

Duurzaam Veilig van theorie naar praktijk

Dr. ir. W.A.M. Weijermars & dr. L.T. Aarts

R-2010-23

Duurzaam Veilig van theorie naar praktijk

Verkenning van barrières bij de implementatie van Duurzaam Veilig

Documentbeschrijving

Rapportnummer:	R-2010-23
Titel:	Duurzaam Veilig van theorie naar praktijk
Ondertitel:	Verkenning van barrières bij de implementatie van Duurzaam Veilig
Auteur(s):	Dr. ir. W.A.M. Weijermars & dr. L.T. Aarts
Projectleider:	Dr. ir. W.A.M. Weijermars
Projectnummer SWOV:	06.8
Trefwoord(en):	Sustainable safety, planning, layout, policy, design, SWOV.
Projectinhoud:	Regelmatig ondervinden beleidsmakers en -uitvoerders barrières bij de (volledige) implementatie van Duurzaam Veilig in de praktijk. Dit rapport bevat een overzicht van barrières die zich in vijftien casussen in de praktijk hebben voorgedaan. Daarbij is gekeken naar de verschillende beleidsniveaus en naar de volle breedte van het Duurzaam Veilig-beleid, dus niet alleen naar de implementatie van infrastructurele maatregelen in de praktijk.
Aantal pagina's:	54
Prijs:	€ 11,25
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 2010

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

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

Samenvatting

Regelmatig komen er signalen uit de praktijk dat er problemen zijn bij de implementatie van Duurzaam Veilig. Dat kunnen heel praktische problemen zijn, zoals een weg die niet de gewenste breedte kan krijgen vanwege ruimtegebrek, of een erftoegangsweg die geen snelheidsremmende maatregelen krijgt omdat de bus er ook zonder problemen overheen moet. Maar ook op een ander niveau zijn er regelmatig problemen gerezen, bijvoorbeeld bij de vertaling van de visie naar praktische richtlijnen.

Problemen zoals hierboven vormen barrières voor (volledige) implementatie van Duurzaam Veilig in de praktijk. Een overzicht van dergelijke barrières bestaat op dit moment nog niet, evenmin als oplossingen om deze barrières te slechten, en tegelijkertijd Duurzaam Veilig waarborgen.

Dit rapport bevat een overzicht van barrières die zich hebben voorgedaan in de praktijk. Daarbij is naar verschillende niveaus en naar de volle breedte van het Duurzaam Veilig-beleid gekeken en niet alleen naar infrastructurele maatregelen in de praktijk. Aan de hand van acht casussen zijn de barrières geïnventariseerd die zijn opgetreden bij de opname van de Duurzaam Veilig-visie in beleidsplannen en de uitwerking in concrete richtlijnen en programma's. Zeven andere casussen leverden een overzicht van barrières die zijn opgetreden bij de daadwerkelijke implementatie van maatregelen in de praktijk. De casusstudies zijn uitgevoerd door respectievelijk de bureaus Partners+Pröpper en DHV.

In dit rapport zijn de resultaten en conclusies gebundeld, geanalyseerd en zijn er aanbevelingen aan verbonden. In totaal zijn vijftien barrières gevonden, die te maken hebben met de volgende vier zaken:

1. de inhoud van Duurzaam Veilig;
2. actoren en hun onderlinge samenhang;
3. hulpbronnen waarover actoren beschikken;
4. de institutionele en fysieke omgeving.

Van deze barrières blijken eigenlijk alleen die van type 1 specifiek met Duurzaam Veilig te maken te hebben.

Barrières van typen 2, 3 en 4 blijken betrekking te hebben op het implementeren van verkeer-en-vervoermaatregelen in het algemeen, namelijk: a) andere belangen, b) beperkte fysieke ruimte en c) beperkte financiële middelen.

De belangrijkste barrières die met Duurzaam Veilig te maken hebben (type 1) zijn: a) er is een gebrek aan inzicht in, of kennis over de effectiviteit van maatregelen, en b) de vertaling van de visie naar de praktijk is moeilijk (infrastructuur) of ontbreekt grotendeels (educatie en handhaving). Op de achtergrond spelen hierbij ook nog c) decentralisatie van beleid en d) de mogelijkheid van 'suboptimale' oplossingen die richtlijnen bieden. Deze twee vormen zowel een barrière als een kans. Zowel gedecentraliseerd beleid als suboptimale oplossingen kunnen leiden tot afwijkingen van de ideale Duurzaam Veilig-oplossing, terwijl men met de gepleegde inspanningen toch het gevoel kan krijgen dat het eindstation is bereikt. Maar suboptimale oplossingen bieden ook de kans om juist een start te maken met

grootschalige (voorlopige) implementatie, terwijl decentralisatie de kans biedt aan lagere overheden om verdergaand met Duurzaam Veilig aan de slag te gaan als daar op nationaal niveau terugtrekkende bewegingen zijn waar te nemen.

De aanbevelingen om een aantal van deze barrières op te lossen zijn in eerste instantie gericht op wetenschappelijke en kennisinstututen zoals de SWOV. Aanbevelingen zijn:

- Er is meer onderzoek nodig naar de (kosten)effectiviteit van infra-structurele, educatieve en handhavingsmaatregelen.
- Er is meer onderzoek nodig naar de voor de verkeersveiligheid essentiële kenmerken van verschillende wegtypen en naar verkeersveiligheids-effecten van verschillende inrichtingsvarianten en suboptimale oplossingen. Hierbij dient met het CROW verkend te worden welke alternatieve oplossingen er zijn om barrières te slechten.
- In samenwerking met de praktijk dient duurzaam veilige verkeerseducatie en handhaving verder uitgewerkt te worden en vertaald te worden in concrete handvatten voor de praktijk. Aanbevolen wordt om deze ontwikkelde kennis en handvatten toe te passen in pilots en deze te evalueren.
- Er dienen alternatieve en voor beleidsmakers bruikbare indicatoren en instrumenten ontwikkeld te worden om verkeersveiligheidseffecten goed in kaart te kunnen blijven brengen.
- De vergaarde kennis dient op een toegankelijke manier en op geschikte momenten (wanneer de praktijk hier iets mee kan) aan de praktijk beschikbaar te worden gesteld.

Suggesties voor beleidsmakers zijn:

- Wegbeheerders kunnen tot transparantere besluitvorming komen, waardoor men vermoedelijk tot andere – gunstigere – afwegingen ten aanzien van Duurzaam Veilig komt. Neem daarbij de kern van Duurzaam Veilig als uitgangspunt en verwar dit niet met de praktische uitwerkingen in richtlijnen. Uiteraard verdient het bij nieuwe oplossingsrichtingen wel aanbeveling deze te evalueren. Ook zouden wegbeheerders meer mogelijkheden kunnen verkennen om Duurzaam Veilig-maatregelen mee te laten liften met maatregelen gericht op andere belangen zoals doorstroming en milieu.
- ROV's zouden meer kunnen uitwerken hoe ze ouders meer bij informele verkeerseducatie kunnen betrekken. Daarnaast zouden zij verdere wegen kunnen verkennen om verkeerseducatie ook een duidelijkere plaats in het curriculum van het voortgezet onderwijs te laten krijgen.
- Gemeenten, politie en Openbaar Ministerie zouden kunnen streven naar betere afspraken over handhaving in 30km/uur-gebieden. Daarnaast zou de politie meer op basis van bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek kunnen werken en zou men onderzoekers kunnen betrekken bij het begin van het implementatietraject van nieuwe handhavingssystemen en -tactieken. Justitie en OM zouden de politie meer kunnen ondersteunen bij de implementatie van nieuwe systemen.

Summary

Sustainable Safety from theory into practice; Exploration of barriers for the implementation of Sustainable Safety

There are frequent signals from practice about problems with the implementation of Sustainable Safety. These can be very practical problems, like a road that cannot be given the desired width due to insufficient space, or an access road that is not fitted with speed reducing measures because public transport must also be able to pass unhindered. But problems have also occurred at a different level, for example with translating the vision into practical guidelines.

Problems like the ones above are barriers for the (full) implementation of Sustainable Safety in practice. An overview of such barriers and solutions was not yet available.

The present report contains an overview of barriers that have occurred in practice. In composing the overview we not only looked at infrastructural measures being implemented in practice, but we also investigated different levels of Sustainable Safety and its full width. Eight cases were used as a basis to make an inventory of the barriers for including the Sustainable Safety vision in policy plans, concrete guidelines and programmes. Seven other cases provided an overview of barriers that occurred during the actual practical implementation of measures. The case studies were carried out by Partners+Pröpper and DHV respectively.

In this report, the results and conclusions of the case studies have been combined. They were analysed and recommendations were made, based on the results. A total of fifteen barriers were identified, which are connected to these four points:

1. the contents of Sustainable Safety;
2. actors and the ways in which they interconnect;
3. resources that are available to the actors;
4. the institutional and physical environment.

Only the barriers of type 1 were found to be indeed specifically related to Sustainable Safety.

Barriers of types 2, 3 and 4 appear to be related to the implementation of traffic and transport measures in general, namely: a) other interests, b) limited physical space, and c) limited financial means.

