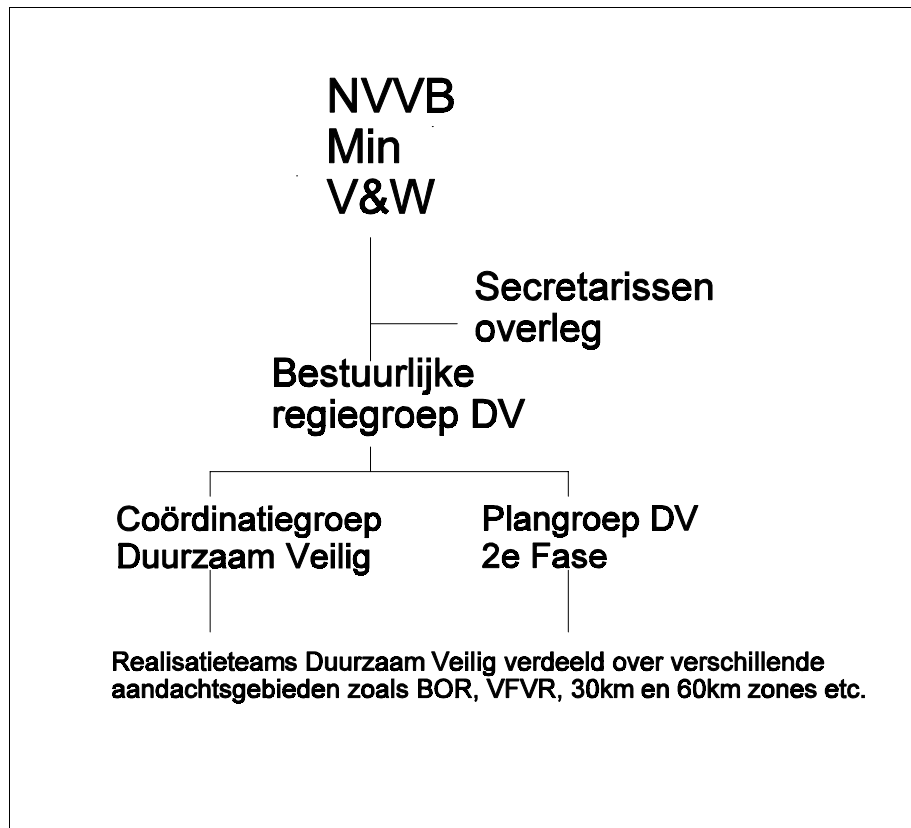
Het Startconvenant DV heeft een tamelijk globaal karakter. Er staan niet veel voorwaarden of strikte afspraken in. Volgens een medewerker van de VNG is dit ook een goede zaak. Het convenant moet immers aan alle gemeenten en wegbeheerders voldoende ruimte bieden. De VNG verkeert ook niet in een positie om voor gemeenten harde afspraken te maken waaraan de VNG de gemeenten vervolgens zou moeten houden. Dat kan de VNG ten eerste in juridische zin niet. Ten tweede strookt dit ook niet met de geest van het convenant. Het convenant weerspiegelt de intentie van de convenantpartners gezamenlijk te werken aan verbetering van de verkeersveiligheid, waarbij elke convenantpartner zijn eigen verantwoordelijkheid kent. De afspraken in het convenant zijn intentieafspraken waarop geen sanctie staat of hoort te staan, indien uit omstandigheden of ontwikkelingen blijkt dat een verandering van de afspraak gewenst is.

2.5.2. Nieuwe projectstructuur DV

In 1997 werd een nieuwe projectstructuur opgezet voor de realisatie van het Duurzaam Veilig-beleid. Daarin werden drie niveaus aangebracht (zie *Afbeelding 2.2*):

- bestuurlijke regiegroep;
- coördinatiegroep;
- realisatieteams.

De coördinatiegroep had het karakter van een ambtelijke werkgroep. De werkgroep hield zich met name bezig met de voortgangsbewaking van de werkzaamheden van de realisatieteams en fungeerde ook als 'voorportaal' voor de bestuurlijke regiegroep. Problemen werden door de coördinatiegroep gesignaleerd en een oplossing op ambtelijk niveau werd nagestreefd. Indien er geen ambtelijke oplossing mogelijk was, werden de problemen voorgelegd aan de bestuurlijke regiegroep die ook de financiën beheerde. De verschillende realisatieteams hadden zeer korte lijnen naar de praktijk.



Afbeelding 2.2. *Organisatiestructuur Duurzaam Veilig*

2.5.3. 1998: subsidieregeling

In de subsidieregeling voor de maatregelen BOR en VFVR werd een bedrag van 60 miljoen gulden door de rijksoverheid ter beschikking gesteld (8 miljoen voor BOR en 52 miljoen voor VFVR). Dit bedrag zou worden verdeeld onder gemeenten, provincies en waterschappen naar rato van het aantal kilometers weg dat zij in beheer hebben. Deze zogeheten basisuitkering werd geacht 90% van de te maken kosten te dekken.

In maart 1998 zijn vanuit de HID's (Hoofd Ingenieur Directeur) de subsidieformulieren naar alle wegbeheerders verstuurd. De respons hierop, die voor 15 juni 1998 binnen moest zijn, viel wat tegen. Daarom werd besloten de termijn voor subsidieaanvragen te verlengen tot november 1999. In november 1998 werden alle beschikkingen inzake de fiets/bromfietsmaatregelen verstuurd.

In de subsidieregeling A was een beschikking meteen ook de definitieve vaststelling. De gemeenten hadden dan het subsidiebedrag ter beschikking. Verder werd in de subsidieregeling ook geen verantwoording meer gevraagd aan de betreffende gemeenten over de besteding van de subsidie. De subsidie was een gemiddeld bedrag per kilometer en de gemeenten waren vrij in de besteding van dit bedrag.

Volgens een van de beslissers was het onvermijdelijk dat sommige gemeenten aan deze regeling zouden verdienen en dat andere gemeenten

meer kosten zouden moeten maken dan ze aanvankelijk hadden gedacht. Het koppelen van een verantwoordingsclausule aan de subsidie zou teveel controletijd vergen en zou bovendien tot oeverloze discussies kunnen leiden over de vraag welke maatregelen nu wel of niet strikt noodzakelijk zijn om de BOR in praktijk tot uitvoering te brengen.

2.5.4. *Flankerend beleid*

Op verschillende manieren is vanuit het Ministerie, c.q. de convenant-partners, actie ondernomen om de gemeenten tijdig te informeren over BOR:

- In het in 1997 verschenen Startconvenant werd de uitvoering van de maatregel in 1999 al aangekondigd.
- In voorjaar 1998 werden aan de gemeenten al de handleiding Uitvoering Duurzaam Veilig (met daarin aandacht voor de uitvoering van BOR en VFVR) en de subsidieformulieren toegestuurd.
- De subsidieformulieren moesten ook ondertekend worden door het college van burgemeester en wethouders, zodat commitment op het hoogste gemeentelijke niveau formeel was vastgelegd.
- In najaar 1998 zijn de beschikkingen inzake BOR/VFVR ook feitelijk aan de gemeenten uitgekeerd.
- In najaar 1998 zijn de problemen die gemeenten nog zouden kunnen hebben met de maatregel in ROV-verband geïnventariseerd en teruggekoppeld naar het Infopunt Duurzaam Veilig.
- In september 1999 is een aparte handleiding over BOR verschenen in aanvulling op de eerder verschenen handleiding Uitvoering Duurzaam Veilig.

In 1997 heeft de stuurgroep DV regionondes georganiseerd om te bezien hoe het bestuurlijk draagvlak voor het maatregelenpakket zou zijn. In verschillende gesprekken is bevestigd dat in dergelijke bijeenkomsten vooral gesproken werd over de puur bestuurlijke aspecten, zoals de bestuurlijke randvoorwaarden voor maatregelen en de middelen die daartegenover stonden. De uitvoeringsgevolgen van de maatregelen kwamen niet aan bod. Op deze bijeenkomsten werd nauwelijks of niet inhoudelijk gesproken over BOR.

In de interviews met medewerkers van het Ministerie en de VNG is gebleken dat men elkaar nogal eens de bal toespeelt wat betreft de verantwoordelijkheid inzake de informatievoorziening aan met name de gemeentelijke wegbeheerders. Er zijn over en weer wat stille verwijten over wat de andere partij had kunnen of moeten doen of juist niet moeten doen teneinde de informatievoorziening over de maatregel zo goed mogelijk te laten verlopen.

Ook in het land werd er enigszins geklaagd over de informatievoorziening. Klachten over de informatievoorziening zijn geuit door verschillende ondervraagden. Soms werden klachten ook op papier gezet. Zo werd bijvoorbeeld in een verslag over een workshop over de maatregel BOR, georganiseerd door het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Friesland (ROF, 1999) geconstateerd dat pas zeer laat in het jaar 1999 begonnen werd met de verspreiding van een aparte handleiding over BOR voor wegbeheerders, van informatie over verkeersbesluiten, informatie over de landelijke voorlichtingscampagne en met de informatievoorziening aan

lokale politiefunctionarissen die bij de voorbereiding van verkeersbesluiten een advies moeten geven (art. 24 BABW).

In een convenant dat een tamelijk globaal karakter heeft is de 'afpraakloze ruimte' (de 'vrije ruimte') inzake het flankerend beleid over BOR of andere maatregelen wel zeer groot. Er staat niet veel meer in dan dat de overheid maatregelen begeleidt met landelijke campagnes en dat speciaal voor Duurzaam Veilig-beleid een apart infopunt zal worden opgericht.

Gezien de problemen die er waren omtrent het Startconvenant Duurzaam Veilig (het convenant is met de hakken over de sloot uiteindelijk geaccepteerd door alle betrokkenen) is het niet verbazingwekkend dat men een aantal onderwerpen, waaronder ook het flankerend beleid, slechts in hoofdlijnen opvoert. Tevens heeft wellicht de overweging meegespeeld dat flankerend beleid vaak volgend is op feitelijke ontwikkelingen (invoering van een maatregel) in DV-beleid en dat daarom de planning van en detailafspraken over flankerend beleid als zelfstandige tak van activiteiten niet goed mogelijk zijn. Ten slotte is ook aan de orde dat flankerend beleid niet alleen (geplande) ontwikkelingen moet volgen, maar ook moet inspelen op actuele en onverwachte (ongeplande) ontwikkelingen, bijvoorbeeld aan de vraagzijde van de markt. Ook daardoor lijkt planning van flankerend beleid zeer moeilijk.

Op zich is het begrijpelijk dat bij een ingewikkeld megaproject zoals Startprogramma DV voorlopig geen specifieke afspraken worden vastgelegd over flankerend beleid. We stellen wel vast dat de convenantpartners uiteenlopende verwachtingen hadden ten aanzien van hun eigen rol en die van de ander in het flankerend beleid en ook uiteenlopende verwachtingen ten aanzien van de reikwijdte en de doelstelling van flankerend beleid.

De indruk bestaat dat er bij het Ministerie een scherp en realistisch besef is van de beperkingen van flankerend beleid, althans flankerend beleid in traditionele zin. Ongeacht wat er wordt gedaan, is er altijd een groep professionals die slecht geïnformeerd is, die vindt dat de aangeboden informatie tekortschiet, of die de aangeboden informatie niet accepteert of juist acht. In zekere zin doet de overheid of 'Den Haag' het nooit goed. Het is gemakkelijk schieten op Den Haag en de zogenaamde gebreken in de informatievoorziening zijn altijd handig als excuus op te voeren voor het nalaten van zelfstandige activiteiten.

Bij de andere convenantpartners heerst sterker een besef van de (ongebruikte) mogelijkheden van flankerend beleid: als professionals eerder, beter en duidelijker worden geïnformeerd over tal van uitvoeringsaspecten rondom een maatregel, wordt verwarring voorkomen en een groter draagvlak voor de serieuze uitvoering van een maatregel bewerkstelligd.

Het lijkt een goede zaak als bij toekomstige besprekingen over flankerend beleid de verschillende partijen meer moeite doen hun verwachtingen over het gehele proces van flankerend beleid te expliciteren en te bezien of over de procesgang rondom flankerend beleid niet betere afspraken gemaakt kunnen worden. Eén van de punten van zorg is het 'zwakke broeder'-probleem. In sommige gemeenten is er weinig deskundigheid of mankracht

een maatregel goed voor te bereiden. Moet flankerend beleid er juist op gericht zijn om in noodgevallen de 'zwakke broeders' te ondersteunen en de helpende hand bieden? Of moet flankerend beleid uitgaan van de premisse dat problemen die te maken hebben met tekortschietende hulpbronnen op gemeenteniveau buiten het gezichtsveld van het flankerend beleid vallen. De opvattingen over wat de centrale overheid kan of moet doen en wat andere convenantpartners kunnen of moeten doen op deze punten lopen uiteen. Voor een deel zijn de convenantpartners zich bewust van deze uiteenlopende opvattingen en van de beperkingen van de ander.

2.5.5. *Onderzoek in 1995-1999*

In juni 1998 werd een steekproef van 1251 brom- en snorfietsers onderzocht over de bereidheid van brom- en snorfietsers om hun voertuig aan te melden in geval er sprake zou zijn van een verplichte kentekenregistratie (Bos en Schoon, 1998). In dat onderzoek werden tevens enkele vragen opgenomen over de maatregel BOR. Opnieuw bleek het (aanvankelijk) draagvlak voor de maatregel afgenomen: na weging van de steekproefgegevens voor sekse en leeftijd, teneinde de gegevens representatief te maken voor het landelijk beeld, bleek dat 44% van de bromfietsers BOR als goed en 55% BOR als slecht kwalificeerde. Tevens gaf 31% van de bromfietsers aan dat zij niet dachten in snelheid te kunnen meekomen met het autoverkeer op de rijbaan en 22% had hierover zijn twijfels.

Deze gegevens werpen niet meteen een positief licht op het draagvlak voor de maatregel onder de doelgroep. Maar deze gegevens moeten wel gerelativeerd worden. In feite gaat om een eerste reactie van een doelgroep op een maatregel waarmee ze nog weinig concrete ervaring hebben en bovendien een maatregel die een inperking van de eigen keuzevrijheid lijkt te behelzen (In de vragenlijst staat de introducerende tekst "De overheid vindt dat volgend jaar de bromfiets niet meer op het fietspad mag rijden; hij moet binnen de bebouwde kom op de rijbaan. Dit is beter voor de verkeersveiligheid."). Het ligt voor de hand dat een groot deel van de bromfietsers de nodige reserves heeft over de maatregel. Het voornaamste argument voor de maatregel, het veiligheidsaspect, is ook niet zo eenvoudig uit te leggen. Weggebruikers raken niet snel onder indruk van gegevens uit wetenschappelijk onderzoek, maar zullen de maatregel eerder beoordelen naar een eigen referentiekader. Het is ook niet zo verbazingwekkend dat een deel van de bromfietsers het bijzonder onprettig vindt om met de bromfiets de rijbaan op te moeten en zich daar te moeten aanpassen aan verkeer met hogere rijsnelheid.

2.5.6. *Reacties van de belangen- en expertorganisaties*

De ANWB was het inhoudelijk eens met de maatregel, maar heeft twee duidelijke voorkeuren geuit die uiteindelijk door het Ministerie niet zijn gehonoreerd. Eén van deze voorkeuren was om de maximumsnelheid voor bromfietsers op 45 km/uur te stellen. Dit was ook een aanbeveling van de expertgroep waarin de ANWB zitting had. Het voornaamste argument hiervoor was consistentie tussen feitelijk gereden snelheid en limietsnelheid en het vermijden van mogelijke complicaties rondom de juridische aansprakelijkheid (wat te doen als bromfietser betrokken is bij ongeval op rijbaan met limietoverschrijding).

In een brief d.d. 29-06-1999 aan de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat pleit de ANWB voor een opschorting van de invoering van de maatregel BOR.

We citeren:

“De kern van onze argumenten tegen invoering van de maatregel op dit moment is:

- De maatregel verschilt op essentiële punten van de proefnemingen die eerder zijn gehouden, waardoor vraagtekens ontstaan bij het te verwachten verkeersveiligheidseffect.
- De maatregel sluit niet aan bij het geconstateerde ‘natuurlijke’ gedrag van bromfietzers, waardoor overtreding van de wet voorspelbaar is.
- Er bestaat inconsistentie tussen het kennelijk wenselijke gedrag en hetgeen in de wet is vastgelegd, men hoopt dat de bromfietser met de verkeersstroom op de hoofdrijbaan meerijdt, maar scheidt hiervoor niet de voorwaarden.
- De maatregel zal bromfietzers in situaties brengen waarbij deze uit lijfsbehoud geneigd is (en er verstandig aan doet) de wet te overtreden en is derhalve niet ethisch.
- De maatregel komt de doorstroming en de verkeersveiligheid niet ten goede.
- Er is geen koppeling met andere voor de hand liggende maatregelen die betrekking hebben op de bromfiets.
- Er moet op twee momenten, kort na elkaar, aan alle weggebruikers worden uitgelegd dat er iets verandert (bromfiets op de rijbaan en voorrangsregeling voor ‘langzaam verkeer’).
- Er is te weinig tijd voor een campagne die deze gedragsverandering moet bewerkstelligen.
- Een aantal gemeenten heeft laten weten dat er weinig of geen plaatsen zijn waar de bromfiets op verantwoorde wijze van de rijbaan gebruik kan maken”.

De eerste vijf argumenten laten zich wellicht samenvatten in de boodschap dat het gedrag dat volgens waarnemingen en expertopinions het meest veilig zou zijn voor bromfietzers - namelijk snelheid aanpassen aan die van autoverkeer en dus waarschijnlijk vaak harder dan 30 km/uur en positie midden op de rijbaan - niet in voorwaardelijke sfeer wordt ondersteund door aangepaste wetgeving. Zoals we in § 2.4.1 constateerden, had de expertgroep BOR waarin ook de ANWB zitting had, in 1995 aanbevolen het gewenste gedrag door aanpassing van de wetgeving te stimuleren.

In § 2.4.1. worden de argumenten van het Ministerie tegen verhoging van de maximumsnelheid tot 45 km/uur gegeven.

De Fietsersbond enfb en de Veilig Verkeer Nederland (VFN) hebben de maatregel BOR als een belangrijke verkeersveiligheidsmaatregel beschouwd. De Fietsersbond, die zich al 20 jaar sterk heeft gemaakt voor de maatregel, heeft ook een speciaal onderzoek uitgevoerd om na te gaan in welke mate de Nederlandse gemeenten de maatregel conform de richtlijnen hebben ingevoerd (zie § 2.6.1).

Hoewel de organisaties CROW en SWOV het eens zijn met de ANWB dat de meest gunstige invoeringsvoorwaarden voor de maatregel in feite niet gerealiseerd zijn, verschillen ze van mening met de ANWB over de mogelijke consequenties hiervan voor de verkeersveiligheid. Volgens SWOV en CROW zal de maatregel waarschijnlijk wel bijdragen aan de verkeersveiligheid, ook indien de meest gunstige invoeringsvoorwaarden niet gerealiseerd worden. Terwijl de ANWB zijn redenering vanuit principiële gronden opbouwt, is de redenering van SWOV en CROW (en wellicht ook van het Ministerie van V&W) meer pragmatisch geënt. Die pragmatische redenering luidt als volgt: het veiligheidseffect van de proef is gevonden onder de bestaande wettelijke voorwaarden (een limiet van 30 km/uur, bromfietzers rechts op de rijbaan). Kennelijk, zo wijst de praktijk uit, kiezen bromfietzers vanzelf wel voor het veiligste gedrag *ongeacht de*

wettelijke voorwaarden. Daarom is verandering van die voorwaarden niet echt essentieel om toch een veiligheidseffect te kunnen verwachten.

2.5.7. *Besluitvorming over de invoeringsdatum*

In het voorjaar van 1999 had de Minister van Verkeer en Waterstaat een besluit genomen over de inhoud van de verkeersregels (Staatsblad, 1999, nr. 268). De bedoeling was om daar direct een besluit van inwerkingtreding aan te koppelen.

In overleg tussen de partners werd afgesproken dat gestreefd zou worden naar inwerkingtreding op 1 december 1999 met inachtneming van de algemene termijn van drie maanden tussen de bekendmaking van de datum en de feitelijke inwerkingtreding. De datum zou dus voor 1 september 1999 bekend gemaakt moeten worden.

Begin juli 1999 was in de Bestuurlijke Regiegroep DV nog eens door alle partijen bevestigd dat gestreefd werd naar inwerkingtreding op 1 december 1999 (zoals ook aangegeven door de Minister (Tweede Kamer, 1999c)) en dat een termijn van drie maanden tussen bekendmaking van de datum en inwerkingtreding zou worden gerespecteerd. Op 6 juli 1999 werden de wettelijke wijzigingen voor BOR in RVV/BABW in het Staatsblad (nummer 268) bekendgemaakt. De enige stap die daarna genomen zou moeten worden om de maatregel feitelijk in te voeren was de aankondiging van het inwerkingtredingsbesluit.

Wijziging van verkeersregels is weliswaar een Koninklijk Besluit, maar het parlement heeft de mogelijkheid via een 'voorhangprocedure' aan de noodrem te trekken. In dit geval heeft de Vaste Commissie voor V&W uit de Tweede Kamer half juli laten weten dat zij eerst met de Minister wilde overleggen voordat deze onomkeerbare stappen zou zetten. Dat overleg zou echter pas na 1 september (het einde van het reces) kunnen plaatsvinden.

Hieruit concludeerden VNG, UvW en IPO dat invoering op 1 december niet mogelijk was. Volgens een beleidsmedewerker was de indruk op het Ministerie dat deze vertraging hen goed uitkwam, omdat veel wegbeheerders bang waren in tijdnood te komen, maar niet wilden toegeven dat ze te laat begonnen waren.

Namens de drie convenantpartners VNG, IPO en UvW zond de VNG in augustus een brief aan de Minister en aan de Tweede Kamer waarin werd aangedrongen op uitstel tot 1 maart 2000. Als voornaamste bezwaar tegen invoering op 1 december werd aangevoerd dat er minder tijd zou zijn dan de afgesproken termijn van drie maanden. Daarnaast werd onder andere naar voren gebracht dat het rond die tijd donker zou zijn tijdens het spitsuur, dat dan mogelijk vorst het werken zou bemoeilijken en dat de besluitvorming in de raad dan zou stilliggen. Tijdnood werd echter niet als argument gebruikt.

In het overleg met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat op 8 september 1999 heeft de Minister voorgesteld de maatregel per 15 december 1999 in te voeren. De Minister voerde de volgende argumenten aan (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1999a):

- De oorspronkelijke geplande invoering per 1 december of 15 december maakt niet veel uit wat betreft het argument van bevroren grond.
- De wegbeheerders krijgen drie maanden voorbereidingstijd indien de maatregel op 15 september wordt aangekondigd en op 15 december wordt uitgevoerd.
- De instemming van verkeersveiligheidsorganisaties met snelle invoering van de maatregel hebben de Minister gesterkt in haar gedachte dat de aangevoerde bezwaren niet bijzonder zwaarwegend zijn.

Na deze uitleg van de Minister hebben de verschillende fractieleden hun instemming betuigd met de nieuwe invoeringsdatum.

Voor een deel heeft de beslissing van de Minister wellicht ook te maken met de afspraken die zij met de Kamer heeft gemaakt, waaraan zij zich gebonden voelt. Bij de convenantpartners VNG/IPO heeft deze opstelling van de Minister tot teleurstelling geleid. De indruk is dat de Minister het verzoek van drie convenantpartners wat serieuzer had moeten nemen, mede gezien het karakter van het Startconvenant.

Met name door de laatste affaire is de VNG enigszins teleurgesteld over de omgang van de rijksoverheid met convenantpartners. Op de achtergrond spelen ook enkele irritaties die voortkomen uit doorkruiste verwachtingen. Zo werd bijvoorbeeld een aanvankelijke concept-speech die door een rijksambtenaar voor de Minister geschreven werd, om genuanceerd het feitelijke karakter van het convenant nog eens te onderstrepen (gezamenlijke verantwoordelijkheid en intentionele karakter van het convenant), uiteindelijk door de Minister terzijde gelegd en vervangen door een zakelijker gekleurde, op afspraken gerichte uitleg aan de Kamer.

Een beleidsmedewerker van de VNG sprak de verwachting uit dat de invoering van BOR per 15 december 1999 een 'lege' implementatie in de hand werkt. De verwachting was dat een aantal gemeenten, die onvoldoende gelegenheid hebben gehad of genomen om zich goed voor te bereiden, alleen verkeersbesluiten zou nemen, de borden zou verwisselen en de bromfietzers op het fietspad laten rijden. In dat geval is sprake van een 'lege' maatregel, die alles bij het oude laat.

Zoals één medewerker van het VNG het uitdrukt:

"Bij het Ministerie ontbreekt een notie van hoe het er op bestuurlijk-uitvoerend niveau aan toegaat bij gemeenten (en provincies). Het grote gebrek aan de kant van het Ministerie is dat ze daar geen kennis in huis hebben over invoeringstrajecten van maatregelen op gemeentelijk niveau en daarom ook de gevolgen van een maatregel niet kunnen overzien. Mede om die reden faciliteert men de implementatie van het convenant bij de diverse koepels, maar als het erop aankomt, negeert men de signalen over de implementatie."

Twee leden van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat, de heren Eurlings en Reitstra (beiden CDA), hebben in een brief aan de Minister, ingezonden op 23 september 1999, hun zorgen geuit over het geplande invoeringstraject van BOR (Tweede Kamer, 1999b). In de brief vragen de beide CDA-leden de Minister te garanderen dat de maatregel pas zal worden ingevoerd als de benodigde aanpassingen in de praktijk gerealiseerd zijn. Mede aanleiding voor de gestelde vragen was een bericht in het Friesch Dagblad d.d. 17 september 1999 waarin werd gesteld dat de benodigde verkeersborden voor de maatregel niet op tijd gereed zouden zijn, hetgeen tot gevaarlijke situaties zou kunnen leiden.

In haar antwoord op de gestelde vragen stelt Minister Netelenbos dat het uitvoeren van infrastructurele aanpassingen tot de autonomie van wegbeheerders hoort. Wat dat betreft kan een Minister geen garanties geven dat afspraken ook nagekomen zullen worden. Verder heeft de Minister in haar antwoord aangegeven dat over het invoeringstraject goede afspraken zijn gemaakt en dat wegbeheerders in een noodgeval eventueel ook provisorisch nog aanpassingen kunnen aanbrengen.

2.6. Evaluaties van het proces in 1999-2000

Vanaf eind 1999 tot in 2000 zijn er verschillende evaluatiemomenten geweest rondom de maatregel Bromfiets op de Rijbaan. De Fietzersbond enfb heeft in najaar 1999 de uitvoeringsaspecten van BOR bekeken, met name het gebruik van uitzonderingen op de maatregel. De uitkomsten van deze evaluatie worden weergegeven in § 2.6.1. In § 2.6.2 wordt ingegaan op de evaluatie van de invoering van BOR in de provincie Drenthe. In het kader van de huidige studie is de publiciteit rondom BOR bijgehouden. Daarvan wordt verslag gedaan in § 2.6.3. De procesgang inzake de publiciteitscampagne BOR is door de gezamenlijke convenantpartners geëvalueerd op een door bureau Intomart georganiseerde bijeenkomst. In § 2.6.4. wordt kort ingegaan op de conclusies van deze evaluatie. In § 2.6.5. beschrijven we de resultaten van een meting van publiekssteun voor BOR een maand na invoering. In § 2.6.6. wordt verslag gedaan van de resultaten van een korte telefonische enquête onder gemeentelijke verkeersveiligheidscoördinatoren teneinde na te gaan hoe de subsidieverstrekking rondom de fietser/bromfietsermaatregelen is beoordeeld op aspecten van verdelende en procedurele rechtvaardigheid. Ten slotte beschrijven we een onderzoek naar meningen en gedrag inzake de maatregel een half jaar na invoering.

2.6.1. Landelijke evaluatie van de uitvoering

De ENFB heeft in december 1999 een onderzoek verricht om na te gaan hoe de uitvoering van de maatregel BOR in Nederlandse gemeenten verlopen is (Becht, 1999). De aandacht van het onderzoek is vooral uitgegaan naar de mate waarin gemeenten gebruik hebben gemaakt van de vrijheid van de regel af te wijken.

Om te onderzoeken in welke mate de gemeenten uitzonderingen maken, heeft de Fietzersbond door middel van een steekproef uit de 538 Nederlandse gemeenten de verkeersbesluiten betreffende de maatregel BOR bestudeerd. Uiteindelijk werden van 67 gemeenten de verkeersbesluiten ontvangen.

Met behulp van plaatselijke afdelingen van de Fietzersbond enfb zijn gegevens verzameld van 67 gemeenten. De verdeling van deze steekproef over de gemeentegrootte staat weergegeven in *Tabel 2.1*. Gemeenten met minder dan 5000 inwoners waren in het onderzoek nauwelijks vertegenwoordigd, omdat in deze relatief kleine gemeenten ook nauwelijks fietspaden aanwezig zijn.

In de ENFB-steekproef zijn gemeenten met meer dan 50.000 inwoners relatief sterk vertegenwoordigd. Bovendien omvat de steekproef alle gemeenten met meer dan 150.000 inwoners.

Gemeentegrootte	Verdeling populatie (N=538)	Verdeling steekproef (N=67)
< 10.000 inwoners	23%	4%
10.000-20.000 inw.	35%	16%
20.000-50.000 inw.	31%	30%
50.000-100.000 inw.	6%	21%
>= 100.000 inw.	5%	28%

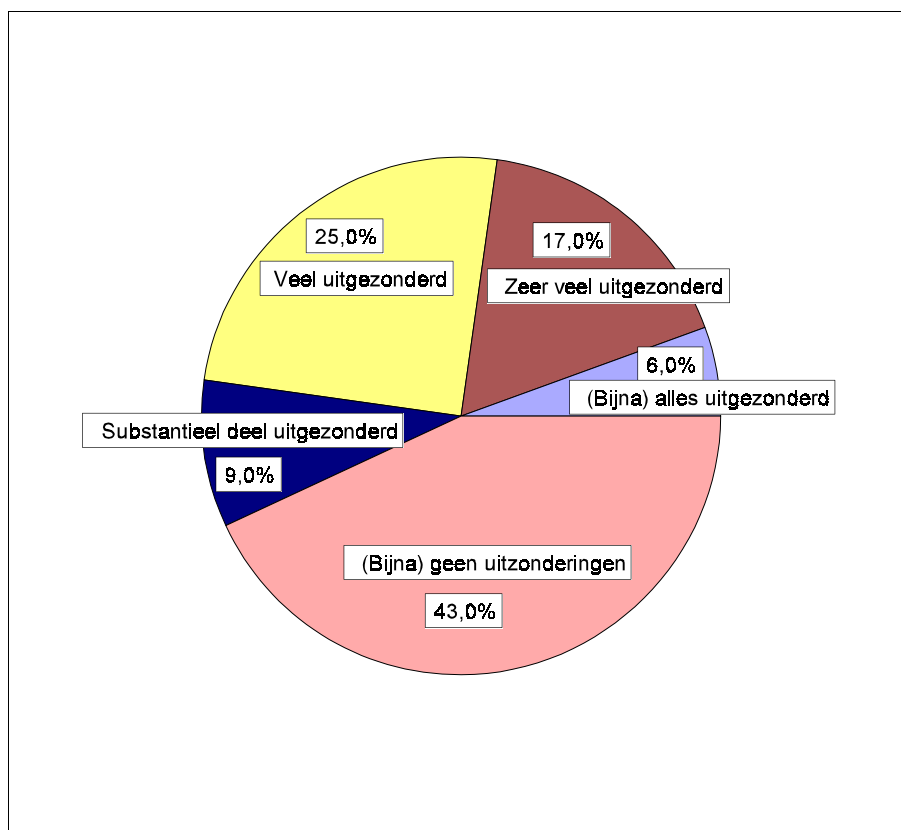
Tabel 2.1. *Steekproef ENFB-onderzoek invoering maatregel BOR in Nederlandse gemeenten.*

Tabel 2.2. schetst de mate waarin gemeenten uitzonderingen maken op de regel BOR, uitgesplitst naar de gemeentegrootte. De tabel geeft aan dat grotere gemeenten relatief meer uitzonderingen maken dan kleinere gemeenten.

Gemeentegrootte	Aandeel uitzonderingen				
	(Bijna) geen	Substantieel deel	Veel	Zeer veel	(Bijna) alles
< 20.000 inwoners	50%	0%	29%	21%	0%
20.000-50.000 inw.	45%	20%	15%	5%	15%
50.000-100.000 inw.	8%	31%	31%	31%	0%
> 100.000 inw.	26%	11%	37%	5%	21%
Totaal	33%	15%	27%	14%	11%

Tabel 2.2. *Mate waarin gemeenten uitzonderingen maken op de regel Bromfiets op de Rijbaan (N=66) (Bron: Becht, 1999)*

Er is extrapolatie gemaakt van de resultaten van de steekproef naar de totale populatie van Nederlandse gemeenten. *Afbeelding 2.3.* geeft een overzicht van de naar Nederland geëxtrapoleerde resultaten.



Afbeelding 2.3. Mate waarin Nederlandse gemeenten uitzonderingen treffen voor de maatregel BOR (Bron: Becht, 1999).

Als de gegevens van de steekproef geëxtrapoleerd worden naar alle gemeenten in Nederland, blijkt dat 43% van de gemeenten (bijna) geen uitzondering maakt op BOR. In deze gemeenten is zeker sprake van een perfect uniforme regeling. In de overige 57% van de gemeenten is daarvan geen of in mindere mate sprake. In 6% van de gemeenten blijft de bromfietser bijna overal op het fietspad rijden. In 9% van de gemeenten blijft de bromfietser op een substantieel deel van de fietspaden rijden. Een kwart van de gemeenten maakt veel uitzonderingen en 17% van de gemeenten maakt zeer veel uitzonderingen.

Tevens wees extrapolatie van de gegevens uit dat naar schatting, gemiddeld over alle Nederlandse gemeenten, de bromfietser op 25% van de fietspaden binnen de bebouwde kom bleven rijden.

In het onderzoek werd verder ook gekeken naar de motivering van de besluiten tot uitzondering. Daarbij bleek dat verkeersveiligheid voor twee derde van de uitzonderingen werd genoemd en dat 'kortsluitende verbinding' voor een kwart van de uitzonderingen werd genoemd. De andere motiveringen werden veel minder vaak genoemd. Deze waren o.a.:

- hogere feitelijke snelheid van het autoverkeer;
- continuïteit;
- naderen van de komgrens;
- beperken van de doorstroomsnelheid;
- breedte van het wegvak.

In overeenstemming met de formele richtlijnen had 14% van de uitzonderingen betrekking op fietspaden langs 70 km/uur-wegen. In tegenstelling tot de officiële richtlijn had 20% van de uitzonderingen te maken met fietspaden langs wegen met 2 of meer rijstroken. De aanwezigheid van meerdere rijstroken is volgens de officiële aanbevelingen van het Infopunt Duurzaam Veilig geen reden om de bromfietser op het fietspad te handhaven.

De Fietsersbond enfb verbindt aan de studie de volgende conclusies:

- Door het grote aantal uitzonderingen gaan de positieve effecten van de maatregel grotendeels verloren. Daarnaast ontstaan nieuwe veiligheidsrisico's doordat bromfietzers veel moeten switchen tussen rijbaan en fietspad en er voor alle verkeersdeelnemers onduidelijkheid is over de plaats op de weg van de bromfiets.
- De huidige maatregel biedt de gemeenten te veel vrijheid en daarom zouden de richtlijnen aangescherpt moeten worden.
- De maatregel is ondanks de kritische aantekeningen wel een stap voorwaarts.

De conclusies van de Fietsersbond moeten wel enigszins gerelativeerd worden. Het onderzoek van de Fietsersbond betreft een momentopname van de stand van zaken betreffende de maatregel in december 1999. Het is te verwachten dat een aantal gemeenten pas op later datum de maatregel invoert of - op basis van ervaringen in eigen gemeente of buurgemeenten - het aantal uitzonderingen op de regel alsnog aanpast. Het is dus niet zo dat de maatregel in december 1999 geheel uitgevoerd is.

Wat betreft het voorstel tot nieuwe richtlijnen voor de maatregel moet worden opgemerkt dat de huidige richtlijnen in feite al weinig uitzonderingen toelaten. Feit is wel dat een aantal gemeenten meent dat er belangrijke overwegingen kunnen zijn om toch van de bestaande richtlijnen af te wijken. De vraag is of nieuwe en scherpere richtlijnen het meest aangewezen middel zijn om gemeenten te motiveren tot een andere aanpak. Wellicht is het beter dit eerst te proberen via een meer open dialoog.

Hoe verhoudt zich het gebruik van uitzonderingssituaties tot de oorspronkelijke intenties hieromtrent? Duidt dit op een verkeerde inschatting van voor- en nadelen destijds door de beslissers? De ENFB-studie geeft geen inzicht in de achterliggende redenen waarom gemeenten uitzonderingen hebben gecreëerd. Oorzaken kunnen zijn:

- gebrekkige kennis of begrip van oorspronkelijke richtlijnen;
- toepassing van eigen richtlijnen;
- onvoldoende financiële hulpbronnen;
- te weinig voorbereidingstijd.

Het is moeilijk aan te geven hoe de convenantpartners hierop beter hadden kunnen anticiperen. Wellicht was één mogelijkheid geweest de tweede handleiding over de maatregel wat eerder in de markt uit te zetten. Misschien had dit de duidelijkheid over de uitvoering van de maatregel kunnen vergroten. Ook hadden in de handleiding wellicht concrete voorbeelden kunnen worden opgenomen over relevante verkeersbesluiten.

2.6.2. Evaluatie van BOR in de provincie Drenthe

In opdracht van het ROV Drenthe en de provincie Drenthe vond in 2000 een evaluatie plaats van de invoering en effecten van BOR (Slootjes, 2000). De evaluatie bestond uit verschillende onderdelen:

- enquêtes onder bromfietzers, fietsers en automobilisten;
- gesprekken met gemeenten/CBR/regiopolitie;
- bestudering van actuele overgangssituaties (aan de hand van situatieschetsen) en van voorlichtingsmateriaal.