The most important barriers that are related to Sustainable Safety (type 1) are: a) lack of insight in or knowledge of the effectiveness of measures, and b) translation of the vision into practice poses a problem (infrastructure) or to a large extent fails to be done (education and enforcement). There are also the background factors c) decentralization of policy, and d) 'suboptimal' solutions that the guidelines may make possible. These two factors are a barrier as well as a chance for the implementation of Sustainable Safety. Both decentralized policy and suboptimal solutions can lead to deviations from the ideal Sustainable Safety solution, whereas the efforts that were made can evoke the feeling that the final goal has been reached. On the

other hand, suboptimal solutions also offer the possibility to make a beginning with large-scale (temporary) implementation, while decentralization offers regional and local governments the opportunity to carry out further-reaching Sustainable Safety implementation when withdrawal can be observed at the national level.

The recommendations aimed at breaking some of these barriers are initially directed at scientific and knowledge institutes like SWOV.

Recommendations are:

- More research is required into the (cost-)effectiveness of infrastructural, educational and enforcement measures.
- More research is required into the characteristics of road types that are essential for road safety, and into the road safety effects of different layout variants and suboptimal solutions. Together with the Information and Technology Platform for Infrastructure, Traffic, Transport and Public Space (CROW) alternative solutions for breaking barriers must be explored.
- Together with those concerned at the practical level, sustainably safe road traffic education and enforcement must be worked out in further detail and translated into concrete handles for practical use. It is recommended to apply the knowledge and handles that have been developed in pilots and to evaluate these.
- Alternative indicators and instruments must be developed that can be used by policymakers to maintain a good picture of road safety effects.
- The accumulated knowledge must be made available for practical use in an accessible manner and at the right times (when it is suitable for practical use).

Suggestions for policymakers are:

- Road authorities can achieve more transparent decision making, which will probably lead to different – more favourable – considerations in relation with Sustainable Safety. The essence of Sustainable Safety should be taken as a starting point and this should not be confused with the practical details within guidelines. Evaluation of new directions chosen for solutions is of course recommended. Road authorities could also investigate other possibilities to combine Sustainable Safety measures with measures aimed at other interests like traffic flow and the environment.
- Regional Road Traffic Safety Authorities should work out in more detail how they could involve parents more in informal traffic education. In addition, further avenues could be explored to give traffic education a more clearly defined place in the secondary school curriculum.
- Municipalities, the police and the Public Prosecution Service could aim for more solid agreements about enforcement in Zones 30. Furthermore, the police could act more on the basis of findings from scientific research and researchers could be involved in the early phases of the implementation of new enforcement systems and tactics. The Ministry of Justice and the Public Prosecution Service could be more supportive of the police during the implementation of new systems.

Inhoud

1. Inleiding	9
1.1. Van visie naar praktijk en weer terug	9
1.2. Dit onderzoek	10
2. Kadern en werkwijze	12
2.1. Adoptie van een visie en implementatie van beleid in relatie tot Duurzaam Veilig	12
2.1.1. Het beleidsproces: van planvorming tot implementatie van verkeersveiligheidsbeleid	13
2.1.2. Uitwerking van Duurzaam Veilig: van visie tot concrete richtlijnen	14
2.1.3. Relatie tussen beleidsproces en Duurzaam Veilig en mogelijke barrières	15
2.2. Opzet van het onderzoek	16
3. Barrières bij het opstellen en uitwerken van beleidsplannen en vertaling naar richtlijnen	19
3.1. Onderzoek naar adoptie van de visie in beleidsplannen en richtlijnen	19
3.2. Waargenomen barrières in het adoptieproces	20
3.2.1. Nationale beleidsplannen	20
3.2.2. Regionale beleidsplannen	22
3.2.3. Gemeentelijke beleidsplannen	23
3.2.4. CROW-richtlijnen	25
3.3. Samenvatting waargenomen barrières bij de adoptie in beleidsplannen en uitwerking in richtlijnen	26
4. Barrières bij de implementatie van maatregelen in de praktijk	29
4.1. Uitvoering van het onderzoek naar implementatie van Duurzaam Veilig in de praktijk	29
4.2. Waargenomen barrières in praktijkuitwerkingen	31
4.2.1. Infrastructuur	31
4.2.2. Educatie	33
4.2.3. Handhaving	34
4.3. Samenvatting waargenomen barrières bij de implementatie van Duurzaam Veilig	35
5. Nadere analyse waargenomen barrières	37
5.1. Belangrijkste barrières en factoren die deze barrières beïnvloeden	37
5.2. Barrières per maatregeltipe	39
5.2.1. Infrastructuur	40
5.2.2. Educatie	41
5.2.3. Handhaving	41
5.3. Barrières in relatie tot de Duurzaam Veilig-principes	42
5.3.1. Functionaliteit	42
5.3.2. Homogeniteit	42
5.3.3. Herkenbaarheid	43
5.3.4. Vergevingsgezindheid en statusonderkenning	43
5.4. Barrières bij adoptie van de visie in beleidsplannen, uitwerking in richtlijnen en implementatie van maatregelen	44

6. Conclusies en aanbevelingen	47
6.1. Conclusies	47
6.1.1. Onderzoeksmethode	47
6.1.2. Typen barrières	47
6.1.3. Vergelijking verschillende maatregeltypen	49
6.2. Aanbevelingen	49
6.2.1. Infrastructuur	50
6.2.2. Educatie	51
6.2.3. Handhaving	51
6.3. Tot slot	52
Literatuur	53

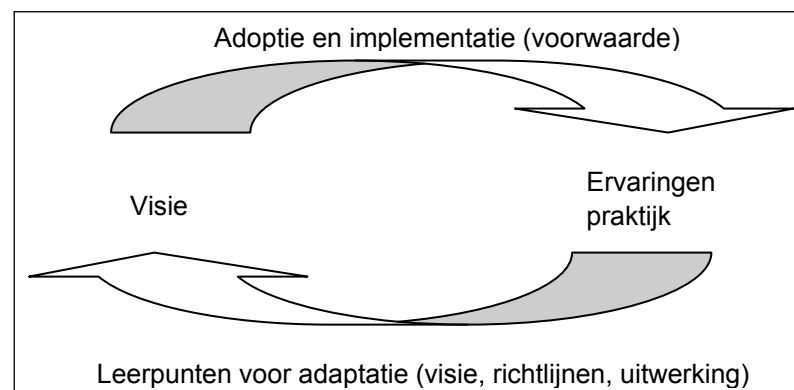
1. Inleiding

Begin jaren negentig van de vorige eeuw is Duurzaam Veilig geïntroduceerd met het zogenoemde 'paarse boek' van Koonstra et al. (1992). In een duurzaam veilig verkeerssysteem worden ernstige ongevallen zo veel mogelijk voorkomen, en daar wat dit niet kan, de kans op letsel nagenoeg uitgesloten. Het verkeerssysteem wordt in deze visie integraal behandeld en afgestemd op de menselijke maat. In 2005 is de visie tegen het licht gehouden en geactualiseerd (Wegman & Aarts, 2005).

Duurzaam Veilig heeft inmiddels haar weerslag gehad op het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid. In 1998 is het Startprogramma Duurzaam Veilig in uitvoering genomen. De publicatie *De balans opgemaakt* (SWOV, 2009) geeft een overzicht van verkeersveiligheidsmaatregelen die sindsdien genomen zijn en van de effecten die deze hebben gehad. Geconcludeerd wordt dat in de periode 1998-2007 veel maatregelen genomen zijn die passen binnen het Duurzaam Veilig-gedachtegoed en dat deze maatregelen veel slachtoffers hebben bespaard.

1.1. Van visie naar praktijk en weer terug

Bij het toepassen van de theoretische visie Duurzaam Veilig in de praktijk – in demonstratieprojecten maar daarna vooral in het kader van het Startprogramma Duurzaam Veilig – is een zwaar accent gelegd op uitwerking in infrastructuur. Hoewel Duurzaam Veilig zeker niet alleen betrekking heeft op infrastructurele maatregelen, is het accent daarop destijds een bewuste keuze geweest. Bij de uitwerking in de praktijk zijn verschillende barrières ervaren. Zo moeten in de praktijk bijvoorbeeld financiële afwegingen gemaakt worden, moet rekening gehouden worden met andere belangen, zoals de bereikbaarheid en belangen van omwonenden en ov-maatschappijen, en is er in sommige gevallen niet voldoende ambtelijke capaciteit om beleid te ontwikkelen. Deze barrières hebben invloed op de vertaling van de visie naar de praktijk en bieden daarnaast leerpunten voor adaptatie van de visie voor de vertaling naar de praktijk in de toekomst. Deze processen zijn schematisch weergegeven in *Afbeelding 1*.



Afbeelding 1. Vertaling van visie naar praktijk en leerpunten voor de visie.

Met de adoptie, vertaling en adaptatie van de visie hebben we het in bestuurskundige termen over overgangen of cesuren van beleid naar implementatie (Van de Graaf & Hoppe, 1992). Bij iedere overgang vindt interpretatie van informatie plaats, die er mede debet aan kan zijn dat de uiteindelijke uitvoering niet geheel aan de oorspronkelijke bedoelingen voldoet. Dergelijke afwijkingen, dat wil zeggen de eigen inzichten van implementatoren of barrières die ervoor zorgen dat de implementatie uiteindelijk anders is dan oorspronkelijk beoogd, zijn alleen te constateren wanneer er een 'top-down' referentiekader is, met vooraf opgestelde criteria en duidelijk geformuleerde doelen.

Bovengenoemde benadering staat haaks op de bottom-upbenadering, die stelt dat het beleid – in dit geval gebaseerd op Duurzaam Veilig – datgene is wat in de praktijk gebeurt. De bottom-upbenadering maakt het niet alleen lastig om barrières bij de implementatie van beleid te kunnen constateren en te onderzoeken, zij staat ook haaks op de gedachte dat aan de kern van de Duurzaam Veilig-visie niet te tornen is, ook niet op basis van implementatieproblemen. De redenering daarbij is dat de visie gebaseerd is op wetenschappelijk onderzoek en de uitkomsten daarvan niet onderhandelbaar zijn, hooguit beïnvloedbaar door voortschrijdende (wetenschappelijk te toetsen) inzichten. Wel kan onderzoek naar barrières ertoe bijdragen dat er manieren worden gevonden om hier zo goed mogelijk (pragmatisch) mee om te gaan. Een dergelijk proces zou kunnen voldoen aan wat binnen de bestuurskunde ook wel als compromismodel tussen de 'top-down' en 'bottom-up'-benadering is gepositioneerd door Elmore (1985; in Van de Graaf & Hoppe, 1992): het zogenoemde 'heen-en-terugdenken'.

1.2. Dit onderzoek

Het onderzoek dat in dit rapport besproken wordt, heeft tot doel om meer inzicht te krijgen in de barrières die een rol spelen bij de adoptie van Duurzaam Veilig in het verkeersveiligheidsbeleid en bij de implementatie ervan in de praktijk. Dit inzicht leidt er hopelijk toe dat Duurzaam Veilig en de maatregelen die in de geest van deze visie worden uitgewerkt beter afgestemd worden op de behoefte van de praktijk. In termen van Elmore's theorie heeft dit onderzoek tot doel om bij te dragen aan het 'heen- en terugdenken' over de adoptie en implementatie van de Duurzaam Veilig-visie.

Het onderzoek pretendeert niet een volledig overzicht van alle mogelijke barrières te geven en weegt barrières ook niet tegen elkaar af wat betreft hun mate van voorkomen of hun 'ernst'. Het onderzoek is verkennend van aard en wil inzicht geven in de typen barrières waar de implementatie van een visie zoals Duurzaam Veilig zoal mee kampt. Dit biedt hopelijk nieuwe inspiratie om theorie en praktijk dichter bij elkaar te brengen en mee te denken over oplossingen met als doel de verkeersveiligheid verder te verbeteren.

Hoofdstuk 2 van dit rapport behandelt de werkwijze in dit onderzoek. De SWOV heeft twee adviesbureaus gevraagd om voor een aantal casussen te onderzoeken welke afwegingen en barrières een rol hebben gespeeld bij:

- a) het adopteren van de Duurzaam Veilig-visie in het beleid (de visie in het beleidsplan);
- b) de implementatie van de visie in de praktijk (het beleid in de praktijk).

De opzet, resultaten en conclusies van de afzonderlijke deelonderzoeken zijn apart en uitgebreider gedocumenteerd in resp. De Jong, Den Dungen & Van Oosterhout (2010) en DHV (2010). In dit rapport worden de belangrijkste conclusies uit de deelonderzoeken samengevat in respectievelijk *Hoofdstuk 3* en *4*. In *Hoofdstuk 5* worden de resultaten van beide onderzoeken gecombineerd en de gevonden barrières nader geanalyseerd. Hieruit volgen, behalve conclusies, in *Hoofdstuk 6* ook aanbevelingen voor de SWOV en suggesties voor verkeersveiligheidsprofessionals zoals beleidsmakers, wegbeheerders en kennismakelaars om barrières te (helpen) slechten.

2. Kaders en werkwijze

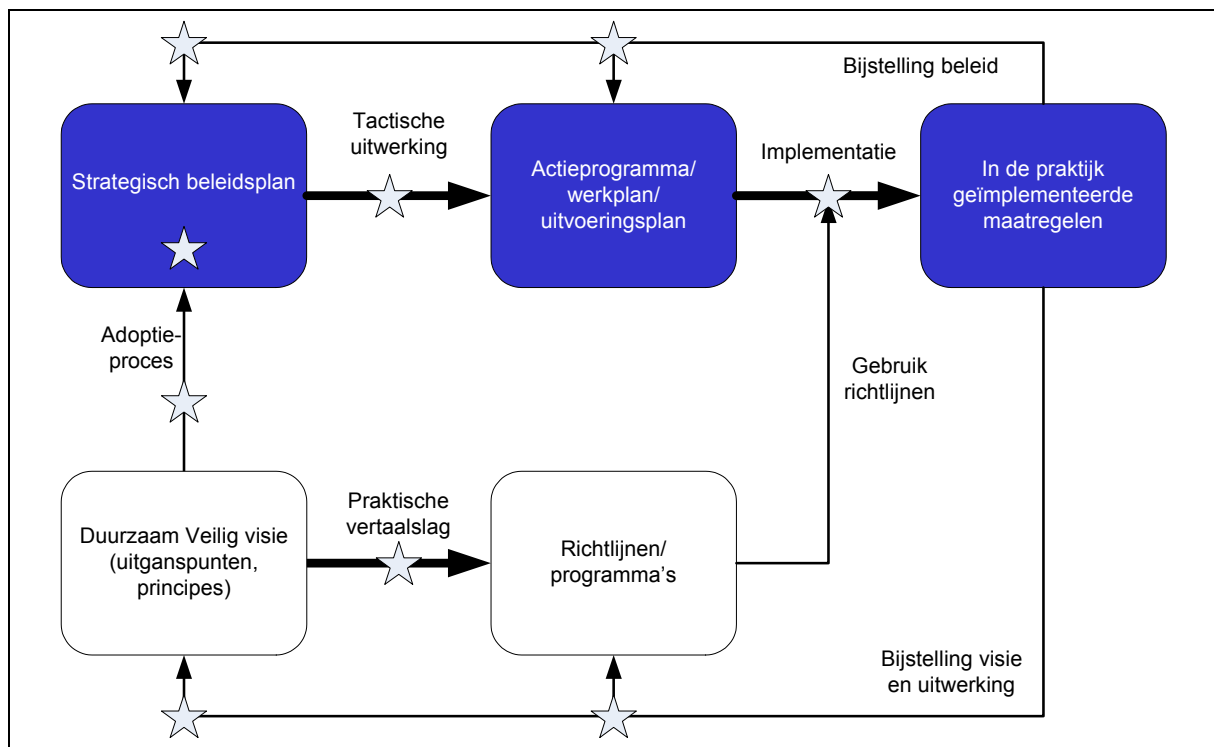
In dit onderzoek proberen we inzicht te krijgen in de barrières die een rol spelen in de processen tussen 'Duurzaam Veilig als theorie' en 'Duurzaam Veilig in de praktijk'. Er is gekeken in hoeverre Duurzaam Veilig-visie is overgenomen en bewaard is gebleven in de loop van deze processen. Duurzaam Veilig is daarbij als norm gebruikt op de volgende drie niveaus, afhankelijk van de fase in het proces van theorie naar praktijk:

- de uitgangspunten van de visie: voorkómen van ernstige ongevallen of in ieder geval ernstig letsel door een proactieve, preventieve aanpak;
- de vijf principes van Duurzaam Veilig;
- concrete maatregelen op het gebied van infrastructuur, educatie en handhaving in de geest van Duurzaam Veilig.

Dit hoofdstuk behandelt in de eerste plaats het beleidsproces en de relatie hiervan met de adoptie van een visie zoals Duurzaam Veilig (*Paragraaf 2.1*). Vervolgens bespreken we de opzet van het onderzoek (*Paragraaf 2.2*).

2.1. Adoptie van een visie en implementatie van beleid in relatie tot Duurzaam Veilig

Afbeelding 2 geeft schematisch twee processen weer, evenals de relaties daartussen: 1) het proces van visie naar vertaling in de praktijk (de uitwerking van Duurzaam Veilig) en 2) het proces van planvorming tot implementatie (het beleidsproces). Met sterren is weergegeven waar zich barrières kunnen bevinden.



Afbeelding 2. Beleidsproces in relatie tot de uitwerking van Duurzaam Veilig, met punten waar zich barrières kunnen voordoen.

2.1.1. *Het beleidsproces: van planvorming tot implementatie van verkeersveiligheidsbeleid*

Beleidsplannen worden op verschillende beleidsniveaus opgesteld: beleidsplannen op nationaal niveau verschaffen de kaders voor de beleidsplannen op regionaal en uiteindelijk lokaal niveau. Beleidsplannen op het gebied van verkeersveiligheid zijn veelal onderdeel van verkeers- en vervoerbrede plannen. Momenteel is de *Nota Mobiliteit* het nationale verkeers- en vervoerplan dat leidend is en op basis waarvan afspraken met verschillende ministeries (Verkeer en Waterstaat & VROM, 2004) en overheidslagen (nationaal, decentraal en lokaal) zijn gemaakt. Binnen de *Nota Mobiliteit* is een hoofdstuk gewijd aan verkeersveiligheid. Hierin staan afspraken over de landelijk te behalen doelstellingen en enkele beleidsafspraken over hoe deze te bereiken.