De evaluatie leverde de volgende constatering op ten aanzien van de invoering van Bromfiets op de Rijbaan in de provincie Drenthe:

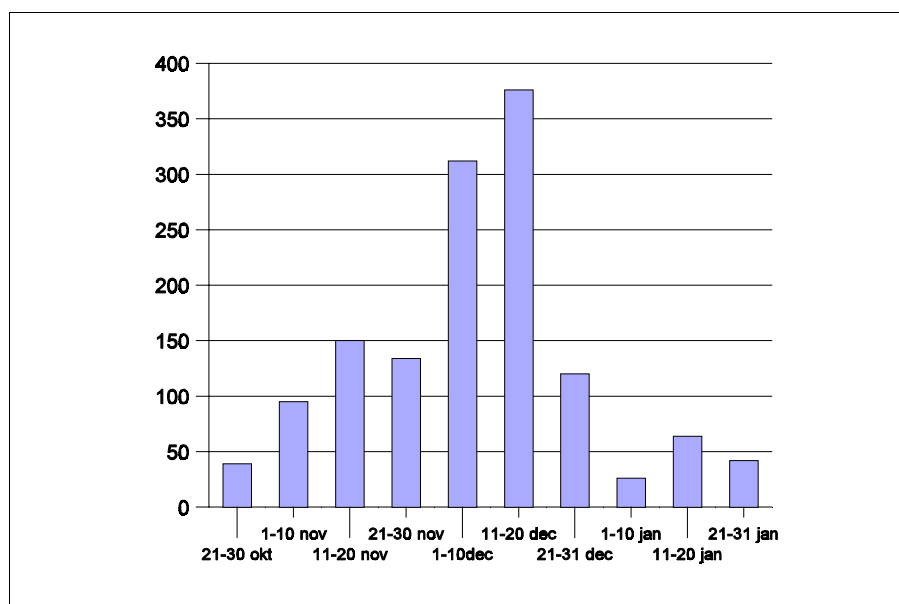
- De jonge Drentse bromfietser had geen problemen met het rijden tussen motorvoertuigen. Een chaotische infrastructurele omgeving ten aanzien van overgang van fietspad naar rijbaan en vice versa roept wel problemen op wat betreft het naleven van de verkeersregels (o.a. plaats op de weg).
- De Drentse fietsers stonden uiterst positief tegenover BOR.
- De meeste Drentse automobilisten die voornamelijk uit de stedelijke gebieden kwamen, vonden BOR een hinderlijke ontwikkeling. Zij vonden de jonge bromfietser een stoere, onvoorspelbaar snelle, lawaaiige weggebruiker.
- De landelijke voorlichtingscampagne was gezien, gelezen en gehoord. De campagne was mogelijk effectiever geweest, indien zij eerder van start was gegaan. In dat geval hadden wegbeheerders gebruik kunnen maken van reacties op de campagne bij hun uitvoeringsplannen. Verder werd in de landelijke voorlichting wel aandacht geschonken aan de veranderde betekenis van de borden G11 'Verplicht fietspad' en G12a 'Fiets-/bromfietspad', maar niet aan de borden OV 103 en OV 104 die voor de bestuurders van motorvoertuigen moeten aangeven waar de bromfietzers op de rijbaan gaat rijden.
- Het was wel gelukt om de weggebruikers attent te maken op de nieuwe regel, maar de voorlichting was er niet in geslaagd de weggebruikers voldoende duidelijkheid te geven over de bijbehorende regels, met name de regels inzake voorsorteren en de voorrang. Het bleek dat bromfietzers dachten dat ze onder dezelfde regels zouden vallen als de motorvoertuigen waarmee ze de weg deelden. "Grote problemen doen zich voor met de voorrang van rechts die ze denken te krijgen (Slootjes, 2000; par 9.)."
- De Drentse wegbeheerders hadden het gevoel goed op de hoogte te zijn van de BOR-maatregel.
- Voorlichting op Drentse scholen en dan met name les op school was er niet geweest. Dit had een belangrijk voorlichtingskanaal kunnen zijn, omdat er onder bromfietzers veel scholieren zijn.
- Er was sprake van een korte periode die gemeenten hebben gekregen om de nodige aanpassingen uit te voeren om de maatregel in te kunnen voeren. Door tijdgebrek is het moeilijk geworden burgers goed in te lichten. Ook zijn er in Drentse gemeenten na invoering van de maatregel nog BOR-wijzigingsplannen geweest. Onder gemeenten was een grote diversiteit in uitvoering en voorlichting.
- De informatiepakketten, die werden aangereikt vanuit de organisatie van de landelijke voorlichtingscampagne, waren goed bevallen bij de gemeenten en ook goed gebruikt.

- Afstemming tussen gemeenten wat betreft te geven voorlichting had beter geregeld kunnen worden.

2.6.3. Evaluatie landelijke publiciteit

Teneinde na te gaan in welke mate de invoering van de maatregel BOR werd begeleid door ondersteunende of kritische publiciteit heeft de SWOV een knipseldienst opdracht verleend om alle artikelen in regionale en landelijke dagbladen in de periode oktober 1999-maart 2000 elektronisch te scannen en via E-mail toe te sturen. De gescande artikelen zijn in een databestand opgeslagen.

Afbeelding 2.4. vertoont het verloop van de frequentie van artikelen over BOR in de periode november 1999-januari 2000.



Afbeelding 2.4. Verloop van het aantal artikelen in dagbladen over BOR in de maanden november (nov) en december (dec) 1999 en januari (jan) 2000.

Zoals we in *Afbeelding 2.4.* kunnen zien heeft de publiciteit rondom BOR een duidelijke piek in de maand december, terwijl de publiciteit in januari 2000 zakt naar een relatief laag niveau dat onder het niveau ligt dat in november nog wordt gehaald. Het is duidelijk een onderwerp dat in een betrekkelijk korte periode sterk heeft gepiekt, uiteraard sterk onder invloed van de officiële persberichten over de maatregel BOR afkomstig van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Een inhoudsanalyse wees uit dat de artikelen onderscheiden konden worden in negen inhoudelijke categorieën (zie ook *Afbeelding 2.5*). Deze categorieën waren:

Inhoudelijk/informerend (45%)

Deze artikelen waren van overwegend informerende aard. Meestal bevatten deze artikelen de volgende informatie: tijdstip invoering maatregel, betekenis van de maatregel voor verkeersveiligheid, betekenis nieuwe

verkeersborden, inhoud van verkeersbesluit gemeente, uitzonderingen op de maatregel in gemeente. Deze artikelen waren voornamelijk gebaseerd op persberichten afkomstig van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Positief/veiligheid (14%)

In de inhoudelijk/informerende artikelen werd vaak al gewezen op het veiligheidsaspect van de maatregel en soms ook op de positieve resultaten van de proeven in Apeldoorn, Den Haag, en Tiel, maar dat gebeurde in deze artikelen slechts in enkele zinnen. We plaatsten de artikelen in de separate categorie positief/veiligheid als in drie of meer alinea's uitgebreider aandacht werd besteed aan de onderliggende veiligheidsrationale van de maatregel. Ook indien de kop van het artikel zeer duidelijk de veiligheidsaspecten benadrukt (Nieuwe maatregel bespaart 20 doden!) werd ervoor gekozen het artikel in deze categorie te plaatsen. Ook deze artikelen waren voornamelijk gebaseerd op informatie uit persberichten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Problemen (15%)

In de artikelen in deze categorie werd in de kop van het artikel de problematische kant van de invoering van de maatregel aangeduid.

De problemen waarvan melding werd gemaakt, betroffen:

- gemeenten (in de betreffende regio) niet op tijd klaar;
- te weinig voorbereidingstijd en slecht jaargetijde voor invoering van de maatregel;
- te korte leveringstijd voor bordenfabrikanten;
- twijfels over het aanpassingsvermogen van zowel bromfietzers als automobilisten;
- detectielussen van verkeerslichteninstallaties niet berekend op bromfietsen;
- twijfels over de mogelijkheid de snelheid van bromfietzers te handhaven.

Deze artikelen waren voor een groot deel gebaseerd op reacties van uitvoerende instanties (gemeenten, politie, bordenfabrikanten).

Probleem uitzonderingen (8%)

In de neutraal/informerende artikelen werd vaak al melding gemaakt van de plaatselijke uitzonderingen op de maatregel. In een aantal artikelen werden de uitzonderingen niet alleen genoemd, maar ook geplaatst in het licht van de kritische reactie van met name de Fietsersbond enfb op deze uitzonderingen. Een groot deel van de artikelen in deze categorie betrof de kritische reactie van de Fietsersbond tegen de gemeenten die de maatregel BOR niet per 15 december wilden invoeren of die een groot aantal uitzonderingen op de maatregel maakten.

De persberichten die zijn uitgegeven door de Fietsersbond hebben in belangrijke deze stroom van publiciteit gegenereerd.

Positief en negatief (4%)

In een aantal artikelen werden de verschillende meningen van weggebruikers en experts over de maatregel tegenover elkaar gezet. Dat leverde een verdeeld plaatje op waarbij sommige ondervraagden grote tevredenheid met de maatregel uitspreken en andere ondervraagden juist hun zorgen over de maatregel uitspreken. De ondervraagden waren zowel weggebruikers alsmede personen die beroepsmatig met de nieuwe

maatregel te maken krijgen zoals, politieambtenaren, rij-instructeurs, gemeenteambtenaren.

Vaak bevatten deze artikelen de volgende inhoudelijke elementen:

- gemengde gevoelens over nieuwe maatregel;
- bromfietzers moeten nog wennen aan nieuwe maatregel;
- automobilisten moeten nog wennen aan nieuwe maatregel.

Gevaar/verwarring (5%)

In een aantal artikelen werden de termen 'gevaarlijk', 'verwarring', 'verwarrend', 'wildwesttaferelen op de weg' of 'chaos op de weg' in de kop van het artikel geplaatst. Hoewel de artikelen zelf soms redelijk neutraal of nuancerend waren, werden ze vanwege de inhoud van de koppen in de aparte categorie gevaarlijk/verwarrend gezet.

Nevenkwestie (5%)

In een aantal artikelen was het hoofdonderwerp niet BOR, maar werd wel (kort) naar BOR verwezen.

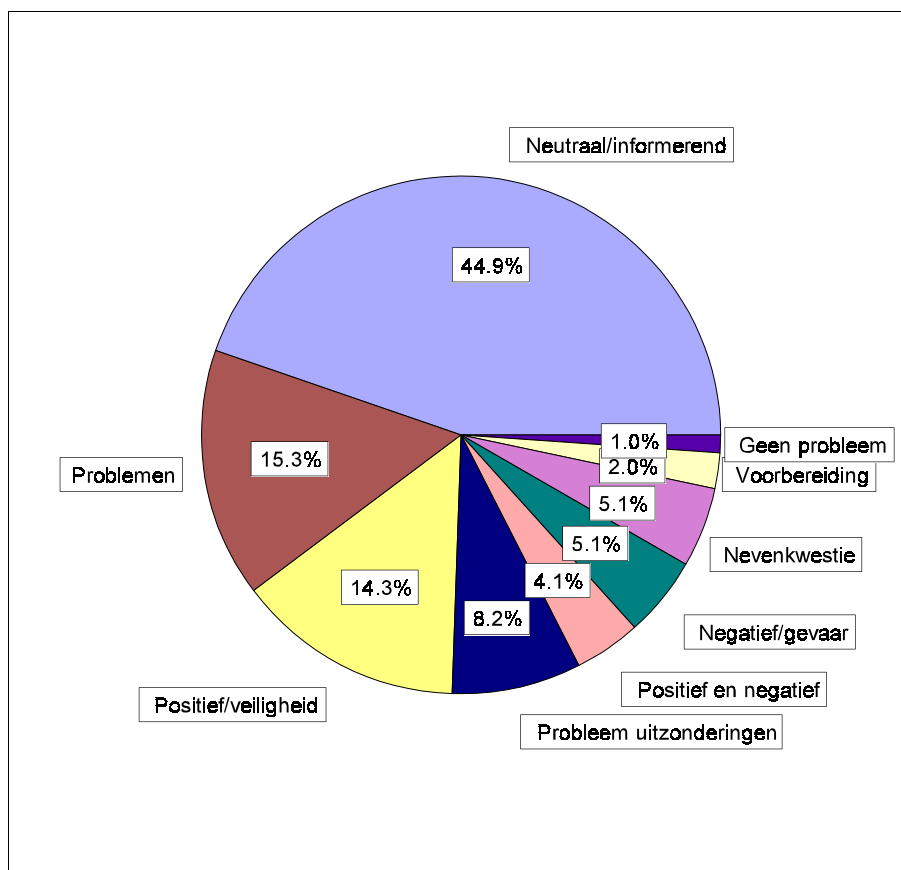
Vorbereiding in gang (2%)

In een gering percentage artikelen werd melding gemaakt van het feit dat de voorbereidingen voor de nieuwe maatregel in volle gang waren. Veelal hadden deze artikelen een neutrale tot positieve toonzetting in de trant van: 'de tijd is kort, maar het lukt net', 'redelijk goed voorbereid', 'borden nog niet binnen, maar we improviseren voorlopig'. Als er helemaal geen problemen werden voorzien, was er sprake van een perfecte voorbereiding. In dat geval werden de artikelen in de volgende categorie geplaatst.

Geen probleem bij uitvoering maatregel (1%)

In een gering percentage van de artikelen werd simpel melding gemaakt van het feit dat de plaatselijke gemeente geen problemen voorzag met de invoering van de maatregel.

Bijna de helft van de publiciteit heeft dus een neutraal informerend karakter gehad waarin het veiligheidskarakter van de maatregel vaak wel (kort) is aangegeven. De overige publiciteit is ongeveer gelijk verdeeld in artikelen met een overwegend positieve of een overwegend kritische of zelfs negatieve toonzetting. Daarbij moeten we wel opmerken dat in de uitgevoerde inhoudsanalyse artikelen met een duidelijk eruit springende grote negatieve kop (bijvoorbeeld "Bromfiets op de weg is gevaar") geplaatst werden in de categorie 'problemen' of 'gevaar/verwarring', terwijl de feitelijke inhoud van het artikel veelal genuanceerder was en een mix van negatieve en positieve argumenten bevatte. De artikelen met een wat negatieve (of kritische) toonzetting betroffen ook veelal uitvoeringsperikelen of het weerbarstige gedrag van bromfietzers. Er waren in feite vrijwel geen artikelen met een negatieve inhoud met betrekking tot de maatregel zelf.



Afbeelding 2.5. *Uitkomsten inhoudsanalyse van 1027 artikelen in landelijke en regionale dagbladen in de periode november 1999-februari 2000.*

2.6.4. *Evaluatie proces publiciteitscampagne*

De in najaar 1999 gehouden campagne rondom BOR verschilde in doelstelling niet veel van andere verkeerscampagnes. Het doel van de campagne was dat iedere weggebruiker op de hoogte zou zijn van het feit dat een nieuwe maatregel was getroffen en dat men globaal zou weten wat de maatregel inhoudt.

De BOR-campagne was echter in één opzicht wel uitzonderlijk. Traditiegetrouw ligt de verantwoordelijkheid voor de communicatie over een wettelijke maatregel bij de rijksoverheid en worden dergelijke campagnes door rijkspartijen opgezet en uitgevoerd. In de BOR-campagne was er echter voor gekozen om regionale partijen, met name Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid, van meet af aan en zeer nauw te betrekken bij de publiekscampagne te betrekken, zodat zij voor een regionale doorvertaling zouden kunnen zorgen. Een dergelijke organisatie van een campagne was nog niet eerder door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geïnitieerd.

Tijdens de door bureau Intomart georganiseerde evaluatiedag, waaraan vertegenwoordigers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ROV's en de Directie Toepassing Communicatietechniek deelnamen, stond de volgende vraagstelling centraal: wat waren de positieve en negatieve

ervaringen met het proces rond de BOR-campagne en welke do's en don'ts kunnen er worden geformuleerd?

Uit de resultaten van de evaluatiedag kwam duidelijk naar voren dat de betrokken partijen kritische kanttekeningen plaatsten bij de organisatie van de samenwerking. Er was nogal wat onduidelijkheid over de afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de deelnemende partijen, zowel binnen afdelingen van het Ministerie als tussen Ministerie en regionale partijen. Hierover werd onvoldoende en te laat gesproken binnen de projectgroep. In het verlengde hiervan werd ook geconstateerd dat er onvoldoende werd gecommuniceerd over de precieze doelstellingen van de samenwerking tussen de landelijke en de regionale partijen.

"Was de samenwerking erop gericht om de Regionale Organen voor Verkeersveiligheid in staat te stellen hun regionale activiteiten af te stemmen op die van de landelijke partijen of was het de bedoeling de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid erbij te betrekken, opdat deze (delen van) de landelijke publiekscampagne zouden kunnen ontwerpen en uitvoeren (Reneman & Both, 2000; p. 6)?"

Voor toekomstige samenwerking werden de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- In de te formeren projectgroep hebben zoveel mogelijk alle direct betrokken partijen zitting.
- De projectgroep werkt op basis van een projectplan, waarin de doelen, middelen alsmede de planning van de campagne en de projectorganisatie worden beschreven.
- In het projectplan moeten met name drie organisatiekwesies goed uitgewerkt worden, te weten:
 - a. de landelijke en regionale componenten van de publiekscampagne;
 - b. de landelijke partijen die zitting hebben in de projectgroep;
 - c. de vertegenwoordigers van de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid in de projectgroep en hun relatie tot de achterban, de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid.
- Er moet grotere duidelijkheid komen over wat regionale doorvertaling van de campagne betekent en wie dat gaat financieren.
- Voorlichting aan de wegbeheerders verdient afstemming met de convenantpartijen VNG, IPO en UvW.
- Afstemming met een grote groep actoren (ANWB, 3VO, ENFB, BOVAG, CBR, onderwijsveld) is formeel gesproken niet een verantwoordelijkheid van de projectgroep, maar is wel van belang.

2.6.5. *Meting van publiekssteun voor BOR in januari 2000*

Het Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid (PROV) is een grootschalige, jaarlijks herhaalde schriftelijke enquête onder Nederlandse weggebruikers, die wordt uitgevoerd door bureau Traffic Test. Het PROV is bedoeld als instrument voor het volgen van ontwikkelingen in verkeersgedrag en meningen en kennis daarover (algemene monitoring).

In januari 2000 bevatte de PROV-enquête ook vragen over de maatregel Bromfiets op de Rijbaan. De gestelde vraag was: "Bent u voor of tegen het invoeren van de onderstaande maatregelen om de verkeersveiligheid te verbeteren?" Deze vraag moest beantwoord worden voor drie varianten op BOR:

- in gebieden met een maximumsnelheid tot 50 km/uur de bromfietzers verplicht gebruik laten maken van de gewone weg in plaats van het fietspad of de fietsstrook;
- in gebieden met een maximumsnelheid tot 60 km/uur de bromfietzers verplicht gebruik laten maken van de gewone weg in plaats van het fietspad of de fietsstrook;
- in gebieden met een maximumsnelheid tot 70 km/uur de bromfietzers verplicht gebruik laten maken van de gewone weg in plaats van het fietspad of de fietsstrook.

We zien in *Tabel 2.3.* dat de maatregel BOR op weinig steun van het algemene publiek kan rekenen. Minder dan twee op de vijf ondervraagden is voor de maatregel als het 50 km/uur-gebieden betreft. Voor 60- en 70 km/uur-gebieden is de groep weggebruikers die de maatregel steunt nog geringer. Overigens wordt de maatregel BOR feitelijk alleen toegepast op 50km/uur-wegen. De vraag naar invoering in 60- en 70 km/uur-gebieden heeft geen relatie met de feitelijke situatie.

Provincie	Bromfiets op de rijbaan op 50km/uur-wegen	Bromfiets op de rijbaan op 60km/uur-wegen	Bromfiets op de rijbaan op 70km/uur-wegen
Groningen	52%	40%	23%
Friesland	45%	33%	18%
Drenthe	44%	30%	16%
Overijssel	35%	28%	18%
Gelderland	42%	28%	14%
Flevoland	44%	36%	20%
Utrecht	39%	24%	16%
Noord-Holland	41%	28%	17%
Zuid-Holland	38%	26%	14%
Zeeland	36%	21%	11%
Noord-Brabant	36%	23%	14%
Limburg	30%	22%	13%
Totaal	37%	27%	15%

Tabel 2.3. Percentage verkeersdeelnemers van 15 jaar en ouder dat voorstander is van de maatregel BOR onder verschillende condities (Bron: Eversdijk et al., 2000).

Bij deze PROV-resultaten zijn wel enige kritische kanttekeningen te plaatsen:

- De meting vond ongeveer een maand na invoering van de maatregel plaats op een moment dat de ondervraagden eigenlijk nog nauwelijks ervaring hebben opgedaan met de effecten van de maatregel.
- De meeste ondervraagden zijn automobilisten die wellicht inschatten dat ze zelf toegenomen hinder kunnen ondervinden van de maatregel; het is mogelijk dat een flink deel van de ondervraagden bij de beantwoording van deze vragen meer het eigen rijcomfort dan de algemene veiligheid voor ogen hebben.
- De ondervraagden missen een bepaalde context bij deze vraag, namelijk dat voor een groot deel van het wegennet bromfietzers al op de

weg rijden en dat de maatregel slechts een relatief kleine verandering zal aanbrengen; het is zeer goed mogelijk dat de ondervraagden de impact van de maatregel op het algemene verkeersbeeld sterk overschatten.

2.6.6. Evaluatie subsidieregeling

De SWOV hield juli 2000 een telefonische enquête onder verkeersveiligheidscoördinatoren in heel Nederland teneinde een indruk te verkrijgen van de mate waarin de subsidiëring van de fietser-/bromfietsermaatregelen in het kader van Duurzaam Veilig redelijk werd gevonden.

Voor de steekproeftrekking werd gebruik gemaakt van de lijst van adressen en telefoonnummers van verkeersveiligheidscoördinatoren van Nederlandse gemeenten, die te vinden is op de KEVER-website (www.kever.nl).

Na een korte inleiding en het verzoek tot medewerking werden de volgende vragen gesteld:

- Welk subsidiebedrag is aan uw gemeente toegekend voor de fietser-/bromfietsermaatregelen?
- Welk bedrag heeft uw gemeente in totaal uitgeven aan de uitvoering van de maatregel Bromfiets op de Rijbaan?
- Is daarbij communicatie en voorlichting over de maatregel inbegrepen?
- Welk bedrag zal uw gemeente naar verwachting in totaal uitgeven aan de maatregel Voorrang voor Fietsers van Rechts?
- Vindt u de hoogte van het uitgekeerde subsidie acceptabel en redelijk?
- Afgezien van uw eigen gemeente, vindt u in het algemeen de verdeling van het totale subsidiebedrag over alle wegbeheerders naar rato van weglengte in beheer redelijk en acceptabel?

In totaal werden 49 gesprekken gevoerd met verkeersveiligheidscoördinatoren. *Tabel 2.4.* geeft de verdeling over gemeentegrootte in de steekproef vergeleken met die in Nederland. Zoals we kunnen zien zijn met name de gemeenten met tussen 20.000 en 50.000 inwoners ondervertegenwoordigd ten opzichte van de landelijke verdeling.

Gemeentegrootte	Verdeling populatie (N=538)	Verdeling steekproef (N=49)
< 10.000 inw.	23%	31%
10.000-20.000 inw.	35%	37%
20.000-50.000 inw.	31%	16%
50.000-100.000 inw.	6%	10%
>= 100.000 inw.	5%	6%

Tabel 2.4. Verdeling steekproef enquêteonderzoek BOR naar gemeentegrootte en verdeling over totale populatie (CBS 1999).

In *Bijlage 3* worden de resultaten per gemeente weergegeven.

De belangrijkste resultaten van de enquête waren als volgt:

- In vrijwel geen enkele gemeente is in juni 2000 al een schatting voorhanden van de kosten inzake de benodigde aanpassingen voor de maatregel Voorrang voor Fietsers van Rechts. De meeste gemeenten beginnen met de inventarisatie hiervoor in najaar 2000.

- 21 van de 49 (43%) verkeersveiligheidscoördinatoren vinden de ontvangen subsidie voor de fietser-/bromfietsermaatregelen niet redelijk, althans niet redelijk in verhouding tot de verwachte of reeds gedane uitgaven aan deze maatregelen;
- 9 van de 49 (18%) verkeersveiligheidscoördinatoren vinden het moeilijk een uitspraak te doen over de redelijkheid van de verdeelsleutel, 17 van de 49 (35%) verkeersveiligheidscoördinatoren vinden de gehanteerde verdeelsleutel naar rato van weglengte niet redelijk. Sommigen noemen aanvullende criteria zoals lengte van fietspaden, aantal kruisingen etc.

2.6.7. *Evaluatie van meningen en gedrag een half jaar na invoering van BOR*

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat liet in juni 2000 door bureau NIPO een onderzoek onder bromfietzers uitvoeren naar de kennis van de regels inzake BOR, de mening erover en de toepassing ervan (Groeneveld, 2000).

Het onderzoek BOR vond op middagen plaats in de periode van 5 tot en met 30 juni 2000. Dit was ongeveer een half jaar na invoering van de regel (1 december 1999). Voor het onderzoek werden rijdende bromfietzers op een veilige wijze uit het verkeer gehaald en gevraagd om mee te werken aan een korte enquête. Deze enquêtes werden afgenomen op ruim 200 verschillende locaties, verspreid over ongeveer 85 steden in Nederland. Op de meeste locaties werden twee enquêtes afgenomen. De formulieren waren op een willekeurige plaats tussen de formulieren voor de 'Monitoring Bromfietshelmen' opgenomen, zodat er sprake was van een willekeurige steekproef. Er werden in totaal 411 enquêtes afgenomen.

Tijdens het onderzoek werden ook waarnemingen verricht van de feitelijke naleving van de maatregel. Daarvoor werden verspreid in Nederland locaties gezocht die voldeden aan de volgende criteria: er lag een vrijliggend fietspad en BOR was van toepassing. De resultaten hebben betrekking op 371 waarnemingen op 32 locaties met een vrijliggend fietspad.

Hieronder volgt een puntsgewijze opsomming van de belangrijkste uitkomsten van het NIPO-onderzoek:

- De invoering van BOR was aan weinig bromfietzers onopgemerkt voorbij gegaan: 85% noemt de nieuwe regel spontaan bij naam en nog eens 11% kent de regel geholpen.
- Driekwart van de bromfietzers wist dat voor bromfietzers, net als voor het overige verkeer, geldt dat ze rechts dienen te houden op de rijbaan. Bijna één op de vijf dacht dat ze in het midden moeten rijden, 3% denkt links en 4% heeft geen idee.
- Dat men alleen links in mag halen, was minder bekend. 61% geeft hier het goede antwoord. 21% dacht links en rechts in te mogen halen en 10% dacht alleen rechts en 7% had geen idee.
- Ongeveer vier van de vijf bromfietzers wisten dat BOR niet overal geldt. Ongeveer 50% noemde een blauw bord met bromfietser als uitzonderingssituatie en ongeveer 20% noemde de beperking tot de bebouwde kom.
- Uit de antwoorden bleek dat bromfietzers zich over het algemeen lang niet altijd aan de regel houden waar dat zou moeten. Ongeveer de helft van de bromfietzers zei van zichzelf dat ze zich niet altijd aan de regel

houden. De belangrijkste redenen hiervoor waren onduidelijkheid over waar de regel van toepassing is en twijfel over de veiligheid. Uit de beoordeling van het gedrag van anderen bleek nog sterker dat de toepassing te wensen over liet. Ongeveer 40% gaf andere bromfietzers het oordeel slecht tot zeer slecht voor de manier waarop ze zich aan BOR hielden, tegen slechts 20% goed of zeer goed.

- De angst om gepakt te worden als men zich niet aan BOR houdt, lijkt niet groot. Slechts 15% schatte de pakkans groot in, terwijl 48% de pakkans klein inschatte.
- Voor de invoering van BOR was er veel kritiek. Er kan niet worden gesteld dat deze is verstomd ruim een half jaar na invoering. 38% van de ondervraagde bromfietzers vond BOR in de praktijk tegenvallen en 50% dacht dat BOR een negatieve invloed op de verkeersveiligheid had.
- Bij de waarnemingen bij vrijliggende fietspaden waar BOR geldt, reed ruim een vijfde van de bromfietzers toch op het fietspad. Snelle bromfietzers reden vaker op de rijbaan dan langzame. Naar inschatting van de enquêteurs hield inderdaad lang niet iedereen rechts: 35% rijdt naar hun inschatting in het midden en 13% links.

2.7. De feiten in het licht van de onderzoeksvragen

Terugkijkend op het totale proces van besluitvorming over BOR concluderen we dat er op verschillende momenten in de besluitvorming een zeer hoog bestuurlijk draagvlak voor BOR werd geconstateerd. Vanaf het begin van de jaren negentig stonden Ministerie, VNG, Fietsersbond enfb, SWOV, ANWB en verschillende gemeenten positief tegenover het principe van de maatregel. Het in 1991-1994 uitgevoerde praktijkonderzoek naar de maatregel en de evaluatie van de resultaten door een groep experts versterkten deze positieve opvattingen. In de verschillende inventarisatierondes in 1996-1997 die werden uitgevoerd in het kader van de voorbereiding van het Startconvenant Duurzaam Veilig (DV) werd ook geen enkele belangrijke weerstand tegenover de maatregel geconstateerd. De VNG heeft bij de consultatie van de eigen achterban over BOR ook vrijwel geen negatieve of bezorgde geluiden gehoord.

Wel is het zo dat het draagvlak voor de maatregel BOR werd nagegaan op een vrij hoog bestuurlijk niveau op een moment waarop er nog weinig duidelijkheid of inzicht was in de praktische en gedragskundige consequenties van de maatregel op het plaatselijk (regionaal of gemeentelijk) niveau. Dat is ook bijna onvermijdelijk, omdat inzicht in mogelijke praktische problemen bij invoering van een maatregel vaak pas ontstaat bij de feitelijke voorbereidingswerkzaamheden.

De publiekspeilingen (1992, 1998, 1999) inzake de maatregel lieten een verdeeld beeld zien, waarbij zowel onder bromfietzers zelf als onder automobilisten zeer verschillend werd geoordeeld over de wenselijkheid van de maatregel.

Aan de hand van de theoretische vraagstellingen nemen we onderstaand kort een aantal feiten door. In hoofdstuk 5 vindt verdere analyse plaats aan de hand van stellingen, die naar aanleiding van deze feiten zijn opgesteld.

Voortgang van het proces

- Welke beslismomenten zijn in het proces van BOR te onderscheiden?

De besluitvorming inzake de maatregel BOR kende zeven belangrijke keuzemomenten:

1. beslissing over (landelijke) invoering van de maatregel;
2. beslissing over wettelijke voorwaarden van de maatregel;
3. beslissing om maatregel deel te laten worden van DV;
4. beslissing over termijn van invoering;
5. beslissing over ondersteunende subsidieregeling;
6. diverse besluiten in termen van flankerend beleid, o.a. over inhoud en uitbrengen van handleiding;
7. besluitvorming over invoeringsdatum.

Bij de eerste twee keuzemomenten werd de beslissing genomen door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, daarbij ondersteund door onderzoeksgegevens en expertadvisering. De beslissingen 3 t/m 6 werden genomen door de gezamenlijke convenantpartners, Ministerie, IPO, VNG en Unie van Waterschappen. Voorafgaand aan de ondertekening van het Startconvenant waren de beslissingen van de convenantpartners in feite voorlopige stappen op weg naar een gezamenlijk doel. Met de ondertekening van het Startconvenant is de meer formele samenwerking tussen convenantpartners van start gegaan. In de besluitvorming over de invoeringsdatum was de Tweede Kamer min of meer scheidsrechter bij inmiddels uiteenlopende voorkeuren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat enerzijds en overige convenantpartners anderzijds.

Hiernavolgend wordt ook steeds in het algemeen gesproken over de 'convenantpartners', maar de indruk is wel dat het Ministerie bij een aantal inhoudelijke afwegingen de rol van primus-inter-pares vervulde. Dat is niet zo verbazingwekkend gezien de mogelijkheden van het Ministerie als kennisbeheerder op het terrein van verkeer en vervoer.

*- Hoe is omgegaan met onzekerheden, blokkades en belangen-
tegenstellingen?*

Belangentegenstelling 1: verschil van mening over invoeringscondities

In de besluitvorming omtrent de wettelijke voorwaarden van de invoering doet zich een duidelijk conflict voor tussen principiële en meer (politiek) opportune overwegingen. De maatregel BOR die mede bedoeld is om het veiligheidsbelang van bromfietzers te beschermen, wordt ingevoerd onder voorwaarden die volgens de gezamenlijke verkeersexperts in feite dat veiligheidsbelang niet optimaal waarborgen. Door de convenantpartners, werd geredeneerd dat de betreffende voorwaarden een zeer ideëel karakter hebben. Immers, het veiligheidseffect van de proef werd ook gevonden onder de bestaande wettelijke voorwaarden (limiet van 30 km/uur, bromfietzers rechts op de rijbaan). Kennelijk, zo wijst de praktijk uit, kiezen bromfietzers vanzelf wel voor het meest veilige gedrag ongeacht de wettelijke voorwaarden. Daarom is verandering van die voorwaarden niet echt essentieel om toch een veiligheidseffect te kunnen verwachten. Bijkomend argument voor de convenantpartners was dat algemene verhoging van de limiet voor bromfietzers ook tot verhoging van rijnsnelheid zou kunnen leiden in situaties waar dat absoluut niet gewenst zou zijn.

De voornoemde redenering werd ook geaccepteerd, of preciezer uitgedrukt 'gedoogd' door de verschillende organisaties zoals CROW, SWOV, Fietsersbond enfb en VVN die uiteindelijk ermee instemmen dat doorvoeren van de maatregel ook onder de bestaande voorwaarden de veiligheid verhoogt. Deze redenering is met name op sterk principiële gronden afgewezen door de ANWB die vasthoudt aan het argument dat onder de huidige wettelijke voorwaarden de belangen van de bromfietzers niet goed (niet rechtvaardig) zijn vertegenwoordigd. De ANWB heeft geprobeerd de discussie over de limietstelling en gelijktijdige invoering BOR en VFVR op gang te houden en tevens actief verzet te organiseren tegen de invoering BOR onder de bestaande wettelijke voorwaarden.

De vraag of deze belangenafweging voldoende grondig en open heeft plaatsgevonden, is aan de hand van een stelling voorgelegd in de tweede interviewronde.

Belangentegenstelling 2: verschil van mening over invoeringstermijn

Met name in de staart van het besluitvormingsproces inzake BOR waren van verschillende kanten wat kritische signalen te vernemen.

Ten eerste waren er nazomer en herfst 1999 enkele kritische geluiden over de maatregel BOR van enkele wegbeheerders en plaatselijke bestuurders die niet de maatregel zelf betroffen, maar de (geplande) termijn van invoering. In afwachting van de bekendmaking van de feitelijke invoeringsdatum liet een aantal wegbeheerders na om voorbereidingen te treffen. Toen de invoeringsdatum betrekkelijk laat werd bekend gemaakt werden de wegbeheerders vanwege deze afwachtende houding met problemen geconfronteerd en was het (ambtelijk en bestuurlijk) draagvlak voor een snelle invoering van de maatregel tijdelijk wat minder in een aantal gemeenten.

De kritische geluiden in de pers (overigens een gering aandeel op de totale publiciteit die overwegend informerend en positief was) betroffen ook vooral problemen met de invoering: borden niet op tijd klaar etc. In januari/februari 2000 was de publiciteit over de maatregel in belangrijke mate verstomd. In maart 2000 verschenen de eerste berichten dat de eerste fase van de maatregel eigenlijk wel goed verlopen was.

De problemen met uitvoering van de maatregel vloeiden voort uit de aanhoudende onzekerheid over de invoeringsdatum, waardoor een deel van de wegbeheerders (terecht of onterecht) bijzonder laat begonnen was met het treffen van voorbereidingen voor de maatregel.

In het Startconvenant DV is door de partijen afgesproken de maatregel BOR uiterlijk december 1999 in te voeren. Twee jaar van te voren was het streefjaar van invoering, namelijk 1999, dus al bekend. Vervolgens is in de loop van het jaar 1999 een merkwaardig spanningsveld ontstaan over de precieze invoeringsdatum. We constateren dat de samenwerking tussen Ministerie en overige convenantpartners in deze fase niet soepel is verlopen.

Het spanningsveld is om twee redenen ontstaan. Ten eerste is de formele aankondiging van de maatregel relatief laat in dat jaar is geschied. Hoewel het streefjaar lang van te voren bekend was, heeft dit toch tot speculaties

geleid over uitstel van de maatregel tot het daaropvolgend jaar. Rechtstreekse aanleiding voor de late aankondiging was een te optimistische inschatting van planners binnen het Ministerie over de gang langs de kamer.

Ten tweede kwamen er in de loop van het invoeringsjaar signalen van wegbeheerders dat de uiteindelijke maand van invoering, december 1999, niet de meest gelukkig zou zijn. Toen in 1997 het besluit werd genomen om de maatregel in 1999 in te voeren, had men nog geen invoeringsmaand in gedachten. Uiteindelijk werd in de loop van 1998 gemikt op invoering per 1 december 1999, om zodoende zoveel mogelijk voorbereidingstijd te reserveren voor zowel overheid als wegbeheerder.

Het spanningsveld dat zo werd gecreëerd, heeft er feitelijk toe geleid dat de convenantpartners *het niet eens waren over de invoeringsdatum van de maatregel*. In deze situatie heeft de Minister zelf de knoop doorgehakt en vastgehouden aan de oorspronkelijk planning van invoering in december 1999.

De in 1999 voortdurende onzekerheid over de bekendmaking van de invoeringsdatum heeft ertoe geleid dat de invoeringsdatum zelf inzet is geworden van een discussie tussen convenantpartners en achterban en tussen convenantpartners onderling, waarbij het gezamenlijke commitment aan de oorspronkelijke streefdatum heeft plaatsgemaakt voor verschillende voorkeuren over de invoeringsdatum. Deze onenigheid tussen convenantpartners onderling over de wenselijke invoeringsdatum heeft een gezamenlijke en overtuigende communicatiestrategie richting wegbeheerders verhinderd.