Op regionaal niveau zijn de Provinciale Verkeers- en Vervoerplannen (PVVP's) en Regionale Verkeers- en Vervoerplannen (RVVP's) doorvertalingen van de *Nota Mobiliteit*, met enkele regionale accenten. Verkeersveiligheid komt in deze plannen soms heel expliciet, soms wat minder expliciet aan bod. In principe vindt ook op lokaal niveau een doorvertaling plaats in Gemeentelijke Verkeers- en Vervoerplannen (GVVP's). Niet iedere gemeente heeft echter een dergelijk plan en ook is de doorvertaling van het landelijke en regionale beleid niet altijd even duidelijk terug te zien in deze gemeentelijke plannen. Verkeersveiligheid is soms uitgebreid, soms maar heel summier in de plannen aanwezig.

Verkeers- en vervoerplannen hebben meestal betrekking op een wat langere termijn (bijvoorbeeld vijftien jaar). Dit vraagt soms om een tussentijdse evaluatie en eventueel een bijstelling. Deze evaluaties en bijstellingen worden soms voor het gehele verkeers- en vervoerbrede plan gemaakt (vooral op decentraal niveau), soms echter ook alleen op onderdelen, zoals verkeersveiligheid. Zo heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onlangs samen met de decentrale overheden en andere spelers in het verkeersveiligheidsveld een *Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020* opgesteld. Dit plan gaat uitgebreider dan de *Nota Mobiliteit* in op de wijze waarop verkeersveiligheid in de nog resterende periode tot 2020 aangepakt zal gaan worden in Nederland.

De strategische beleidsplannen worden op tactisch niveau uitgewerkt in werk- of uitvoeringsplannen. Zo kent het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid* ook een tweejarig actieprogramma waarin benoemd staat welke onderwerpen worden uitgevoerd en door wie. Op regionaal niveau wordt, als het om verkeersveiligheidsbeleid gaat, veelal door een Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROV) of een soortgelijk orgaan een werkplan opgesteld met een langere tijdslijn (bijvoorbeeld vijf jaar) en een uitvoeringsprogramma dat meestal maar één jaar beslaat. Hierin staan vooral onderwerpen op het gebied van educatie, voorlichting en handhaving. Soms bevat het uitvoeringsprogramma ook accenten die gelegd zullen worden op het gebied van infrastructuur. Daarnaast lift verkeersveiligheidsbeleid op het gebied van de infrastructuur vaak mee met Beheer en Onderhoud en wordt het lang niet altijd als verkeersveiligheidspost gespecificeerd.

Tot slot worden de in de uitvoeringsplannen voorgestelde maatregelen daadwerkelijk in de praktijk geïmplementeerd. Met betrekking tot infrastructurele maatregelen betekent dit bijvoorbeeld dat op een specifieke

locatie een rotonde wordt aangelegd. Voor de daadwerkelijke aanleg gaan verschillende ontwerpfasen (van globaal ontwerp tot detailontwerp) vooraf. Met betrekking tot educatie en voorlichting betekent implementatie bijvoorbeeld dat campagnemateriaal ontwikkeld en verspreid wordt of dat scholen worden gestimuleerd om verkeerseducatieprogramma's aan te bieden.

De in het vorige hoofdstuk aangeduide vertaalslagen of cesuren (Van de Graaf & Hoppe, 1992) van beleid als plan tot beleid als uitvoering vinden in de verkeersveiligheid niet plaats binnen één organisatie, maar tussen vele organisaties. Het gebied van de verkeersveiligheid is een complex beleidsveld waarin verschillende actoren van belang zijn. Bij de verwezenlijking van een visie in de praktijk vinden vertaalslagen daarmee niet alleen plaats tussen verschillende niveaus van concretisering (plan – programma – implementatie), maar ook tussen verschillende organisaties, elk met een eigen perspectief, eigen mogelijkheden en binnen een eigen context.

2.1.2. *Uitwerking van Duurzaam Veilig: van visie tot concrete richtlijnen*

In een inherent of duurzaam veilig wegsysteem worden ernstige ongevallen zo veel mogelijk voorkomen en daar waar dat niet kan, de kans op ernstig letsel nagenoeg uitgesloten. De mens is de maat der dingen. De weg en het voertuig moeten aansluiten bij wat de mens kan, zodat onbewuste fouten voorkomen worden. Ook moeten ze bescherming bieden als het onverhoopt toch mis gaat. Educatie en voorlichting moeten ervoor zorgen dat mensen goed op de verkeerstaak zijn voorbereid en weten wat er van hen wordt verwacht. Handhaving is ten slotte nodig om mensen te bereiken die zich bewust niet aan de regels houden en daarmee zichzelf en anderen in gevaar brengen.

Duurzaam Veilig gaat uit van vijf principes die zijn gebaseerd op wetenschappelijke theorieën uit de verkeerskunde, biomechanica en psychologie. Deze principes worden beschreven in *Tabel 1*. De eerste drie principes zijn in 1992 geïntroduceerd (Koomstra et al., 1992). De laatste twee principes zijn in 2005 toegevoegd (Wegman & Aarts, 2005) en worden nog verder uitgewerkt.

Duurzaam Veilig-principe	Beschrijving
<i>Functionaliteit</i> van wegen	Monofunctionaliteit van wegen: 'stroomweg', 'gebiedsontsluitingsweg' of 'erftoegangsweg' in een hiërarchisch opgebouwd wegennet
<i>Homogeniteit</i> van massa's en/of snelheden en richting	Gelijkwaardigheid in snelheid, richting en massa bij matige en hoge snelheden
<i>Herkenbaarheid</i> van de vormgeving van de weg en voorspelbaarheid van wegverloop en van gedrag van weggebruikers	Omgeving en gedrag van andere weggebruikers die de verwachtingen van weggebruikers ondersteunen via consistentie en continuïteit van het wegontwerp
<i>Vergevingsgezindheid</i> van de omgeving en van weggebruikers onderling	Letselbeperking door een vergevingsgezinde omgeving en anticipatie van weggebruikers op gedrag van anderen
<i>Statusonderkenning</i> door de verkeersdeelnemer	Vermogen om taakbekwaamheid te kunnen inschatten

Tabel 1. *Duurzaam Veilig-principes.*

Een visie is in het algemeen behoorlijk abstract en conceptueel van aard. Voordat deze werkelijk in de praktijk toegepast kan worden is daarom een vertaling nodig in concrete richtlijnen en maatregelen. Dit geldt ook voor de Duurzaam Veilig-visie.

In *Door met Duurzaam Veilig* (Wegman & Aarts, 2005) is het proces van visie naar implementatie in de praktijk voor infrastructurele maatregelen beschreven. Allereerst wordt de visie vertaald in theoretische aanbevelingen voor wegontwerp, ook wel aangeduid met functionele eisen. Deze worden vervolgens praktisch vertaald in operationele eisen, die uiteindelijk via vormgevingseisen omgezet worden in ontwerpprincipes, die op hun beurt in richtlijnen en handleidingen voor wegontwerp terechtkomen. De meeste van deze richtlijnen worden door het CROW, kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur, opgesteld. Tijdens het Startprogramma boden daarnaast ook uitgaven van het Infopunt Duurzaam Veilig concrete handvatten voor wegbeheerders. Dit Infopunt bestaat niet meer afzonderlijk en is in 2004 geïntegreerd in de reguliere CROW-organisatie.

Voor de andere beleidsterreinen (voertuigmaatregelen, regelgeving en handhaving, en educatie en voorlichting) is de Duurzaam Veilig-visie minder duidelijk uitgewerkt in concrete richtlijnen. Voor educatie is de 'PVE-toolkit' van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) een hulpmiddel bij het vinden van geschikte educatieprojecten. Het begrip Permanente Verkeerseducatie (PVE) en Duurzaam Veilig zijn echter onafhankelijk van elkaar tot stand gekomen, waardoor de toolkit niet zonder meer een uitwerking is van de Duurzaam Veilig-visie. De elementen van de toolkit sluiten echter wel aan bij de visie. Duurzaam veilige verkeerseducatie is eigenlijk niet verder uitgewerkt in richtlijnen of programma's; in het paarse boek lag er weinig nadruk op educatie. In *Door met Duurzaam Veilig* is er meer aandacht gevraagd voor verkeerseducatie en inmiddels wordt er bijvoorbeeld wel gewerkt aan een uitwerking van het begrip informele verkeerseducatie (zie ook Hoekstra & Twisk, 2010). Het begrip Permanente Verkeerseducatie is al eerder uitgewerkt in concrete leerdoelen (Vissers et al., 2005).

Bij onderzoek naar barrières bij de implementatie van de visie, is uiteraard het referentiekader van belang. Zoals in de inleiding al gemeld, gebruiken we Duurzaam Veilig als een 'top-down' referentiekader om aan een zo duidelijk mogelijke norm te kunnen refereren. Deze norm is gebaseerd op *Door met Duurzaam Veilig* (Wegman & Aarts, 2005); daar waar deze actualisering van de visie nog geen invloed kon hebben gehad (zoals de implementatie van infrastructurele maatregelen), is de oorspronkelijke Duurzaam Veilig-visie uit het paarse boek (Koorstra et al., 1992) als uitgangspunt genomen.

2.1.3. *Relatie tussen beleidsproces en Duurzaam Veilig en mogelijke barrières*

Op verschillende plaatsen in het beleidsproces worden afwegingen gemaakt die een barrière kunnen vormen voor de doorwerking van Duurzaam Veilig. Bij het opstellen van een beleidsplan kan een beleidsmaker al dan niet gebruikmaken van een of meer visies op de verkeersveiligheid (adoptie). En wanneer hij gebruikmaakt van een visie kan hij hier delen uit gebruiken of deze visie volledig als uitgangspunt nemen. In dit onderzoek is alleen onderzocht welke afwegingen een rol hebben gespeeld bij de adoptie van de Duurzaam Veilig-visie. Afwegingen en barrières die in deze stap een rol

kunnen spelen zijn bijvoorbeeld politieke afwegingen, maatschappelijk draagvlak voor een bepaalde visie en gebrek aan kennis over (het bestaan van) een bepaalde visie. Daarnaast kunnen bij het opstellen van het beleidsplan mogelijk ook barrières een rol spelen die niet met het adoptieproces te maken hebben, zoals bijvoorbeeld andere belangen.

Ook bij de uitwerking van het beleidsplan in een werk- of uitvoeringsplan worden keuzes gemaakt en kunnen barrières optreden. Zo zou volgens de theorie de snelheid laag moeten zijn wanneer conflicten mogelijk zijn tussen snelverkeer en kwetsbare verkeersdeelnemers. Hogere snelheden leiden namelijk tot een hogere overlijdenskans. Op erftoegangswegen (wegen zonder vrijliggende fietsvoorzieningen) werd daarom vanuit Duurzaam Veilig een limiet van 30 km/uur voor wegen binnen de bebouwde kom en 40 km/uur voor wegen buiten de bebouwde kom voorgesteld. In het Startprogramma is vanwege de praktische haalbaarheid (draagvlak) uiteindelijk echter gekozen voor een limiet van 60 km/uur op wegen buiten de bebouwde kom, als compromis tussen 40 km/uur en 80 km/uur. Barrières die in deze stap een rol kunnen spelen zijn bijvoorbeeld politieke en bestuurlijke processen, financiële, juridische en technische beperkingen, conflicterende belangen en gebrek aan kennis.

Tot slot treden ook bij de daadwerkelijke implementatie van maatregelen barrières op. Mogelijke barrières in deze stap van het beleidsproces zijn bijvoorbeeld gebrek aan ruimte, conflicterende belangen met bijvoorbeeld ov-maatschappijen en gebrek aan kennis (bijvoorbeeld over mogelijke maatregelen of over verkeersveiligheidseffecten van keuzes) bij de personen die de maatregelen moeten implementeren.

Wanneer maatregelen eenmaal geïmplementeerd zijn, kunnen mogelijk nieuwe barrières ontstaan die effect hebben op nieuwe beleidsplannen of implementaties (proces gebeurt opnieuw en wordt dan weer verder bijgesteld). Ook kunnen ervaringen met geïmplementeerde maatregelen een rol spelen bij de vertaling van Duurzaam Veilig in richtlijnen. Zo wordt Duurzaam Veilig in de praktijk bijvoorbeeld nogal eens als synoniem gezien van drempels. Wanneer burgers, ov-maatschappijen of hulpdiensten problemen met deze drempels hebben, kan dit er vervolgens leiden tot het minder toepassen van deze snelheidsremmende maatregelen, maar ook tot een negatief beeld van 30km/uur-gebieden en zelfs van Duurzaam Veilig. Dit kan bij het implementeren van maatregelen op andere locaties, bij het opstellen van nieuwe werkplannen, bij het opstellen van toekomstige beleidsplannen en bij het opstellen van richtlijnen voor 30km/uur-gebieden een rol spelen. Ook aan deze terugkoppeling wordt aandacht besteed in dit onderzoek.

2.2. Opzet van het onderzoek

Zoals in de inleiding reeds is opgemerkt, zijn in deze studie de mogelijke barrières onderzocht vanuit twee invalshoeken:

- a. vanuit het beleidsproces en uitwerking van visie naar concrete richtlijnen en maatregelen;
- b. vanuit de implementatie in de praktijk, terugdenkend naar de oorspronkelijke uitgangspunten en al dan niet adoptie van de visie en uitwerkingen daarvan.

Een barrière wordt hier beschouwd als een omstandigheid, situatie, keuze, opvatting en dergelijke, die de adoptie, uitwerking of implementatie van Duurzaam Veilig in de weg staat. Daarbij is het oorspronkelijke gedachtegoed van Duurzaam Veilig zoals vervat in Koornstra et al. (1992) en Wegman & Aarts (2005) als referentiekader genomen (de top-down-benadering van Van de Graaf & Hoppe, 1992).

Bij beide benaderingswijzen is aan de hand van een aantal casussen geïnterviewd welke barrières een rol hebben gespeeld. De casussen in het deelonderzoek dat benaderingswijze a) heeft gevolgd, betroffen beleidsplannen en richtlijnen. In dit deelonderzoek is dus met name gekeken naar barrières die een rol gespeeld hebben bij het opstellen en uitwerken van beleidsplannen en bij de vertaling van de Duurzaam Veilig-visie in richtlijnen. De casussen in deelonderzoek b) betroffen daadwerkelijk geïmplementeerde maatregelen. Dit deelonderzoek was dus met name gericht op barrières in de laatste stap van het implementatieproces.

Benaderingswijze a) is onderzocht door Partners+Propper en benaderingswijze b) door DHV. Beide adviesbureaus hebben eerst met een aantal experts binnen de SWOV gesproken en literatuur bestudeerd. Op basis hiervan hebben de adviesbureaus toetsingskaders ontwikkeld die gebruikt zijn om te bepalen in hoeverre de casussen aan Duurzaam Veilig voldoen. Ook is een lijst met mogelijke barrières opgesteld.

In overleg met de SWOV, en met gebruik van bovengenoemde toetsingskaders, is vervolgens een aantal casussen geselecteerd. Voor benaderingswijze a) zijn acht casussen onderzocht, voor benaderingswijze b) zeven. Bij de selectie van casussen is er rekening mee gehouden dat alle maatregeltypen (infrastructuur, educatie en voorlichting en handhaving) vertegenwoordigd zijn. Daarnaast was het bij benaderingswijze a) van belang dat verschillende stappen in het beleidsproces (en de uitwerking van Duurzaam Veilig-visie naar richtlijnen) en verschillende beleidsniveaus (nationaal, regionaal en lokaal) aan bod kwamen in de casussen. Voor benaderingswijze b) was het van belang dat maatregelen daadwerkelijk in de praktijk geïmplementeerd zijn of daartoe een serieuze poging is ondernomen.

Voor deze casussen is aan de hand van diepte-interviews met betrokken beleidsmedewerkers en analyse van relevante documenten geïnterviewd:

- welke barrières ervaren zijn bij de implementatie van maatregelen, door wie en waarom;
- hoe omgegaan is met de verschillende barrières en waarom voor een bepaalde oplossingsrichting gekozen is.

De bovengenoemde relevante documenten betroffen materiaal dat is aangereikt door de geïnterviewden of reeds bekend was bij het uitvoerende adviesbureau. We beperken ons in dit rapport dan ook tot die barrières die zijn aangetroffen in de documentatie van de casussen en die door de geïnterviewden als barrière worden genoemd.

In dit rapport vatten we, zoals in de inleiding is aangekondigd, de belangrijkste conclusies van beide deelonderzoeken samen in respectievelijk *Hoofdstuk 3* en *Hoofdstuk 4*. In beide hoofdstukken worden de barrières daarbij ingedeeld in de volgende typen:

- barrières gerelateerd aan de inhoud van Duurzaam Veilig;
- barrières gerelateerd aan actoren en hun onderlinge samenhang;
- barrières gerelateerd aan hulpbronnen waarover actoren beschikken;
- barrières gerelateerd aan de institutionele en fysieke omgeving.

Met name het eerste type barrière heeft specifiek betrekking op Duurzaam Veilig. De andere typen barrières gelden voor het toepassen van verkeer-en-vervoermaatregelen in het algemeen. In *Hoofdstuk 5* worden al deze barrières geanalyseerd en beschouwd per beleidsterrein en per Duurzaam Veilig-principe. Ook worden ze gerelateerd aan de processen uit *Afbeelding 2*.