Wat er feitelijk is gebeurd is dat de convenantpartners voor het invoeringstraject een grove planning hebben gemaakt met een aantal afspraken formeel vastgelegd in het Startconvenant (invoering in 1999 en minimaal 3 maanden tijd tussen aankondiging maatregel en invoering maatregel) en een aantal afspraken of verwachtingen uitgesproken in het samenwerkingsverband DV. Eén van die afspraken of verwachtingen was dat de aankondiging van de maatregel uiterlijk 1 september 1999 zou geschieden. Toen die afspraak onverhoopt niet gerealiseerd kon worden, was voor de convenantpartners VNG, IPO en Unie van Waterschappen in feite een soort omkeerpunt bereikt; zij stelden het commitment aan de streefdatum ter discussie, en gaven er de voorkeur aan dat de maatregel over de jaargrens zou worden getild, mede op basis van de signalen van wegbeheerders over invoeringsproblemen met de maatregel in de maand december. De Minister zelf heeft het besluit genomen zich niet achter de betreffende voorkeur van de drie convenantpartners te scharen. In het overleg d.d. 9 september 1999 met de Tweede Kamer heeft de Minister aangegeven de argumenten voor opschorting van de maatregel onvoldoende zwaarwegend te vinden en vast te houden aan de oorspronkelijke planning. Wellicht heeft ook enig politiek prestige een rol gespeeld bij deze keuze.

Inhoud

- Was er voldoende deugdelijke informatie om tot invoering van de maatregel BOR te besluiten?

Deze vraag moet bevestigend beantwoord worden. Een belangrijke aanzet voor de maatregel is geleverd door het in 1991-1994 uitgevoerde

onderzoek dat bijzonder *positieve resultaten en geen enkel negatief resultaat opleverde wat betreft de maatregel*. Uiteindelijk hebben experts van verschillende organisaties (SWOV, PVI, ANWB, CROW, deskundigen gemeenten en provincies) zich nog eens over de onderzoeksresultaten gebogen en die aangevuld met kennis uit de praktijk, om het Ministerie te adviseren tot landelijke invoering van de maatregel, waarbij een aantal voorwaarden en richtlijnen is genoemd om een optimaal effect van de maatregel te bewerkstelligen.

- Zijn belangen van fietsers, verschillende groepen bromfietsers en automobilisten geïnventariseerd?

De hoofdbelangen van de verschillende groepen weggebruikers waren bij de beslissers bekend. De maatregel BOR is bij uitstek een maatregel waarvan verschillende partijen in het verkeer profiteren. De fietsers profiteren het meest van de maatregel doordat zij zowel toegenomen veiligheid alsmede toegenomen rijcomfort ondervinden. De bromfietsers profiteren doordat zij op de rijbaan gemiddeld genomen veiliger kunnen rijden dan op het fietspad. Zeker in de beginperiode zal de overgang naar het rijden op de rijbaan voor een deel van de bromfietsers gepaard gaan met gewenning aan een nieuwe situatie. Automobilisten kunnen een afname in rijcomfort ervaren door toename van bromfietsers op de rijbaan. Uiteraard moet ook voor de automobilisten de geringere kans op een ongeval met een bromfietser als voordeel worden aangemerkt.

Ten tijde van de besluitvorming was ook bij de convenantpartners bekend (o.a. door de inbreng van de ANWB en de door de ANWB in 1992 gehouden enquête over BOR) dat de meningen van weggebruikers over de maatregel wat verdeeld waren en dat er zeker een behoorlijk aandeel Nederlanders (waaronder natuurlijk veel automobilisten en een behoorlijk aandeel Nederlandse bromfietsers) was dat de maatregel negatief beoordeelde.

- Hoe zijn de belangen van fietsers, verschillende groepen bromfietsers en automobilisten gewogen?

Op basis van de positieve veiligheidsresultaten van het uitgevoerde onderzoek en het ontbreken van indicaties dat weggebruikers problemen (kunnen) hebben met de aanpassing van hun gedrag aan de nieuwe maatregel, heeft het Ministerie er niet verder naar gestreefd voor- en nadelen van verschillende partijen te expliciteren en te kwantificeren. Om dezelfde reden werd nagelaten een meer specifieke belangenafweging te maken voor de situatie van specifieke partijen, bijvoorbeeld de oudere bromfietsers, die volgens de ANWB extra veel nadeel zouden ondervinden van de maatregel.

In de besluitvorming over BOR werd door de overheid, c.q. de convenantpartners, geen of weinig moeite gedaan opinies en gedragsproblemen bij weggebruikers met deze maatregelen verder in kaart te brengen. In de jaren 1995-1998 is door de overheid geen onderzoek hiernaar gedaan, wellicht vanuit de overweging dat verder onderzoek niet nodig was in verband met de duidelijke en krachtige resultaten van de praktijkproef. Ook is verder onderzoek niet aanbevolen door de expertgroep BOR. Pas in 1999, het jaar waarin de voorlichtingscampagne over BOR vorm gegeven

moest worden, is een onderzoek onder weggebruikers gedaan om de meningen over de nieuwe maatregel te peilen.

In de tweede analyseronde (zie Hoofdstuk 5) is verder ingegaan op het thema: belang van publiekspeilingen bij beslissingen.

Openheid van het proces

- Op welke wijze zijn experts en belangenorganisaties betrokken bij de besluitvorming over BOR? Hoe is omgegaan met kritiek van belangenorganisaties op de aanpak van BOR?

Verschillende experts en belangenorganisaties hebben via de CROW-werkgroep Bromfiets op de Rijbaan hun inbreng geleverd. De advisering van de werkgroep inzake de voorwaarden voor invoering van de maatregel BOR (verhoging maximumsnelheid voor bromfietzers) werd door de gezamenlijke convenantpartners niet overgenomen. Alleen de ANWB maakte zich in het verdere verloop van het proces nog sterk voor deze voorwaarden en stelde zich op als voornaamste criticaster van de aanpak van de maatregel.

In de voorbereiding op de besluitvorming hebben de beslissers, tot op het hoogste ministeriële niveau (de Minister zelf), kennis genomen van de argumenten omtrent de wenselijke invoeringscondities van de maatregel. Op basis van een afweging van deze argumenten en tegenargumenten is door beslissers de knoop doorgehakt de advisering van de CROW-werkgroep niet over te nemen. In de tweede fase van het onderzoek is aan de hand van een stelling verder doorgevraagd over deze afweging van beslissers.

Rechtvaardigheidskwesties

Is de verdeling van voor- en nadelen over weggebruikers rechtvaardig?

In termen van verdelende rechtvaardigheid kan gesteld worden dat voor de beslissers zeer belangrijk was dat de maatregel in ieder geval voor alle partijen wel een belangrijk of zeer belangrijk voordeel oplevert, terwijl de nadelen voor partijen niet bijzonder zwaarwegend lijken te zijn.

Ook heeft meegespeeld dat de voordelen van de maatregel (veiligheids-winst) als permanent worden beschouwd, terwijl de nadelen van de maatregel als tijdelijk worden beschouwd. Na een aanvankelijk gewenningsproces, waarin situaties misschien nog onduidelijk of onwennig zijn, herstelt zich een natuurlijke orde. In feite wordt ook de overgang van oude tot nieuwe toestand niet als bijzonder groot ervaren in het geval van BOR, omdat ook in de oude situatie bromfietzers voor een belangrijk deel al op de rijbaan rijden. De maatregel lijkt dus in zekere zin op een uitbreiding van een reeds bestaande situatie.

Is de stem/mening van het publiek (via publiekspeilingen, belangenorganisaties) op redelijke wijze ingebracht in het proces van besluitvorming?

Op grond van de praktijkproef heeft men ervaring opgedaan met feitelijk gedrag en ook reacties van de weggebruikers op de maatregel in drie steden. In die zin was er zeer concrete ervaring met gedrag en opinies van weggebruikers met de feitelijke maatregel.

In de verdere besluitvorming - na afloop van de praktijkproef en de beslissing om de maatregel landelijk in te voeren - over BOR is door de convenantpartners geen of weinig moeite gedaan opinies en gedragsproblemen bij weggebruikers met deze maatregelen verder in kaart te brengen. In de jaren 1995-1998 is door de overheid geen verder onderzoek hiernaar gedaan, wellicht vanuit de overweging dat dit niet nodig was in verband met de duidelijke en krachtige resultaten van de praktijkproef. Ook is verder onderzoek niet aanbevolen door de expertgroep BOR. Pas in 1999, het jaar waarin de voorlichtingscampagne over BOR vorm gegeven moest worden, is een onderzoek onder weggebruikers gedaan, om de meningen over de nieuwe maatregel te peilen.

Rechtvaardigheid richting uitvoerders

De vraag van verdelende rechtvaardigheid is ook aan de orde op het *niveau van de uitvoerders* van de maatregel, de wegbeheerders, met name de gemeenten. De subsidieregeling is in globale zin als rechtvaardig te beschouwen, omdat alle gemeenten volgens één eenvoudig criterium, aantal kilometers weglengte in beheer door de gemeente, een aandeel kunnen eisen.

Alle gemeenten werden dus gewogen volgens één criterium. Procedureel lijkt de subsidieregeling ook, opnieuw in globale zin redelijk of rechtvaardig, omdat de subsidieregeling geen drempel opwerpt en de gemeenten in gelijke mate toegang biedt tot het verwerven van fondsen. In 1998 vroegen uiteindelijk alle Nederlandse gemeenten, op twee na, de subsidie voor de fiets- en bromfietsmaatregelen aan.

In een telefonische enquête onder verkeersveiligheidscoördinatoren bleek dat er toch de nodige twijfels waren over de redelijkheid van de subsidieregeling. Een aanzienlijk deel van de ondervraagde verkeersveiligheidscoördinatoren vond de hoogte van de ontvangen subsidie voor BOR niet redelijk (43%), of vond de gehanteerde verdeelsleutel naar kilometers weglengte niet redelijk (35%).

In de tweede ronde interviews is het thema van rechtvaardigheid van subsidieverstrekking aan de orde gesteld.

3. Feitelijke reconstructie procesgang en beslissingsmomenten Voorrang voor Fietsers van Rechts

3.1. Inleiding

De maatregel Voorrang voor Fietsers van Rechts betekent een verandering in de huidige wetgeving inzake voorrang op kruisingen. De overheid heeft de huidige regelgeving vastgelegd in de Wegenverkeerswet van 1994; RVV 1990, art. 15, lid 1 en 2:

"Op kruispunten verlenen bestuurders voorrang aan voor hen van rechts komende bestuurders (lid 1).

Uitzonderingen:

- a. Bestuurders op een onverharde weg geven voorrang aan bestuurders op een verharde weg.
- b. Overige bestuurders verlenen voorrang aan bestuurders van een tram.
- c. Fietsers, bromfietsers, bestuurders van invalide-voertuigen, bestuurders van een wagen, ruiters en geleiders van rij- en trekdiere of vee verlenen op kruispunten van wegen van gelijke orde voorrang aan bestuurders van motorvoertuigen (incl. brommobielen)

Opm.: a gaat voor b en c, b gaat voor c."

In het dagelijks spraakgebruik wordt deze regel vaak aangeduid met : 'Snelverkeer gaat voor langzaam verkeer' .

De maatregel VFVR - of juist geformuleerd: "Opheffing van de nu nog bestaande uitzonderingsregel (art. 15.2.c RVV 1990) dat langzaam verkeer (waaronder fietsers) op gelijkwaardige kruispunten voorrang dient te verlenen aan gemotoriseerd verkeer, ook als dat van links komt" - betekent dat voortaan ook fietsers, brom- en snorfietsers en overig langzaam verkeer (uitgezonderd voetgangers) van rechts voorrang hebben, ook op gemotoriseerd verkeer.

Zoals in het Startconvenant Duurzaam Veilig wordt verwoord, past deze maatregel in een fietsvriendelijker verkeersbeleid, waarin de fietser een gelijkwaardiger rol als verkeersdeelnemer zou hebben. Hiermee zou het gebruik van de fiets worden bevorderd.

Het effect van de maatregel VFVR hangt in belangrijke mate samen met een aantal andere maatregelen in het kader van Duurzaam Veilig. In de eerste plaats met de al ingevoerde maatregel BOR, die ook als fietsvriendelijk is te beschouwen. Daarnaast komt BOR ook beter tot zijn recht wanneer auto's en bromfietsers, die voortaan beide van dezelfde rijbaan gebruik maken, onder dezelfde algemene voorrangsregel vallen. Invoering van VFVR zonder aanzienlijke risicotoenname voor het langzaam verkeer hangt volgens deskundigen mede af van uitbreiding van het aantal 30 km/uur-zones en duidelijke regeling van de voorrang op kruispunten buiten de verkeersluwe gebieden. Dit laatste eventueel in combinatie met infrastructurele aanpassingen. Deze activiteiten vergen de nodige inspanningen en kosten van - met name gemeentelijke - wegbeheerders. De veronderstelde problemen die hierdoor voor sommige wegbeheerders zouden ontstaan, hebben mede bijgedragen aan het besluit BOR en VFVR niet gelijktijdig in te voeren.

3.2. De problematiek in historisch kader

De historie met betrekking tot de regeling van voorrang op kruispunten in het verkeer gaat terug tot vóór de tweede wereldoorlog. Aanvankelijk waren rechtspositie van auto- en langzaam verkeer gelijk: 'Van rechts komend verkeer heeft voorrang op dat van links komend'. In de periode '40-'45 voerde het toenmalige bestuur op die algemene regel de uitzondering in dat langzaam verkeer voorrang moest verlenen aan gemotoriseerd verkeer, ook als dat laatste van links komt. In het kader van deze studie is het overigens niet gelukt om het document dat dit formele besluit (met eventuele toelichting) bevat, te achterhalen.

In 1968 ondertekenden de meeste Europese landen, waaronder ook Nederland, het verdrag van Wenen, waarin het streven naar harmonisatie in regels en tekens centraal stond. Daarbij werd ook afgesproken om de genoemde uitzonderingspositie voor het langzaam verkeer af te schaffen en de algemene regel 'rechts voorrang' opnieuw in te voeren, voorzover landen dat al niet eerder hadden gedaan. In Nederland bleef deze uitzonderingsregel in de periode 1960-1997 van kracht, terwijl de meeste omringende landen de algemene regel 'rechts gaat voor' inmiddels hadden (her)ingevoerd in het kader van het Verdrag van Wenen. Nederland heeft het verdrag van Wenen destijds op het aspect voorrang niet geratificeerd, omdat er gereede twijfel was of herinvoering van de algemene regel 'rechts heeft voorrang' zonder nadelige gevolgen voor de veiligheid van het langzaam verkeer mogelijk was.

Vanaf eind jaren zestig werden er in Nederland herhaaldelijk discussies gevoerd of ons land niet alsnog het verdrag van Wenen op het aspect 'voorrang' moest ratificeren en de algemene regel ook her-invoeren. Op een aantal momenten leefde de discussie weer op:

- rond 1970 naar aanleiding van beperkte proeven in Antwerpen en Den Helder;
- als gevolg van een kamerbreed ondersteunde motie in 1980;
- tijdens de voorbereiding en uitvoering van het Masterplan Fiets rond de jaren negentig;
- bij gelegenheid van het ontwerp van het sinds 1984 in voorbereiding zijnde nieuwe RVV 1990 en BABW;
- bij talrijke discussies in de tachtiger jaren over het invoeren van een 30 km/uur-regiem in de gehele bebouwde kom (met uitzondering van de verkeersaders);
- als gevolg van een opnieuw ingediende kamerbreed ondersteunde motie in 1995 (van Rosenmöller, GL);
- ten slotte bij de ontwikkeling en uitvoering van het in 1997 tot stand gekomen convenant Startprogramma Duurzaam Veilig.

Vrijwel alle deelnemers aan de discussie en betrokkenen stonden positief ten opzichte van het opheffen van de uitzonderingsregel voor het langzaam verkeer. De uitzonderingsmaatregel had een negatief imago (hij zou door de bezetter zijn ingevoerd), maakte van de fietser een tweederangs verkeersdeelnemer, werd als fietsonvriendelijk gezien en zou promotie van het gebruik van de fiets (ten opzichte van dat van de auto) in de weg staan.

Echter iedereen was het eveneens eens met de voorwaarde dat herinvoering van de algemene voorrangregel niet tot een vermindering

van de verkeersveiligheid van het langzaam verkeer zou mogen leiden. Elke discussieronde werd veelal afgesloten met de hamvraag: "Weten we op dit moment voldoende om dit met redelijke zekerheid te kunnen vaststellen?" Het antwoord op deze vraag luidde zowel binnen kringen van beleidsmakers, wegbeheerders, handhavers en overige deskundigen in het algemeen negatief: met andere woorden nader onderzoek was nodig, teneinde vast te stellen onder welke voorwaarden 'VFVR' (zoals opheffing van de uitzonderingsregel in het dagelijks spraakgebruik wel werd genoemd) zonder verhoging van risico voor het langzaam verkeer kon worden ingevoerd.

3.3. Periode 1975-1980

Aan het eind van de zeventiger jaren dienden zich voor het eerst tekenen van een duidelijke beleidsombuiging aan in de richting van belangen voor het langzaam verkeer. Zo werd eind 1978 (15 november) naar aanleiding van behandeling van de rijksbegroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 1979 door Hamer, Cornelissen, Van der Ven, Zeevalking en Jansen een motie ingediend die pleitte voor het opstellen van een Meerjarenplan voor Langzaam Verkeer (MLV), naast het SVV en Meerjarenplan Personenvervoer. Dit MLV zou specifiek aandacht aan de kwetsbare verkeersdeelnemers - waaronder dus ook fietsers - moeten besteden. Deze motie werd met algemene stemmen aangenomen.

Kort na de hiervoor genoemde motie werden in de loop van 1980 nog de volgende - voor het langzaam verkeer relevante - moties ingediend.

- Op 23 januari 1980 naar aanleiding van de rijksbegroting voor V & W voor het jaar 1980 de motie Cornelissen, Hamer, Lambers-Hacquebard: "Langzaam verkeer moet worden bevorderd en ook verkeersregels dienen daarop gericht te zijn; mede gezien de regelgeving in ons omringende landen zal de bestaande voorrang voor het snelverkeer de veiligheid niet bevorderen; rechts voorrang zou ook voor langzaam verkeer moeten gelden." Deze motie werd bij zitten en opstaan aangenomen.
- Op 23 januari 1980 eveneens naar aanleiding van de rijksbegroting 1980 de motie Lambers-Hacquebard, Hamer en Cornelissen: "Verkeersveiligheid van voetgangers en langzaam verkeer maakt het gewenst de maximumsnelheid van 50 km/uur binnen de bebouwde kom te herbezinnen." Deze motie werd eveneens bij zitten en opstaan aangenomen.
- Op 18 februari 1980 naar aanleiding van bespreking van het SVV de motie Jansen, Hamer, en Van der Spek: "Er zal bij voorkeur d.m.v. ongelijkvloerse kruisingen voor worden gezorgd dat er geen grote barrières of omwegen ontstaan voor langzaam verkeer door infrastructurele voorzieningen voor het doorgaand verkeer." Deze motie werd ingetrokken.

Als reactie schreef de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat (D.S.Tuijnman) de Tweede Kamer naar aanleiding van de behandeling van de rijksbegroting voor V & W voor het jaar 1981 dat hij in overweging zal nemen de bestaande voorrangregeling waarbij langzaam verkeer voorrang moet verlenen aan gemotoriseerd verkeer, ook als dat laatste van links komt, te herzien mits de veiligheid van het langzaam verkeer niet negatief

wordt beïnvloed. Met deze brief werd feitelijk de eerste stap voor herziening van de voorrangsregelgeving gezet.

In de tweede helft van de zeventiger jaren was zowel bij het beleid als de politiek een toegenomen belangstelling voor het wel en wee van het langzaam verkeer waar te nemen. Er werd een aantal activiteiten op de rails gezet die zich richten op de belangen van het langzaam verkeer.

3.4. Periode 1980-1994

Ontwikkeling beleid

Na de in de vorige periode beschreven brief van de Minister voor Verkeer en Waterstaat uit 1980 zijn door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (staatssecretaris Scherpenhuizen) in het kader van opeenvolgende Nationale Plannen voor de Verkeersveiligheid (NPV 's) in de periode tot 1983 tal van reeds tot stand gekomen zaken opgesomd en nog te ontwikkelen activiteiten aangekondigd op het terrein van verbetering van de omstandigheden en veiligheid van het langzaam verkeer. Een greep hieruit:

- eindrapport verkeersveiligheid in dorpen en steden;
- regeling woonerven;
- proefprojecten Eindhoven, Rijswijk en Winschoten;
- BREV-projecten;
- scheiding verkeersoorten en verbetering oversteekbaarheid;
- prioriteit in het verkeersveiligheidsbeleid voor langzaam verkeer;
- internationale samenwerking op het gebied van regelgeving in het kader van Europese harmonisatie (naar aanleiding van Conventie van Wenen, ECE en CEMT);
- autoverkeer in woon- en verblijfsgebieden ondergeschikt aan bewegingsvrijheid en veiligheid langzaam verkeer;
- reductie van rijsnelheden in verblijfsgebieden;
- aanleg fietsroutes door verblijfsgebieden.

Deze voorbeelden tonen aan dat met de beleidsombuiging richting belangen voor kwetsbare verkeersdeelnemers en het langzaam verkeer ernst werd gemaakt.

In een toelichting bij het NPV voor de periode 1984-1986 valt te lezen dat accenten ook zijn of worden gelegd bij veiligheid van kruispunten, nadere bestudering van de voorrangsregeling en de toepassing daarvan in relatie met menselijk gedrag, inrichting en kenmerken van kruispunten en de voorrangsregeling. Als beleidsdoel wordt ook aangegeven dat één en ander moet leiden tot uniforme voorrangsregels.

Dit is opnieuw een teken dat het langzaam verkeer van beleidszijde meer aandacht dan tot nog toe gaat krijgen en het lijkt er op dat moment sterk op dat de (eventuele) aanpassing van de voorrangsregeling slechts een kwestie van tijd is.

In diezelfde periode zijn ook wat minder positieve geluiden te horen, b.v. van de ENFB. Deze maatschappelijke organisatie - die tot op zekere hoogte als belangenbehartiger van fietsers is te beschouwen - laat (o.a. via lobby in politieke kringen) kritische geluiden horen over onderhoudsachterstanden van de fietsinfrastructuur en de ongelijke kansen tot overleven tussen langzaam en snelverkeer. Beide aspecten vormen nog steeds een belangrijke belemmering bij stimulering van het gebruik van bijv. de fiets,

volgens de ENFB. De staatssecretaris erkent genoemde bezwaren, geeft aan dat het beleid zich richt op verbetering, maar dat het ook een kwestie van lagere overheden is. Bij veel lokale wegbeheerders vertoont het budget voor fietsvoorzieningen en onderhoud daarvan een dalende tendens.

Naar aanleiding van het NPV voor 1986 (een vrij naadloze overgang van de voorganger) wordt nog eens duidelijk aangegeven dat de wenselijkheid tot herziening van de voorrangregeling zal worden nagegaan (de daartoe voorbereidende interim-rapportage was in 1985 afgesloten). Meer concreet luidt het voorstel voor 1986 (met doorloop in 1987) dat een nieuw en uniform voorrangregiem zal worden ontwikkeld.

Naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer over het NPV II (1986 met mogelijke doorloop naar 1987) kwam de voorrangproblematiek opnieuw aan de orde. Van de kant van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat werd bij die gelegenheid gememoreerd aan een groot aantal onderzoeken en activiteiten die mede in het kader van de voorgenomen aanpassing van de voorrangregelgeving waren verricht of nog in uitvoering verkeerden (zie *Bijlage 2*).

Een dergelijk uitgebreid activiteiten- en onderzoekplan kan wijzen op een voornemen het te nemen besluit gedegen te onderbouwen; aan de andere kant is het duidelijk dat uitvoering, analyse en interpretatie van de resultaten daarvan een besluit behoorlijk vooruit schuiven.

Ondanks deze aanzienlijke lijst van onderzoeken en activiteiten werd in het NPV III (1987 en volgende jaren) aangekondigd dat in 1986/87 nog aanvullend onderzoek zou worden uitgevoerd, gericht op toepassing voorrangregelingen, aanpassing kruispuntontwerp, aanpassing voorrangregels en gedragsbeïnvloeding.

Inmiddels was de Ministerspost overgegaan in handen van Mw. Smit-Kroes. Op grond van de kamerstukken afkomstig uit het eind van de tachtiger jaren lijkt het onderwerp 'Voorrang voor fietsers van rechts' als bijzonder aandachtspunt wat op de achtergrond te zijn geraakt. Op het terrein van het verkeersveiligheidsbeleid zijn dan belangrijke veranderingen aan de orde, zoals formulering van concrete kwantitatieve doelstellingen voor de verkeersveiligheid en vergaande regionalisering van de (uitvoering van) het verkeersveiligheidsbeleid. Wat betreft de benadering van het langzaam verkeer - en dan met name de fietsers - richt de aandacht zich op het 'Masterplan Fiets', waarvan de uitvoering werd beoogd in de periode 1990 t/m 1996.

Bijdragen vanuit het onderzoeksveld

Met name in de late tachtiger jaren en begin van de negentiger jaren werden in opdracht van de rijksoverheid - als eerst verantwoordelijke voor de verkeersveiligheid - diverse onderzoeken en activiteiten in gang gezet om de verkeersveiligheidseffecten van de invoering van VFVR te bestuderen.

Sommige van deze onderzoeksactiviteiten hadden betrekking op één of enkele beperkte aspecten, de meeste strekten zich echter uit over een vrij

breed gebied. Ondanks de complexiteit is in globale zin wat nader onderscheid te maken in:

- Onderzoek naar (voorrangs)gedrag en/of ontwikkeling van methoden om dit te meten, nadere analyse van de (on)veiligheid van het langzaam verkeer en de ontwikkeling daarvan in de tijd, zoeken naar verklaringen en ontwikkeling en voorstellen van maatregelen (o.a. Van Minnen, 1970; Noordzij et al., 1985; Noordzij, 1988; Poppe, 1988; Poppe & Noordzij, 1989; Noordzij & Blokpoel, 1997).
- Onderzoek dat zich vooral richt op condities waaronder aanpassing van de bestaande algemene voorrangsregeling zou mogen plaatsvinden zonder aanzienlijke kans op risicotoename voor het langzaam verkeer, met name voor fietsers (o.a. Vis, 1994; Noordzij et al., 1985; Noordzij, 1994; Vis, 1995; Startprogramma Duurzaam Veilig, 1997; Van Minnen, 1997, Van Minnen & Catshoek; Janssen, 1997 en 1998).
- Formulering van condities waaronder de aanbevolen maatregelen kunnen worden ingevoerd en kostenindicaties voor implementatie daarvan (Slop, 1995; AVV/DHV, 1996; Startprogramma Duurzaam Veilig, 1997; SWOV, 1998).

Een samenvatting van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek (zie *Bijlage 4* voor een verdere beschrijving van onderzoeksuitkomsten) luidt ongeveer als volgt. De inschatting is dat invoering eerder schadelijk dan bevorderlijk voor de veiligheid van fietsers zal zijn, uitgezonderd op kruispunten met relatief weinig verkeer en lage snelheid. Deze kruispunten liggen voornamelijk in verblijfsgebieden. Op kruispunten met verkeersaders blijken deze condities zeker niet in alle gevallen gerealiseerd. Het snelverkeer zal zich weinig gelegen laten liggen aan het langzaam verkeer.

Daar automobilisten en fietsers waarschijnlijk van verschillende aanwijzingen uitgaan bij totstandkoming van informeel voorrangsgedrag, zal de interpretatie van de informele voorrang bij beide groepen verkeersdeelnemers vaak niet overeenkomen. Als gevolg daarvan kunnen onwenselijke conflictsituaties ontstaan. Daarom moet de voorrang op kruispunten waar het voorrangsgedrag sterk leunt op de informele regels bij voorbaat geregeld zijn. Invoering van VFVR moet in ieder geval gepaard gaan met voorlichting, opleiding en grootschalige campagnes gericht op zowel snel- als langzaam verkeer (Noordzij et al., 1985; Poppe 1988).

Conditie bij invoering VFVR

De belangrijkste conclusie uit het beschikbare onderzoek was: geen invoering VFVR zonder meer, hooguit in gebieden met snelheidsregiem van ca 30 km/uur en lage intensiteit van gemotoriseerd snelverkeer. Op kruispunten met hogere intensiteit en snelheid dient de voorrang per kruispunt geregeld te worden. In verband met invoering van VFVR is het van belang dat de realisering van 30 km/uur-zones niet stagneert. In het begin van de negentiger jaren ontstond op grond van evaluatie de indruk dat enige stagnatie bij sommige gemeentelijke wegbeheerders ontstond bij realisatie van nieuwe 30 km/uur-gebieden. In diezelfde periode ontstond een discussie over invoering van de 30 km/uur-limiet voor de gehele bebouwde kom. Vanuit diverse maatschappelijke organisaties die zich met verkeersveiligheid bezighouden werd zo'n maatregel toegejuicht. Een dergelijke maatregel zou - met uitzondering van de huidige verkeersaders (veelal de toekomstige ontsluitingswegen na categorisering) - ook passen in een duurzaam-veilig verkeerssysteem. Directe invoering zou vanuit verkeersveiligheidsoogpunt destijds niet aanvaardbaar zijn, omdat er ook

buiten de uitgezonderde verkeersaders nog vele straten zouden zijn waar tamelijk ingrijpende - en dus relatief kostbare - infrastructurele voorzieningen nodig zouden zijn om het 30 km/uur-niveau ook daadwerkelijk te realiseren. Als (voorlopige) aanpak werd toen gesuggereerd de eisen te versoepelen en selectief en met relatief sobere middelen de belangrijkste knelpunten aan te pakken. Mogelijk dat hiervan een stimulans voor wegbeheerders zou uitgaan.

Vanuit de onderzoekshoek werd beredeneerd dat van deze benadering slechts een beperkt verkeersveiligheidseffect viel te verwachten. Het advies werd gegeven een stapsgewijze invoering van een gebiedsmatig 30 km/uur-regiem te overwegen (Noordzij, 1994; Vis, 1994 en 1995) en de versoering bij aan te brengen (snelheidsreducerende) voorzieningen niet te ver door te voeren.

30 km/uur-gebieden als voorwaarde

Van invoering van VFVR in verkeersluwe gebieden met een 30 km/uur-regiem werden geen negatieve effecten voor de verkeersveiligheid van langzaam verkeer verwacht. Daarom lag het voor de hand gelijktijdige invoering van VFVR en een 30 km/uur-regiem voor de gehele bebouwde kom (zij het met de eerder genoemde uitzonderingssituaties) te overwegen. Op grond van het advies ten aanzien van invoering van een 30 km/uur-regiem voor de gehele bebouwde kom (stapsgewijs), werd voor invoering van beide maatregelen in combinatie eveneens een getrapte invoering bepleit. De eerste stap zou kunnen worden gerealiseerd in die gebieden waar aan de (eventueel versoerde) inrichtingseisen was voldaan. Evaluatie in die gebieden zou als bijkomend aspect de mogelijkheid bieden zonder veiligheidsrisico's ervaring met de aangepaste voorrangregeling (dus een zonale toepassing) op te doen, waarvan bij algemene invoering weer profijt zou kunnen worden getrokken (Noordzij, 1994; Vis, 1994).

De behoefte aan snelle invoering van 30 km/ur-regiems op brede schaal (denk bijvoorbeeld aan uitvoering van eerste fase van implementatie van DV) heeft geleid tot een aantal onderzoeksopdrachten die meer inzicht moesten bieden in de inrichtingseisen. Deze onderzoeken moesten ook een antwoord geven op de vraag hoe een minimumpakket aan maatregelen (de uiterste versoering) eruit moest zien, waarbij toch gedeeltelijk sprake zou zijn van realisatie van het potentieel positieve effect op de verkeersveiligheid, met name op de reductie van het aantal slachtoffers onder deelnemers aan langzaam verkeer (Vis, 1995; Van Minnen, 1997).

Om gebieden die voor aanwijzing tot 30 km/ur-gebied in aanmerking komen, te kunnen selecteren en begrenzen, dient het wegennet eerst gecategoriseerd te worden. En wel op een duurzaam-veilige wijze (o.a. Vis, 1995; Janssen, 1997; CROW, 1998). Hiermee zou duidelijk worden welke wegen als ontsluitingsweg zouden gaan fungeren en welke gebieden potentieel als 30 km/ur-gebied.

Bij realisering van 30 km/ur-gebieden gelden in het algemeen als succesfactoren :

- vroegtijdige betrokkenheid van de bevolking (burgerparticipatie) teneinde draagvlak en betrokkenheid te bevorderen;
- professionele begeleiding en start met globale plannen;

- uitwerking aan de hand van inbreng van burgers, openbaar vervoers- en hulpdiensten.

De beoogde effecten kunnen zoals uit diverse studies is gebleken niet uitsluitend worden gerealiseerd via zoneborden, maar moeten vergezeld gaan van aanvullende maatregelen.. Grotere aaneensluitende gebieden bieden het voordeel dat minder ontsluitingswegen nodig zijn en dus ook minder kruisingen waar fietsers en autoverkeer elkaar met een snelheidsniveau van meer dan 30 km/uur ontmoeten. De gemiddelde auto-intensiteit op de overblijvende kruispunten neemt wel toe en een groter aandeel van autoritten zal via verblijfsstraten (erftoegangswegen) worden afgewikkeld. Aan de inrichting van de ontsluitingswegen en de kruispunten daarvan zullen als gevolg van een toename van de intensiteit wat hogere eisen worden gesteld. De bereikbaarheid van openbaar vervoer en hulpdienst kan eventueel wat problemen geven.

Een minimumpakket inrichtingseisen zou moeten voldoen aan de volgende eisen:

- aanbrengen van snelheidsreducerende voorzieningen op urgente locaties (indien relatief hoge snelheid en/of frequent ongevallen);
- doorgaand gemotoriseerd verkeer weren;
- beperkt aantal aansluitingen woon- respectievelijk erftoegangsstraten op ontsluitingswegen (meestal huidige verkeersaders);
- regeling voorrang op de belangrijkste kruispunten met ontsluitingswegen en aangeven éénduidige en duidelijk herkenbare begrenzing van het 30 km/uur-gebied.

Feitelijk moet aan deze minimumeisen uitvoering van een evaluatie achteraf worden verbonden om vast te stellen of het pakket niet te minimaal is geweest (Van Minnen, 1997).

Regeling voorrang per kruispunt als voorwaarde

Wat de regeling van de voorrang per kruispunt betreft kan nog worden opgemerkt dat in het algemeen een gunstig effect op de verkeersveiligheid is aangetoond, ongeacht hoe de voorrang was aangegeven. Een groter effect is aangetoond naarmate de voorrangregeling beter aansloot aan de situatie (bijv. bij T-kruising en duidelijke herkenbare rangorde van beide wegen). Uniformering van de wijze waarop de voorrang wordt geregeld kan op zichzelf een positieve bijdrage aan de verkeersveiligheid leveren (Van Minnen & Catshoek, 1997).

Verdere kanttekeningen bij regeling van situaties buiten de bebouwde kom
Vanuit de SWOV zijn enkele kanttekeningen geplaatst bij de opzet van deze maatregelen zoals weergegeven in het Startcovenant.

VFVR is bedoeld als algemene regeling voor zowel binnen als buiten de bebouwde kom (de enige uitzonderingen zijn situaties waar de voorrang anders is geregeld). Op wegen buiten de bebouwde kom is het de bedoeling de voorrang op kruispunten van verkeersaders (de toekomstige ontsluitingswegen) ter plekke te regelen. Op de toekomstige erftoegangswegen buiten de bebouwde kom, waarvoor een limiet van 60 km/uur gaat gelden zal in de meeste gevallen - en zeker in de eerste fase - geen regeling ter plekke gerealiseerd zijn. Een 60 km/uur-niveau is feitelijk al aan de hoge kant voor ontmoetingen tussen snel- en langzaam verkeer. In de huidige situatie zijn de betrokken wegen echter qua inrichting meestal nog niet aangepast en

zal van een 80 km/uur-snelheidsniveau sprake zijn. Het zou op grond van deze omstandigheden aan te bevelen zijn buiten de bebouwde kom VFVR uitsluitend in formeel ingestelde en als zodanig ingerichte 60 km/uur-zones in te voeren.

Voor voorrang op verkeersaders zijn twee opties mogelijk: instellen van een voorrangsweg of een regeling per kruispunt. In het eerste geval is sprake van een grote mate van continuïteit. De tweede optie zou niet alleen toegepast kunnen worden op kruispunten van verkeersaders, maar ook op kruisingen met doorgaande solitaire fietsroutes of openbaar-vervoerbanen. Dit houdt in:

- regelen van voorrang voor alle kruispunten van verkeersaders onderling;
- regelen van voorrang per kruispunt voor kruispunten met belangrijke niet-verkeersaders;
- voorrang op tussenliggende kruispunten zodanig regelen dat continuïteit in de regeling ontstaat.

In verkeersluwe gebieden kan de algemene regel 'rechts voorrang' worden ingevoerd, met uitzondering van kruisingen met solitaire fiets- en bromfietsroutes of openbaar-vervoerbanen. In deze beide uitzonderingsgevallen moet door de vormgeving van het kruispunt duidelijk zijn dat niet van een gelijkwaardige kruising sprake is (SWOV, 1998).

Kostenschatting aanpassingen kruispunten

Bij invoering van VFVR als algemene regel (zoals ook is bedoeld) zonder negatieve effecten voor de veiligheid voor de fietsers (en overige langzaam-verkeersdeelnemers) zijn de belangrijkste voorwaarden:

- een snelheidsniveau van rond de 30 km/uur;
- regeling van de voorrang per situatie op:
 - kruispunten met verkeersaders;
 - kruispunten waar sprake is van informeel voorrangsgedrag op grote schaal;
 - kruisingen met solitaire fiets- en bromfietsroutes en openbaar-vervoerbanen.

Voor het besluit tot invoering van VFVR is het uiterst belangrijk een indruk te hebben om hoeveel kruispunten het zal gaan en wat de kosten zullen zijn die met de aanpassing zijn gemoeid. Er zijn diverse schattingen gemaakt, zowel van het aantal aan te passen kruispunten als het totale bedrag wat daarvoor nodig zou zijn.

3.5. 1995: stroomversnelling in de besluitvorming

3.5.1. ENFB-lobby en politieke besluitvorming

De ENFB heeft als specifieke belangenbehartiger van fietsers tijdens het proces dat uiteindelijk heeft geleid tot vaststelling van een datum voor invoering van voorrang fietsers van rechts - VFVR - een belangrijke rol gespeeld. De ENFB heeft zich vanaf de oprichting in 1975 opgesteld als principieel voorstander van VFVR en een snelle invoering tot doel gesteld. De ENFB wist zich daarbij kamerbreed ondersteund. De visie van de ENFB is zeer compact geformuleerd in een zestal punten.

Door een intensieve lobby in het politieke circuit - o.a. richting Kamerleden van D66, PvdA en GL en door benadering van de vaste Tweede-

Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat - heeft de ENFB de maatregel VFVR op de agenda gebracht en door periodieke druk ook weten te houden en vervolgens kamerbrede steun voor invoering verkregen. Daarbij heeft de ENFB contact, samenwerking en ondersteuning gezocht bij - en deels gekregen van - andere maatschappelijk organisaties zoals Voetgangersvereniging, ANWB, VVN, Kinderen Voorrang. Ook bij adviesinstanties zoals de Raad voor de Verkeersveiligheid en de VNG heeft de ENFB zijn eigen visie naar voren gebracht. Daarnaast is ook in de breedte de publiciteit gezocht. Ondanks deze lobby-activiteiten stelde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zich terughoudend op ten aanzien van invoering van de maatregel vanwege de in de jaren tachtig en begin jaren negentig vigerende onzekerheid omtrent optreden van ongunstige effecten op de verkeersveiligheid.

In het jaar 1995 werd uiteindelijk de voorrangskwestie in de Tweede Kamer met de motie Rosenmöller van 13/3 definitief op de agenda geplaatst. De motie in kwestie luidde als volgt: "Gebruik van de fiets stimuleren en de gelijkwaardige positie van fietsers laten uitkomen in de verkeersregels; voor de regel 'rechts voorrang voor langzaam verkeer' (die reeds kamerbreed in 1980 werd uitgesproken!) dit jaar (1995) met een voorstel komen." Deze motie werd met een meerderheid van stemmen aangenomen! (voor: PvdA, D 66, AOV, GL, RPF, GPV, SP en U55+; tegen: CDA, VVD, CD, SGP P.Hend.).

Toen door de Tweede Kamer het duidelijke signaal werd afgegeven dat het Ministerie ernst zou moeten maken met de maatregel VFVR, werd eind 1995 VFVR op de lijst van voorlopige DV-maatregelen geplaatst door de toenmalige projectgroep Duurzaam Veilig.

In de regionale en provinciale consultatierondes over het DV-pakket die in 1996 werden georganiseerd, werden geen serieuze signalen afgegeven ten aanzien van mogelijke problemen met VFVR. Evenals met BOR was er een (stilzwijgende) acceptatie van deze maatregel. Dat is niet zo verbazingwekkend gezien het feit dat de maatregel 'Vorrang fietsers van rechts' stevig binnen de kaders van Duurzaam Veilig werd verankerd.

In het Startconvenant wordt gesteld dat de veilige invoering van VFVR afhangt van een (goede) uitvoering van de uitbreiding van 30 km/uur-gebieden (in de periode 1998-2000 minimaal 12.000 km weglengte aan 30 km/uur-gebied realiseren) en de regeling van voorrang door borden of infrastructurele maatregelen op alle kruispunten in wegen buiten de verkeersluwe gebieden.

Kortom, de veilige invoering van VFVR wordt afhankelijk gesteld van de voortgang die wordt geboekt met twee maatregelen die de kern van het DV-beleid raken: de uitbreiding van 30 km/uur-gebieden en de regeling en uniformering van voorrangssituaties.

3.5.2. *Aanvankelijk draagvlak voor VFVR vanuit belangenorganisaties*

Vereniging Veilig Verkeer Nederland

In 1995 maakte VVN in samenwerking met de ENFB zijn visie over VFVR kenbaar in een brief aan de Minister van Verkeer & Waterstaat in 1995. Als jarenlange pleitbezorger van VFVR toonde VVN zich verheugd over de kamerbrede steun voor de motie van Rosenmöller. VVN was niet van

mening dat de verkeersveiligheid van de fietser door invoering in gevaar komt. De aangevoerde problemen achtte VVN ook wat overdreven. VVN verwachtte daarentegen juist positieve effecten op de verkeersveiligheid. Als voordeel zag VVN dat op ongeregelde kruispunten voortaan een eenduidige voorrangregeling van kracht zou zijn. Naar verwachting van VVN zouden automobilisten als gevolg van VFVR kruispunten voorzichtiger naderen, wat op zichzelf al bijdraagt aan de verkeersveiligheid van alle verkeersdeelnemers.

Verder achtte VVN het aannemelijk dat er op een beperkt aantal kruispunten, onder andere met doorgaande fietsroutes en waar sprake is van informeel voorrangsgedrag, veiligheidsproblemen kunnen ontstaan. Volgens VVN zijn die problemen met relatief eenvoudige middelen op te lossen. Dergelijke kruispunten dienen door de wegbeheerders te worden geïnventariseerd. Om de wegbeheerders een aanvaardbare aanpassingsperiode te kunnen bieden, dient daarom het besluit voor invoering van VFVR zo snel mogelijk te worden genomen. VVN stelde voor de uitzonderingsregel (art.15.2.c RVV 1990) zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen twee jaar (na motie 1995) te laten vervallen. Voorts zou er onmiddellijk moeten worden gestart met de opzet en uitvoering van een effectieve publiekscampagne. Knelpunten en de kosten voor de aanpak daarvan zouden door de wegbeheerders moeten worden geïnventariseerd. Wegbeheerders moesten onmiddellijk worden geïnformeerd dat de voorrangregelgeving twee jaar later zou worden gewijzigd. Er diende een plan voor financiële ondersteuning van wegbeheerders te worden opgesteld.

ANWB

In 1995 verwoordde de ANWB zijn standpunt inzake VFVR in een brief aan de Minister van Verkeer en Waterstaat en de vaste Tweede-Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat. Hierin zijn de ervaringen bij het regelmatig overleg met de ambtelijke medewerkers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verwerkt. De ANWB geeft te kennen voorstander te zijn van het afschaffen van de uitzonderingssituatie voor langzaam verkeer, zoals aangegeven in het RVV 1990, art. 15.2.c. Maar dan wel in samenhang met snelheidsreducerende maatregelen op kruispunten in het algemeen en lokale regeling van de voorrang op bepaalde kruispunten die problemen zouden geven. De ANWB verwacht dat dit laatste een beperkt aantal kruispunten zal betreffen, omdat bij de meeste kruisingen met voorrangproblemen al een voorrangregeling is getroffen. Op kruispunten die, bijvoorbeeld in infrastructureel opzicht of vanwege vormgeving of aard van het wegdek, aanleiding geven tot ontstaan van informeel voorrangsgedrag, zou dit informele gedrag door een formele regeling moeten worden bevestigd.

De ANWB vindt dat de invoering van de regel VFVR dient te worden voorbereid door en begeleid met een goede en intensieve publiekscampagne. De ANWB gaat er vanuit dat de kosten die met de noodzakelijke aanpassingen bij invoering zijn verbonden binnen de perken blijven. De verantwoordelijkheid voor deze aanpassingen ligt bij de (lokale) wegbeheerders. Daarom moet met een bepaalde aanpassingsperiode rekening worden gehouden. Als 'stok achter de deur' zou bij nalatigheid van die wegbeheerders terug kunnen worden gevallen op de wettelijke aansprakelijkheid. Voorwaarde voor invoering acht de ANWB wel een

landelijk draagvlak. De ANWB stelt voor eerst te inventariseren hoeveel kruispunten dienen te worden aangepast en wat daarvan de kosten zijn. Vervolgens zou een redelijke periode voor aanpassing van enkele jaren in acht moeten worden genomen. Eventueel dienen wegbeheerders een beroep te kunnen doen op een tijdelijk in te stellen financiële regeling. Op boven geschetste wijze ingevoerd kan de regel VFVR als ondersteuning dienen bij implementatie van DV (categorisering en uitbreiding 30 km/uur-regiem).

Raad voor de verkeersveiligheid

Hoewel de ENFB de Raad voor de Verkeersveiligheid had benaderd om de door ENFB en enkele andere maatschappelijke organisaties gezamenlijk opgestelde brief aan de Minister van Verkeer en Waterstaat mede te ondertekenen, zag de Raad hiervan af vanwege zijn positie als adviseur van de Minister. De Raad nam de maatregel VFVR wel op als derde op de lijst van tien aanbevelingen voor maatregelen in het kader van de begroting 1995. Op de vierde plaats vinden we de aanbeveling terug meer infrastructuur voor de fiets en grotere 30 km/uur-zones aan te leggen. De Raad zegt de ENFB toe op verzoek de ENFB wel te willen ondersteunen in het streven VFVR ingevoerd te krijgen.

Overlegorgaan verkeersveiligheid (OVV)

Het OVV kent een brede samenstelling. Vertegenwoordigd zijn belangenrespectievelijk maatschappelijke organisaties zoals EVO, ENFB, Kinderen Voorrang, KNAC, KNMV, ANWB, RAI, CBR, SWOV, TLN, VVAA, BOVAG, VNG, VVN en Voetgangersvereniging. In 1995 zette het OVV het meerderheidsstandpunt (met de KNAC als enige tegenstander) per brief aan de Minister van Verkeer en Waterstaat uiteen. Op grond van het begrip 'gelijkwaardige berechtiging' van fietsers en automobilisten, harmonisatie van regelgeving in Europees verband en veronderstelde positieve bijdrage aan de verkeersveiligheid luidde het advies ten aanzien van invoering positief, mits de invoering op verantwoorde wijze plaats zou vinden. Daarbij werden de volgende kanttekeningen geplaatst:

- Mogelijk blijken er minder problemen te zijn dan worden aangevoerd door het Ministerie.
- De negatieve effecten op de verkeersveiligheid zijn nog niet empirisch vastgelegd.
- Het is denkbaar dat een aantal kruispunten problemen geeft, met name waar een doorgaande fietsroute wordt gekruist of waar sprake is van informeel voorrangsgedrag.
- Regeling ter plaatse kan met relatief eenvoudige middelen, zoals bebording of haaiantanden.
- achterstallig onderhoud in verband met voorangsregeling op kruispunten moet feitelijk toch al - onafhankelijk van invoering van VFVR - worden uitgevoerd.
- Invoering van VFVR moet niet afhankelijk worden gesteld van implementatie van DV.
- Aan wegbeheerders moet een redelijke termijn voor aanpassing worden toegewezen, bijvoorbeeld 3 jaar.
- Gezien de voorwaarden bij invoering stimuleert invoering van VFVR opbouw van DV van onderuit.
- Invoering van VFVR dient wel op uniforme wijze plaats te vinden en rekening moet worden gehouden met een functionele categorisering van het wegennet.

- Invoering dient plaats te vinden in combinatie met een meerjarige en effectieve publieksvoorlichtingscampagne.
- De op onderzoek gebaseerde en berekende kosten van ongeveer 45 miljoen moeten nog eens kritisch tegen het licht worden gehouden en kosten van aanpassingen die op grond van de verkeersveiligheid toch al nodig waren moeten niet aan het budget van VFVR worden toegerekend.
- Voorzieningen voor aangeven van voorrang per kruispunt zoveel mogelijk beperken tot sobere uitvoering en waar aanvaardbaar vermijden van ingrijpende infrastructurele maatregelen.
- In verband met de inventarisatie van (totale) omvang, inspanningen en kosten van noodzakelijke aanpassingen in een vijftal gemeenten een pilot uitvoeren, waarbij deze aspecten nader worden doorgelicht en in kaart gebracht.
- Deze inventarisatie kan als uitgangspunt dienen voor het door Rosenmöller in de Tweede Kamer aan de Minister gevraagde plan van aanpak en de daarbij behorende kostenraming.

De Koninklijke Nederlandse Automobiel Club (KNAC)

Deze organisatie bleek als een van de weinige bij het communicatieproces betrokken organisaties geen voorstander van invoering van VFVR. Deze organisatie had niet de overtuiging dat de verkeersveiligheid met invoering van genoemde maatregel zou worden gediend. Vooral op tracés waar sprake was van een snelheidsregiem van 50 km/uur of hoger werden eerder negatieve effecten verwacht. Als toch tot invoering zou worden besloten, dan uitsluitend binnen 30 km/uur-gebieden, aldus een brief van de KNAC aan het Overlegorgaan Verkeersveiligheid.

De pressiegroep 'Kinderen voorrang'

Uitgangspunt van deze actiegroep is dat het gemotoriseerd verkeer zijn rijgedrag moet aanpassen aan het kindergedrag. Vanuit de eigen visie was deze actiegroep voorstander van invoering van de regel VFVR. Als voordelen werden aangevoerd: een eenvoudiger regelgeving en tegelijkertijd harmonisatie aan de Europese regelgeving op dit gebied. Kinderen Voorrang had geen aanwijzingen uit de overige Europese landen gevonden voor belangrijke negatieve consequenties van invoering. Volgens Kinderen Voorrang kon VFVR leiden tot een lager snelheidsniveau van het gemotoriseerd verkeer, omdat automobilisten vaker zouden moeten afremmen voor fietsers. De door hen veronderstelde lagere snelheid van automobilisten zou ook bijdragen aan de verkeersveiligheid in het algemeen en de leefbaarheid in steden en dorpen. Door de gelijkstelling van fietsers en automobilisten zou de status van de fietser worden verhoogd. Deze statusverhoging zou weer het gebruik van de fiets stimuleren en het gebruik van de auto ontmoedigen.

3.6. Periode 1996-1999

3.6.1. 1996: concept-uitvoeringsplan DV

Eind 1995 werd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat besloten om VFVR mee te laten doen als DV-maatregel. In 1996 komt het concept-uitvoeringsplan van 'Duurzaam Veilig' aan de orde in het Meerjaren Programma Verkeersveiligheid 1996-2000.

Voor verdere uitwerking werd de stuurgroep Duurzaam Veilig ingesteld. Volledige implementatie van het concept-DV was niet realistisch, het zou te duur en te ingrijpend zijn. Er werd gekozen voor een meerfasen-aanpak: Als eerste fase in het kader van de implementatie van genoemd concept wordt uitvoering van het Startprogramma voorgesteld. Daarin wordt gestreefd eenvoudige en effectieve maatregelen uit te voeren. In dit verband wordt op voorstel van de stuurgroep voorgesteld voor alle verkeersluwe gebieden binnen de bebouwde kom stapsgewijs met behulp van relatief eenvoudige maatregelen een 30 km/uur-niveau te realiseren.

Naar aanleiding van het nota-overleg op 23/10 1996 tussen Tweede Kamer en de Ministers van Justitie en Verkeer en Waterstaat werden door diverse fracties in de Tweede Kamer kritische opmerkingen gemaakt, onder meer ten aanzien van de voortgang bij de 'Rechts voorrang kwestie' en BOR. De heer Kamp (VVD) eist van de Minister garanties dat beide voorgenen maatregelen BOR en VFVR de verkeersveiligheid ten goede komen. Mw 't Riet (D 66) memoreert dat D66 al jaren heeft gepleit voor gelijkstelling van fiets en auto en tekent daarbij aan blij te zijn dat VFVR nu echt vorm gaat krijgen'. De heer Rosenmöller (GL) geeft het niet mis te verstane commentaar:

"Kreeg de indruk dat ten aanzien van voorrang voor fietsers van rechts het 'gevoel van urgentie' uitsluitend bestaat van een paar uur vóór het debat tot een paar uur daarna ; daarna zakt het onderwerp weer weg. Er is een heel gedoe over geweest. Ik heb zelf een motie ingediend die kamerbreed is aanvaard, maar na anderhalf jaar discussie is er nog steeds geen standpunt van de Minister. Ik twijfel aan de omvang van de kosten van de i.v.m. de verkeersveiligheid noodzakelijke aanpassingen van de infrastructuur."

Het commentaar van de Minister van Verkeer en Waterstaat (inmiddels is Mw. Jorritsma aangetreden) was al even duidelijk: Rosenmöller kan ervan overtuigd zijn dat datgene wat de kamer wenst, zal worden uitgevoerd. Volgens Jorritsma heeft voorrang voor fietsers van rechts niet zozeer te maken met verkeersveiligheid als wel met het feit dat belang wordt gehecht aan het stimuleren van het gebruik van de fiets. Deze regel moet echter zodanig worden ingevoerd dat de verkeersveiligheid niet negatief wordt beïnvloed. Oplossingen hiervoor zijn nu beschikbaar. Na dit antwoord van de zijde van de Minister concludeerde Rosenmöller: "Na anderhalf jaar zal de regel voorrang voor fietsers van rechts in samenhang met nadere infrastructurele maatregelen geïmplementeerd worden op een manier zoals wij dat hebben bedoeld."

Uit voorgaande citaten is op te maken dat eigenlijk niets de uitvoering van de motie Rosenmöller en invoering van de bedoelde voorrangsaanpassing in de weg staat, maar in hetzelfde overleg relativeert de Minister toch nog iets:

"Ik heb gemeld dat wel te willen doen in overleg met provincies en gemeenten. Voorzover ik weet heb ik naar aanleiding van de motie gezegd dat ik wil bezien of het mogelijk is die motie uit te voeren. U heeft in de kranten kunnen lezen dat we daarmee bezig zijn, maar dan wel veilig. Alleen als het veilig kan - en daar ziet het nu naar uit - dan gebeurt het ook."

Na deze ministeriële nuancering reageerde Rosenmöller met: "Ja, maar de positieve waardering is vandaag voor het éérst te horen!"

Met voorgaande discussie lijkt uitvoering van de motie en invoering van de gewraakte maatregel verzekerd. Toch blijken er bij het nota-overleg tussen

de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en de Minister nog vraagpunten.

1. Volgens het meest recente MPV (1997-2000) zou het uitvoeringsprogramma DV, waarover tussen betrokken partijen (rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen) overeenstemming was bereikt, worden versneld. Hoe staat het daarmee?
2. Er is sprake geweest van de veronderstelling dat BOR en VFVR elkaar ondersteunen, waardoor het wenselijk zou zijn beide maatregelen gelijktijdig in te voeren. Waarom gebeurt dat dan niet?
3. Wie bepaalt bijvoorbeeld wat een verkeersader is?
4. Op welke wijze wordt de invoering van VFVR begeleid?

De antwoorden op de vier voorgaande vragen zijn vaag en wellicht onbevredigend, maar dat bleek niet uit de reacties van de commissieleden die in het verslag zijn opgenomen.

Op de eerste vraag valt uit de beschikbare stukken geen concreet antwoord te formuleren. Wat de tweede vraag betreft, blijkt de Minister te beamen dat gelijktijdige invoering beter zou zijn. Invoering van VFVR dient echter zodanig te gebeuren dat de veiligheid niet in negatieve zin wordt beïnvloed. Als invoering van VFVR nog niet op deze wijze kan, moet dat niet leiden tot uitstel van BOR (auteur: waarvan gunstige effect op verkeersveiligheid als vaststaand wordt aangenomen!). Aanwijzing tot verkeersader (auteur: in verband met regelen voorrang ter plaatse!) geschiedt door de wegbeheerder op basis van een categoriseringsplan. De autonomie van de betrokken wegbeheerders kan daarbij een rol spelen. De invoering van VFVR wordt begeleid door een uitgebreide publiekscampagne, waarin ook aandacht zal worden besteed aan het zogenoemde informele voorrangsgedrag. Wat dit laatste betreft is het van belang op ruime schaal de voorrang (op verkeersaders) per locatie te regelen. Het informele voorrangsgedrag wordt daarmee gedeeltelijk teruggedrongen of voorkomen en per saldo mag een gunstig effect op de verkeersveiligheid worden verwacht. Overigens heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan zowel de voorzitter van de Eerste als Tweede Kamer een brief gezonden, waarin is aangegeven dat zowel voor BOR als VFVR wijziging van het RVV en BABW is voorzien.

3.6.2. 1996: draagvlak voor maatregel onder uitvoerenden

In de in 1996 opgerichte werkgroep VFVR waren gemeenten, politiekorpsen, VNG, provincies, adviesbureaus, onderzoeksinstituten, waterschappen, AVV, ENFB en VVN vertegenwoordigd.

Uit een verslag van een hoorzitting op 21 maart 1996 wordt duidelijk dat er verschillende visies waren ten aanzien van VFVR. De onderscheiden organisaties leggen daarbij duidelijk verschillende accenten:

- Benadrukking van status- en conformtverhogende karakter van VFVR of;
- Benadrukking van veiligheidsverhogende karakter van VFVR.

De maatschappelijke organisaties blijken in het algemeen vóór invoering van VFVR te zijn. De politievertegenwoordigers zijn tegen de maatregel (vanwege de verwachte negatieve verkeersveiligheidseffecten). De overige werkgroepleden staan niet negatief ten opzichte van de aanpassing van de

algemene voorrangregeling. Wel stellen zij voorwaarden, zoals regeling van voorrang op kruispunten van verkeersaders en realiseren van een 30 km/uur-snelheidsniveau in de verblijfsgebieden. De wegbeheerders hielden een slag om de arm met het oog op het kostenaspect. Verondersteld werd dat deze op een aanvaardbaar niveau zouden kunnen uitkomen, mits noodzakelijk geachte voorzieningen sober zouden worden uitgevoerd.

3.6.3. 1997: ondertekening Startconvenant Duurzaam Veilig

In 1997 werd de maatregel VFVR formeel opgenomen in het convenant Startprogramma Duurzaam Veilig tussen gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (Unie van Waterschappen) en rijksoverheid (Minister van Verkeer en Waterstaat).

Het jaar 2000 werd als uiterlijke datum van invoering aangegeven. Daarmee werd ook afgezien van een gecombineerde invoering van BOR en VFVR, waarvoor met name de ANWB zich sterk maakte. De convenant-partners wilden echter niet een jaar wachten met de maatregel BOR.

3.6.4. 1998: subsidieregeling

In de subsidieregeling voor de maatregelen BOR en VFVR werd een bedrag van 60 miljoen gulden door de rijksoverheid ter beschikking gesteld (8 miljoen voor BOR en 52 miljoen voor VFVR). Dit bedrag wordt verdeeld onder gemeenten, provincies en waterschappen naar rato van het aantal kilometers weg dat zij in beheer hebben. Dit bedrag was de zogeheten basisuitkering en werd geacht 90% van de te maken kosten te dekken (zie § 2.5.3).

In de subsidieregeling A is een beschikking meteen ook de definitieve vaststelling. De gemeenten hebben dan het subsidiebedrag ter beschikking. Verder wordt in de subsidieregeling ook geen verantwoording meer gevraagd aan de betreffende gemeenten over de besteding van de subsidie. De subsidie is een gemiddeld bedrag per kilometer en de gemeenten zijn vrij in de besteding van dit bedrag.

Onvermijdelijk is dat sommige gemeenten aan de regeling zullen verdienen en dat andere gemeenten meer kosten moeten maken dan ze aanvankelijk hadden gedacht. Het koppelen van een verantwoordingsclausule aan de subsidie zou teveel controletijd vergen en zou bovendien tot oeverloze discussies kunnen leiden over de vraag welke maatregelen nu wel of niet strikt noodzakelijk zijn om de BOR in praktijk tot uitvoering te brengen.

3.6.5. 1999: kamervragen over voortgang VFVR

Naar aanleiding van de uitvoering van het Startprogramma DV werd in 1999 nog een vraag-en-antwoordspel gespeeld tussen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en de Minister van V & W inzake de invoering van VFVR.

De gestelde vragen over VFVR waren de volgende:

- Welke infrastructurele maatregelen moeten worden genomen om VFVR in te voeren en binnen welke termijn kan die invoering nu plaatsvinden?

- Zoals de zaken er voorstaan, vindt invoering van BOR en VFVR niet gelijktijdig plaats. Zijn er eventueel nadelige consequenties hiervan?
- Hoe is de stand van zaken met het regelen van voorrang per locatie op verkeersaders?

De antwoorden waren:

- Op kruispunten van verkeersaders moet voorrang consequent worden geregeld; ook binnen verkeersluwe gebieden kunnen zich dergelijke situaties voordoen (zie CROW-handleiding terzake). Financieel is daar rekening mee gehouden (60 miljoen). De aanvragen van de betrokken wegbeheerders zijn behandeld; de toegekende bedragen uitbetaald. Invoering van VFVR is voorgenomen op 1/12 2000.
- In principe acht de regering gelijktijdige invoering ook effectiever. Echter BOR kan ook los van VFVR worden ingevoerd, omdat op zich daarvan al gunstige effecten op de verkeersveiligheid zijn te verwachten. Dit heeft bij afweging ook een rol gespeeld. Invoering van beide maatregelen vergen inspanningen en medewerking van wegbeheerders. VFVR vergt aanpassingen (regeling voorrang) op relatief veel locaties. Dat vraagt meer tijd. In aanmerking is genomen dat, bij afzonderlijke invoering, bijvoorbeeld het examen voor het bromfietscertificaat tweemaal zal moeten worden aangepast. Als voordeel van gescheiden invoering wordt gezien dat aparte voorlichtingscampagnes voor het publiek zullen worden gevoerd, hetgeen effectiever en gemakkelijker is en meer begrip en kennis bij de verkeersdeelnemers tot gevolg heeft (dit op advies van zowel Directie Voorlichting van V & W en Rijksvoorlichtingsdienst).
- Op papier verloopt de categorisering voorspoedig. De verwachting is dat deze in 2000 zijn beslag zal krijgen. Begin 1998 bleek binnen de bebouwde kom ongeveer 15 % al 30 km/uur-gebied (of woonerf) te zijn, de verwachting is dat eind 2001 dit ongeveer 50 % zal zijn.

De gestelde vraag was met dit laatste antwoord niet concreet beantwoord.

3.7. Ontwikkelingen in 2000

3.7.1. Publieksreacties

In januari 2000 bevatte de PROV-enquête (Eversdijk et al., 2000; zie ook § 2.6.5.) ook een vraag over de maatregel Bromfiets Op de Rijbaan. De gestelde vraag was: "Bent u voor of tegen het invoeren van de onderstaande maatregelen om de verkeersveiligheid te verbeteren?" Deze vraag werd ook gesteld voor de maatregel VFVR die werd omschreven als "Vorrang verlenen aan fietsers die van rechts komen."

We zien in *Tabel 3.1.* dat in januari 2000 minder dan twee op de vijf Nederlandse verkeersdeelnemers voorstander is van de maatregel VFVR. Bij dit resultaat is te bedenken dat er nog geen voorlichtingscampagne is gevoerd over deze maatregel. Het resultaat kan vooral worden gezien als een eerste nulmeting van de publiekssteun. Indien het PROV in 2001 of 2002 weer wordt herhaald, kan dezelfde vraagstelling dienen als de '1-meting'.

Provincie	Voorstander fietsers voorrang van rechts
Groningen	35%
Friesland	34%
Drenthe	32%
Overijssel	31%
Gelderland	38%
Flevoland	35%
Utrecht	38%
Noord-Holland	40%
Zuid-Holland	38%
Zeeland	40%
Noord-Brabant	33%
Limburg	40%
Totaal	37%

Tabel 3.1. *Percentage verkeersdeelnemers van 15 jaar en ouder dat voorstander is van de maatregel fietsers voorrang van rechts (Bron: Eversdijk et al.,2000).*

3.7.2. *Nieuwe beslissing invoeringsdatum VFVR*

In zomer 2000 werd door Minister Netelenbos bekend gemaakt dat de oorspronkelijk geplande invoeringsdatum VFVR verschoven werd van december 2000 naar 1 mei 2001. De bestuurlijke regiegroep Duurzaam Veilig, waarin de invoeringsdatum van de maatregel ter discussie werd gesteld op basis van signalen van de convenantpartners, had drie argumenten om deze verandering aan te bevelen bij de Minister.

Ten eerste was uit informele contacten met wegbeheerders al gebleken dat een deel van de wegbeheerders de aanpassing van verkeersadapters niet zou kunnen verwezenlijken voor december 2000. Ten tweede was uit de discussie over de invoering van BOR naar voren gekomen dat december in de ogen van veel wegbeheerders een minder gelukkige maand is om een nieuwe verkeersmaatregel door te voeren.

Ten slotte werd met de beslissing tot uitstel van vier maanden ook bereikt dat de voorbereiding van de voorlichtingscampagne en de uit te brengen handleiding meer tijd kregen.

3.7.3. *Eerste signalen voortgang: onderzoek van DTV-consultants*

DTV-consultants hebben in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer in zomer 2000 een schriftelijke enquête uitgevoerd, om de stand van zaken betreffende de voorbereiding van de maatregel VFVR te peilen. In totaal werd aan 519 wegbeheerders (waarvan 90% gemeenten) een schriftelijke enquête opgestuurd. Uiteindelijk hebben 299 wegbeheerders (waarvan 96% gemeenten) de enquête geretourneerd. Dit betekent een respons van 58%. *Tabel 3.2* geeft een overzicht van de enquêteresultaten.

Vraag	Resultaten (N=299)
<i>Voorrang geregeld op verkeersaders?</i>	36% Op alle kruispunten voorrang geregeld 41% Voor 1 mei 2001 klaar 6% Niet voor 1 mei 2001 klaar 17% Nog niet bezig Totaal 100%
<i>Zijn potentiële conflictpunten in verblijfsgebieden aangepast ten behoeve van VFVR</i>	3% In alle gebieden maatregelen getroffen 46% Voor 1 mei 2001 klaar 14% Niet voor 1 mei 2001 klaar 33% Nog niet mee bezig 3% Anders Totaal 100%
<i>Informatiebehoefte</i>	56% Juridische aspecten 80% Praktijkvoorbeelden 100% Keuzecriteria 63% Inrichting, bebording, markering 61% Communicatiemiddel richting burgers (Onafhankelijke percentages niet sommerend tot 100%)
<i>Problemen verwacht bij invoering VFVR?</i>	63% Nee 37% Ja Totaal 100%
<i>Externe deskundigheid inschakelen?</i>	67% Nee 33% Ja Totaal 100%

Tabel 3.2. *Overzicht van de resultaten van de studie van DTV-consultants (Bron: Van Bremen & Van de Nadort, 2000).*

Aan de 22% respondenten die verklaarde voor 1 mei 2001 niet klaar te zijn met VFVR of nog niet bezig te zijn met het regelen van voorrang op verkeersaders, werd gevraagd wat de achterliggende reden daarvoor was. De meest genoemde antwoorden waren: andere prioriteiten op de afdeling (11%), onvoldoende tijd/capaciteit (19%), categoriseringsplan nog niet vastgesteld (9%), combinatie van onvoldoende tijd/geld/capaciteit (6%) en onvoldoende tijd/capaciteit en het ontbreken van een categoriseringsplan (9%).

3.7.4. *Nieuwe handleiding 'Voorrang Fietsers van Rechts en Voorrang op Verkeersaders' in september 2000*

De Handleiding Uitvoering Startprogramma Duurzaam Veilig werd in 1998 op de markt gebracht. Die handleiding bevatte over alle maatregelen in het Startprogramma Duurzaam Veilig criteria, aandachtspunten en aanbevelingen ten aanzien van uitvoering. In het geval van BOR bleek deze handleiding niet voldoende duidelijk voor alle wegbeheerders en werd er naar aanleiding van een inventarisatie van vragen onder wegbeheerders in de loop van 1999 aan een nieuwe handleiding over BOR gewerkt.

In maart 2000 werd een CROW-werkgroep VFVR opgezet, om een tweede handleiding te produceren over VFVR. Ook nu waren er signalen van de wegbeheerders waaruit bleek dat de eerste handleiding onvoldoende houvast bood.

Evenals bij BOR werd door de werkgroep in betrekkelijk korte tijd een handleiding geproduceerd die in september 2000 op de markt werd gebracht.

Evenals bij BOR werd in de tweede handleiding meer moeite gedaan om het beslissingsproces inzake uitvoering van VFVR te systematiseren en dat beslissingsproces te formaliseren in een beslisschema. Evenals bij BOR kenmerkte zich de tweede handleiding VFVR door een groter aantal praktijkvoorbeelden (foto's, tekeningen).

3.8. Conclusies in het licht van de onderzoeksvragen

Terugkijkend op het totale proces van besluitvorming over VFVR concluderen we dat de maatregel lange tijd noch politiek noch bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat 'belangrijk' werd gevonden. De maatregel werd en wordt ook nu niet gezien als een verkeersveiligheidsmaatregel. Door aanhoudende pogingen van belangenorganisaties, om de maatregel toch op de politieke agenda te krijgen, is uiteindelijk vanuit de politiek het signaal gekomen voor het Ministerie om toch ernst te maken met de maatregel.

De gezamenlijke convenantpartners kozen er in 1995 voor de maatregel een plaats te geven in het DV-pakket. Er waren twee belangrijke motieven daarvoor. Ten eerste hadden rijksoverheid en lagere overheden uit de stuk gelopen onderhandelingen over BOR eerder dat jaar geleerd dat overeenstemming over een nieuwe maatregel beter bereikt kon worden door de onderhandelingen te verbreden over een totaalpakket van maatregelen waarover nadere afspraken te maken zouden zijn. Ten tweede, leek het voor zowel veilige invoering als acceptatie bij uitvoerende partijen van belang om de maatregel stevig te verankeren in het DV-beleid. Door de invoeringscondities van de maatregel gelijk te stellen aan belangrijke DV-maatregelen zoals uitbreiding van 30 km/uur-gebieden en regeling van voorrang op alle kruispunten buiten verkeersluwe gebieden, werd het ijzer gesmeed terwijl het vuur heet was.

De opname van de maatregel binnen het raamwerk van Duurzaam Veilig en de koppeling van de maatregelen als uitbreiding van 30 km/uur-gebieden en regeling van voorrang op alle kruispunten buiten verkeersluwe gebieden, hebben in feite de acceptatie van de maatregel mogelijk gemaakt.

Voortgang van het proces

- Welke beslismomenten zijn in het proces van VFVR te onderscheiden?

Evenals bij BOR is de besluitvorming inzake de maatregel VFVR terug te brengen tot zeven belangrijke keuzemomenten:

1. beslissing over (landelijke) invoering van de maatregel;
2. beslissing over wettelijke en andere voorwaarden van de maatregel;
3. beslissing om maatregel deel te laten worden van DV;
4. beslissing over termijn van invoering;
5. beslissing over ondersteunende subsidieregeling;
6. diverse besluiten in termen van flankerend beleid, o.a. over inhoud en uitbrengen van handleiding;
7. besluitvorming over invoeringsdatum.

Beslissing 1 werd met name ingezet vanuit de politiek, die op haar beurt beïnvloed werd door lobby van de belangenorganisatie ENFB. Relatief ideële overwegingen waren de belangrijkste motieven voor de politiek en de ENFB. Uit wetenschappelijk onderzoek viel niet af te leiden dat de maatregel mogelijk winst zou opleveren in termen van veiligheid, mobiliteit of comfort. Uit het totaal aan onderzoek viel hoogstens op te maken dat invoering van VFVR veilig zou kunnen gebeuren, mits aan bepaalde condities zou worden voldaan. Een belangenorganisatie zoals de ENFB heeft jarenlang gelobbyd bij de politiek voor de maatregel, maar de ENFB beroept zich daarbij niet op een feitelijke opiniepeiling onder Nederlandse fietsers.

Bij de keuzemomenten 2 t/m 7 werden de beslissingen genomen door de gezamenlijke convenantpartners. De beslissing inzake de voorwaarden van de maatregel (30 km/uur-gebieden en regeling voorrang op kruispunten buiten verkeersluwe gebieden) kon rechtstreeks worden afgeleid en gebaseerd op de in de jaren tachtig verschenen onderzoeksgegevens en expertadvisering.

Hoewel VFVR in de tot dan toe verschenen publicaties over DV niet genoemd is als een verkeersveiligheidsmaatregel, lag de beslissing om de maatregel VFVR op te nemen in DV om verscheidene redenen voor de hand.

Inhoud

- Was er voldoende deugdelijke informatie om tot invoering van de maatregel VFVR te besluiten?

Vanuit de politiek werd om ideële redenen besloten om de maatregel weer op de agenda van de Minister te plaatsen. De enige werkelijk praktische reden was de zo lang verwachte harmonisatie van het akkoord van Wenen. De vraag of uitvoering van de maatregel veilig kon gebeuren is op basis van het onderzoek zeker bevestigend te beantwoorden.

- Zijn belangen van fietsers, verschillende groepen bromfietsers en automobilisten geïnventariseerd?

De hoofdbelangen van de verschillende groepen weggebruikers waren bij de beslissers bekend. Zwart-wit gesteld wordt de situatie zo ingericht dat de maatregel niet van toepassing is op kruispunten waar dit gevaarlijk zou kunnen zijn. Op kruispunten in verkeersluwe verblijfsgebieden is de maatregel wel van toepassing. Zelfs al zou de maatregel daar niet gevolgd worden door alle partijen, dan nog is te verwachten dat situaties door informele voorrang ook gunstig aflopen. Met name voor de bromfietsers geldt een specifiek voordeel van invoering van VFVR: voor bromfietsers en auto's op dezelfde weg is met invoering van VFVR de voorrang in alle situaties in principe gelijk.

Door de Minister is zelf in het overleg met de Kamer aangegeven dat de maatregel niet in de eerste plaats gezien moet worden als verkeersveiligheidsmaatregel, maar als een maatregel die het fietsen kan stimuleren.

- Hoe zijn de belangen van fietsers, verschillende groepen bromfietsers en automobilisten gewogen?

In de besluitvorming over VFVR werd door de overheid, c.q. de convenantpartners, tot 1999 geen of weinig moeite gedaan opinies en gedrags-

problemen bij weggebruikers met deze maatregelen verder in kaart te brengen. In de jaren 1995-1999 is door de overheid geen onderzoek hiernaar gedaan. Pas in 2000, het jaar waarin de voorlichtingscampagne over VFVR voorbereid moest worden, is een onderzoek onder weggebruikers gedaan om de meningen over de nieuwe maatregel te peilen.

- Hoe is omgegaan met onzekerheden, blokkades en belangentegenstellingen?

Evenals bij BOR was er bij VFVR geen sprake van een groep van meerdere organisaties die sterk verzet boden tegen de maatregel, of die de aanpak van de maatregel sterk hebben bekritiseerd. Bij BOR stelde met name de ANWB zich kritisch op ten aanzien van de manier waarop de maatregel werd ingevoerd, maar vond daarin weinig steun bij andere organisaties op het terrein van verkeer en verkeersveiligheid. Wat betreft de maatregel VFVR heeft de KNAC zich als enige verkeersorganisatie formeel tegen de maatregel gekeerd.

Openheid van het proces

- Op welke wijze werden experts en belangenorganisaties betrokken bij de besluitvorming over VFVR? Hoe is omgegaan met kritiek van belangenorganisaties op de aanpak van VFVR?

Evenals bij BOR stond het Ministerie, c.q. de convenantpartners, relatief open voor verschillende signalen omtrent de gewenste aanpak van de maatregel. Via de regionodes DV, consultatie van VNG, IPO en Unie van Waterschappen met achterban en via de verschillende aan de DV-organisatie lateraal verbonden overlegorganen, waarin diverse belangenorganisaties participeerden, werden de wensen ten aanzien van de maatregel geïnventariseerd. De feitelijke besluitvorming over VFVR was evenals bij BOR een interne aangelegenheid in het DV-project, waarbij de diverse belangenorganisaties aan de zijlijn stonden.