Gezien het beperkte aantal casussen, is dit onderzoek verkennend van aard. Het geeft meer inzicht in barrières die een rol spelen bij de vertaling van de Duurzaam Veilig-visie naar de praktijk en bij de implementatie van maatregelen. Het onderzoek verschaft echter geen informatie over hoe vaak verschillende barrières voorkomen of hoe zwaar ze wegen, evenmin als een volledige lijst van alle mogelijke barrières. Hoewel een zo goed mogelijke dwarsdoorsnede van typen beleidsmakers en beleidsuitwerking is onderzocht, zijn er mogelijk barrières die niet in de beschouwde casussen gespeeld hebben.

3. Barrières bij het opstellen en uitwerken van beleidsplannen en vertaling naar richtlijnen

Dit hoofdstuk bespreekt de resultaten van het onderzoek dat de barrières heeft benaderd vanuit het beleidsproces en het proces van vertaling van visie naar richtlijnen. In De Jong, Den Dungen & Van Oosterhout (2010) worden de opzet en resultaten van dat onderzoek uitvoeriger besproken. In dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van deze rapportage.

Paragraaf 3.1 bespreekt de opzet van het onderzoek dat is uitgevoerd door Partners+Propper. In *Paragraaf 3.2* wordt besproken welke barrières uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. *Paragraaf 3.3* vat de waargenomen barrières samen.

3.1. Opzet van het onderzoek naar adoptie van de visie in beleidsplannen en richtlijnen

Partners+Propper (De Jong, Den Dungen & Van Oosterhout, 2010) heeft acht beleidskasussen onderzocht op barrières die ten aanzien van Duurzaam Veilig een rol hebben gespeeld. De eerste twee kasussen richtten zich op de totstandkoming van nationale beleidsplannen:

- *Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020*; een tussentijdse bijstelling van de Nota Mobiliteit op het onderdeel verkeersveiligheid. Dit plan is door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met andere partijen opgesteld en in 2008 vastgesteld door de Tweede Kamer. Duurzaam Veilig wordt als een van de pijlers in dit plan genoemd.
- *Strategische Nota Politieverkeersplan 2010-2012*; het belangrijkste overkoepelende beleidsplan op het gebied van verkeershandhaving, vastgesteld in 2009 door de Raad van Korpschefs. Hierin wordt Duurzaam Veilig als een van belangrijke inspiratiebronnen genoemd.

Daarnaast zijn er twee regionale beleidsprocessen beschouwd:

- Verkeersveiligheidsbeleid van de provincie Zuid-Holland, met als belangrijkste beleidsdocument *Beheerst groeien: Provinciaal Verkeer- en vervoerplan 2002-2020*;
- Verkeersveiligheidsbeleid van de stadsregio Twente, met als belangrijkste beleidsdocument *Regionaal Mobiliteitsplan Twente 2007-2011*.

Er is bewust voor gekozen om zowel naar een beleidsplan van een provincie als een stadsregio te kijken en zowel een relatief drukke regio in de Randstad als een regio buiten de randstad mee te nemen, omdat hier mogelijk verschillende barrières worden ervaren.

Ook zijn er drie gemeentelijke beleidsprocessen beschouwd:

- Verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Woensdrecht, vastgelegd in het *Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan* uit 2005 en het gelijknamige conceptplan in 2010;
- Verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Oegstgeest; met als belangrijkste beleidsdocument *Verkeer een "doorgaande beweging"*; *categoriseringsplan gemeente Oegstgeest* uit 2000;

- Verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Nijmegen, met als belangrijkste document *Mobiliteit in balans: beleidsnota mobiliteit Nijmegen 2001-2006*.

Bij het selecteren van gemeenten is er rekening mee gehouden dat zowel grotere als kleinere gemeenten en zowel gemeenten met eigen verkeerskundigen (Oegstgeest en Nijmegen) vertegenwoordigd zijn, als gemeenten die gebruikmaken van adviesbureaus (Woensdrecht).

Tot slot is het proces van vertaling van de Duurzaam Veilig-visie naar praktische richtlijnen onder de loep genomen voor de *Richtlijn Essentiële Herkenbaarheidskenmerken* die in 2004 door het CROW gepubliceerd is.

Voor iedere casus zijn relevante beleidsdocumenten bestudeerd en (groeps)interviews gehouden met sleutelpersonen, dat wil zeggen (beleids)medewerkers die betrokken zijn bij de totstandkoming of uitwerking van het beleidsplan. Om barrières te kunnen onderzoeken is eerst geïventariseerd welke elementen van Duurzaam Veilig op welke manier terug te zien zijn in de beleidsplannen en uitwerking van deze plannen. Nagegaan is in welke mate de visie en uitgangspunten van Duurzaam Veilig terug te zien zijn, in welke mate de vijf principes terug te zien zijn en in welke mate de voorgestelde maatregelen aan Duurzaam Veilig voldoen.

3.2. Waargenomen barrières in het adoptieproces

Deze paragraaf bespreekt de barrières die in het onderzoek naar adoptie van de visie in beleidsplannen en naar de uitwerking in richtlijnen naar voren zijn gekomen. Achtereenvolgens komen de barrières aan bod die gevonden zijn in de casussen van nationale beleidsplannen, regionale beleidsplannen, gemeentelijke beleidsplannen en de *Richtlijn Essentiële Herkenbaarheidskenmerken*.

3.2.1. Nationale beleidsplannen

De visie als inspiratiebron, niet als dogma

In het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020* is Duurzaam Veilig één van de drie pijlers, naast samenwerking en integrale aanpak. Het SPV wil daarmee kansen bieden voor beleid dat geïnspireerd is op de Duurzaam Veilig-visie. Het Strategisch Plan ziet de visie nadrukkelijk niet als dogma dat door beleidsmakers gevolgd moet worden; in feite biedt het Strategisch Plan hiermee ruimte voor een bottom-upbenadering van beleid, in plaats van top-downbeleidsvorming. Het Strategisch Plan ziet Duurzaam Veilig voorts niet als enig uitgangspunt voor beleid en wekt daarmee de indruk qua visie op meerdere gedachten te hinken. Zo zet het de generieke aanpak van Duurzaam Veilig naast specifieke inzet op doelgroepen zoals kwetsbare verkeersdeelnemers en hardnekkige veroorzakers van verkeersonveiligheid. Dit wekt de suggestie dat Duurzaam Veilig in zijn volle wasdom niet ook op deze doelgroepen betrekking heeft. Daarnaast gaat het Strategisch Plan sterker uit van de eigen verantwoordelijkheid van mensen om ongevallen te voorkomen, terwijl de wetenschappelijke onderzoeken waarop de Duurzaam Veilig-visie is gebaseerd erop wijzen dat ongevallen vooral voorkomen kunnen worden door een veilig systeemontwerp, omdat mensen, hoe verantwoordelijk ook, nu eenmaal fouten maken. Tot slot gaat het Strategisch Plan uit van het bestaande mobiliteitssysteem en persoonlijke vrijheid van verkeersdeelnemers als gegevens waar niet aan getornd wordt.

Volgens de kennis die er is over een inherent veilig systeemontwerp (Duurzaam Veilig), zouden bepaalde vervoerswijzen (zoals gemotoriseerde tweewielers) hier eigenlijk helemaal niet in thuishoren. Maatregelen zoals intelligente snelheidsassistentie (ISA) en het alcoholslot grijpen in op de persoonlijke vrijheid van verkeersdeelnemers omwille van het verbeteren van de verkeersveiligheid.

Deze uitgangspunten en afwijkingen ten opzichte van Duurzaam Veilig zijn een bewuste politieke keuze geweest. Volgens het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid* is niet elke maatregel met een positief effect op de verkeersveiligheid wenselijk, met name omdat de financiële en maatschappelijke consequenties ervan als 'te groot' worden ingeschat. Het ministerie kiest met het beleid voor de komende jaren voor behoud van het huidige mobiliteitssysteem. Het plan is door de Tweede Kamer goedgekeurd en daarmee vastgesteld beleid. Het feit dat het Strategisch Plan een coproductie is van zowel de centrale als de decentrale overheden vormt mogelijk een barrière voor de doorwerking van Duurzaam Veilig op decentraal niveau. Wanneer we aannemen dat het interactieve besluitvormingsproces ervoor zorgt dat het Strategisch Plan op steun mag rekenen van decentrale partijen (dit wordt bevestigd in de interviews die voor de regionale en gemeentelijke casussen gehouden zijn), is het aannemelijk dat decentrale overheden de visie en uitgangspunten van het Strategisch Plan in hun eigen beleid terug laten komen. Omdat de Duurzaam Veilig-visie weliswaar een pijler van beleid is, maar dan vooral voor zover deze inspiratie biedt, is de implementatie van de visie overgelaten aan de eigen inzichten van beleidsmakers en geen landelijk voorgeschreven implementatieprogramma meer zoals ten tijde van het Startprogramma. Als het op grote schaal implementeren en verbeteren van de verkeersveiligheid aan de hand van Duurzaam Veilig als ideaal wordt gezien, biedt het Strategisch Plan hiervoor te weinig basis. Als het uitgangspunt is dat Duurzaam Veilig de facto als basis voor beleid wordt losgelaten, dan kan de decentralisatie juist een kans bieden voor doorwerking van Duurzaam Veilig op decentraal niveau: decentrale en lokale beleidsmakers hebben immers de vrijheid om Duurzaam Veilig een centrale plaats in hun beleid te geven.