Rechtvaardigheidskwesties

Is de verdeling van voor- en nadelen over weggebruikers rechtvaardig?

De ratificatie van het akkoord van Wenen is een voordeel dat geheel buiten het veld van de weggebruikers ligt. In termen van verkeersonveiligheid lijkt er voor fietsers en automobilisten geen direct voordeel van de maatregel te zijn.

De juridische positie van fietsers ten opzichte van automobilisten is met de maatregel verder versterkt. Verder lijkt ook de status van de fietser verbeterd, ofschoon dit wel een zeer ideëel voordeel is.

Ten slotte verleent de invoering van de maatregel VFVR wellicht grotere helderheid aan BOR, omdat met VFVR bromfietsers en automobilisten in de praktijk onder hetzelfde voorrrangsregiem vallen.

Al met al lijken er geen grote voor- of nadelen in het geding met deze maatregel.

Is de stem/mening van het publiek (via publiekspelingen, belangenorganisaties) op redelijke wijze ingebracht in het proces van besluitvorming?

Met name de ENFB, maar ook andere belangenorganisaties hadden zich namens de fietsers ingezet voor invoering van VFVR. De volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer zetten het signaal op groen voor de

maatregel. De pleitbezorging voor de maatregel was over het algemeen sterk ideologisch gekleurd. De Minister zelf verklaarde formeel dat het eigenlijk niet gaat om een veiligheidsmaatregel. Met name de KNAC en in mindere mate de ANWB leverden enig verzet tegen de maatregel.

Publiekspeilingen hebben bij de beslissers geen rol gespeeld. Overigens laten de publiekspeilingen die in begin 2000 zijn uitgevoerd, zien dat onder ondervraagde automobilisten een meerderheid geen voorstander van de maatregel is.

Rechtvaardigheid richting uitvoerders

Evenals bij BOR is bij VFVR het criterium weglengte gehanteerd als eenvoudig en universeel verdelingsprincipe dat snel en zonder veel extra werk van wegbeheerders en convenantpartners kan worden uitgevoerd. Volgens een aantal beslissers geldt: hoe eenvoudiger en universeler de regeling, des te meer geld aangewend kan worden voor de maatregel zelf (in plaats van administratief voorwerk en controle).

Zoals in het voorgaande hoofdstuk al was aangegeven, is de subsidieregeling voor de fietser/bromfietsermaatregelen in globale zin wel als rechtvaardig te beschouwen, zowel in procedureel als in verdelend opzicht. De klachten van de wegbeheerders die bij de convenantpartners zelf waren binnengekomen, betroffen voornamelijk de subsidieregeling voor de inrichting van de 30- respectievelijk 60 km/uur-gebieden en niet zozeer de subsidieregeling BOR/VFVR. Een telefonische enquête onder verkeersveiligheidscoördinatoren geeft echter aan dat in de beleving van een (aanzienlijk) deel van de verkeersveiligheidscoördinatoren de subsidieregeling niet redelijk is geweest.

4. Stellingenonderzoek Bromfiets op de Rijbaan

4.1. Inleiding

Aan de hand van de eerste interviewronde en de dossierstudie is een aantal stellingen over het besluitvormingsproces BOR geformuleerd, teneinde beslissers in een tweede interviewronde te prikkelen tot een meer kritische waardering van de besluitvorming. Er werd gebruik gemaakt van twee typen stellingen:

- a. stellingen die feitelijke reconstructie beschreven;
- b. stellingen die suggesties bevatten ter verbetering van afwegingsprocessen.

De stellingen type a. waren bedoeld, om na te gaan of een beeld van de realiteit van de gevoerde besluitvormingsprocessen kon worden geschetst dat (deels of geheel) overeenkomt met de percepties en meningen van ondervraagden. Op deze manier werd in het onderzoek geverifieerd of er overeenstemming bestaat tussen betrokkenen over hoe de besluitvorming in de praktijk totstandgekomen is. De stellingen werden aan alle ondervraagden voorgelegd, zodat nagegaan kan worden in welke mate er consensus bij de ondervraagden aanwezig is over hypothesen en stellingen. De stellingen die suggesties bevatten voor verbetering van besluitvormingsprocessen waren bedoeld om reacties uit te lokken over de mate waarin beslissers verandering wenselijk en praktisch haalbaar achten.

4.2. Uitkomsten van het stellingenonderzoek BOR

In *Tabel 4.1.* hebben we de stellingen geordend aan de hand van de theoretische criteria. De stellingen moeten beschouwd worden als een *onderzoeksinstrument*, een hulpmiddel om beslissers in een tweede interviewronde te prikkelen tot een meer kritisch en subjectieve waardering van belangrijke keuzemomenten in het besluitvormingsproces. In de theoretische inleiding zijn vier basisaspecten (of basisprincipes) voor besluitvormingsprocessen onderscheiden: inhoud, voortgang, openheid, belangenbehoud. Er werd naar gestreefd om per aspect minimaal één relevante stelling te benoemen. Bij de formulering van de stellingen is uiteraard enige dichterlijke vrijheid gebruikt. De inhoudelijke reacties op de stellingen zijn in *Bijlage 5* letterlijk weergegeven.

Een aantal stellingen heeft betrekking op de mate waarin problemen en belangen door beslissers zijn geïnventariseerd, geobjectiveerd en afgewogen. Deze stellingen betreffen met name de *Inhoudelijke component* van het besluitvormingsproces.

Een deel van de stellingen heeft te maken met participatie van partijen in het proces en met verdeling van middelen. Deze stellingen zijn ondergebracht bij de categorie *Openheid en rechtvaardigheid*. Enkele stellingen hebben rechtstreeks te maken met de planning van het proces en het tijdig aanbieden van informatie. Deze stellingen zijn gerangschikt onder *Voortgang*. Ten slotte is ook een stelling geformuleerd over de het

spanningsveld tussen eigen belangen en gezamenlijke belangen en de mate waarin eigen belangen van partijen gewaarborgd zijn (*Veiligheid*).

Onderstaand beschrijven we de rode draad in de reacties en geven we aan waar punten van consensus en verdeeldheid tussen samenwerkende partijen aanwezig zijn. Een algemeen commentaar op de stellingen, verwoord door meerdere ondervraagden: waar in de stellingen gesproken wordt over overheid, zou beter gesproken kunnen worden over de gezamenlijke convenantpartners. De besluitvorming heeft zich voor bijna honderd procent afgespeeld binnen het samenwerkingsproces rondom het Startprogramma Duurzaam Veilig. Waar in de stellingen gesproken wordt over gemeenten, zou gesproken moeten worden over wegbeheerders.

Inhoudelijke component: inventarisatie van problemen en belangen
Verschillende stellingen hebben betrekking op de vraag in welke mate beslissers besluitvorming moeten laten voorafgaan door een inventarisatie van praktische problemen en belangen bij de actoren, in dit geval wegbeheerders die te maken krijgen met uitvoering en gevolgen van een maatregel (stellingen 1 en 2).

De beslissers vanuit verschillende bestuurslagen vonden in principe een ruime inventarisatie van problemen en belangen bij acht à tien gemeenten een goede aanbeveling. Hier werd feitelijk al naar gestreefd bij de opzet van het proefexperiment rondom BOR. In feite werden toen al ongeveer acht gemeenten benaderd voor medewerking. Alle ondervraagden plaatsten vraagtekens bij de praktische haalbaarheid van de suggestie. De praktische haalbaarheid zou stuiten op twee obstakels: wegbeheerders hebben weinig tijd om te participeren in dergelijke experimenten en de wettelijke en financiële randvoorwaarden voor dergelijke experimenten zouden beter geregeld moeten worden.

Er was wel verdeeldheid onder beslissers over de mate, waarin beslissers van de centrale overheid rekening willen of kunnen houden met de bestuurlijk-ambtelijke processen die bij de lagere overheden aan de orde zijn bij het in-/uitvoeren van verkeersmaatregelen. Volgens vertegenwoordigers van de lagere overheden werd, tijdens de besluitvorming over het flankerend beleid voor de maatregel, informatie over belangrijke aspecten van de maatregel bijzonder laat aangeboden aan verantwoordelijke wegbeheerders. Ook was de planning van de uitvoering van de maatregel niet goed verlopen (hierover meer bij conclusies van latere stellingen). De vertegenwoordigers van de centrale overheid konden zich deze kritische waardering wel enigszins voorstellen, maar namen die niet zonder meer over.

Inhoudelijke component: weging van belangen

Enkele stellingen impliceren dat de weging van informatie en belangen dient te geschieden door toetsing aan DV-principes. Hierover werd verschillend gedacht door vertegenwoordigers binnen een en dezelfde bestuurslaag. Terwijl één van de vertegenwoordigers van de centrale overheid stelde dat toetsing aan de hand van DV-principes juist is en in feite voor BOR ook geschied was, merkte een andere vertegenwoordiger op dat Duurzaam Veilig in feite een ontwikkelingsproces doormaakt. In dat licht beschouwd was volgens deze ondervraagde het canoniseren van DV-ideeën zeker niet de beste weg.

Bij de suggestie een brede projectgroep in het leven te roepen die een brede opdracht krijgt om de ontwikkeling, voorbereiding, in- en uitvoering van een nieuwe maatregel te begeleiden werd door vertegenwoordigers van de centrale overheid opnieuw de haalbaarheid ter discussie gesteld. De manier waarop in het Ministerie van Verkeer en Waterstaat allocatie van deskundigheid en financiële middelen is georganiseerd, laat niet toe om bijvoorbeeld voor één maatregel een continu opererend projectbureau op te richten waarin alle kennis en expertise is ondergebracht.

Openheid van het proces

Eén stelling had specifiek betrekking op de *openheid van het proces*. De stelling impliceerde dat de discussie over de invoeringsvoorwaarden rondom BOR mogelijk te vroeg was gesloten. Het advies omtrent de wettelijke voorwaarden inzake BOR werd niet overgenomen door de convenantpartners. Als enige van de participerende organisaties in de CROW-werkgroep heeft de ANWB geprobeerd om de discussie over deze voorwaarden op gang te houden. In de beantwoording van deze stelling was er grote overeenstemming tussen de vertegenwoordigers van de convenantpartners. Verschillende ondervraagden onderschreven dat een verdere discussie over de invoeringsvoorwaarden van BOR geen enkel zicht bood op een nieuwe uitkomst. Immers, de argumenten van CROW-werkgroep ANWB en convenantpartners waren al in vooroverleg uitgewisseld en wederzijds bekend. Er werd waarschijnlijk terecht ingeschat dat verdere discussie enkel zou leiden tot verdere polarisering van reeds bekend zijnde standpunten. Bovendien zou verdere discussie het risico met zich meebrengen dat een deel van de besluitvorming in het politieke traject zou belanden, waarbij de uitkomst onvoorspelbaar zou zijn. Kortom, volgens de ondervraagden was onvoldoende duidelijk wat de meerwaarde van verdere discussie zou kunnen zijn geweest als uitwisseling van argumenten en inname van standpunten eigenlijk al heeft plaatsgevonden.

Uit de antwoorden van ondervraagden blijkt een pragmatische, op resultaat gerichte instelling ten aanzien van de openheid die in een proces moet worden gehanteerd. De CROW-werkgroep bracht een advies in dat tot op het hoogste niveau - Minister en adviserende ambtenaren - werd beschouwd en doorgesproken. Na weging van alle informatie werd een door alle convenantpartners ondersteund besluit genomen en werd verdere discussie hierover vanuit de convenantpartners niet meer geëntameerd.

Verdelende rechtvaardigheid

De stelling over de subsidieregeling (de meest eenvoudige en praktisch haalbare in plaats van de meest zorgvuldige en rechtvaardige) ontlokte reacties die niet geheel overeenstemden, maar ook niet zo duidelijk tegenstrijdig waren. Alle ondervraagden waren het erover eens dat de gehanteerde subsidieregeling een redelijk eenvoudige regeling was, die zowel voor de centrale als de lagere overheden weinig administratieve investeringen met zich meebracht.

Aspect van besluitvormingsproces	Stelling
<p>Inhoud</p> <p>Inventarisatie van problemen/belangen</p>	<p><i>Evaluerende stelling 1 (ideaalbeeld: doen of niet doen?):</i> <i>De convenantpartners moeten inzicht in mogelijke invoeringsproblemen bij een maatregel eerder inzichtelijk maken door bijvoorbeeld een aantal wegbeheerders, acht à tien, uit te nodigen voor het maken van een blauwdruk voor invoering van de maatregel in de eigen gemeente.</i></p> <p><i>Evaluerende stelling 2 (feitelijk beeld: waar of niet waar?):</i> <i>Als maatregelen op hoog politiek (VFVR) of bestuurlijk niveau (BOR) geaccepteerd worden, is de overheid niet geneigd deze maatregelen door verdergaand onderzoek als het ware te 'problematiseren'. De overheid zal niet uit zichzelf op zoek gaan naar mogelijke knelpunten en problemen bij de invoering van eenvoudig geachte maatregelen. Kennis hierover zou echter wel van belang kunnen zijn om draagvlak onder wegbeheerders en het publiek te vergroten.</i></p> <p><i>Evaluerende stelling 4 (feitelijk beeld: waar of niet waar?):</i> <i>De visie dat de overheid de 'grootste gemene deler' moet bewaken staat op gespannen voet met de visie dat de overheid een zorgvuldige afweging moet maken van alle mogelijke facetten van een maatregel. Vanuit de eerste visie geredeneerd, is het niet noodzakelijk of gewenst een precieze optelsom te maken van mogelijke, klein geachte nadelen van de maatregel in termen van gedragsaanpassing, hinder, rijcomfort, ongemak bij deelgroepen weggebruikers, indien een maatregel een grote besparing van mensenlevens en ernstige ongevallen lijkt op te leveren</i></p> <p><i>Evaluerende stelling 5 (ideaalbeeld: doen of niet doen?):</i> <i>De overheid moet expertgroepen, die een nieuwe maatregel voorbereiden, een zo breed mogelijke opdracht meegeven, waarin communicatieve, gedragsaspecten, toetsing aan DV-principes en bestuurskundige aspecten, evenzo aan de orde komen als puur verkeerskundige aspecten. Dit houdt in dat een breed samengesteld multi-disciplinair team opgesteld moet worden om de maatregel voor te bereiden.</i></p>
<p>Inhoud</p> <p>Objectivering/weging problemen/belangen</p>	<p><i>Evaluerende stelling 3 (ideaalbeeld: doen of niet doen?):</i> <i>In de toekomst zal een expertgroep die aanbevelingen moet geven over de invoering van een maatregel, zich niet moeten beperken tot verkeerskundige en wettelijke aanbevelingen richting Ministerie en wegbeheerder, maar zal de maatregel ook moeten toetsen aan uitgangspunten van DV-beleid en/of aan uitgangspunten van effectieve communicatie dan wel een (theoretische) aanzet hiervoor moeten geven.</i></p> <p><i>Evaluerende stelling 7 (ideaalbeeld: doen of niet doen):</i> <i>Maatregelen die onderdeel uitmaken van DV, moeten in principe ook aan DV-principes getoetst worden. Daarom was er veel voor te zeggen geweest om de opname van de maatregel BOR in het DV-pakket te combineren met een diepergaande theoretische bezinning op de plaats van de bromfiets in het verkeer, gebaseerd op of geïnspireerd door bestaande of nieuw te formuleren DV-principes. Het verdient alsnog aanbeveling om eens een dergelijke theoretische exercitie te ondernemen hetzij voor de brom- en snorfietsers, hetzij voor de totale categorie van diverse betrekkelijk kleine groepen verkeersdeelnemers, waarvoor nog geen aparte plaats in (Duurzaam Veilig) beleid is toegekend (oudere bromfietsers, jonge bromfietsers, skaters).</i></p>
<p>Openheid en rechtvaardigheid</p>	<p><i>Evaluerende stelling 6 (feitelijk beeld: waar of niet waar?):</i> <i>Duidelijk is dat de resultaten van de praktijkproef en de evaluatie daarvan door verkeerseexperts dermate overtuigend werden geacht door beleidsvoorbereiders dat men de snelle doorvoering van deze maatregel niet op het spel wilde zetten door een politiek-bestuurlijk complicerende factor als verhoging van de snelheidslimiet voor bromfietsers. Het Ministerie heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid een (open) politieke discussie over de voorwaarden van invoering van de maatregel te voeren, die mogelijk tot een verandering in denken over dit onderwerp had kunnen leiden. Voor een dergelijke discussie was wellicht wel tijd en gelegenheid geweest en de risicograad van de discussie voor het doorgaan van de maatregel had gemakkelijk beperkt kunnen worden.</i></p> <p><i>Evaluerende stelling 9 (feitelijk beeld: waar of niet waar):</i> <i>Er is gekozen voor de meest eenvoudige en financieel beheersbare subsidieregeling in plaats van de meest rechtvaardige of zorgvuldige, die behalve kilometer weglengte ook andere kenmerken in beschouwing genomen zou hebben zoals lengte van fietspad.</i></p>

Aspect van besluitvormingsproces	Stelling
Voortgang en slagvaardigheid	<p><i>Evaluerende stelling 8 (feitelijk beeld; waar of niet waar?): Ironisch genoeg heeft misschien juist het verwachte gemak van invoering wellicht mede eraan bijgedragen dat de planning van het invoeringstraject op het einde toch nog onzeker en rommelig, althans in de perceptie van de wegbeheerders, is verlopen.</i></p> <p><i>Evaluerende stelling 10 (feitelijk beeld; waar of niet waar): De mogelijkheid om informatie over de uitvoering van BOR snel op de markt te zetten (met name ten einde vroegtijdig reacties te kunnen ontvangen) is door het Ministerie/-convenantpartners onvoldoende benut.</i></p>
Belangenbehoud	<p><i>Evaluerende stelling 11 (ideaalbeeld; doen of niet doen): Er moet zoveel mogelijk gestreefd worden naar een gezamenlijke communicatiestrategie van de convenantpartners richting wegbeheerders, ook en met name in die omstandigheden waarbij convenantpartners met elkaar van mening verschillen over gewenste planning of prioriteiten. Hiertegenover staat de visie dat de convenantpartners vanuit hun eigen verantwoordelijkheid hun achterban zo goed en zo snel mogelijk moeten informeren.</i></p>

Tabel 4.1. *Stellingen ten aanzien van besluitvorming BOR in het licht van procescriteria inhoud, openheid, voortgang en belangenbehoud.*

De bijpassende nuanceringsen verschilden m.b.t. de waardering van de keuze. Terwijl enkele ondervraagden meenden dat een eenvoudige subsidieregeling zeer wenselijk was, omdat een betrekkelijk laag bedrag moest worden verdeeld (60 miljoen), lieten andere ondervraagden weten dat niet de hoogte van het subsidiebedrag op zich, maar datgene wat men wil bereiken met de subsidie doorslaggevend zou moeten zijn. Hier spelen dus pragmatische (weinig geld te verdelen, dus niet moeilijk doen) en idealistische (wat willen we nu eigenlijk met deze subsidie bereiken) motieven, die niet noodzakelijkerwijs tegenstrijdig zijn.

Voortgang van het proces

Twee stellingen hadden betrekking op de voortgang van het proces:

- de tijdsplanning van het proces;
- tijdige informatievoorziening.

Ten aanzien van de tijdsplanning waren de convenantpartners het eens dat de planning vertraging had opgelopen, maar er was wel een verschil in de waardering van de feiten. De vertegenwoordigers van de centrale overheid benadrukten dat, ondanks vertraging in de planning, de beslissing over doorvoering van de maatregel volgde uit de oorspronkelijke afspraken die al in het Startconvenant Duurzaam Veilig waren vastgelegd. De vertegenwoordigers van lagere overheden benadrukten het feit dat, toen de oorspronkelijke planning niet gehaald werd, de Minister van Verkeer en Waterstaat eigenmachtig, zonder overleg met de convenantpartners, een beslissing nam over de invoeringsdatum van de maatregel. De vertegenwoordigers van de centrale overheid stelden zich dus wat formeler op en beriepen zich op feitelijke afspraken in het Startconvenant (invoering maatregel uiterlijk december 1999 en minimaal drie maanden tijd tussen officiële bekendmaking van de maatregel en wettelijke invoering van de maatregel). Volgens de ondervraagden bij de centrale overheid zijn deze afspraken in strikt formele zin nagekomen.

De vertegenwoordigers van de overige convenantpartners meenden dat de eenzijdig genomen eindbeslissing van de Minister een procedurefout was, die inging tegen afspraken in het convenant over de aard van de onderlinge samenwerking. Deze ondervraagden benadrukten dat de convenantpartners IPO, VNG en Unie van Waterschappen op z'n minst van te voren gekend hadden moeten worden in een dergelijke belangrijke eindbeslissing. Het is duidelijk dat over dit onderwerp de communicatie tussen convenantpartners onderling (met name tussen rijksoverheid enerzijds en VNG, IPO, UvW anderzijds) niet helder genoeg verlopen. Wellicht had ook de communicatie binnen verschillende clubs in het Ministerie zelf beter had moeten verlopen. Betere communicatie over de voortgang van het proces had misschien niet kunnen voorkomen dat de convenantpartners een feitelijk meningsverschil hadden over de meest gewenste voortgang, maar had de kans verkleind dat dit meningsverschil de psychologische proporties van een miniconflict aannam (met de nodige beschuldigingen over en weer van overtreden van afspraken en afbreuk doen aan het proces van samenwerking).

Ook ten aanzien van de tijdige informatievoorziening verschilden vertegenwoordigers van centrale overheid en lagere overheden in de waardering van de feiten. De vertegenwoordigers van de centrale overheid legden de nadruk op de informatie die inderdaad al in een vroeg stadium aangeboden werd (handleidingen, oprichting Infopunt) en die ook voldoende zou zijn om de maatregel voor te bereiden. De vertegenwoordigers van de lagere overheden wezen erop dat met name de informatie over de formele regelgeving en procedures en de doelen en onderwerpen van de publieks-campagne bijzonder laat aan wegbeheerders werden doorgegeven.

De kwestie lijkt niet alleen te gaan over de vraag wanneer bepaalde informatie beschikbaar moet zijn, maar ook over de meer fundamentele vraag welke informatie door de gezamenlijke convenantpartners nu wel of niet aangeleverd moet worden. De centrale overheid redeneert dat wegbeheerders op basis van de geleverde informatie goed in staat waren om de maatregel tijdig voor te bereiden. Bij vertegenwoordigers van de koepelorganisaties wordt dit althans ten dele in twijfel getrokken. In feite wordt dus door de convenantpartners verschillend gedacht over wat wanneer moet worden ondernemen in het kader van flankerend beleid. Gezien de kennisfunctie van de centrale overheid lijkt het belangrijk dat de convenantpartners hun ideeën over het (tijdig) aanbieden van de juiste kennis en informatie eens goed naast elkaar leggen, om te bezien waar nu de wederzijdse verwachtingen wel of niet met elkaar stroken.

Belangenbehoud van partijen

De convenantpartners waren het eens dat een gezamenlijke communicatiestrategie de voorkeur verdient. Volgens de ondervraagden is ook sprake geweest van gezamenlijkheid bij de besluitvorming en communicatie over BOR behalve in de 'staart' van het proces toen de meningen over wenselijke invoeringsdatum uiteenliepen en de convenantpartners VNG, IPO en VNG zich uiteindelijk niet konden vinden in de keuze van de Minister om BOR per 15 december 1999 in te voeren.

Op dat moment zagen de koepelorganisaties dat hun centrale belang in het geding was, namelijk de belangenbehartiging van de achterban, en lieten ze dit centrale belang zwaarder laten wegen dan strikte navolging van de letter van het convenant.

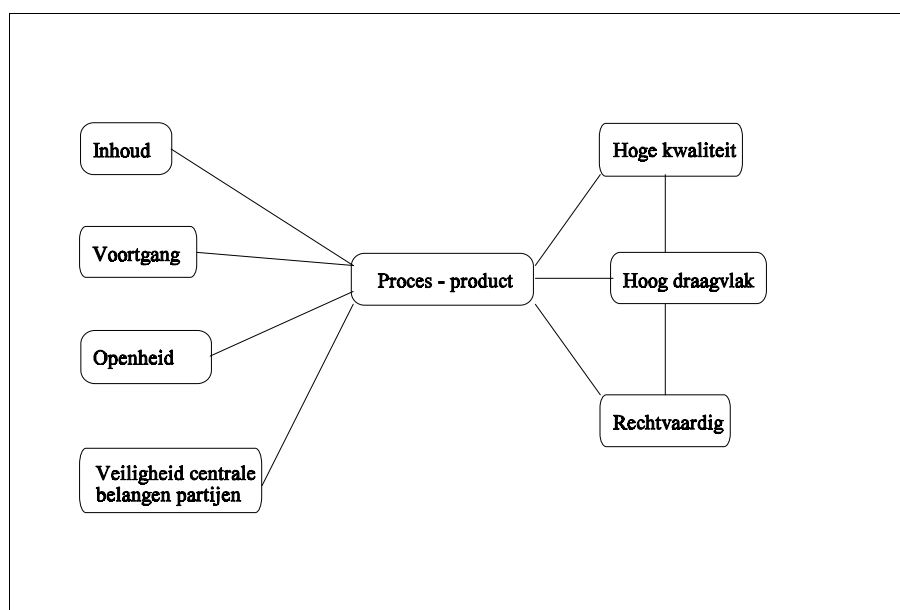
5. Discussie en conclusies

5.1. Inleiding

In dit onderzoek stond de vraag centraal hoe beslissers rekening kunnen of willen houden met bestuurlijk en publiek draagvlak voor een verkeersveiligheidsmaatregel. Deze vraag werd bestudeerd aan de hand van twee cases: de maatregel Bromfiets op de Rijbaan die per 1 december 1999 is ingevoerd en de maatregel Voorrang voor Fietzers van Rechts die per 1 mei 2001 is ingevoerd.

In het theoretisch kader van de studie wordt draagvlak gezien als resultante van een samenwerkingsproces tussen besluitvormers. Hierbij bepalen inhoudelijke afwegingen, voortgang in het proces en openheid tussen en belangenbehoud van deelnemende partijen in het proces of het draagvlak voor de uitkomsten van het proces toe- of afneemt (*Afbeelding 5.1.*). Het draagvlak voor het samenwerkingsproces en specifieke onderdelen daarvan, zoals uit te voeren maatregelen, wordt in stand gehouden door beslissingen die:

- inhoudelijk deugen;
- de voortgang van gebeurtenissen bevorderen;
- de openheid tussen partijen niet aantasten;
- de centrale belangen van partijen niet aantasten.



Afbeelding 5.1. Schematische weergave van theoretisch raamwerk

In § 5.2 stellen we ons als doel om aan de hand van de procescriteria - inhoud, voortgang, openheid en belangenbehoud - te bepalen welke rol draagvlakoverwegingen hebben gespeeld bij verschillende beslissingen. Belangrijk is dan telkens de afweging in welke mate de besluitvorming succesvol is geweest. Het succes is enerzijds af te meten aan de criteria

inhoud, voortgang, openheid, belangenbehoud en anderzijds aan informatie over uitvoering van de maatregel in de praktijk.

In § 5.3 behandelen we opnieuw beide cases, maar nu met het doel specifieke aanbevelingen te geven over het omgaan met bestuurlijk en publiek draagvlak.

In § 5.4 verschuift onze aandacht naar de mogelijke kenmerken van beide cases die wellicht generaliseerbaar zijn naar toekomstige situaties van besluitvorming. De vraag is dan of een bepaalde problematiek bij de cases BOR en VFVR ook bij de opzet en planning van andere verkeersveiligheidsmaatregelen te verwachten is. Vervolgens wordt in een discussie nagegaan wat mogelijke oplossingsrichtingen zouden zijn voor de geconstateerde problematiek.

5.2. De criteria van succesvolle besluitvorming

Inhoud: belangenafweging en de rol van draagvlakoverwegingen

Met name wat betreft de maatregel BOR en in mindere mate voor de maatregel VFVR was de belangenafweging dermate duidelijk en overtuigend dat de keuze voor invoering van de maatregel goed te beargumenteren was (BOR), of althans praktisch en ideëel te verdedigen was (VFVR).

In de case BOR werd het overkoepelend veiligheidsbelang van de maatregel op overtuigende wijze in de praktijk aangetoond. Door de beslissers werd dit veiligheidsbelang gesteld boven (ideële) belangen van een specifieke groep weggebruikers, bijvoorbeeld het psychologisch rijcomfort van oudere bromfietzers, of de mogelijke ergernissen van automobilisten de rijbaan te moeten delen met bromfietzers. Met name in het geval van BOR was het voor de beslissers duidelijk dat ze op een hoog bestuurlijk draagvlak voor deze maatregel mochten rekenen.

In het geval van BOR was er sprake van de weging van belangen van verschillende weggebruikers (binnen werkgroep en door convenantpartners) en hebben de beslissers het niet nodig geoordeeld om via een landelijke publiekspeiling deze weging verder te objectiveren. Deze opstelling van beslissers lijkt goed te verdedigen. Een weging van belangen van verschillende weggebruikers via bijvoorbeeld een landelijke ondervraging, lijkt alleen aan te bevelen, wanneer er:

- geen gegevens over feitelijk gedrag voorhanden zijn;
- een concrete aanleiding is;
- sprake is van ingrijpende veranderingen in het verkeerssysteem.

Van geen van deze drie voorwaarden was sprake bij BOR. Daarom was een diepergaande theoretische of empirische weging van belangen ook niet nodig.

In de case VFVR werd de maatregel ingevoerd vanwege sterk ideële belangen (gelijkberechtiging fietsers). Empirische resultaten alsmede uit theorie afgeleide redeneringen leidden tot de conclusie dat invoering van de maatregel veilig zou kunnen gebeuren, mits aan bepaalde voorwaarden werd voldaan. Gezien de positieve status van het fietsen in Nederland was

ook hier de inschatting van beslissers dat deze maatregel op een groot bestuurlijk draagvlak zou mogen rekenen.

Bij beide maatregelen was het grote verwachte bestuurlijke draagvlak (of althans de verwachting dat de maatregelen geen moeilijk te beheersen controverses zouden oproepen) mede aanleiding voor de beslissers om de maatregelen deel te laten uitmaken van het DV-maatregelenpakket. Voor de startfase van Duurzaam Veilig werd gekozen voor een serie maatregelen die weinig tot geen weerstand zouden oproepen.

In het kader van de verschillende regionondes die door de convenantpartners samen met lokale partners (ROV's) werden georganiseerd, werd door de convenantpartners actief gewerkt aan de verwerving van bestuurlijk draagvlak voor de maatregelen in het DV-pakket. Terugkijkend op het proces werd er door beslissers op verschillende momenten in de besluitvorming - bij de voorbereiding en ondertekening van het Startconvenant - een *hoog bestuurlijk draagvlak* voor BOR en VFVR geconstateerd.

Tot zover kunnen we concluderen dat beslissers redelijk actief zijn geweest om draagvlak voor een pakket van maatregelen in den lande te verwerven, en rekening te houden met signalen die uit het land naar voren kwamen. Feit is wel dat bij de besprekingen over het concept-maatregelenpakket praktische uitvoeringsproblemen met een simpel geachte maatregel zoals BOR niet veel aandacht krijgen. De gevoerde discussies in provincie en regio gingen met name over de hoofdlijnen, verantwoordelijkheden en financiering van het maatregelenpakket. Het is duidelijk dat een bestaand bestuurlijk draagvlak geen garantie biedt voor een goed gemotiveerde uitvoering van de maatregel in later jaren.

Hierbij speelt op de achtergrond ook mee dat met name de VNG in feite vanuit een beperkt mandaat moet functioneren binnen het samenwerkingsconvenant. Gezien de omvang van de eigen achterban (meer dan 500 gemeenten) is het voor de VNG moeilijk om unaniem namens alle gemeenten een stem in te brengen. Vanwege dit door feitelijke omstandigheden 'gemankeerde' mandaat is wellicht de druk groot om aanvankelijke voorstellen over maatregelen relatief breed en open neer te zetten. Dit vermindert de kans op aanvankelijk verzet tegen de maatregel zodat het besluitvormingsproces zelf niet wordt vertraagd, maar verplaatst dit verzet naar een later datum wanneer de uitvoering feitelijk aan de orde is (zie ook § 5.2).

Zowel bij BOR als bij VFVR speelden overwegingen over het bestaande *landelijke draagvlak bij de weggebruikers* geen grote rol in de besluitvorming. Bij BOR bleek in de praktijkproef dat weggebruikers zich relatief probleemloos aanpasten aan de nieuwe regeling. Door de expertgroep werd ook niet aanbevolen om het draagvlak voor de maatregel bij het grotere publiek nog eens aandachtig te bestuderen. Tezamen met het grote veiligheidseffect van de maatregel was dit volgens beslissers voldoende reden niet veel aandacht meer te besteden aan het landelijke draagvlak voor de maatregel.

Bij de beslissingen over invoering van BOR en VFVR waren de beslissers uiteraard op de hoogte van de overwegend gunstige (dan wel neutrale) opinies van verkeers- en belangenorganisaties over deze maatregelen. De

maatregel BOR werd door vrijwel alle verkeers- en belangenorganisaties gesteund, waarbij enkel de ANWB zich opstelde als een criticaster van de feitelijke aanpak van deze maatregel. De maatregel VFVR werd door de politiek en door verschillende belangenorganisaties aanbevolen; op één uitzondering na (KNAC) voerde geen enkele organisatie kritisch en actief verzet tegen de invoering van deze maatregel.

Kortom, voor de beslissers in het Ministerie en in het samenwerkingsverband Duurzaam Veilig woog een mogelijk verdeeld landelijk draagvlak bij het publiek veel minder zwaar dan:

- een te verwachten gunstig bestuurlijk draagvlak;
- een overwegend gunstig draagvlak vanuit het verkeersveiligheidsveld en de daarin opererende belangenorganisaties;
- het politiek draagvlak.

Dat is begrijpelijk omdat het ontbreken van politiek, bestuurlijk of professioneel draagvlak reële consequenties kan hebben voor de beslissers. Beslissers kunnen bekritiseerd of afgewezen worden. De vraag die overblijft, is of de stem van het publiek nu wel op voldoende rechtvaardige wijze is ingebracht. Verderop in de discussie komen we hierop terug (bij Rechtvaardigheid richting publiek).

Conclusie:

- Qua inhoudelijke belangenafweging is de besluitvorming inzake BOR en VFVR met succes verlopen. Bij BOR was één praktijkproef met in feite spectaculaire resultaten en geen enkel negatief resultaat aanleiding voor de beslissers om BOR zo snel mogelijk uit te voeren. Bij VFVR was er een serie van onderzoek en nota's die, in totaliteit beschouwd, voldoende vertrouwen bood in de mogelijkheid VFVR veilig in te voeren.
- De (sterke) inhoudelijke argumenten voor beide maatregelen (voor BOR meer dan voor VFVR) waren ook voor wegbeheerders en bestuurders voldoende voor een groot bestuurlijk draagvlak voor beide maatregelen gedurende het verloop van het proces.
- Het bestuurlijke draagvlak voor beide maatregelen biedt op zich geen garantie voor een goed gemotiveerde uitvoering van de maatregel op een later tijdstip.

Voortgang van het proces

Kijken we naar de volgorde van beslissingen in beide cases, dan is er grofweg hetzelfde patroon. Dat is niet zo verbazingwekkend gezien het feit dat beide maatregelen ondergebracht zijn in het DV-traject en vervolgens ook nog gekoppeld in één subsidieregeling.

De primaire beslissing om de maatregel landelijk uit te voeren werd ongeveer vijf tot zes jaar voor feitelijke uitvoering genomen. In het geval van BOR werd de beslissing met name ingegeven door de verwachte grote veiligheidsconsequenties voor verschillende groepen weggebruikers. Bij de maatregel VFVR speelden met name ook ideële en politiek-praktische overwegingen.

Daarna werden beslissingen genomen over termijn van invoering en subsidieregeling. Beslissingen over het flankerende beleid richting wegbeheerders (met name aanbidding van relevante informatie en producten en advisering) startten ongeveer drie jaar voor invoering van de maatregel. Mede afhankelijk van binnenkomende vragen en wensen van weg-

beheerders werden dan nieuwe beslissingen genomen, o.a. over het uitbrengen van nieuwe handleidingen. Beslissingen over communicatie met de weggebruiker kwamen ongeveer een jaar voor invoering van de maatregel in beeld.

Bij beide maatregelen bleek dat de aanvankelijke informatie over de praktische uitvoering van de maatregel in de Handleiding Startprogramma Duurzaam Veilig voor een deel van de wegbeheerders onvoldoende houvast biedt. Zowel voor BOR als voor VFVR werden vervolgen op de handleidingen geproduceerd waarin meer aandacht wordt besteed aan beslisschema's, bijzondere situaties en foto's en tekeningen van praktijksituaties.

Bij een aantal belangrijke beslissingen is (het stimuleren van) voortgang misschien wel het belangrijkste criterium geweest. De discussie over de wettelijke voorwaarden inzake de maatregel BOR werd kort gevoerd en vervolgens afgesloten met een pragmatisch besluit. In dit besluit werd een verhoging van de maximumsnelheid voor bromfietzers van de hand gewezen, mede met het oog op de ingewikkelde politieke discussie die naar aanleiding van de limietverhoging zou kunnen ontstaan. Er werd niet overwogen om de maatregel BOR aan VFVR te koppelen, omdat dit zou betekenen dat de invoering van de maatregel BOR één jaar of langer vertraagd zou worden. De argumentatie dat gelijktijdige invoering van BOR en VFVR grote voordelen zou meebrengen, werd minder belangrijk gevonden dan de verwachte grote veiligheidsvoordelen van een snelle invoering van BOR. De subsidieregeling werd vrij snel na de officiële start van het DV-programma gerealiseerd en werd bewust laagdrempelig gehouden. In 1998 vroegen bijna alle wegbeheerders (op twee na) de subsidie voor de fietser-/bromfietsermaatregelen aan. Ten slotte werd door de Minister zelf krachtig vastgehouden aan de voortgang van het proces door de beslissing om de geplande invoering van de maatregel BOR in de maand december 1999 niet op te schorten tot later datum. Dit ondanks het feit dat deze laatste bewaking van de voortgang tegen de uitdrukkelijke wens van de drie convenantpartners (VNG, IPO, UvW) inging.

Met name twee contextfactoren hebben het proces van voortgang in de besluitvorming rondom BOR/VFVR in sterke mate gekleurd:

- opname van maatregelen in Duurzaam Veilig;
- autonomie van de wegbeheerder.

De opname van BOR en VFVR in het pakket Duurzaam Veilig heeft uitvoering van deze maatregelen versneld en vergemakkelijkt. De onderhandelingen tussen rijksoverheid en lagere overheden over BOR als een aparte maatregel waren in 1996 stukgelopen op onenigheid over verdeling van de financiering. Opname van de maatregel in een brede 'package deal' bleek een effectieve oplossing. Ook de maatregel Voorrang voor Fietzers van Rechts bleek uitstekend in het pakket Duurzaam Veilig in te passen, omdat de veilige invoeringscondities voor deze maatregel in feite DV-condities waren. Draagvlak voor een pakket van maatregelen is relatief gemakkelijker te verwerven, omdat een pakket van maatregelen in sterkere mate tegemoet kan komen aan uiteenlopende belangen. Zonder Duurzaam Veilig zou er over elke maatregel een apart onderhandelingstraject moeten lopen dat mede afhankelijk zou zijn van uitkomsten van andere onderhandelingstrajecten. Door verschillende

samenhangende maatregelen, zoals BOR, VFVR, 30km/uur-gebieden, in één pakket op te nemen, is ongetwijfeld de voortgang van het totale proces bespoedigd.

Ook de grote autonomie van wegbeheerders lijkt op het eerste gezicht gunstig voor de voortgang van het proces. Sinds het in 1996 gesloten VERDI-akkoord is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van maatregelen in sterke mate neergelegd bij de regionale wegbeheerders. De eigen verantwoordelijkheid van wegbeheerders werkt twee kanten op. Enerzijds zal er minder formeel verzet tegen voorgestelde maatregelen zijn, omdat wegbeheerders toch in laatste instantie zelf kunnen beslissen welke invulling zij willen geven aan de maatregel. Anderzijds kan de autonomie van wegbeheerders zich ook manifesteren in bewust gekozen afwijkingen van de centrale sturing.

Conclusie

De beslissers hebben over het algemeen de voortgang van het proces goed bewaakt. Bij verschillende opeenvolgende beslissingen (wettelijke voorwaarden, opname maatregel in DV, jaar van invoering, subsidieregeling) hebben overwegingen over (te verwachten snelle) voortgang een grote, zo niet doorslaggevende rol gespeeld.

De beslissing van de Minister zelf om vast te houden aan de invoering van de maatregel BOR in december 1999 was in termen van voortgang wellicht succesvol te noemen, maar heeft het ervaren belangenbehoud van partijen in het proces wel aangetast.

Openheid van het proces

Het DV-proces laat zich kenschetsen als een deels open proces waarin partijen via verschillende kanalen (overlegondes in de regio, de aan Duurzaam Veilig verbonden overlegorganen, de Help Desk) hun inbreng of signalen kunnen leveren. De ervaren openheid van het proces lijkt mede af te hangen van de percepties van deelnemende actoren ten aanzien van hun beïnvloedingsmogelijkheden in het proces. Vertegenwoordigers van de ANWB die in verschillende kanalen hun inbreng hebben geleverd in het overleg over het DV-proces, vonden de besluitvorming ondoorzichtig; het was voor hen niet duidelijk wanneer precies welke besluiten met welke redenen werden genomen.

Over het algemeen stonden de beslissers in een proces als Duurzaam Veilig vrij open voor informatie. Gemeenteamtens, ANWB of SWOV kunnen beleidsambtenaren bijvoorbeeld bellen, faxen of een brief sturen en op korte termijn een gesprek regelen. Afhankelijk van de ernst van de brief zelfs op hoog ministerieel niveau. De Minister zelf heeft bijvoorbeeld serieus kennis genomen van de kritische signalen van de ANWB over de aanpak van BOR.

Wanneer de beslissers tot de slotsom komen dat de balans definitief is opgemaakt en dat met verdere discussie geen nieuwe feiten meer boven tafel kunnen komen, wordt een beslissing genomen en wordt de deur voor verdere discussie gesloten. Die discussie vindt dan in de media of in vakbladen nog wel plaats, maar heeft dan een wat meer polemisch, belerend karakter, waarbij partijen met enig plezier het verheffende vingertje naar elkaar opsteken.

Conclusie

Het proces van besluitvorming inzake maatregelen zoals BOR en VFVR laat zich kenmerken als een proces waarin de overheid, c.q. convenantpartners, relatief veel moeite doet mogelijke problemen, signalen en voorkeuren uit het land of van belangenorganisaties te inventariseren. Na een dergelijke brede inventarisatie voltrekt de feitelijke besluitvorming zich intern in groepen of clubs binnen het samenwerkingsverband DV. Bij die besluitvorming staan belangenorganisaties dan feitelijk - en soms tegen hun zin - langs de zijlijn. Voor een belangenorganisatie als de ANWB was dan vaak niet duidelijk wanneer, door wie en waarom bepaalde besluiten genomen werden.

De bereikte openheid was succesvol als het gaat om het inwinnen van informatie en deskundigheid, maar niet altijd succesvol als het erom gaat aan externe partijen duidelijkheid te verschaffen hoe hun inbreng in het proces op redelijke wijze gewogen is.

Belangenbehoud van partijen

Het belangenbehoud van de partijen, met name de behartiging van centrale belangen, zoals behoud van imago richting achterban of betrokkenheid bij belangrijke beslissingen, kwam in het geding toen convenantpartners het gezamenlijk niet eens konden worden over de invoeringsdatum van de maatregel BOR.

In najaar 1999 gaven wegbeheerders te kennen problemen te verwachten met de tijdige invoering van BOR. Directe aanleiding voor deze signalen was het ongelukkige spel rondom de invoeringsdatum van de maatregel. Als we de situatie scherp neerzetten, dan concluderen wij het volgende:

- Een te optimistische planning op ministerieel niveau van het politieke traject voor invoering van BOR leidde tot onzekerheid over de invoeringsdatum van de maatregel.
- Het gevolg hiervan was dat een aantal wegbeheerders in hun planning van werkzaamheden onvoldoende heeft geanticipeerd op uitvoering van de maatregel.
- Op basis van de signalen van wegbeheerders over de verwachte problemen met de uitvoering van de maatregel hebben drie convenantpartners (VNG, IPO en UvW) formeel in een brief aan de Minister gevraagd de maatregel niet in december in te voeren.
- De Minister heeft op dat moment, zonder verder overleg met de convenantpartners, geoordeeld dat de aangeboden argumenten onvoldoende aanleiding gaven om de invoering van de maatregel in december 1999 uit te stellen. Zij verdedigde deze opvatting en werd daarin ook gesteund in het overleg met de Tweede Kamer.

De beslissing van de Minister werd wellicht mede beïnvloed door de wat onhandige argumenten in de genoemde brief (decenniumproblemen, bevroren grond, personeelsproblemen, duisternis): kennelijk vanwege prestigeoverwegingen werd het kernargument niet vermeld in de brief, namelijk dat een aantal wegbeheerders te laat begonnen was met voorbereiding van de maatregel BOR, mede in verband met de gerezen onzekerheid over invoering van de maatregel. Wellicht heeft ook politiek prestige meegespeeld bij de keuze van de Minister om vast te houden aan de oorspronkelijke datum in het convenant.

We zien dus een proces waarbij rijksoverheid en lagere overheden zich eigenlijk aan elkaar spiegelen: gebrekkige planning bij de rijksoverheid wordt gespiegeld door gebrekkige planning bij wegbeheerders; prestige-overwegingen bij convenantpartners lijken te worden gespiegeld door prestigeoverwegingen bij de Minister zelf. Zeker is dat de convenantpartners met elkaar onvoldoende helder hebben gecommuniceerd over de tegenvallende en onzekere planning inzake de maatregel BOR.

Deze wat ongelukkige gang van zaken in het najaar van 1999 heeft destijds wel enig kwaad bloed gezet bij betrokkenen, maar is inmiddels weer met de mantel der liefde bedekt. We concluderen dat het getouwtrek rondom de invoeringsdatum van BOR tamelijk hoge psychologische kosten met zich heeft meegebracht en dat bij beide partijen zeker ook enig prestige een rol lijkt te hebben gespeeld bij de laatste uitwisseling van argumenten.

Uiteindelijk heeft de Minister toen zelf de knoop doorgehakt en vastgehouden aan december als invoeringsmaand, terwijl de convenantpartners na een laatste ambtelijk overleg juist de hoop hadden dat de maatregel over het jaar heen getild zou worden, of in ieder geval de verwachting hadden dat ze in een nieuwe beslissing gekend zouden worden. De beslissing van de Minister deed het draagvlak voor het gezamenlijk samenwerkingsproces destijds weinig goed.

Conclusie

De planning van de centrale overheid voor de maatregel BOR werd niet gehaald en de mogelijke consequenties hiervan werden niet op een zakelijke manier besproken en afgewogen.

Een hoog bestuurlijk draagvlak kan relatief gemakkelijk afbrokkelen, indien plannings van centrale en lagere overheden niet goed op elkaar aansluiten.

De convenantpartners kunnen de gezamenlijke oriëntatie uit het oog verliezen, wanneer plannings van centrale en lagere overheden niet goed op elkaar aansluiten.

Rechtvaardigheid richting uitvoerders

De korte enquête onder wegbeheerders heeft uitgewezen dat een aanzienlijk deel van de wegbeheerders het uitgekeerde subsidiebedrag voor de fietser-/bromfietsermaatregelen niet redelijk vindt. Een wat kleiner, maar nog steeds aanzienlijk deel, acht ook de gehanteerde verdeelsleutel voor het verdelen van het bedrag onder gemeenten niet redelijk. Enerzijds moeten deze resultaten met een korreltje zout worden genomen. Een enquête is voor ondervraagden vaak een prima middel onvrede met de onvolmaaktheid van het bestaan te uiten. Tijdens het interview werd gevraagd om een zwart-wit antwoord 'wel' of 'niet redelijk' en dan is het wel aantrekkelijk de kont eens tegen de krib in te gooien en een streng 'niet redelijk' oordeel te geven.

Toch is het wel duidelijk dat een niet onaanzienlijk deel van de wegbeheerders in feite verre van voldoende geld heeft ontvangen voor het naar behoren uitvoeren van de fietser/bromfietsermaatregelen. Dat ligt natuurlijk ook besloten in de aard van de subsidieregeling: een eenvoudig criterium - het aantal kilometers weglengte in eigen beheer - dat in feite slechts in een zwakke relatie staat tot de feitelijke inspanningen ten

behoefte van de maatregel, is natuurlijk niet de ideale verdeelsleutel. Een enkele ideale verdeelsleutel is uiteraard niet te vinden voor dit soort verdelingsvraagstukken. Een combinatie van criteria om het geld te verdelen, zou misschien wel kunnen leiden tot een rechtvaardiger verdeling. Maar het proces om te komen tot een operationalisering van die criteria lijkt weerbarstig. Welke criteria dan? Zijn gegevens snel voorhanden? Kunnen wegbeheerders zich vinden in de voorgestelde criteria?

Door enkele beslissers werd geredeneerd dat er niet teveel energie gestoken moest worden in de vraag hoe middelen te verdelen als die middelen relatief schaars zijn. Die redenering is echter ook om te draaien: hoe schaarser de middelen, des te belangrijker het juist zou moeten zijn om een zo rechtvaardig mogelijke verdeling van deze middelen over belanghebbenden te bewerkstelligen. Bovendien wat houdt een rechtvaardige verdeling nu eigenlijk precies in? We hebben rechtvaardigheid van de subsidieverstrekking in dit rapport globaal opgevat als een verdeling van middelen die zoveel mogelijk tegemoet komt aan feitelijke inspanningen die gemaakt worden. Vanuit het perspectief van de weggebruikers is wellicht de meest rechtvaardige verdeling een verdeling die het totale veiligheidseffect optimaliseert, dat wil zeggen extra veel middelen naar wegbeheerders en gebieden waar een relatief grote veiligheidswinst is te behalen. Dat zou echter een beetje zuur zijn voor de wegbeheerders die in het verleden relatief veel middelen hebben geïnvesteerd in verkeersveiligheid, nu een redelijk gunstig basisniveau van veiligheid hebben bewerkstelligd en daarvoor zouden worden 'beloond' met een sterk gereduceerd subsidiebedrag.

De financiële onderbouwing van verkeersveiligheidsbeleid en maatregelen is uiteraard van groot belang voor continuering van het draagvlak. Uit de enquête komt het beeld naar voren van wegbeheerders die pas relatief laat inventariseren welke investeringen nodig zijn voor het realiseren van de maatregel Voorrang voor Fietzers van Rechts. In 1998 ontvingen de wegbeheerders de subsidie en pas twee jaar later inventariseren de meeste wegbeheerders de feitelijke kosten die gemaakt moeten worden. Men leeft als het ware bij de dag. Enerzijds vloeit dit voort uit de grote werkdruk van wegbeheerders. Anderzijds ontbreken wellicht ook prikkels van buitenaf om vroegtijdig een dergelijke inventarisatie te houden.

Conclusie

- De toegepaste subsidieregeling is succesvol geweest om betrekkelijk snel het geld van rijksoverheid naar lagere overheden over te hevelen.
- In termen van verdelende rechtvaardigheid was de gehanteerde subsidieregeling verre van perfect, waarbij wel aangetekend moet worden dat een alternatieve subsidieregeling met een hogere complexiteit niet meteen bedacht kon worden.
- Een eenmalige relatief eenvoudige subsidieregeling zoals toegepast voor BOR en VFVR biedt weinig prikkels voor wegbeheerders om vroegtijdig te inventariseren welke voorbereidingen voor een maatregel nodig zijn.

Succesvolle besluitvorming afgemeten aan uitvoering

De opeenvolgende beslissingen inzake BOR en inzake VFVR waren over het algemeen goed afgewogen en op z'n minst verdedigbaar. Toch zijn er in het proces van uitvoering van BOR wel de nodige schoonheidsfouten te ontdekken in termen van planning, campagne en duidelijkheid over de maatregel bij het publiek en de toch wel wat tegenvallende uniformiteit in de toepassing van BOR.

De vraag is in hoeverre deze fouten terug te voeren zijn op bewuste beslissingen of juist het ontbreken van bewuste beslissingen. Het is duidelijk dat een foute (of althans te optimistische) planning van de invoering van de maatregel ten grondslag lag aan de ontstane onenigheid tussen convenantpartners over invoeringsdatum.

De schoonheidsfouten in de samenwerking tussen rijksoverheid en lagere overheden bij de uitvoering van de BOR-campagne hebben voor een deel te maken met het ontbreken van duidelijke afspraken over flankerend beleid in het Startconvenant DV. Het is begrijpelijk dat centrale beslissers een samenwerkingsbijeenkomst niet willen dichtspijkeren met wat in hun ogen detailafspraken zijn. Daar is ook veel voor te zeggen. Vervolgens wordt min of meer improviserenderwijze samengewerkt tussen rijks-overheid, lagere overheden en ROV's om de campagne gestalte te geven en blijkt gaandeweg dat er nogal wat onduidelijkheid heerst over wederzijdse verantwoordelijkheden.

Wat betreft de uniformiteit van de maatregel BOR waren er verschillende signalen dat deze toch wat tegenviel. In het ENFB-onderzoek bleek dat wegbeheerders een niet onaanzienlijk deel uitzonderingen op de maatregel BOR hebben toegepast. Enkele wegbeheerders meenden zelfs dat het nodig was om naast de CROW-criteria aanvullende criteria op te stellen voor de maatregel en die ook wereldkundig te maken, zodat andere wegbeheerders ermee konden werken. Een praktisch voorbeeld van de willekeur in de uitvoering van de maatregel BOR is zichtbaar in het stadsgebied Amsterdam. Op doorgaande routes die verschillende Amsterdamse stadsdelen doorsnijden, worden bromfietzers wisselend naar het fietspad of naar de rijbaan verwezen, al naar gelang de voorkeur van de plaatselijke wegbeheerder. Voor de bromfietzers en automobilisten zelf is deze wisseling van situaties op een doorgaande route uiteraard moeilijk te begrijpen.

Conclusie

Afgemeten aan de (ervaringen met de) uitvoering van BOR was de besluitvorming niet succesvol in termen van een juiste tijdsplanning van de maatregel en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de samenwerkende overheden bij de voorlichtingscampagne. Ten aanzien van de uniformiteit van uitvoering van BOR is op te merken dat deze in de praktijk toch wat tegenviel. Mogelijkerwijze had in de besluitvorming meer aandacht besteed moeten worden aan betere of actievere ondersteuning van de uniformiteit van de maatregel.

5.3. Bestuurlijk en publiek draagvlak: wat kunnen we leren?

In de voorgaande paragraaf hebben we geconstateerd dat er in de case BOR drie duidelijke verbeterpunten waren, die wellicht via betere besluitvorming tot succesvoller resultaat zouden hebben geleid. De afstemming van planningen en de samenwerking bij de voorlichtingscampagne was niet optimaal, en de uniformiteit van uitvoering van de maatregel viel feitelijk toch wat tegen. Op andere punten zoals de inhoudelijke belangenafweging, de bewaking van de voortgang van het proces en de mate waarin rekening werd gehouden met bestuurlijk en publiek draagvlak was de besluitvorming als succesvol te karakteriseren.

In deze paragraaf gaan we eerst in op de zaken die redelijk goed verliepen en gaan we na of we daarbij nog verdere specifieke aanbevelingen kunnen geven. Vervolgens stellen we de punten aan de orde waarop verbetering mogelijk zou zijn geweest.

Succesvolle besluitvorming: de rol van draagvlakoverwegingen bij beslissingen

De informele richtinggevende theorie, die op ministerieel niveau gehanteerd wordt ten aanzien van het belang van draagvlak, lijkt te zijn dat per besluitmoment nagegaan moet worden of een minimaal bestuurlijk (of publiek) draagvlak aanwezig is. Dit draagvlak moet groot genoeg zijn om het besluit te kunnen nemen of achteraf te rechtvaardigen. Minimaal draagvlak kan dan simpelweg gedefinieerd worden als de afwezigheid van sterke kritiek op of weerstand tegen het besluit dat genomen moet worden. Het ontbreken van weerstand of het ineffectief zijn van weerstand is minimaal voldoende.

Zeker in het geval van BOR hebben het Ministerie, beslissers op hoge ambtelijke niveaus, consequent de weg van de snelste voortgang gekozen bij de besluitvorming omtrent de maatregel:

- De discussie over aanpassing van de maximumlimiet en plaats op de rijbaan van de bromfietser is vroegtijdig gesloten.
- De subsidieregeling is zo eenvoudig, aantrekkelijk en laagdrempelig mogelijk gehouden.
- Er werd na het driejarige onderzoek in de drie gemeenten niet al teveel aandacht besteed aan mogelijke meningen of gedragsproblemen bij de groep weggebruikers die in de praktijk met de maatregel geconfronteerd worden. Met de bevinding dat een deel van de bromfietzers rijden op de rijbaan eng vindt en dat een ander deel van de bromfietzers rijden op de weg met een maximale snelheid van 30 onlogisch vindt, kon feitelijk niets worden gedaan in de voorlichtingscampagne.

Voor deze stijl van opereren hebben de beslissers goede, althans zeer verdedigbare, argumenten aangevoerd. De besluitvorming over BOR zou zijn bemoeilijkt of vertraagd bij:

- een open discussie over de mogelijke verandering in het limietenstelsel;
- een subsidieregeling die met meer rekening houdt dan alleen kilometers weglengte;
- opiniepeilingen over het draagvlak en gedragsproblemen onder betrokken doelgroepen.

Dit risico hebben de convenantpartners wellicht terecht niet willen lopen, gezien de grote veiligheidseffecten die van de maatregel zelfs onder

minder optimale omstandigheden te verwachten zijn. Overigens had ook de expertgroep Bromfiets op de Rijbaan geen enkele aanleiding of indicatie gegeven om de maatregel te problematiseren.

In het verkeersveiligheidsveld trachtte alleen de ANWB de discussie over voorwaarden van invoering van de maatregel nieuw leven in te blazen. Dat is de ANWB uiteindelijk niet gelukt, omdat onvoldoende medestanders daarvoor te vinden waren in de organisaties die verkeersveiligheidsbelangen behartigen (VVN, ENFB, SWOV, CROW) en in de politiek.

De rol van het (verwachte) landelijk publiek draagvlak

Het is gebleken dat beslissers over maatregelen slechts een beperkte waarde hechten aan het houden van publiekspeilingen, teneinde na te gaan hoe verschillende groepen weggebruikers denken over een maatregel. Toen besloten werd de maatregel BOR in te voeren, was dat besluit in ieder geval niet mede gebaseerd op een grote publieksenquête. Ook de lobby van de Fietsersbond enfb en de beslissing van de Tweede Kamer de motie voor invoering van VFVR te accepteren, werd niet gebaseerd op feitelijke kennis na een grote publieksenquête.

Sommige beslissers erkennen dat ze weinig waarde hechten aan publiekspeilingen. De redenering is dat weggebruikers niet goed in staat zijn te beoordelen hoe een nieuwe maatregel feitelijk zal uitwerken en hoe hun eigen gedrag en dat van anderen onder invloed van de maatregel wel of niet zal veranderen.

Dat wil niet zeggen dat beslissers overwegingen over het landelijk publiek draagvlak negeren. Beslissers denken wel degelijk na over de consequenties van de maatregel voor het landelijk publiek. Uit vraaggesprekken met beslissers over BOR en VFVR kwamen dan de volgende overwegingen naar voren:

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

Hebben beslissers gelijk als ze in het algemeen weinig of geen rekening houden met publiekspeilingen op het moment dat ze beslissingen nemen over maatregelen? Vanuit wetenschappelijk oogpunt is hun opstelling te verdedigen. De relatie tussen opinies en feitelijk gedrag is zeer moeilijk te

leggen en opinies over (nieuwe) maatregelen veranderen, wanneer men feitelijk de nieuwe maatregel ervaart.

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

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

Ook kan een situatie zich voordoen dat op voorhand bekend is dat een maatregel bijzonder controversieel ligt en voor sommige groepen weggebruikers grote problemen met zich meebrengt. In dat geval kan een vakkundige publiekspeiling worden opgezet om de weging van belangen zuiverder in beeld te krijgen.

Conclusie

Gezien de zwakke relatie tussen opinies en gedrag heeft het weinig zin veel aandacht te besteden aan subjectief draagvlak voor een maatregel bij weggebruikers, als daarbij niet een zeer specifiek doel wordt gediend. Voorbeelden van specifieke doelen zijn grotere acceptatie door voorlichting, of nadere objectivering van belangen van verschillende groepen weggebruikers, indien informatie uit praktijkproeven niet mogelijk blijkt.

Een goed opgezet pilot-onderzoek, zoals uitgevoerd in de case BOR, biedt meer inzicht in de feitelijke acceptatie van een maatregel in termen van gedragsaanpassing dan een publiekspeiling.

Weggebruikers verschillen sterk in de waardering van algemeen en persoonlijk belang van een maatregel, in de kennis over en ervaring die ze hebben met een maatregel, in het referentiekader dat ze hanteren bij de maatregel, en in de mate waarin hun waardering van de maatregel van tijdelijke of van meer permanente aard is. Gegeven al deze relevante nuanceringspunten ten aanzien van draagvlak, heeft het weinig zin per aparte maatregel een uitgebreid draagvlakonderzoek te doen (hetgeen in de praktijk ook niet gebeurt). Meer voor de hand ligt periodiek een samenhangend geheel van maatregelen aan een meer uitgebreid onderzoek te onderwerpen.

Schoonheidsfouten in de besluitvorming: De kloof tussen centrale beslissers en decentrale uitvoerders

In de huidige studie is de theorie over procesmanagement van De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld gekozen als theoretisch kader. In deze theorie ligt de nadruk sterk op centrale besluitvorming en wordt slechts kort en zijdelings ingegaan op de complexe relatie tussen (centrale) besluitvorming en (decentrale) uitvoering.

De geconstateerde schoonheidsfouten (verbeterpunten) in de besluitvorming hebben bijna alle te maken met de kloof tussen centrale beslissers en decentrale uitvoerders. Bij de planning en uitvoering van de campagne en bewerkstelling van uniformiteit van uitvoering van de maatregel openbaart zich steeds het verschil in perspectief of het spanningsveld tussen centrale beslissers en decentrale uitvoerders.

Voor het terrein van verkeersveiligheid geldt dat de kloof tussen centrale besluitvorming en decentrale uitvoering groot is. Groot in de zin dat criteria en richtlijnen die centraal worden aangereikt voor een deel van de wegbeheerders niet duidelijk of uitvoerbaar is of althans nadere vragen oproept. Groot ook in de zin dat lokale wegbeheerders een eigen verantwoordelijkheid dragen ten aanzien van de uitvoering van maatregelen en zelf kunnen moeten bepalen of afwijkingen van een maatregel wenselijk zijn voor veiligheid of om andere redenen.

De kloof tussen het centralistisch perspectief van de centrale overheid, waarin de aandacht vooral uitgaat naar de grootste gemene deler, en de focus van individuele wegbeheerders op de unieke kenmerken van de eigen situatie, is een vaststaand gegeven. Door deze kloof wordt de rijksoverheid, c.q. convenantpartners, in een dubbelrol geduwd: van de overheid wordt zowel duidelijkheid als vrijheid verlangd. Enerzijds zijn er wegbeheerders die zich aan de letter van de wet willen houden en die mede daarom zo gedetailleerd mogelijk omschreven willen zien hoe een maatregel in de praktijk uitgevoerd dient te worden. Anderzijds begint een deel van de wegbeheerders, mede uit hoofde van de eigen verantwoordelijkheid, al snel te morren, wanneer overheid, c.q. convenantpartners, met te gedetailleerde en stringente voorstellen voor uitvoering komt. Welke beslissingen over uitvoering dan ook worden genomen, er is altijd wel een deel van de wegbeheerders dat ontevreden is of zich kritisch uitlaat.

In feite bewandelen de centrale beslissers dus continu het slappe koord tussen centrale sturing en laissez-faire. Afhankelijk van de signalen die binnenkomen via conferenties, workshops of brieven aan de convenantpartners, wordt de informatiekraan wat dichter gedraaid of juist verder opgedraaid en wordt ook meer of minder streng getoetst hoe de feitelijke voortgang van het proces verloopt.

In welke mate kunnen of willen beslissers op centraal niveau sturen ten behoeve van een zo goed mogelijke uitvoering van de maatregel op decentraal niveau?

Wat het *vermogen tot sturing* betreft, hebben verschillende beslissers gewezen op de grenzen van de centrale sturing: de wegbeheerders hebben een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de uitvoering van een maatregel. Inzake de *wens tot sturing* zijn er wel enige nuanceverschillen

tussen beslissers te merken. Sommige beslissers benadrukken dat juist de mogelijkheid van wegbeheerders af te wijken van centrale richtlijnen belangrijk is voor het overwinnen van mogelijke weerstand tegen een maatregel. In deze optiek zou de kans op verzet tegen een maatregel alleen maar toenemen naarmate de overheid, c.q. de convenantpartners, de uitvoering van de maatregel teveel persen in een dwingend keurslijf.

Andere beslissers stemmen hier wel mee in, maar vinden het toch wel bijzonder vervelend dat de uniformiteit van de uitvoering van maatregelen zoals BOR en VFVR wordt ondergraven door de willekeur van wegbeheerders.

Zowel bij BOR als bij VFVR zagen we dat de aanvankelijk aangeboden informatie over de uitvoering (in de Handleiding Uitvoering Startprogramma) tekortschoot en er vraag ontstond naar meer gedetailleerde informatie met betere beslissingsschema's. Bij beide maatregelen wordt na de eerste handleiding ook een tweede handleiding geproduceerd die tegemoet moet komen aan deze informatiebehoefte.

Voor BOR en VFVR, maar ook voor andere DV-maatregelen worden richtlijnen en criteria opgesteld die als grote gemene deler wel hout snijden, maar die niet voor alle situaties een eenvoudige keuze mogelijk maken.

Is er een oplossing voor deze problematiek? Een deel van de oplossing zou erin gelegen moeten zijn dat de convenantpartners en de achterban in een gezamenlijk leerproces meer naar elkaar toe groeien. De ervaringen die zijn opgedaan met de invoering van Bromfiets op de Rijbaan, zowel met de tijdsplanning als met de uitvoering van de voorlichtingscampagne, kunnen en moeten gebruikt worden om de uitvoering van VFVR beter te doen verlopen. Er zou dan sprake kunnen zijn van een natuurlijk leerproces.

Onze indruk is dat dit natuurlijke leerproces toch enigszins wordt ondergraven door de dynamische wisseling in personeel bij zowel gemeenten, lagere en centrale overheden. Van de groep mensen die deelnamen aan de aanvankelijke projectgroep Duurzaam Veilig, is inmiddels al een aanzienlijk deel naar andere instellingen en functies verhuisd. Een groot verloop was ook aan de orde bij gemeentelijke verkeersveiligheidscoördinatoren. Bij de steekproef onder verkeersveiligheidscoördinatoren bleek bijvoorbeeld ongeveer een vijfde van de gecontacteerde personen vervangen te zijn.

In het algemeen zijn we in Nederland gewend geraakt te werken in projecten met een relatief beperkte looptijd van een half of een jaar. In het samenwerkingsverband Duurzaam Veilig werd vaak de benodigde deskundigheid gebundeld in tijdelijke werkgroepen, die na een paar maanden of na een jaar weer werden beëindigd. Ongetwijfeld heeft deze manier van werken voordelen en wordt deze manier van werken ook afgedwongen door de manier waarop overheden hun eigen organisatie inrichten. Het nadeel is dat de natuurlijke leereffecten voor een deel verloren gaan. Er komen weer nieuwe spelers in het veld die opnieuw de automatiseren en informele kanalen van wederzijdse samenwerking moeten verwerven.

Aanbevelingen

Om de kloof tussen centrale beslissers en decentrale uitvoerders te overbruggen is aan te bevelen dat:

- informatievoorziening voor een belangrijk deel ook gebeurt door functionarissen met persoonlijke contacten op gemeenteniveau;
- wegbeheerders onderlinge netwerken opzetten, waarin ze elkaar in expertise en uitvoering kunnen steunen en uniformiteit van uitvoering actief kunnen nastreven. De provincie zou hierin een voortrekkersrol kunnen vervullen.

Via moderne informatietechnologie moet het mogelijk zijn praktische kennis over uitvoering van maatregelen en uitvoering van de campagne sneller onder wegbeheerders te verspreiden, waardoor een snellere planning van maatregelen bij wegbeheerders bevordert wordt; de centrale overheid zou het voortouw moeten nemen in deze nieuwe en wellicht voor de toekomst steeds belangrijker wordende kanalen van kennisverspreiding.

5.4. **Generaliseerbare problematiek**

Een aantal kwesties die hebben gespeeld bij de besluitvorming omtrent BOR en VFVR zijn uniek voor de betreffende maatregel. De vraag is gerechtvaardigd of er in de besluitvorming van beide maatregelen verschijnselen of gebeurtenissen zijn te herkennen die ook relevant zouden kunnen zijn voor toekomstige beslissingssituaties over nieuwe verkeersveiligheidsmaatregelen.

We zien bij de twee cases BOR en VFVR een overeenkomstige dynamiek:

- een gemakkelijk verkregen (bestuurlijk) draagvlak in de beginfase (voorbereiding op convenant);
- massale medewerking van wegbeheerders met aanvraag subsidie;
- de eerste tekenen van uitvoeringsproblemen ongeveer een jaar voor invoering van de maatregel (de vraag om specifieke informatie resulterend in een tweede handleiding);
- signalen over mogelijke problemen met de uitvoering van de maatregel ongeveer zes tot twee maanden voor uitvoering van de maatregel, waarvan de ernst niet altijd duidelijk is in te schatten.

Uit gesprekken met sommige beslissers is naar voren gekomen dat dit verloop van gebeurtenissen voor hen min of meer vertrouwd is. Het lijkt een bekend patroon, dat kennelijk een inherente en generaliseerbare dynamiek weerspiegelt. Sommige beslissers hebben er ook vrede mee dat de zaken zo lopen en zien het nauwelijks nog als een probleem.

Toch is er duidelijk sprake van een problematiek met enige scherpe randjes. Ten eerste kan de genoemde dynamiek ertoe leiden (zoals bij de case BOR het geval was) dat er een scheur optreedt in de coalitie tussen de convenantpartners. Een scheur die in feite hoge psychologische kosten met zich meebrengt en die een onnodige belasting legt op toekomstige samenwerking tussen de convenantpartners. Ten tweede kan de dynamiek ertoe leiden dat bij een deel van de regionale bestuurders en wegbeheerders de motivatie tot coöperatief gedrag in de geest van het convenant afneemt. Ten derde kan de journalistiek een beeld schetsen van de maatregel die het publieke begrip en draagvlak ervoor ondergraaft.

In het licht van het bovenstaande leiden wij een meer algemene probleemstelling af ten aanzien van het verwerven van draagvlak voor maatregelen,

namelijk: ondanks een aanvankelijk hoog bestuurlijk draagvlak voor maatregelen zoals BOR en VFVR ("In principe goede maatregel") blijkt gaandeweg het proces dat er problemen zijn met de tijdige voorbereiding op de maatregelen. Hierdoor worden met name in de 'staart' van het proces blokkades opgeworpen, die het risico met zich meebrengen dat het bestuurlijk en publiek draagvlak voor de maatregel ("Op deze manier niet") afbrokkelt. Dit kan afbreuk doen aan coöperatie aan de maatregel bij uitvoerders en weggebruikers. De oplossingskansen voor deze blokkades in de staart van het proces lijken dan gering, omdat tijd en geld simpelweg op lijken te zijn en de kans groot is dat prestigeoverwegingen zakelijke discussie verdrijven.

Zoals reeds gezegd zullen centrale beslissers niet geneigd zijn dit als een ernstige problematiek te beschouwen, omdat het immers een vertrouwd patroon is (dat overigens meestal redelijk goed afloopt).

Wordt de problematiek ernstig genomen, dan rijst de vraag of er wel oplossingsmogelijkheden voor te vinden zijn en of de oplossingen in termen van inspanningen meer voordelen dan nadelen met zich meebrengen.

Tabel 5.1. schetst vier mogelijke oplossingsrichtingen tezamen met enkele voordelen van elke richting en het spanningsveld dat bij elke oplossingsrichting aan de orde is.

In het vervolg van een wat meer speculatieve beschouwing gaan we op elk van deze oplossingsrichtingen nader in.

Oplossingsrichting 1: betere afspraken

Eén oplossingsrichting is in een samenwerkingsconvenant tussen verschillende overheden betere afspraken op te nemen over de relaties tussen tussenproducten en randvoorwaarden. In het 1997-convenant staan bijvoorbeeld over BOR en VFVR alleen enige afspraken over uiterlijke uitvoeringsdatum van de maatregelen en (globaal) over flankerend beleid. Er wordt verder in het convenant niet ingegaan op mijlpalen of tussenproducten die op weg naar de maatregel aanwezig of uitgevoerd zouden moeten zijn.

Uiteraard had een invulling van een package deal op hoofdlijnen en einddoelen - zonder dat wordt ingegaan op het traject naar het einddoel - enorme voordelen: het is veel gemakkelijker op hoofdlijnen en op einddoelen tot overeenstemming te komen dan een stap verder te zetten en ook tussendoelen in het convenant vast te leggen.

Via specificatie van tussendoelen kunnen partijen hun verwachtingen ten aanzien van elkaar en van het verloop van het proces expliciteren. In het geval van BOR had bijvoorbeeld de formele bekendmaking van BOR in de Staatscourant als een tussendoel beschreven kunnen worden. Via specificatie van tussendoelen wordt ook de monitoring van de voortgang van het proces vergemakkelijkt en is de kans groter tijdig de voetangels en klemmen in het uitvoeringstraject te ontdekken. Dit vergroot de duidelijkheid en vermindert de kans dat tijdens het proces zelf tegengestelde verwachtingen over wie-wanneer-wat-doet, aanleiding geven tot conflict.

Voor het formuleren van zinvolle en realistische tussendoelen en randvoorwaarden is een sterk inhoudelijke discussie tussen verkeersexperts gewenst. Het probleem of spanningsveld bij oplossingsrichting 1 is dat in de

woorden van De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld 'inhoud' wellicht 'proces' verdrijft. "Er wordt dan een te sterk accent gelegd op de inhoudelijke component van de besluitvorming, waardoor er inhoudelijke inzichten worden geproduceerd, die voor de besluitvorming geen waarde hebben (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 1998; p. 179)."

Formulering centrale probleemstelling BOR/VFVR: ondanks een aanvankelijk hoog bestuurlijk draagvlak voor maatregelen zoals BOR en VFVR ("In principe goede maatregel") blijkt gaandeweg het proces dat er problemen zijn met de tijdige voorbereiding op de maatregelen, waardoor met name in de 'staart' van het proces blokkades worden opgeworpen, die het risico met zich meebrengen dat het bestuurlijk en publiek draagvlak voor de maatregel ("Op deze manier niet") weer snel afbrokkelt.			
Mogelijke oplossingsrichting		Mogelijke voordelen	Spanningsveld
Meer aandacht voor belangrijke momenten in planning en ruimte voor afwijkingen	1. Betere afspraken over tussenproducten en randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> - expliciteert wederzijdse verwachtingen - vergroot kans op tijdig inzicht in problemen - betere bescherming van de belangen van deelnemende partners 	inhoud versus proces
	2. Flexibeler omgaan met afwijkingen in planning: zachte koppeling tussen tussenproducten en eindproduct	<ul style="list-style-type: none"> - minder hoge psychologische kosten - minder slapend conflict 	politiek-bestuurlijk-ambtelijk
Coöperatie wegbeheerders sterker stimuleren	3. Meer prikkels inbouwen voor coöperatief gedrag van uitvoerende partijen	<ul style="list-style-type: none"> - betere afstemming op centrale planning 	rechtvaardigheid (toetsing)
	4. Wegbeheerders/uitvoerders beter ondersteunen	<ul style="list-style-type: none"> - snellere inventarisatie + grotere uniformiteit in uitvoering 	verantwoordelijkheid

Tabel 5.1. *Overzicht van oplossingsrichtingen voor problematiek.*

Het is de vraag hoe de uitkomsten van een dergelijke discussie weer benut kunnen worden in de onderhandelingen over het convenant. Gezien de moeilijkheidsgraad van een onderhandelingsproces over DV-maatregelen (het convenant-1997 Duurzaam Veilig kwam in feite moeizaam tot stand), lijkt het niet reëel een dergelijk type onderhandelingsproces nog te verzwaren met een sterker op inhoud gerichte component. Wel zou oplossingsrichting 1 nog tot uitwerking kunnen worden gebracht door het bestuurlijk convenant op korte termijn te laten volgen door een meer inhoudelijk convenant, waarin de afspraken over het uitvoeringstraject worden gebaseerd op tussendoelen en randvoorwaarden.