Operationalisatie ontbreekt nog

Ook in de *Strategische Nota Politieverkeerstaak 2010-2012 'Verkeer in Ontwikkeling'* is Duurzaam Veilig als één van de uitgangspunten genomen. De politie onderschrijft de visie en algemene uitgangspunten ten aanzien van handhaving en educatie. De verdergaande vormen van duurzaam veilige handhaving, die meer gericht zijn op preventie, zijn echter nog niet terug te vinden in de nota, ook omdat de nota niet tot dit meer operationele niveau is uitgewerkt. In ieder geval wordt niet ingegaan op de mensgerichte visie hoe tot 'duurzame normnaleving' te komen.

Er zijn in deze casus geen barrières geconstateerd. Dit komt (mede) doordat de uitwerking van de nota nog plaats moet vinden en de nota niet erg expliciet is over hoe de relatie met Duurzaam Veilig gelegd wordt; er wordt vooral gesteld dat de visie wordt onderschreven. Verdere uitwerking van de nota – en daarmee ook van de wijze waarop duurzaam veilige handhaving vormgegeven gaat worden – vindt plaats in het Uitvoeringsprogramma dat dit jaar wordt opgesteld. Hierbij kunnen mogelijk wel barrières optreden. Een andere verklaring voor het ontbreken van barrières in deze casus is dat Duurzaam Veilig in algemene zin aansluit bij de beleidsdoelen van de politie.

De visie wordt door de politie benut bij het rationaliseren en legitimeren van handhaving en het uitschrijven van bekeuringen. De inhoud van Duurzaam Veilig zou bovendien goed bekend zijn bij de opstellers van de nota.

3.2.2. Regionale beleidsplannen

Zowel Zuid-Holland als Stadsregio Twente kiezen voor een integrale aanpak en in beide regio's komt Duurzaam Veilig duidelijk naar voren in de plannen op het gebied van verkeersveiligheidsbeleid. Hierbij is wel een aantal kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste ligt in beide regio's de focus met name bij bereikbaarheid. Ten tweede werkt Twente vanuit 'soberheid en doelmatigheid' en aan de hand van de prioriteringsmethodiek die luistert naar de naam 'Kosteneffectieve maatregelen' (KEM-methode). Dat betekent dat maatregelen worden getroffen die voortvloeien uit Duurzaam Veilig, maar dat er keuzen worden gemaakt waar deze maatregelen worden geïmplementeerd. De redenering daarbij is dat maatregelen kosteneffectiever zijn als ze worden gepleegd op wegvakken waar reeds ongevallen zijn gebeurd. De KEM-methode is dus niet een puur proactieve en preventieve aanpak, maar staat een volledig duurzaam veilige inrichting zeker niet in de weg.

Belangenafwegingen

In beide casussen is een aantal barrières naar voren gekomen. Ten eerste geeft de provincie Zuid-Holland aan dat er sprake is van belangenafweging die soms nadelig uitvalt voor Duurzaam Veilig. Twee voorbeelden:

- In het PVVP wordt gesteld dat bij toepassing van Duurzaam Veilig maatregelen de capaciteit voor verkeersafwikkeling, doorstroming voor hulpdiensten en comfort voor weggebruikers niet te veel beperkt mag worden. Deze randvoorwaarden kunnen ertoe leiden dat minder snelheidsremmende maatregelen worden toegepast dan vanuit Duurzaam Veilig wenselijk is.
- Weerstand bij omwonenden kan ertoe leiden dat de provincie besluit een fietspad niet om te bouwen tot een parallelweg.

Ook in Twente speelt belangenafweging een rol. Dit blijkt uit de focus op bereikbaarheid en uit de afwegingen die gemeenten op lokaal niveau maken. Dit heeft ook te maken met draagvlak voor maatregelen. De Twentse beleidsmedewerker geeft aan dat je, om het draagvlak voor welke maatregel dan ook te behouden, soms beter niet te ver kunt gaan. Volgens de beleidsmedewerkers in Zuid-Holland is het belangrijk om verkeersveiligheid niet te benaderen als een opzichzelfstaand onderwerp, maar zo veel mogelijk mee te laten liften met andere thema's en daarbij naar 'win-winsituaties' te zoeken.

Gebrek aan sturing

De belangrijkste barrière in de Regio Twente is decentralisatie van het beleid. Deze decentralisatie geeft gemeenten in de regio de ruimte om hun eigen invulling aan Duurzaam Veilig te geven. Dit komt de herkenbaarheid niet ten goede. Ook in Zuid-Holland wordt dit probleem gesignaleerd, met betrekking tot de voorrangregeling voor fietsers op rotondes. In hoeverre problemen ontstaan door de decentralisatie is volgens de Regio Twente afhankelijk van de samenwerking tussen de betrokken partijen. Bij de inrichting van 60km/uur-zones was de samenwerking succesvoller dan bij de inrichting van 30km/uur-zones. Volgens de Regio zijn de subsidievoorwaarden niet toereikend om hier meer sturing aan te geven. Bax et al. (2008) concluderen dat een goede samenwerking tussen buurgemeenten en

een regionale aanpak een positief effect lijken te hebben op de vormgeving van de grensovergang bij 60km/uur-gebieden.

Fysieke barrières en middelen

In Zuid-Holland vormt de beperkte fysieke ruimte een barrière voor het toepassen van parallelwegen en ongelijkvloerse kruisingen. De bestuurlijke bereidheid en daadkracht die nodig zou zijn om daadwerkelijk ruimte te maken is over het algemeen niet aanwezig. Daarnaast vormen beschikbare financiële middelen een barrière. De beleidsmedewerkers in Zuid-Holland gaven aan dat er intern vragen komen om verkeersveiligheidsvoorzieningen op een lager niveau uit te voeren wanneer infrastructurele projecten financiële tegenvallers kennen. Door de komende bezuinigingen wordt deze barrière mogelijk sterker. In de provincie Zuid-Holland vindt naar aanleiding van de bezuinigingen een kerntakendiscussie plaats. Wanneer bijvoorbeeld de taken van het Regionaal Ondersteuningsbureau Verkeersveiligheid Zuid-Holland niet meer gezien worden als provinciale taken, zou dit een flinke beperking van de maatregelen op het gebied van gedragsbeïnvloeding kunnen betekenen. Deze zorgen zijn ook door andere regio's uitgesproken.

Ontbreken van prikkels en kennis over effecten

Volgens de regio Twente ontbreekt bij gemeenten de prikkel om te investeren in verkeersveiligheidsmaatregelen wanneer de indruk bestaat dat de kosten hoger worden dan de baten. In dat geval zijn financiële prikkels nodig om de kosten en baten van verkeersveiligheid in balans te brengen. De regio geeft als voorbeeld dat de effecten van educatie niet goed te onderbouwen zijn op het niveau van bespaarde slachtoffers. Dit is een barrière die in Twente beslecht is door een goede samenwerking en voldoende financiële prikkels.

Water bij de wijn en wettelijke eisen

Tot slot geeft de regio Twente aan dat ook het feit dat er al water bij de wijn wordt gedaan bij de vertaling van de Duurzaam Veilig-visie naar richtlijnen een barrière vormt. "De richtlijnen van het CROW worden gevolgd/zijn leidend, dus de fysieke scheiding van verkeerssoorten wordt niet altijd toegepast. Dit geldt ook voor fysieke rijrichtingscheiding op 80km/uur- en 100km/uur-wegen, daar wordt bijna overal gebruikgemaakt van asmarkering met groene vulling", aldus de respondent.

3.2.3. Gemeentelijke beleidsplannen

In alle drie de geïnterviewde gemeenten zijn de Duurzaam Veilig-visie en uitgangspunten in ruime mate aanwezig in het verkeersveiligheidsbeleid. Bij het uitwerken van het beleid komen zij echter een aantal barrières tegen.

Ruimtegebrek

Ruimtegebrek vormt in alle drie de gemeenten een barrière voor het nemen van bepaalde infrastructurele maatregelen zoals fietspaden, parallelwegen en parkeervoorzieningen. Bestuurlijke prioriteit en daadkracht om fysieke ruimte beschikbaar te maken ontbreekt. In Nijmegen is de beperkte ruimte ook het gevolg van landelijk natuurbeleid. Het gebied maakt namelijk deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur.

Andere belangen

Ook andere belangen spelen in alle drie de casussen een rol. In Nijmegen prevaleert het oplossen van de bereikbaarheidsproblematiek boven verkeersveiligheid. Er is bestuurlijk bewust voor gekozen om vol in te zetten op maatregelen om de doorstroming te bevorderen. 30km/uur-zones worden als bedreiging voor een goede bereikbaarheid en doorstroming beschouwd.

In Woensdrecht zorgt de historische structuur voor ruimtebeperkingen en worden drempels niet altijd toegepast¹ omdat ze te veel trillingen in nabij liggende bebouwing zouden veroorzaken. Soms zorgen tegenstrijdige belangen er daarnaast voor dat wegen moeilijk eenduidig te categoriseren zijn, omdat zij zowel een verblijfs- als een verkeersfunctie vervullen.