Al met al is een waarschijnlijk gevolg van oplossingsrichting 1 dat potentiële conflicten in de 'staart' van het proces meer naar de 'kop' en de 'romp' van het proces worden verplaatst. In principe levert dit tijdsvoordeel op om de conflicten op te lossen en het gezamenlijk draagvlak tussen convenant-partners en draagvlak bij uitvoerders veilig te stellen.

Oplossingsrichting 2: beter omgaan met afwijkingen in de planning

Een tweede oplossingsrichting is simpelweg flexibeler om te gaan met afwijkingen in de planning. Het convenant moet dan meer naar de geest dan naar de letter gelezen worden. Er moet zagezegd ruimte zijn eenmaal gemaakte afspraken te herzien, indien onvoorziene omstandigheden

daartoe aanleiding geven. In de terminologie van het procesmanagement (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 1998) zou dit verwoord kunnen worden als het aanbrengen van een zachte koppeling tussen enerzijds het resultaat van de convenantonderhandeling en anderzijds de implementatiefase van het convenant.

Het voordeel van deze oplossing is dat de psychologisch hoge kosten die gepaard gaan met conflictsituaties vermeden kunnen worden en dat gaandeweg het proces belangrijke leerprocessen kunnen optreden. Een mogelijk nadeel is dat er onvoldoende druk op de ketel is en dat vertraging in het proces eerder norm dan uitzondering wordt.

Er kan twijfel worden geuit bij de praktische haalbaarheid van oplossingsrichting 2 gezien de politieke dimensie van het convenant. De Minister van Verkeer en Waterstaat ondertekent persoonlijk het convenant en verleent daarmee het convenant en de daarin gemaakte afspraken politieke status. De politieke dimensie brengt ook onvermijdelijk prestige- en reputatieoverwegingen met zich mee. Hierdoor kunnen objectieve argumenten om af te wijken van afspraken gemakkelijk het onderspit delven tegenover overwegingen die deels door prestige lijken te zijn ingegeven. In de discussie over mogelijk uitstel van BOR tussen de Minister en de Kamercommissie is bijvoorbeeld het kernargument (wegbeheerders niet op tijd klaar) nauwelijks ter sprake gekomen. Ook bij de nu komende discussie over de planning van VFVR lijkt reputatiemanagement aan de kant van verschillende partijen weer de boventoon te voeren.

Oplossingsrichting 2 kan op twee manieren kansrijk zijn. Ten eerste zou in het komende convenant duidelijker aangegeven moeten worden welke de spelregels zijn ten aanzien van de te hanteren flexibiliteit. Een alternatief is een deel van de afspraken in het komende convenant los te maken van het politieke traject/te ontdoen van politieke dimensie.

Aanbevelingen

De afstemming tussen plannings bij hogere en lagere overheden is zo belangrijk dat overwogen moet worden hiervoor een speciale, onafhankelijke planningscommissie aan te stellen, die actief en realistisch een betere afstemming tussen centrale beslissingen en decentrale uitvoering nastreeft en de planning en afwijkingen daarin ook actief bewaakt. (Ook in de eerste tussenrapportage over de totstandkoming van het NVVP wordt gewezen op de kritieke rol van planning in een samenwerkingsproces.)

Indien een planning verzet moet worden, zou zakelijk onderhandeld moeten worden over de (eventueel nieuwe) objectieve voordelen die daaraan verbonden zijn. Daarom moet in een toekomstig convenant tussen rijksoverheid en lagere overheden expliciet de mogelijkheid worden opgenomen dat een planning kan worden herzien, mits duidelijk is dat daaraan objectief aantoonbare voordelen verbonden zijn.

Oplossingsrichting 3: sterkere prikkels voor coöperatie

In de derde oplossingsrichting wordt uitgegaan van de praktische economische overweging dat coöperatief gedrag in sterke mate bepaald wordt door de kosten/opbrengsten-matrix voor de deelnemende partijen. In het kader van DV-fase I is in het jaar 1998 volgens een eenvoudige

verdeelsleutel eenmalig een subsidiebedrag verstrekt onder wegbeheerders. Op zich is de toenmalig gekozen subsidieregeling goed verdedigbaar. De convenantpartners wilden tijdig en laagdrempelig het geld voor de regio beschikbaar stellen zonder al te veel bureaucratische rompslomp. Het betrof de startfase van het DV-proces en dan ligt het ook voor de hand het proces te voorzien van een stevige startinjectie.

Als echter het geld vroegtijdig in het proces wordt verdeeld, zijn er weinig of geen financiële prikkels voor coöperatief gedrag in latere fasen van het proces. Een groot deel van de wegbeheerders maakt pas eind 2000 de balans op van maatregelen die nodig zijn voor adequate invoering van de maatregel VFVR. Dan kan blijken dat het gereserveerde subsidiebedrag onvoldoende is en hebben bestuurders en wegbeheerders nog slechts enkele maanden de tijd de additionele middelen te genereren die nodig zijn voor de uitvoering van de maatregel.

In het vervolg op Duurzaam Veilig zou nagegaan moeten worden welke mogelijkheden er zijn via financiële prikkels beter coöperatief gedrag te bewerkstelligen. In dit kader bevat het in oktober 1999 uitgebrachte SER-advies belangwekkende aanbevelingen. Volgens het SER-advies kunnen financiële prikkels voor wegbeheerders gerealiseerd worden door de doeluitkering uit Gemeente- en Provinciefonds af te stemmen op een strenge normering voor veilige infrastructuur. In aanvulling daarop kan gedacht worden aan een beloningssysteem, waarbij specifieke subsidies beschikbaar worden gesteld bij het bereiken van een bepaalde prestatie. Anderzijds zouden dan ook straffen in aanmerking komen, bijvoorbeeld boetes bij het niet realiseren van een overeengekomen prestatie.

Indien we coöperatief gedrag willen stimuleren, is vereist dat we helderder in beeld krijgen wat we eigenlijk verstaan onder coöperatief gedrag. Zowel ten aanzien van BOR als ten aanzien van VFVR heeft het er de schijn van dat wegbeheerders vrij lang wachten met de inventarisatie van benodigde werkzaamheden voor de voorbereiding en uitvoering van deze maatregelen. Ofschoon er wellicht goede redenen zijn inventarisatie van werkzaamheden relatief laat op te starten, lijkt dit niet de beste vorm van coöperatie. Immers, de problemen die bij een (laat gehouden) inventarisatie boven tafel komen, zijn eigenlijk niet meer op te lossen in het afgesproken tijdframe. Coöperatief gedrag omvat zeker een tijdige inventarisatie van (een deel van de) werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering van een maatregel. Een dergelijke vorm van coöperatie zou opgenomen kunnen worden als een van de tussendoelen van het convenant. Wegbeheerders die in een vroegtijdig stadium dit tussendoel bereiken, zou een extra beloning in het vooruitzicht gesteld kunnen worden.

Het inbouwen van meer financiële prikkels voor coöperatief gedrag kan bijvoorbeeld de volgende constructie omvatten:

- splitsing van coöperatief gedrag in meetbare tussendoelen;
- meervoudige subsidierondes over een periode van vijf tot zes jaar;
- de inzet van speciale belonings- of financieringsinstrumenten (GDU-uitkering gekoppeld aan taakspanningen)

Deze oplossingsrichting lijkt aantrekkelijk, maar stuit ook op de nodige problemen. Als speciale prikkels worden ingebouwd voor coöperatief gedrag, wat is dan vanuit het oogpunt van verdeling en procedure

rechtvaardig te noemen? In onze enquête onder gemeentelijke verkeersveiligheidscoördinatoren kwam als resultaat naar voren dat een aanzienlijk deel van de ondervraagden verdeling van subsidie naar een zeer eenvoudige verdeelsleutel niet redelijk vond. Onvrede met een bepaalde oplossing brengt echter een betere oplossing niet in beeld. Sommige van de ondervraagden wisten wel enkele additionele criteria te noemen, zoals het aantal kruisingen of de lengte van het fietspad in eigen beheer. Maar indien hierover zou worden doorgevraagd, zou ongetwijfeld blijken dat een verdeelsleutel gebaseerd op additionele criteria ook niet alle problemen oplost.

Bij het rechtvaardigheidsvraagstuk speelt ook de vraag of gemeenten die weinig aan veiligheidsbeleid hebben gedaan nu opeens moeten worden beloond voor de inhaalslag die ze hebben te maken, terwijl gemeenten die in het recente verleden fors hebben geïnvesteerd in verkeersveiligheid dan minder aanspraak kunnen maken op beloning.

Met betrekking tot procedurele rechtvaardigheid doet zich het vraagstuk voor welke informatie van gemeenten verwacht mag worden en hoever feitelijke toetsing hierop mag gaan.

De discussie over dit soort rechtvaardigheidsvraagstukken lijkt verre van eenvoudig en kan wellicht binnen een complex proces als Duurzaam Veilig de procesgang aanzienlijk bemoeilijken. Het alternatief, snel en laagdrempelig het totale budget in een eenmalige injectie in de regio pompen, oogt vanwege de eenvoud zeker aantrekkelijk.

In de derde oplossingsrichting wordt in sterke mate verondersteld dat het beschikbaar stellen van financiële middelen en het juist verdelen van deze middelen een algemeen panacee is. Met geld is immers veel, zo niet alles, te koop. Voor een deel heeft de uitvoeringsproblematiek inzake maatregelen als BOR en VFVR echter ook te maken met een gebrek aan afstemming, kennis- en informatie-uitwisseling bij de uitvoerende partijen. Binnen de microkosmos van de gemeente zijn er misschien wel vijf of zes partijen (bijvoorbeeld wethouder, verkeersveiligheidscoördinator, politie, afdeling planning, onderhoudsdienst) die in enigerlei vorm bemoeienis hebben met de voorbereiding of de uitvoering van een maatregel. Er is niet veel fantasie voor nodig om te bedenken dat afstemming tussen deze partijen niet altijd vlot verloopt. Binnen grotere gemeenten met meerdere stadsdelen is de afstemmingsproblematiek zeker hoog.

Oplossingsrichting 4: verdere ondersteuning van wegbeheerders

Een vierde oplossingsrichting is wegbeheerders sterker te ondersteunen bij de werkzaamheden die zij moeten uitvoeren teneinde een maatregel voor te bereiden. In de derde oplossingsrichting wordt verondersteld dat er onvoldoende prikkels zouden zijn voor het gewenste, coöperatieve gedrag. Bij de vierde oplossingsrichting wordt een stap verder gezet en wordt verondersteld dat bij een deel van de wegbeheerders ook een bepaalde capaciteit ontbreekt de gewenste coöperatie aan uitvoering van de maatregel tot stand te brengen. Dat capaciteitsgebrek kan verschillende vormen aannemen (gebrek aan tijd, bevoegdheden, afstemming, informatie, kennis), maar belemmert in ieder geval tijdige of adequate coöperatie. Zowel bij BOR als bij VFVR waren er indicaties dat capaciteitsgebrek bij een deel van de wegbeheerders een rol speelt bij het niet (tijdig) voorbereiden of uitvoeren van een maatregel.

Uiteraard blijft het primair de verantwoordelijkheid van lagere overheden te zorgen dat capaciteit om maatregelen veilig en adequaat uit te voeren, aanwezig is. Dat neemt niet weg dat de centrale overheid wellicht in sterkere mate wegbeheerders voor een deel zou kunnen ondersteunen om problemen met capaciteit op te lossen. In de vierde oplossingsrichting spreken we dan in het algemeen over betere ondersteuning van wegbeheerders om duidelijk te maken dat financiële ondersteuning slechts één onderdeel is van deze richting.

Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een betere ondersteuning van de wegbeheerders door uitbreiding van het takenpakket van het Infopunt Duurzaam Veilig. Deze uitbreiding zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat, naast de informatieoverdracht via handleidingen, internet en tijdschriften, ook meer tijd wordt ingeruimd voor bilaterale contacten met de wegbeheerders.

De vier geschetste oplossingsrichtingen kunnen ertoe bijdragen dat de uitvoering van maatregelen succesvol verloopt in alle procesfasen, ondanks de afstand tussen centrale besluitvorming en decentrale uitvoering.

Literatuur

ANWB & Stichting Bromfiets (1992). *Snorren en brommen in Nederland. Resultaten van een onderzoek naar imago en positionering van de gemotoriseerde fiets*. ANWB, Den Haag.

ANWB (1999). *Brief aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, 29 juni 1999*. ANWB, Den Haag.

AVV/DHV (1996). *Uitvoeringsprogramma Duurzaam Veilig; Fase 1: Concretisering maatregelen*. DHV Milieu en Infrastructuur/ AVV, Amersfoort/ Rotterdam.

Becht, R. (1999). *Bromfiets op de rijbaan. Onderzoek naar uitzonderingen binnen de bebouwde kom*. Fietsersbond enfb, Utrecht.

Bos, K. van den (1996). *De rechtvaardigheid van procedures en de eerste aanzetten tot een nieuwe rechtvaardigheidstheorie*. In: Nederlands Tijdschrift voor de Psychologie, 51, p. 183-191.

Bos, J.M.J. & Schoon, C.C. (1998). *Schatting te verwachten aantal aanmeldingen voor een kenteken voor brom- en snorfietsen*. R-98-69. SWOV, Leidschendam.

Bremen, J. van & Nadort, M. van de (2000). *Monitoring Voorrang Fietsers van Rechts; Een onderzoek onder wegbeheerders naar de stand van zaken bij de voorbereidingen van de invoering van de regel Voorrang Fietsers van Rechts*. DTV Consultants, Breda.

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten & Veld, R.J. in 't (1998). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service, Schoonhoven.

Cohen, R.L. (red.) (1986). *Justice: Views from the social sciences*. Plenum, New York.

CROW (1989). *Bromfietsen op de rijbaan. Rapportage van de Werkgroep 'Bromfietsen op fietspaden'*. Publicatie 30. CROW, Ede.

CROW (1998). *Handleiding Startprogramma Duurzaam Veilig*. Concept 20, februari 1998. CROW, Ede.

Dijkstra, A. (1989). *De onveiligheid op weggedeelten met bromfietsers op de rijbaan en fietsers op het fietspad*. R-89-58. SWOV, Leidschendam.

Eversdijk, J.J.C. et al. (2000). *Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid*. TT00-66. Traffic Test, Veenendaal.

Groeneveld, J.P. (2000). *Bromfiets op de Rijbaan; een onderzoek naar de mening en het gedrag van bromfietsers*. NIPO A6389b, Amsterdam. [Niet openbaar].

- Hagenzieker, M.P. (1994). *Bromfiets op de Rijbaan: van proef tot maatregel; Een overzicht van de stand van zaken*. R-94-69. SWOV, Leidschendam.
- Hagenzieker, M.P. (1995). *Bromfietsers op de rijbaan: Evaluatie van een proef met de maatregel 'bromfiets op de rijbaan'*. R-95-33. SWOV, Leidschendam.
- Hagenzieker, M.P. (red.) (1996). *Aanbevelingen voor toepassing van de maatregel 'bromfiets op de rijbaan'*. A-96-27. SWOV, Leidschendam. [Niet openbaar].
- Hagenzieker, M.P. & Lubbers, A.J. (1992). *Gedragswaarnemingen voor het project 'bromfiets op de rijbaan'; Evaluatie van de maatregel 'bromfiets op de rijbaan'*. R-92-30. SWOV, Leidschendam
- Janssen, S.T.M.C. (1997). *Presentatie handboek 'Categorisering wegen'*. D-97-25. SWOV, Leidschendam.
- Janssen, S.T.M.C. (1998) *Advies inzake enkele onderwerpen in (de Handleiding voor) het 'Startprogramma Duurzaam Veilig Verkeer'*. R-98-29. SWOV, Leidschendam.
- Minister van Verkeer en Waterstaat et al. (1997a). *Intentieverklaring over het Startprogramma Duurzaam Veilig*. Den Haag.
- Minister van Verkeer en Waterstaat et al. (1997b). *Startprogramma Duurzaam Veilig*. Den Haag.
- Minnen, J. van (1970). *Een methode voor de kwalificatie van het voorrangsgedrag op kruisingen*. In: Verkeerstechniek, 1970, nr. 9. Den Haag.
- Minnen, J. van (1997). *Voorwaarden invoering 30 km/uur binnen de bebouwde kom*. R-97-21. SWOV, Leidschendam.
- Minnen, J. van & Catshoek, J.W.D. (1997). *Uniformering voorrangregeling; Onderzoek naar de veiligheid van voorrangskruisingen en uitritconstructies..* R-97-24. SWOV, Leidschendam.
- Noordzij, P.C. (1988). *Vorrang op kruispunten en de veiligheid van langzaam verkeer*. R-88-22. RU Leiden; Faculteit der Sociale Wetenschappen/SWOV, Werkgroep Veiligheid, Leiden/Leidschendam.
- Noordzij, P.C. (1994). *Vorrang aan verkeer van rechts; Voorwaarden voor de opheffing van de uitzonderingsregel voor langzaam verkeer*. R-94-10. SWOV, Leidschendam.
- Noordzij, P.C. et al. (1985). *Vorrangsgedrag en Verkeersveiligheid; Probleemanalyse i.v.m. de positie van langzaam verkeer*. R-85-01. RU Leiden; Werkgroep Veiligheid, Leiden.

Noordzij, P.C. & Blokpoel, A. (1997). *Masterplan Fiets en verkeersveiligheid*. R-97-16. SWOV, Leidschendam.

Noordzij, P.C & Vis, A.A. (1994). *Evaluatie RVV 1990, BABW en flankerend beleid; Afrondend verslag van diverse onderzoeken in opdracht van AVV*. R-94-12. SWOV, Leidschendam.

Poppe, F. (1988). *Voorrang en veiligheid op kruispunten 1; Onderzoekplan tweede fase; Deelonderzoek 'Ongevallen'*. R-88-47. SWOV, Leidschendam.

Poppe, F. & Noordzij, P.C. (1989). *Voorrang: Een kwestie van geven en nemen*. In: Voor alle veiligheid; Bijdragen aan de bevordering van de verkeersveiligheid. NVWB/SWOV, SDU uitgeverij, Den Haag.

Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Friesland (1999). *Bromfiets op de Rijbaan in Friesland; Uitkomsten workshops toepassing maatregel*. DHV Hofstra BV, Groningen.

Reneman, D.D. & Both J. (2000). *Evaluatie proces rond BOR-campagne; Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Intomart, Hilversum. [Niet openbaar].

Ruelle, H. & Bartels, G. (1998). *Draagvlak en de wisselwerking tussen zender en ontvanger*. In: Bartels, G., Nelissen, W. & Ruelle, H. (red.), *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*. Kluwer BedrijfsInformatie, p. 403-409.

Slootjes, L. (2000). *Evaluatie Bromfiets Op de Rijbaan*. Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Drenthe en Provincie Drenthe, Assen.

Slop, M. (1995). *Kostenindicatie opheffing voorrang gemotoriseerd verkeer op niet-gemotoriseerd verkeer*. R-95-13. SWOV, Leidschendam.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1999). *Besluit van 27 mei 1999, houdende wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 en het Besluit Administratieve Bepalingen inzake het Wegverkeer met betrekking tot de uitvoering van het Startprogramma Duurzaam Veilig*. In: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, nr. 268, 1999.

Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. VUG, Den Haag.

Tweede Kamer, (1999a). *Verslag van een algemeen overleg 8 september 1999*. Vergaderjaar 1999-2000, 26 800 XXII, nr. 3.

Tweede Kamer (1999b). *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Vergaderjaar 1999-2000, Aanhangsel, nr. 125.

Vis, A.A. (1994). *Maximumsnelheid 30 km/uur binnen de bebouwde kom en opheffing voorrang voor gemotoriseerd verkeer*. R-94-81. SWOV, Leidschendam.

Vis, A.A. (1995). *Is invoering van een snelheidslimiet van 30 km/uur binnen de bebouwde kom op dit moment aanvaardbaar?* D-95-2. SWOV, Leidschendam.

Vliet, P. van (1996). *Bromfietzers op de rijbaan*. In: Verkeerstechnische Leergang 1996, Verkeerskunde, ANWB. P. 33-36.

Bijlage 1

Vraagstellingen

Vraag 1: hoe is het proces van besluitvorming verlopen?

- a. Welke actoren zijn betrokken bij de besluitvorming?
- b. Hebben de representanten van doelgroepen daarbij een rol gespeeld?
- c. Welke belangrijke gebeurtenissen (vergaderingen, persberichten, besluiten, notities) zijn te onderscheiden in het besluitvormingsproces?
- d. Welke documenten hebben een dominante rol gespeeld in de besluitvorming?
- e. Welke externe expertise is extra ingeschakeld voor de besluitvorming?
- f. Hoe is omgegaan met belangentegenstellingen en onzekerheden? (Reconstructie)
- g. Welke randverschijnselen hebben gespeeld?

Vraag 2: welke belangen zijn geïnterpreteerd en hoe zijn deze 'gewogen'?

- a. In hoeverre zijn overige verkeersbelangen geïnterpreteerd (doorstroming, rijcomfort)?
- b. In hoeverre is bij de besluitvorming en bij het voortraject van de besluitvorming sprake geweest van een afweging van belangen van verschillende groepen verkeersdeelnemers?
- c. In hoeverre is in het voorbereidingstraject rekening gehouden met belangen die specifiek zijn voor het uitvoeringstraject: belangen van maatregel-uitvoerende partijen zoals wegbeheerder, politie, rij-opleider, rij-examinator etc. (inspanningen, financiën, organisatie)?

Vraag 3: in welke mate zijn deze deelbelangen geëxpliciteerd of geconcretiseerd?

1. De maatregel BOR verplicht bromfietzers zich te mengen met het snelverkeer. De vraag is in hoeverre dit een gedragsverandering vereist van bromfietzers en welke subjectieve kosten gepaard gaan met deze gedragsverandering?
2. Van automobilisten wordt geëist dat zij op de rijbaan in sterkere mate rekening houden met bromfietzers.
 - a. In hoeverre vereist dit een gedragsverandering bij automobilisten en welke subjectieve kosten moeten daarvoor worden gemaakt. Het is voorstelbaar dat een deel van de groep bromfietzers er de voorkeur aan zou geven om toch op het fietspad te blijven rijden.
 - b. In welke mate zijn deelbelangen vertaald in objectieve eenheden die onderlinge vergelijking mogelijk maken?
 - c. Is nagegaan of en in welke mate automobilisten en bromfietzers ook rekening houden met de voordelen voor fietsers?

Vraag 4: hoe is de besluitvorming omtrent VFVR feitelijk verlopen?

- a. Welke actoren zijn betrokken bij de besluitvorming?
- b. Hebben de representanten van doelgroepen daarbij een rol gespeeld?
- c. Welke belangrijke gebeurtenissen (vergaderingen, persberichten, besluiten, notities) zijn te onderscheiden in het besluitvormingsproces?
- d. Welke documenten hebben een dominante rol gespeeld in de besluitvorming?

- e. Welke externe expertise is extra ingeschakeld voor de besluitvorming?
- f. Hoe is omgegaan met belangentegenstellingen en onzekerheden? (Reconstructie)
- g. Welke randverschijnselen hebben gespeeld?

Vraag 5: welke belangen inzake VFVR zijn geïnventariseerd, geobjectiveerd en hoe gewogen?

- a. In hoeverre zijn overige verkeersbelangen geïnventariseerd (doorstroming, rijcomfort)?
- b. In hoeverre is bij de besluitvorming en bij het voortraject van de besluitvorming sprake geweest van een afweging van belangen van verschillende groepen verkeersdeelnemers?
- c. In hoeverre is in het voorbereidingstraject rekening gehouden met belangen die specifiek zijn voor het uitvoeringstraject: belangen van maatregeluitvoerende partijen zoals wegbeheerder, politie etc. (inspanningen, financiën, organisatie)?

Vraag 6: in welke mate zijn deze deelbelangen inzake VFVR geëxpliciteerd of geconcretiseerd?

- 1. De maatregel VFVR verplicht automobilisten voorrang te verlenen aan langzaam verkeer van rechts. De vraag is in hoeverre dit een gedragsverandering vereist van bromfietzers en welke subjectieve kosten gepaard gaan met deze gedragsverandering?
- 2. Van automobilisten wordt geëist dat zij bij de nadering van (ongeregelde) kruispunten in sterkere mate rekening houden met langzaam verkeer.
 - a. In hoeverre vereist dit een gedragsverandering bij automobilisten en welke subjectieve kosten moeten daarvoor worden gemaakt. Het is voorstelbaar dat een deel van de groep fietsers er de voorkeur aan zou geven om toch aan snelverkeer voorrang te verlenen.
 - b. In welke mate zijn deelbelangen vertaald in objectieve eenheden die onderlinge vergelijking mogelijk maken?
 - c. Is nagegaan of en in welke mate automobilisten ook rekening (willen) houden met de voordelen voor fietsers?

Vraag 7: in hoeverre was er sprake van een duidelijk en formeel uitgangskader voor de besprekingen over het Startconvenant?

- a. Heeft dit uitgangskader (of wijzigingen ervan) probleemoplossing of probleemverkenning inzake BOR en VFVR bevorderd of eventueel gehinderd?
- b. Op welke wijze hebben de factoren tijd en tijdsdruk een rol gespeeld bij de besluitvorming over BOR en VFVR?
- c. Op welke wijze hebben onderlinge verhoudingen tussen partijen de inhoudelijke discussie beïnvloedt?
- d. Welke meer algemene (landelijke/provinciale) politieke processen hebben op de achtergrond de besprekingen beïnvloedt?

Bijlage 2

Overzicht onderzoeken

Interim-nota 'Voorrang' (die zou uitwijzen dat de vigerende regeling weinig uniformiteit kent en niet goed aansluit bij het feitelijke gedrag van de verkeersdeelnemers).

Onderzoek naar snelheids- en versnellingsgedrag van automobilisten bij voorrangssituaties met verschillende categorieën tweewielers (TH Delft, 1984).

Probleemanalyse visuele waarneembaarheid van kruisende (brom) fietsers bij duisternis (Interdisciplinary Workshop for Artificial Color Conditions IWACC).

Middelen voor visueel waarnemen van bij duisternis van rechts komende (brom)fietsers, deel 1 en 2 (IWACC).

Observatie en analyse van voorrangsgedrag op kruispunten' (Advisee).

Hiaat-acceptatie door fietsers bij het overstreken van een verkeersader (IZ/TNO).

Rijsnelheid, botsnelheid en afloop botsingen tussen tweewielers en motorvoertuigen (SWOV).

Ongevallengegevens voor het project voorrangregelingen (SWOV).

Inventarisatie kruispunten binnen de bebouwde kom (DHV).

Verdeling van voorrangmaatregelen over kruispunten buiten de bebouwde kom (Goudappel & Coffeng).

Voorrangsgedrag en verkeersveiligheid (RUL & VSC).

Voorrang langzaam verkeer van rechts (SWOV).

Adviezen m.b.t. te verrichten onderzoek (NIPG/TNO en IZF/TNO).

Bijlage 3

Resultaten beoordeling rechtvaardigheid subsidieregeling

Vraag 1. Welk subsidiebedrag is aan uw gemeente toegekend voor de fietser /bromfietsermaatregelen? Vraag 2. Welk bedrag heeft uw gemeente in totaal uitgeven aan de uitvoering v.d. maatregel Bromfiets op de Rijbaan? Vraag 3. Is daarbij communicatie en voorlichting over de maatregel ook inbegrepen? Vraag 4. Welk bedrag zal uw gemeente naar verwachting in totaal uitgeven aan de maatregel Voorrang voor Fietzers van Rechts? Vraag 5. Vindt u de hoogte van het uitgekeerde subsidie acceptabel en redelijk? Vraag 6. Afgezien van uw eigen gemeente, vindt u in het algemeen de verdeling van het totale subsidiebedrag over alle wegbeheerders naar rato van weglengte in beheer redelijk en acceptabel?							
Gemeente	Aantal inw.	Vr 1 Toegekend bedrag?	Vr 2 Uitgave BOR?	Vr 3 Communicatie erbij in?	Vr 4 Verwachte uitgave VFVR?	Vr 5 Subsidie redelijk?	Vr 6 Verdeelsleutel acceptabel?
1.	25.000	250.000 (?)	50.000 (?)	Ja	150.000 (?)	Ja	Geen mening
2.	22.000	Weet niet	Weet niet	Weet niet	Weet niet	Ja	Geen mening
3.	8500	64.500	50.000 (?)	Ja	Nog niet becijferd	Nee	Nee
4.	4900	44.600	Niets	Niet van toepassing	60.000 (?)	Nee	Nee
5.	95.000	186.950	100.000 (?)	Ja	100.000	Ja	Nee
6.	70.000	400.000 (?)	100.000 (?)	Ja	Weet niet	Nee	Nee
7.	3500	50.000 (?)	Niets	Ja	Niet veel Geen aanpassing nodig	Ja	Moeilijk te zeggen: subsidie A, subsidie B niet
8.	120.000	280.000 (?)	50.000 (?)	Ja	Meer dan restant subsidie	Nee	Ja
9.	5000	75.000 (?)	10.000 (?)	Ja	Eerst inventariseren	Nee	Ja
10.	150.000	495.000	400.000	Nee	Nog geen specificatie bedrag	Nee	Ja
11.	9000	70.000	70.000	Ja	Zover zijn we nog niet	Ja	Ja
12.	15.000	107.000	30-40.000	Ja, excl. mens-uren	100.000	Ja	Nee
13.	24.500	50.000 (?)	50.000	Ja	Niet veel meer	Ja	Ja
14.	5145	39.900	2500 (?)	Nee	50.000 (?)	Nee	Ja
15.	17.300	47.000	40.000 (?)	Ja	Zit in D-2	Nee	Ja, maar te weinig totaal geld
16.	13.500	49.000 (?)	10.000 (?)	Ja	Nog inventariseren	Nee	Ja
17.	9600	90.000 (?)	5000 (?)	Ja	Nog inventariseren	Ja	Nee
18.	65.000	450.000	200.000 (?)	Ja	500.000 (?)	Ja	Ja
19.	12.000	38.000	8000 (?)	Ja	50.000 (?)	Nee	Moeilijk te zeggen
20.	20.000	113.000	50.000 (?)	Ja, heel summier	60.000 voorlopige inventarisatie	Nee	Ja
21.	16.800	60.000	Weet niet	Weet niet	Weet niet	Moeilijk te zeggen	Moeilijk te zeggen
22.	20.000	43.000 (?)	25.000	Nee	60.000 (?) inventarisatie nog bezig	Nee	Ja
23.	9300	27.500???	5.000 (?)	Ja	Tonnen, incl. 30/60	Nee	Moeilijk te zeggen

Vraag 1. Welk subsidiebedrag is aan uw gemeente toegekend voor de fietser /bromfietsermaatregelen? Vraag 2. Welk bedrag heeft uw gemeente in totaal uitgeven aan de uitvoering v.d. maatregel Bromfiets op de Rijbaan? Vraag 3. Is daarbij communicatie en voorlichting over de maatregel ook inbegrepen? Vraag 4. Welk bedrag zal uw gemeente naar verwachting in totaal uitgeven aan de maatregel Voorrang voor Fietsers van Rechts? Vraag 5. Vindt u de hoogte van het uitgekeerde subsidie acceptabel en redelijk? Vraag 6. Afgezien van uw eigen gemeente, vindt u in het algemeen de verdeling van het totale subsidiebedrag over alle wegbeheerders naar rato van weglengte in beheer redelijk en acceptabel?							
Gemeente	Aantal inw.	Vr 1 Toegekend bedrag?	Vr 2 Uitgave BOR?	Vr 3 Communicatie erbij in?	Vr 4 Verwachte uitgave VFVR?	Vr 5 Subsidie redelijk?	Vr 6 Verdeelsleutel acceptabel?
24.	22.000	81.900	65.000	Ja, in geringe mate	Lang niet genoeg	Nee	Nee
25.	30???	100.000 (?)	80.000 (?)	Ja	80.000 (?)	Nee	Nee
26.	105.000	441.450	300.000 (?)	Ja	150.000 over. Is te kort als je volgens CROW-richtlijnen wilt werken. Inventarisatie nog niet rond	Ja	Nee
27.	10.000	55.000	20.000	Niet gedaan	Nog niet aan gewerkt	Nee	Ja
28.	40.000	107.000	50.000	Deels	300.000	Nee	Ja
29.	7700	60.000	3000	Nee	10.000	Ja	Nee
30.	3500	5000	500 (?)	Deels	Nog geen idee	Nee	Nee
31.	15.500	53.000	40.000 (?)	Nee	Nog niet uitgezocht	Moeilijk te zeggen	Geen mening
32.	36.000	178.000	55.000	Via ROVO	Nog niet in voorbereiding	Nee	Nee
33.	80.000	188.000	130.000 (?)	Nee	Nog niet bepaald	Nee	Nee
34.	12000	98.000	Moeilijk te schatten		Nog niet vastgesteld	Moeilijk te zeggen	Ja
35.	44350	121.000	40.000	Nee	150.000 (?)	Ja	Nee
36.	47.000	67.500	180.000	Ja	70.000	Nee	Ja (totaalbedrag te laag)
37.	11.000	50.000	Tienduizenden	Weet niet	50.000 (?)	Ja (tot subs niet)	Ja
38.	10.500	Weet niet	Weet niet	Weet niet	Nog geen concrete plannen	Weet niet	Weet niet
39.	8.500	< 10.000	3000	Nee	2000	Ja	Ja
40.	13.400	19.000	19.000 (?)	Nee	Weet niet	Ja	Nee
41.	8700	14.000 (?)	< 14.000	Ja, folders startprogr.	Moet nog gepland worden	Geen mening	Ja
42.	76.000	Weet niet	25.000 (?)	Nee	Weet niet	Ja	Ja
43.	12.000	110.000	15.000-20.000	Ja	Inschatting na bouwvakantie	Ja	Nee
44.	7185	20.000	Weet niet	Weet niet	Weet niet	Ja	Geen mening
45.	15.500	142.000	< 1000	Ja	50.000 (?)	Ja	Ja, maar kan nog eerlijker
46.	13.300	41.560	37.970	Weet niet	Inventarisatie eind augustus	Ja	Verdeelsleutel acceptabel, hoogte totaalbedrag niet

<p>Vraag 1. Welk subsidiebedrag is aan uw gemeente toegekend voor de fietser /bromfietsermaatregelen?</p> <p>Vraag 2. Welk bedrag heeft uw gemeente in totaal uitgeven aan de uitvoering v.d. maatregel Bromfiets op de Rijbaan?</p> <p>Vraag 3. Is daarbij communicatie en voorlichting over de maatregel ook inbegrepen?</p> <p>Vraag 4. Welk bedrag zal uw gemeente naar verwachting in totaal uitgeven aan de maatregel Voorrang voor Fietzers van Rechts?</p> <p>Vraag 5. Vindt u de hoogte van het uitgekeerde subsidie acceptabel en redelijk?</p> <p>Vraag 6. Afgezien van uw eigen gemeente, vindt u in het algemeen de verdeling van het totale subsidiebedrag over alle wegbeheerders naar rato van weglengte in beheer redelijk en acceptabel?</p>							
Gemeente	Aantal inw.	Vr 1 Toegekend bedrag?	Vr 2 Uitgave BOR?	Vr 3 Communicatie erbij in?	Vr 4 Verwachte uitgave VFVR?	Vr 5 Subsidie redelijk?	Vr 6 Verdeelsleutel acceptabel?
47.	19.000	Weet niet	Weet niet	Weet niet	Inventarisatie begint najaar	Weet niet	Moeilijk te zeggen
48.	20.000	>100.000 (?)	Weet niet	Weet niet	Plannen pas in najaar	Moeilijk te zeggen	Nee
49.	8667	24.000	14.000 (?)	Nee	0 gulden. Inventarisatie nog maken	Ja	Ja

Tabel B.1. *Overzicht van de telefonische enquête onder wegbeheerders uitgevoerd op 18-24 juli 2000. De bedragen met vraagtekens zijn schattingen.*

Periode	Bestuurlijk draagvlak	Publiek draagvlak	Politiek draagvlak	Besluit
1995	Eerste indicaties positief. Interesse voor BOR voor een deel afkomstig uit gemeenten en VNG.	Uit ANWB-onderzoek (1992) blijkt dat meningen van bromfietzers over rijden op de rijbaan verdeeld zijn. In later onderzoek van Schoon (1997) wordt opnieuw verdeeld draagvlak gevonden.	Bij voorbereiding RVV in 1989 werd door de Minister V&W al overwogen om BOR al in te voeren.	1 Voer BOR landelijk in
1995		Zoals uit onderzoek in 1999 blijkt, wordt de combinatie van rijden op rijbaan en limiet van 30 km/uur door bromfietzers niet logisch gevonden.	Politiek draagvlak voor verhoging max. snelheid voor bromfietzers wordt zeer laag ingeschat door min. V&W.	2 Handhaaf 30 km/uur-limiet en plaats op weg voor bromfietzers bij invoering maatregel
1995				3 Maak BOR onderdeel Startprogramma Duurzaam Veilig
1997	In de periode 1996-1997 wordt bestuurlijk draagvlak voor DV maatregelenpakket geïnventariseerd. Duidelijke conclusie is: er is een groot bestuurlijk draagvlak voor BOR.			4 Voer BOR in uiterlijk december 1999
1997	De subsidieregeling is bewust laagdrempelig gehouden. In 1998 vragen alle Nederlandse gemeenten op twee na de subsidie aan en committeren zich aldus aan uitvoering van de maatregel.			5 Subsidieer BOR per km weglengte bibeko
januari 1997- januari 1999	De handleiding over BOR en de vragen over BOR bij Infopunt DV geven aanleiding tot samenstelling van nieuwe handleiding die bijzonder laat, september 99, wordt uitgebracht			6 Informeer wegbeheerder via handleidingen en Infopunt DV
juni-september 1999	Er bereiken VNG signalen vanuit gemeenten over mogelijke problemen rondom uitvoering maatregel, met name in verband met laat bekend worden invoeringsdatum. VNG dringt via convenant-overleg en via brief aan Minister aan op uitstel van de maatregel.	In 1999 wordt onderzoek gedaan onder weggebruikers waaruit blijkt dat reacties over de maatregel BOR verdeeld zijn. Ondervraagde bromfietzers begrijpen niet hoe het rijden op de weg verenigd kan worden met een maximumsnelheid van 30 km/uur, terwijl auto's veel sneller rijden. Ook het links moeten inhalen wordt onlogisch gevonden.	De Tweede Kamer stelt prijs op snelle invoering BOR en vindt argumenten voor uitstel onvoldoende zwaarwegend	7 Voer BOR in per 15 december (ondanks verzoek tot uitstel)
december 1999	Uit onderzoek van Fietsersbond enfb blijkt dat een aantal gemeenten veel uitzonderingen maakt op de maatregel BOR.	Persberichten over publieke meningen schilderen vaak verdeelde reacties. In februari 2000 is echter de publiciteit over de maatregel op zeer laag niveau		
februari 2000	Evaluatie			

Tabel B.2. Samenvattende reconstructie van draagvlakoverwegingen en andere overwegingen bij besluitvorming BOR.

Onveiligheid fietsers in relatie tot (voorrangs)gedrag op kruispunten

Naar aanleiding van het Masterplan Fiets (dat liep van 1990 tot en met 1996) werd door de SWOV een uitgebreide analyse gemaakt van de ontwikkeling van de veiligheid van de fiets gedurende de afgelopen decennia. Daarbij is gebruik gemaakt van diverse beschikbare studies en cijfermateriaal. Nader onderscheid werd gemaakt naar tal van kenmerken, zoals soort ongeval, aard tegenpartij, aard van de locatie, wegvak of kruispunt, leeftijd betrokken fietsers, gemeentegrootte etc. Ook is gebruik gemaakt van diverse bestanden (o.a. VIPORS, LMR) die een aanwijzing vormen voor de (letsel)ernst van de ongevallen. Via gegevens van het CBS over afgelegde afstanden is rekening gehouden met 'verkeersprestatie'.

Uitgebreid werd ingegaan op de omstandigheden en getracht is de onveiligheid van fietsers op grond van het ter beschikking staande materiaal te verklaren.

Slachtoffers onder fietsers zijn overwegend het gevolg van een botsing met een motorvoertuig. Gezamenlijk gebruik van de weg door beide categorieën verkeersdeelnemers is dus een belangrijke factor. Naast vormgeving van de weg en andere omstandigheden zijn regelgeving (o.a. de voorrangsregeling) en (verkeers)gedrag bepalende factoren. Fietsers - met name jonge en oudere - hebben in het algemeen problemen met het beoordelen van vooral ingewikkelde verkeerssituaties; vaak hebben zij gebrekkige kennis van de verkeersregels of houden zij zich er niet aan. Automobilisten houden beperkt rekening met fietsers, hebben vooral aandacht voor andere auto's, ook in situaties waarin ze juist voorrang zouden moeten verlenen aan de fietser. Empirisch onderzoek heeft dit aangetoond. Er is niet alleen sprake van 'het recht van de sterkste', maar ook gebrek aan voldoende 'aandacht voor' de fietser, waardoor deze in een nadelige positie verkeert ten opzichte van de automobilist.

Aangezien - juist in het kader van het Masterplan Fiets - de overheid beoogt het gebruik van de fiets te bevorderen ten koste van dat van de auto, valt ontmoediging van het fietsgebruik in de maatregelsfeer af. Overigens is het effect van een toegenomen gebruik van de fiets ook niet gemakkelijk en eenduidig vast te stellen. De omvang en aard van het effect hangen af van welke groepen verkeersdeelnemers méér gebruik van de fiets zouden gaan maken, en waar en wanneer. In een fietsvriendelijk beleid zouden maatregelen passen als:

- beperking van het gebruik van de auto;
- beperking van ontmoetingen met het gemotoriseerde verkeer;
- beperking van het effect van onvermijdbare ontmoetingen met het gemotoriseerd verkeer;
- verbetering van de infrastructuur voor de fietser;
- meer op de fietser gerichte regelgeving. Hiertoe zou - onder bepaalde condities - voorrang voor fietsers van rechts kunnen worden gerekend, maar dan wel onder veilige omstandigheden.

Verwachte gedragsproblemen

Invoering van VFVR betekent voor automobilisten dat ze meer rekening moeten houden met langzaam verkeer van rechts, toename van de kans op conflicten, meer benodigde waarnemingstijd en vaker en meer afremmen. Zichtbelemmeringen zullen eerder tot conflicten leiden. Uit empirisch onderzoek bleek dat het gemotoriseerd snelverkeer in het algemeen minder met langzaam verkeer rekening houdt. In een experiment werd gevonden dat onder de condities van de algemene regel 'rechts heeft voorrang' ca. 40 % van het langzaam verkeer geen voorrang van het snelverkeer kreeg, terwijl dat volgens de formele regeling wel zo was (Van Minnen, 1970). Bij de ontmoetingen tussen snelverkeer onderling bedroeg dit percentage 14 %. Dit experiment was een belangrijke aanwijzing dat het snelverkeer minder rekening houdt met het langzaam verkeer bij het naleven van de voorrangregeling (Van Minnen, 1970).

Hoewel de regelgeving door de voorgenomen aanpassing van de algemene voorrangregel 'op papier' eenvoudiger en fietsvriendelijker zou zijn, moeten fietsers - zeker uit oogpunt van veiligheid - extra zorgvuldigheid betrachten bij het boeken van winst in tijd en comfort (bijv. minder energie en snelheidsverlies vanwege minder frequent afremmen). Zij zullen rekening moeten houden met het in jaren gegroeide informele voorrangsgedrag. Dit informele voorrangsgedrag zal vooral bij relatief hoge snelheden tot problemen kunnen leiden.

Ongevallenanalyses

De uitgevoerde (ongevallen)analyses hebben tot nu toe geen exacte en duidelijke samenhang tussen kenmerken van kruispunten, verkeersintensiteiten en ongevalsdichtheid kunnen aantonen. Dit zou toe te schrijven zijn aan het grote aantal kenmerken dat een rol kan spelen en de relatief beperkte opzet van de uitgevoerde studies. Wat dit laatste betreft, werd door de betrokken onderzoekers dan ook gepleit voor een omvangrijker en landelijke verzameling van te analyseren materiaal. Desondanks hebben de resultaten van genoemde studies voldoende bijgedragen aan het inzicht in de onveiligheid op kruispunten als gevolg van het gedrag van automobilisten en het langzaam verkeer om het aannemelijk te maken dat invoering van VFVR zonder meer eerder negatief dan positief zou uitpakken voor de veiligheid van fietsers.

Kostenschattingen VFVR

Schattingen van het aantal kruispunten zijn weergegeven in aanbevelingen van het SVT (1985) en CROW (1991). Kostenberekeningen zijn uitgevoerd door AVV/DHV (1996) en de SWOV (Slop, 1995). Als selectiecriteria voor de in de schatting te verwerken kruispunten zou kunnen worden uitgegaan van

kruispuntkenmerken als:

- intensiteit en snelheid van het gemotoriseerde snelverkeer;
- het karakter of de allure van het kruispunt;
- het uitzicht op het kruispunt en kansen op zichtbelemmering;
- de ongevalsdichtheid.

De SWOV (Slop, 1995) heeft een berekening gemaakt waarbij als uitgangspunt is genomen dat uitvoering stapsgewijs zou kunnen plaatsvinden. De eerste stap zou gebaseerd kunnen worden op een 'soepele' benadering. Een achteraf uitgevoerde evaluatie zou er eventueel toe kunnen leiden dat alsnog een 'strengere' aanpak moet worden overwogen. Uitgaande van de eerder genoemde selectiecriteria voor kruispunten waar de voorrang ter plaatse zou moeten worden geregeld of (de infrastructuur) aangepast, is het aantal kruispunten bepaald. Vervolgens is geschat hoeveel daarvan nog niet zijn geregeld. Daarna is bekeken op welke wijze regeling of aanpassing zou moeten plaatsvinden. Vervolgens zijn de kosten per type of methode van aanpassing of regeling berekend. Daarna zijn de totale kosten, onderverdeeld naar de situatie buiten en binnen de bebouwde kom, berekend. Totaalschatting kwam neer op ruim 40 miljoen voor infrastructurale aanpassingen op kruispunten (waarvan een kleine anderhalf miljoen buiten de bebouwde kom).

Ter vergelijking zou kunnen dienen een schatting die DHV in opdracht van en samenwerking met AVV heeft gemaakt (AVV/DHV, 1996). Aanpassing van de kruispunten in termen van regeling van voorrang ter plaatse kwam in die schatting op ongeveer 30 miljoen (waarvan 2,5 miljoen buiten de bebouwde kom). Volgens DHV zou het realiseren van een 30km/uur-niveau in alle verblijfsgebieden (minus de al gerealiseerde en minus de verkeersaders) een tienvoud aan kosten vereisen.

De stellingen 1 en 2 hebben beide betrekking op het gebrek aan inspanning van de convenantpartners om mogelijke problemen bij de uitvoering van een maatregel te inventariseren.

Evaluerende stelling 1 (ideaalbeeld: doen of niet doen?):

De convenantpartners moeten inzicht in mogelijke invoeringsproblemen bij een maatregel eerder inzichtelijk maken door bijvoorbeeld een aantal gemeenten, acht à tien, uit te nodigen een blauwdruk te maken voor invoering van de maatregel in de eigen gemeente

Evaluerende stelling 2 (feitelijk beeld: waar of niet waar?):

Als maatregelen op hoog politiek (VFVR) of bestuurlijk niveau (BOR) geaccepteerd worden, is de overheid niet geneigd deze maatregelen doorvergaand onderzoek als het ware te problematiseren. De overheid zal niet uit zichzelf op zoek gaan naar mogelijke knelpunten en problemen bij de invoering van eenvoudig geachte maatregelen. Kennis hierover zou echter wel van belang kunnen zijn om draagvlak onder wegbeheerders en het publiek te vergroten.

Op deze stellingen kwamen de volgende reacties binnen:

- Ten eerste is nog maar de vraag of er niet voldoende aandacht is besteed aan mogelijke gemeentelijke problemen via de ervaringen met drie gemeenten in de praktijkproef en de deelname van gemeentelijke experts in de CROW-werkgroep die de praktijkproef heeft begeleid. Bovendien heeft in de tweede helft van 1997 in de voorbereiding op de ondertekening van het definitieve convenant een uitgebreide raadpleging onder gemeenten plaatsgevonden. Daarin kwamen niet veel problemen met BOR naar voren.
- Een praktisch probleem dat speelt bij stelling 1 is dat het zeer moeilijk is voor een CROW werkgroep vertegenwoordigers uit gemeenten te krijgen.
- Als de convenantpartners de zaken zeer nauwkeurig omschrijven en pasklare oplossingen bieden voor allerlei situaties, bestaat het risico dat we daarmee in feite verdergaan dan de formele verdeling van bevoegdheden toelaat. Er is altijd een spanningsveld tussen het streven naar uniformiteit en de eigen verantwoordelijkheid van de plaatselijke wegbeheerder die graag maatwerk levert. De huidige bevoegdheidsverdeling in Nederland is zo geregeld dat wegbeheerders veel ruimte voor eigen verantwoordelijkheid hebben.
- De gedachte van de Fietsersbond enfb - dat de rijksoverheid via strikte criteria voor de maatregel de wegbeheerders minder ruimte zou moeten geven bij de invoering van de maatregel - strookt niet met de afspraken in het convenant. Daarin staan afspraken om de eindbeslissing bij de wegbeheerders te laten. Maar een strenge koers zoals voorgestaan door de Fietsersbond zou waarschijnlijk feitelijk tot meer oppositie van de wegbeheerders tegen de maatregel hebben geleid.
- Aan ongeveer acht Nederlandse gemeenten werd destijds gevraagd om een kostenopgave te maken voor uitvoering van de maatregel in de betreffende gemeente. Slechts drie gemeenten bleken gevonden te kunnen worden die uiteindelijk aan dit verzoek meewerkten. De

convenantpartners zijn tamelijk consciëntieus te werk gegaan bij het inventariseren van mogelijke problemen en knelpunten. Via de ROV's is een inventarisatieronde gedaan, maar daarin kwamen niet zoveel problemen naar voren. Dat is aan de ene kant ook wel te begrijpen. Problemen en knelpunten worden pas duidelijk als men feitelijk de koe bij de horens pakt.

- De stelling bevat wel een goede suggestie, maar er is een vraagteken te plaatsen bij de haalbaarheid. Bij Bromfiets op de Rijbaan is feitelijk ook een proef genomen in drie gemeenten. Bij de haalbaarheid van de stelling moet gedacht worden aan twee valkuilen. Als gemeenten, vooruitlopend op de wettelijke invoering van een maatregel, met die maatregel willen experimenteren, dan zouden daarvoor wel de wettelijke voorwaarden geregeld moeten worden. Een tweede voorwaarde is dat gemeenten die willen meedoen aan een dergelijk experiment ook garanties krijgen over financiële vergoeding, indien het (bij tegenvallende resultaten of door inspraakprocedure van de bevolking) nodig mocht blijken de genomen maatregel weer ongedaan te maken.
- De stelling lijkt op het eerste gezicht een zinnige suggestie te bevatten. Er doen zich wel enkele praktische vragen voor bij de stelling. Wie betaalt de participatie van gemeenten aan een dergelijke exercitie? Werkt het Ministerie van Verkeer en waterstaat er vervolgens aan mee dat in de betreffende gemeenten een eventuele uitzondering op de bestaande regelgeving toegepast kan worden? En op welk moment ga je met een dergelijke proef van start: vóór het vastleggen van afspraken in een convenant of nadat afspraken over de maatregel al zijn vastgelegd in een convenant?
- In de samenwerking tussen de convenantpartners is wel enige asymmetrie. Het Ministerie beheert het geld en heeft in principe ook de meeste inhoudelijke kennis over verkeersveiligheid in huis. Het VNG daarentegen beschikt juist over de kennis over de bestuurlijk-ambtelijke processen die bij lagere overheden aan de orde zijn bij het in/uitvoeren van verkeersmaatregelen. De overheid heeft wel inzicht gehad in de (verkeerskundige) gevolgen van de maatregel BOR, maar heeft onvoldoende zicht gehad op of rekening willen houden met problemen die kunnen spelen op het besluitvormingstraject op gemeentelijk niveau. De termijn van drie maanden tussen formele aankondiging van een maatregel en uitvoering van een maatregel, zoals afgesproken in het bestuursakkoord tussen rijksoverheid en lagere overheden, is feitelijk te krap.
- Ten aanzien van BOR geldt dat ervoor gewaakt moet worden het probleem niet groter te maken dan het feitelijk is. Op 80% van de wegen binnen de bebouwde kom maken alle voertuigen gebruik van dezelfde ruimte en op slechts 20% van de wegen zijn er speciale vrijliggende voorzieningen.

De stellingen 3, 5 en 7 vormen een min of meer samenhangend inhoudelijk cluster, waarin toetsing van de maatregel aan DV-criteria door een (brede) expertgroep centraal staat.

Evaluerende stelling 3 (ideaalbeeld: doen of niet doen?):

In de toekomst zal een expertgroep die aanbevelingen moet geven over de invoering van een maatregel zich niet moeten beperken tot verkeerskundige en wettelijke aanbevelingen richting Ministerie en wegbeheerder, maar zal de expertgroep de maatregel ook moeten toetsen aan

uitgangspunten van DV- beleid en/of aan uitgangspunten van effectieve communicatie dan wel een (theoretische) aanzet hiervoor moeten geven.

Evaluerende stelling 5 (ideaalbeeld: doen of niet doen):

De overheid moet expertgroepen die een nieuwe maatregel voorbereiden een zo breed mogelijke opdracht meegeven, waarin communicatieve aspecten, gedragsaspecten, toetsing aan DV-principes en bestuurskundige aspecten, evenzo aan de orde komen als puur verkeerskundige aspecten. Dit houdt in dat een multi-disciplinair team opgesteld moet worden om de maatregel voor te bereiden.

Evaluerende stelling 7 (ideaalbeeld: doen of niet doen):

Maatregelen die onderdeel uitmaken van DV, moeten in principe ook aan DV-principes getoetst worden. Daarom was er veel voor te zeggen geweest om de opname van de maatregel BOR in het DV-pakket te combineren met een diepergaande theoretische bezinning op de plaats van de bromfiets in het verkeer, gebaseerd op of geïnspireerd door bestaande of nieuw te formuleren DV-principes. Het verdient alsnog aanbeveling om eens een dergelijke theoretische exercitie te ondernemen voor hetzij de brom- en snorfietsers, hetzij voor de totale categorie van diverse betrekkelijk kleine groepen verkeersdeelnemers, waarvoor nog geen aparte plaats in (Duurzaam Veilig) beleid is toegekend (oudere bromfietsers, jonge bromfietsers, skaters).

Hierop kwamen de volgende reacties:

- De toetsing aan enkele belangrijke principes van DV heeft wel plaats-gevonden. Criteria zoals snelheidsverschillen en massaverschillen hebben mede een rol gespeeld bij de keuze om BOR wel in te voeren binnen de bebouwde kom en niet erbuiten.
- Bij toetsing aan DV-principes doet zich een aantal vragen voor: Ten eerste, waaraan wordt een maatregel dan precies getoetst? Immers de ideeën over DV zijn nergens gecanoniseerd. De gedachtevorming over DV is voortdurend in ontwikkeling en nu wordt er anders gedacht over bepaalde zaken dan een jaar of zes geleden en dat is maar goed ook.
- Welk nut heeft het om de ideeën over DV als het ware te canoniseren. DV is begonnen als een redelijk vaag concept, waaraan al doende en lerende is begonnen. Inmiddels zijn er uiteenlopende opvattingen over DV tussen de 'rekkelijken' en de 'preciezen'.
- Belangrijker dan de toetsing van maatregelen aan DV-principes is dat een logisch gestructureerd verkeersveiligheidsbeleid wordt gevoerd. DV is binnen dat beleid een filosofie die nog in ontwikkeling is en waaruit principes kunnen worden afgeleid die nuttig zijn voor het verkeersveiligheidsbeleid.
- De invoering van een maatregel kan het beste begeleid worden door een projectbureau waarin alle expertise samen wordt gebracht. In de praktijk is dit moeilijk te realiseren vanwege verschillende geldstromen en verschillende partijen. Zoals ook voor het bouwen van een flat één projectbureau wordt opgesteld, zo zou dat ook moeten voor afzonderlijke verkeersmaatregelen (of groepen maatregelen). In de praktijk lukt het niet zoiets van de grond te krijgen.

Evaluerende stelling 4 (feitelijk beeld: waar of niet waar):

De visie dat de overheid de grootste gemene deler moet bewaken staat op gespannen voet met de visie dat de overheid een zorgvuldige afweging moet maken van alle mogelijke facetten van een maatregel. Vanuit de eerste visie geredeneerd, is het niet noodzakelijk of gewenst een precieze optelsom te maken van mogelijke, klein geachte nadelen van de maatregel in termen van gedragsaanpassing, hinder, rijcomfort, ongemak bij deelgroepen weggebruikers, indien een maatregel een grote besparing van mensenlevens en ernstige ongevallen lijkt op te leveren

Deze stelling lokte de volgende reacties uit:

- Wat betreft de maatregel BOR heeft de overheid de nadelen voor kleine groepen weggebruikers wel degelijk in beeld gehad. Er is bijvoorbeeld wel nagedacht over het feit dat met name oudere bromfietzers zich onprettig kunnen voelen bij de nieuwe maatregel. De problemen van deze groep zijn echter niet van dien aard dat ze opwegen tegen de voordelen van de maatregel. Ten eerste kunnen oudere bromfietzers altijd omschakelen op een snorfiet. Ook als oudere bromfietzers zich niet meteen prettig voelen bij de maatregel, dan nog kan een poging worden ondernomen ze ervan te overtuigen dat de nieuwe situatie in feite niet onveiliger is. Mochten er oudere bromfietzers zijn die toch op het fietspad blijven rijden, dan zal de politie daar ook niet meteen een probleem van maken.
- De centrale overheid kan zich niet teveel bekommeren om allerlei betrekkelijk kleine nadelen. Een voorbeeld is de invoering van de gordelwetgeving in de jaren zeventig, waarbij het grote veiligheids-potentieel veel belangrijker werd geacht in de overweging dan mogelijke nadelen voor individuele weggebruikers zoals hinder of afname rijcomfort.
- De nadelen voor specifieke groepen zijn wel afgewogen. In 1990 was er al onderzoek waaruit bleek dat automobilisten tegen BOR, fietsers voor BOR en bromfietzers verdeeld over BOR waren. In onderzoek in 1999 in opdracht van het Ministerie werden op hoofdlijnen opnieuw deze resultaten gevonden. In de proefgemeenten waar bromfietzers op sommige trajecten naar de rijbaan werden verwezen, ontstond ook enige plaatselijke discussie over deze maatregel, maar na een maand verstomde deze weer. Bij opiniepeilingen en draagvlakonderzoek reageren mensen vaak gevoelsmatig op een maatregel en hebben ze direct een mening klaar. Als een maatregel al een tijd is ingevoerd, kan blijken dat de aanpassing toch goed is verlopen en dat de maatregel wel wordt geaccepteerd.
- Met name de decentrale overheden moeten wel degelijk rekening houden met specifieke nadelen van een maatregel voor lokale groepen weggebruikers. In het lokale proces moet tijd gereserveerd worden voor draagvlakverwerving en inspraak. De centrale overheid moet de grootste gemene deler bewaken, terwijl de decentrale overheden juist lokale belangen kunnen bewaken. Die twee doelstellingen hoeven elkaar niet te bijten. In het nieuwe concept Nationaal Verkeer en Vervoer Plan is het op de juiste manier verwoord: "Centraal waar het moet, decentraal waar het kan."

Evaluerende stelling 6 (feitelijk beeld: waar of niet waar?):

Duidelijk is dat de resultaten van de praktijkproef en de evaluatie daarvan door verkeersexperts dermate overtuigend werden geacht door beleids-

voorbereiders dat men de snelle doorvoering van deze maatregel niet op het spel wilde zetten door een politiek-bestuurlijk complicerende factor als verhoging van de snelheidslimiet voor bromfietzers. Het Ministerie heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid een (open) politieke discussie over de voorwaarden van invoering van de maatregel te voeren, die mogelijk tot een verandering in denken over dit onderwerp had kunnen leiden. Voor een dergelijke discussie was wellicht wèl tijd en gelegenheid geweest en de risicograad van de discussie voor het doorgaan van de maatregel had gemakkelijk beperkt kunnen worden.

De volgende reacties werden gegeven:

- De inschatting van het Ministerie was dat de ANWB in een discussie nooit te overtuigen zou zijn geweest. De Minister was absoluut niet bereid tot verhoging van de snelheidslimiet. De ANWB zag BOR als een instrument om limietverhoging voor bromfietzers er door te krijgen. De standpunten van het Ministerie en de ANWB zouden niet tot elkaar hebben kunnen komen. Waarom zou je dan een discussie gaan voeren die tot grotere onzekerheid over de maatregel zou kunnen leiden?
- De overheid kan over bepaalde onderwerpen best verder discussiëren, maar dan moet wel van tevoren vaststaan dat een dergelijke discussie zinvol kan zijn en tot nieuwe inzichten of tot wijziging van standpunten kan leiden. De meerwaarde van verdere discussie moet dus vaststaan. Bij de discussie over de maximumlimiet voor bromfietzers is ingeschat dat de kans groot was dat verdere discussie alleen tot polarisering van standpunten zou hebben geleid, met bovendien als gevaar dat de maatregel niet zou zijn doorgedaan. Als partijen min of meer vaste standpunten hebben ingenomen, heeft verdere discussie weinig zin.
- De rijksoverheid is resultaatgericht en geen discussievereniging. Als er zo nodig een discussie over de voorwaarden voor BOR gevoerd had moeten worden, dan organiseren anderen die discussie maar. De argumenten om geen discussie hierover te voeren waren tweeledig. Ten eerste was er geen wijziging in de verkeersregels aangebracht tijdens de proef die een bijzonder gunstige uitkomst had. Ten tweede zou je de wijziging van de limiet niet alleen moeten laten gelden voor de wegen met fietspaden (5% van het totaal), maar voor alle wegen binnen de kom, dus ook op die wegen (de beoogde 30km/uur-gebieden) waar nog hogere snelheden van bromfietzers ongewenst zouden zijn. Op deze tegenwerping van het Ministerie had de expertgroep geen goed antwoord. Voor de algemene verhoging van de limiet voor alle verkeerssituaties was trouwens ook geen politiek draagvlak te vinden.
- De stelling snijdt geen hout, want er was geen duidelijk voordeel te verwachten van een verandering van de snelheidslimiet voor bromfietzers. Waarom zou je een algemene limiet wijzigen voor een maatregel die op 80% van de wegen binnen de bebouwde kom in feite al van kracht is? De verhoging van een algemene limiet naar 45 km/uur voor bromfietzers maakt het juist weer moeilijker om aan bromfietzers duidelijk te maken dat ze in verblijfsgebieden maar 30 km/uur mogen rijden. Maak het probleem niet groter dan het is en ga niet een algemene regel wijzigen voor een verwacht voordeel in een betrekkelijk klein aantal situaties. In de bestaande situatie weten bromfietzers dat ze eigenlijk maar 30 km/uur mogen rijden, maar dat hogere snelheden in sommige situaties gedoogd worden.
- Er heeft wel een discussie met de ANWB plaatsgevonden. De heer Schouten van de ANWB heeft nog een gesprek gehad met het

Ministerie over deze kwestie. Uiteindelijk bleek snel dat Ministerie en ANWB op basis van argumenten niet nader tot elkaar zouden komen. Het uiteindelijke besluit, om de argumentatie van het Ministerie te accepteren, is genomen door de gezamenlijke convenantpartners (in de coördinatiegroep DV).

- Het betrekken van de politiek bij de discussie over de maximumsnelheid van de bromfietzers zou wellicht een risico hebben betekend voor doorvoering van de maatregel. Bovendien zou dan onvoorspelbaar zijn geweest wat de uitkomst zou worden.

Evaluerende stelling 8 (feitelijk beeld: waar of niet waar?):

Ironisch genoeg heeft misschien juist het verwachte gemak van invoering mede ertoe bijgedragen dat de planning van het invoeringstraject op het einde toch nog onzeker en rommelig, althans in de perceptie van de wegbeheerders, is verlopen.

De reacties waren als volgt:

- De invoering van maatregel BOR was wel goed ingepland, maar verschillende procedures hebben toch meer tijd gekost dan de bedoeling was. Binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is uiteindelijk te weinig druk gezet om de maatregel tijdig door alle kanalen te loodsen.
- Het proces is door betrokkenen niet als gemakkelijk ervaren. Er is veel energie gestoken in de overdracht van kennis. Bij het doorlopen van een bestuurlijk proces is er altijd wel enige onzekerheid over de vraag waar het nu precies op zal uitdraaien. Wel is het zo dat vanuit het Ministerie de gang langs de Kamer onderschat is en dat men teveel de verwachting had dat de regeling voor BOR zonder slag of stoot door de Kamer zou komen. Procedurele processen kunnen altijd roet in het eten gooien, ook al lijkt de race feitelijk al gelopen.
- De stelling van het (overschatte) gemak van invoering betreft alleen de inschatting inzake het verloop van het regelgevingsproces.
- De gang van zaken is feitelijk als volgt geweest. In de Kamer werd nadrukkelijk aan de Minister gevraagd nog voor de invoering van de maatregel vragen te kunnen stellen. De Minister heeft op dat verzoek positief gereageerd. Daarna bleek dat pas in de eerste week van september 1999 de planning van de speciale Kamercommissie zou plaatsvinden. In overleg met een ambtelijke werkgroep van het Ministerie werd door de convenantpartners geconcludeerd dat invoering van de maatregel per 1 december niet meer mogelijk was. Overigens werd 1 december ook als aanvankelijke datum genoemd, omdat vanuit het Ministerie het advies werd gegeven invoering van de maatregel rond de jaarwisseling te vermijden. De verwachting was - ook binnen de ambtelijke werkgroep - dat de maatregel naar alle waarschijnlijkheid over het jaar heen zou worden getild. Toen heeft de Minister eigenmachtig na overleg met de Vaste Kamercommissie de wettelijke invoeringsdatum op 15 december bepaald, tegen de uitdrukkelijke wens van de overige convenantpartners in. Met dit eigenmachtige optreden heeft de Minister in feite een procedurefout begaan. In afspraak 22 van het Startconvenant is de procedure vastgelegd voor het handelen bij meningsverschillen. Indien men in de Bestuurlijke Regiegroep niet tot overeenstemming kan komen, vindt er bestuurlijk overleg plaats tussen de convenantpartners en de Minister. Over de wijziging van de invoeringsdatum van BOR had dus overleg moeten plaatsvinden tussen de Minister en de convenantpartners.

Evaluerende stelling 9 (feitelijk beeld: waar of niet waar):

Er is gekozen voor de eenvoudigste en financieel best beheersbare subsidieregeling in plaats van de meest rechtvaardige of zorgvuldige, die behalve kilometers weglengte ook andere kenmerken in beschouwing genomen zou hebben zoals lengte van fietspad.

Deze stelling ontlokte de volgende reacties:

- Er is inderdaad gekozen voor een zo eenvoudig mogelijke subsidie-regeling. Er werden wel (meer complexe) alternatieven overwogen. Eén overwogen alternatief was voor de subsidiëring van BOR informatie op te vragen bij gemeenten over de lengte van het fietspad dat omgezet moest worden in fiets/bromfietspad, en over het aantal kruispunten dat aan deze lengte verbonden was. Het probleem was dat gemeenten deze informatie niet pasklaar voorhanden hadden en - nog belangrijker - dat toetsing van deze informatie een hoop bureaucratische rompslomp met zich meebracht.
- Ook indien subsidie wordt opgevraagd voor feitelijke werkzaamheden die wegbeheerders verrichten aan kruisingen, zou je daarop weer een toetsing moeten laten plaatsvinden. Op het moment dat je gemeenten om gedetailleerde informatie vraagt, moet je eigenlijk ook een toetsing daarop uitvoeren en dat brengt weer een ingewikkelde administratie met zich mee, waardoor de kosten van de uitvoering van de subsidieregeling stijgen. Ook de samenvoeging van BOR en VFVR in één subsidie-regeling staat in het teken van eenvoud: om de kosten van de uitvoering van de subsidieregeling zo beperkt mogelijk te houden en om de subsidie zo snel mogelijk te kunnen verstrekken.
- 60 miljoen is een te laag bedrag om een ingewikkelde subsidieregeling te maken. In de subsidieregeling voor fietser-/bromfietsermaatregelen is aan de gemeenten naar gegevens gevraagd die ze direct voorhanden hebben. Als ook om andere gegevens gevraagd zou worden, bijvoorbeeld lengte fietspad in eigen beheer, dan zou een gemeente veel tijd moeten steken in het verkrijgen van die gegevens, terwijl ze daarvoor slechts enkele duizenden guldens meer zou ontvangen.
- Het is enigszins verbazingwekkend dat de aangeboden subsidieregeling inzake fiets-/bromfietsmaatregelen uiteindelijk zo weinig weerstand heeft opgeroepen bij wegbeheerders. Het lijkt er toch op dat er wel enige oneerlijkheid in de regeling zit, omdat de kenmerken die van belang zijn voor de werkelijke kosten van aanpassing (aantal aan te passen kruisingen, lengte van brom-/snor- fietspad) niet in de subsidieregeling verwerkt zitten. De keuze voor de gebruikte subsidieregeling werd met name ook ingegeven door het motief bureaucratie te voorkomen.
- Er komen zowel ontevreden als tevreden geluiden over de subsidie-regeling binnen en het is moeilijk aan te geven wat nu het algemene oordeel is onder wegbeheerders. Hier zou een enquête uitkomst kunnen bieden.
- In het convenant werd uitgegaan van een ongeveer gelijke financiële inspanning van Verkeer en Waterstaat en gemeenten, maar gemaximaliseerd werd een aantal kosten van gemeenten niet meegerekend. Alleen al wat betreft de maatregel BOR hebben gemeenten bijvoorbeeld veel geïnvesteerd in lokale voorlichting. Ook werd in het financiële plaatje niet gekeken naar de ambtelijke capaciteit die gemeenten inzetten, om maatregelen voor te bereiden, uit te voeren en daarover te communiceren.

- Bij de keuze voor een subsidieregeling vindt een afweging plaats tussen stimulerende werking van de subsidie enerzijds en zorgvuldigheid of rechtvaardigheid anderzijds. Kennelijk is bij de subsidie voor fietser-/ bromfietsermaatregelen de stimulerende werking verkozen boven zorgvuldigheid/ rechtvaardigheid. De hoogte van het subsidiebedrag (60 miljoen) mag niet direct aanleiding zijn de meest simpele subsidie-regeling te kiezen. Ter vergelijking: de 15 miljoen subsidie die voor de 60km/uur-gebieden in de wegbeherende waterschappen wordt uitgetrokken, wordt wel getoetst en gecontroleerd. Niet de hoogte van het subsidiebedrag, maar datgene wat men met de subsidie wil bereiken, moet doorslaggevend zijn voor welke soort subsidieregeling men kiest.

Evaluerende stelling 10 (feitelijk beeld; waar of niet waar):

De mogelijkheid informatie over de uitvoering van BOR snel op de markt te zetten (met name teneinde vroegtijdig reacties te kunnen ontvangen) is door het Ministerie/convenantpartners onvoldoende benut.

Reacties:

- Deze stelling klopt niet. Na de formele ondertekening van het convenant eind 1997 is in betrekkelijk korte tijd de algemene handleiding DV op de markt gebracht (in maart 1998). Weliswaar was een groot deel van de specifieke tekst in deze handleiding over de maatregel BOR al veel eerder gereed (in 1996). Pas na de formele ondertekening van het convenant was er honderd procent zekerheid over de gemaakte afspraken en kon de tekst over de maatregel BOR ook in het juiste perspectief worden geplaatst en aangeboden.
- Deze stelling is niet waar. Er is altijd een percentage (10-20%) vragen dat niet te beantwoorden is via een brochure of handleiding. In een brochure of handleiding zet je zo goed mogelijk een aantal standaard-mogelijkheden op een rij en daarmee heb je wellicht 80-90% van de totale problematiek afgedekt, maar het is vrijwel onmogelijk alle zich voordoende situaties te inventariseren en daar een oplossing voor te bedenken. Het inventariseren van allerlei mogelijke knelpunten bij maatregelen blijft een betrekkelijke zaak. Hoeveel moeite je daarin ook steekt, je krijgt toch altijd een aantal vragen. Bovendien is de vraag hoeveel vragen er wel zouden komen als er geen handleiding op de markt wordt gebracht.
- Deze stelling strookt niet met de werkelijkheid. De concepthandleiding Duurzaam Veilig is bijvoorbeeld al in een vroeg stadium naar alle wegbeheerders verstuurd is (voor de handleiding uitvoering Startprogramma DV) en ook de in september op de markt gezette handleiding is in betrekkelijk korte tijd in elkaar gezet en op de markt gezet. Een ander verhaal is dat de producten die worden verstuurd naar de Wethouders Verkeer en de gemeentelijke verkeersveiligheids-coördinatoren, vervolgens niet altijd naar de juiste mensen worden doorgestuurd.
- Meer in het algemeen geldt dat, wat betreft communicatie omtrent DV-maatregelen, duidelijker afspraken gemaakt moeten worden tussen de convenantpartners. Bij het Startconvenant Duurzaam Veilig werd evenals bij VERDI gesproken over hoofdlijnen. Er zijn in het convenant geen aparte middelen gereserveerd voor communicatie. In het nieuwe convenant zou een apart communicatiehoofdstuk opgenomen moeten worden met daarin afspraken over:

- wie wat communiceert;
- wie waarvoor verantwoordelijk is;
- uitbrengen van ondersteunende producten zoals handleidingen.
- Voor een deel klopt de stelling. De wegbeheerders hebben wel wat laat informatie ontvangen over:
 - formele regelgeving;
 - welke procedures gevolgd moeten worden voor invoering van de maatregel;
 - op welke doelen/onderwerpen de campagne zich richt.

Het is de verantwoordelijkheid van de gezamenlijke convenantpartners om deze informatie tijdig te verstrekken. Uit het verleden is de les geleerd dat hierover in het komend convenant betere afspraken moeten worden gemaakt. Zo mogelijk moet er een apart hoofdstuk over communicatie komen en moeten ook aparte middelen gereserveerd worden voor communicatie.

Evaluerende stelling 11 (ideaalbeeld; doen of niet doen):

Er moet zoveel mogelijk gestreefd worden naar een gezamenlijke communicatiestrategie van de convenantpartners richting wegbeheerders, ook en met name in die omstandigheden waarbij convenantpartners met elkaar van mening verschillen over gewenste planning of prioriteiten. Hiertegenover staat de visie dat de convenantpartners vanuit hun eigen verantwoordelijkheid hun achterban zo goed en zo snel mogelijk moeten informeren.

De volgende reacties werden gegeven:

- Deze stelling betreft feitelijk niet de communicatiestrategie. Er waren goede voorwaarden voor de communicatie én naar de wegbeheerders én naar het publiek. De kwestie is dat over de afspraken zelf discussie is ontstaan (namelijk: wel of geen uitstel). Zo'n situatie is tussen partners met ieder eigen verantwoordelijkheden niet uit te sluiten en leidt in een politieke omgeving vanzelf tot publiciteit in de media. De vraag is dus hoe we bij volgende gelegenheden de kans op dat soort discussies kunnen verkleinen. Overigens, ieder 'nadeel heeft zijn voordeel'. Ook die publiciteit heeft ongetwijfeld bijgedragen aan meer bekendheid van de maatregel.
- Dit is feitelijk wel de algemene trend geweest in de samenwerking tussen de convenantpartners. Toen er enige onzekerheid over de invoeringsdatum was, heeft de VNG op eigen initiatief en op basis van eigen verwachting een brief verstuurd naar de wegbeheerders, waarin de suggestie besloten lag dat de maatregel niet in december 1999 zou worden ingevoerd. De VNG heeft wellicht mede de brief verstuurd om enige invloed op de keuze van de datum uit te oefenen.
- Wil men een gezamenlijke communicatiestrategie hanteren, dan kan het in sommige situaties wel eens lastig zijn de juiste nuancerings te vinden. In feite is de situatie nauwelijks werkbaar omdat alle persberichten zelf door de Minister bekeken (en eventueel gewijzigd) worden. In de samenwerking Startconvenant Duurzaam Veilig hebben IPO/VNG en Unie van Waterschappen wel gezamenlijk persberichten uitgegeven