In Oegstgeest ten slotte, is de verkeersveiligheid één van de inhoudelijke thema's en belangen die in de planvorming moet worden meegenomen bij de herinrichting van de openbare ruimte. De afweging tussen verkeersveiligheid en andere belangen vindt in de beleidsvoorbereiding vaak ambtelijk plaats. Deze afweging is vaak niet transparant voor bestuur en politiek.

Uit onderzoek van Bax et al. (2008) blijkt dat naast transparantie ook samenwerking tussen verschillende organisaties belangrijk is bij belangenafweging. Overleg tussen wegbeheerders, ov-maatschappijen en hulpdiensten leidt ertoe dat vaker ov- en hulpdienstvriendelijke drempels worden toegepast.

Organisatiestructuur

Ook de organisatiestructuur lijkt een rol te spelen in de belangenafweging. Tot voor kort was verkeer en vervoer in de Nijmeegse organisatie ondergebracht bij de afdeling die zich bezighield met beleid en beheer van de openbare ruimte. Respondenten ervaren dat als barrière bij het intern op de kaart zetten van verkeersveiligheid: het behoud van groenvoorzieningen wordt bijvoorbeeld al snel als belangrijker gezien dan passende inrichting van wegen. Nu is er een afdeling Mobiliteit. De respondenten beschouwen dit als kans om verkeersveiligheid meer gewicht te kunnen geven in belangenafwegingen die worden gemaakt.

Druk van burgers

In twee gemeenten vormt druk van bewoners daarnaast een barrière voor het toepassen van infrastructurele maatregelen. In Woensdrecht ontvangt de gemeente in toenemende mate klachten over overlast van snelheidsremmende maatregelen, zoals trillingen in woningen door zwaar verkeer dat over drempels rijdt, gebrek aan comfort bij het nemen van drempels en hinder die openbaar vervoer en hulpdiensten ondervinden. Deze toenemende maatschappelijke druk maakt het ook moeilijker om het toepassen van snelheidsremmende maatregelen bij bestuurders te 'verkopen' en deze te realiseren. In Oegstgeest vormt druk van bewoners een barrière voor het vervangen van asfaltverharding door klinkers op erftoegangswegen en kiest het bestuur, vanwege maatschappelijke druk, soms voor andere categorisering dan gezien de verkeersstromen gewenst zou zijn. Bewoners wilden

¹ Drempels zijn niet altijd noodzakelijk. Vanuit de Duurzaam Veilig-visie is het van belang dat de snelheid voldoende geremd wordt. Dit hoeft echter niet per se met drempels, maar kan ook door andere maatregelen zoals asverspringingen en een smal profiel of door natuurlijke omstandigheden (smalle weg met veel bochten) gerealiseerd worden.

een 30km/uur-gebied, terwijl eigenlijk een gebiedsontsluitingsweg nodig was om een winkelcentrum te ontsluiten.

Gebrek aan gevoel van urgentie

In twee gemeenten is er een gebrek aan gevoel van urgentie. In Woensdrecht heeft verkeersveiligheid op bepaalde wegen een lage prioriteit als gevolg van lage intensiteiten en lage aantallen ongevallen. In Nijmegen is een gebrek aan urgentiegevoel voor Duurzaam Veilig-inrichting omdat het goed gaat met de verkeersveiligheid. Er is wel aandacht voor subjectieve onveiligheid, maar op het moment is niet duidelijk of deze aandacht leidt tot meer urgentiegevoel voor een duurzaam veilige inrichting. De beperkte prioriteit wordt volgens de gemeente Nijmegen verder versterkt doordat de toegezegde middelen voor de realisatie van de tweede fase van Duurzaam Veilig tegen zijn gevallen. Er is bewust voor gekozen om geen projecten te subsidiëren die specifiek of uitsluitend op verkeersveiligheid gericht zijn. BDU-geld van stadsregio en provincie heeft bovendien alleen betrekking op gedragsbeïnvloeding. Uit een vorig jaar gehouden regionale inventarisatie (Mesken, Aarts & Vis, 2010) is gebleken dat het gebrek aan gevoel van urgentie ook te maken heeft met het feit dat in het verleden (met name tijdens het Startprogramma Duurzaam Veilig) al veel maatregelen genomen zijn en dat dit het gevoel oproept bij bestuurders 'klaar' te zijn. Andere problemen verdienen het nu om opgepakt te worden.

Gebrek aan capaciteit bij uitwerking educatie

De belangrijkste barrière voor het ontwikkelen en uitwerken van beleid op het gebied van educatie en voorlichting in de twee kleine gemeenten is gebrek aan ambtelijke capaciteit. Dit wordt ook niet opgevangen door andere partijen zoals belangenorganisaties (VVN) en de regio.

Samenwerking tussen wegbeheerder, politie en justitie

Met betrekking tot handhaving geven twee van de drie gemeenten aan dat zij er niet in slagen om in samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie de snelheidslimiet in 30km-zones te handhaven. De barrière daarbij wordt gevormd door de criteria die de politie en het Openbaar Ministerie hanteren bij de beoordeling of de snelheidslimiet op een traject wel of niet zal worden gehandhaafd. Als niet ten minste 85% van de geregistreerde snelheden binnen de limiet valt, concludeert men dat de weg kennelijk onvoldoende duurzaam veilig is ingericht en wordt er niet gehandhaafd. De gemeente als wegbeheerder dient vervolgens eerst de inrichting van de weg op orde te brengen. 30km/uur-gebieden zijn in Woensdrecht en Oegstgeest 'sober doch doelmatig' ingericht. Dit komt, volgens de gemeente Woensdrecht, mede doordat de middelen voor het Startprogramma werden uitgekeerd per hectare. Gemeenten hadden er in die zin belang bij direct zo groot mogelijke gebieden duurzaam veilig in te richten waardoor de middelen voor Duurzaam Veilig snel op waren en er per saldo voor 'sober doch doelmatig' moest worden gekozen, aldus de geïnterviewde van de gemeente Woensdrecht.

3.2.4. CROW-richtlijnen

De CROW-publicatie *Richtlijn Essentiële Herkenbaarheidskenmerken voor weginfrastructuur* (CROW, 2004) heeft als doel het Duurzaam Veilig-principe herkenbaarheid te vertalen naar praktische richtlijnen voor wegontwerp. De publicatie is tot stand gekomen onder begeleiding van de werkgroep

Essentiële Kenmerken, waarin verschillende wegbeheerders zijn vertegenwoordigd. De vertaalslag van een ideaalplaatje naar de weerbarstige praktijk bleek lastig. Inhoudelijk was het moeilijk om die kenmerken te selecteren die wegen voor weggebruikers voldoende herkenbaar maken. Daarnaast was het lastig om consensus te bereiken over de in de publicatie op te nemen kenmerken. Omdat het de bedoeling is dat wegbeheerders hun wegen daadwerkelijk (her)inrichten aan de hand van de publicatie, is er op een aantal punten water bij de wijn gedaan.

Draagvlak en suboptimale oplossingen

Leden van CROW-werkgroepen komen deels uit de praktijk en zijn derhalve goed op de hoogte van de afwegingen die in de praktijk gemaakt worden en de bezwaren die er in de praktijk leven met betrekking tot bepaalde maatregelen. Omdat er onder wegbeheerders niet altijd voldoende draagvlak is voor maatregelen die ingrijpen in de openbare ruimte en relatief veel budget vragen, heeft de werkgroep er bewust voor gekozen om suboptimale oplossingen met betrekking tot het Duurzaam Veilig-principe homogeniteit te presenteren. Zo wordt een dubbele asmarkering als alternatief voorgesteld voor een fysieke rijrichtingscheiding op 80- en 100km/uur-wegen en worden faseringsmaatregelen voorgesteld waarbij fietsers en langzaam gemotoriseerd verkeer niet fysiek gescheiden worden van het snelle gemotoriseerde verkeer op 80km/uur-wegen. De werkgroep heeft ten aanzien van de fysieke rijrichtingscheiding nog wel een 'cablebarrier' overwogen. Hiervoor was echter te veel weerstand vanuit de motorlobby, die dit zeer gevaarlijk achtte.

Gebrek aan kennis van effecten

Met betrekking tot het draagvlak onder wegbeheerders speelt naast het ingrijpen op de openbare ruimte en het benodigde budget ook gebrek aan onderbouwing van de positieve effecten van maatregelen een rol. Bestuurders en politici moeten de maatregelen verkopen aan hun kiezers en dit betekent dat er een duidelijk positief effect gekoppeld moet zijn aan dure en fysiek ingrijpende maatregelen. Soms ontbreekt een goede (cijfermatige) onderbouwing van veiligheidseffecten van maatregelen. Ongevallen zijn voor een groot deel leidend voor het nemen van maatregelen. Wanneer niet zoveel ongevallen plaatsvinden op een weg vinden bestuurders en politici een goedkopere en fysiek minder ingrijpende maatregel goed genoeg.

Maatwerk

Hoewel CROW met de *Richtlijn Essentiële Herkenbaarheidskenmerken* een set aan maatregelen biedt, gebeurt het nog steeds dat wegbeheerders gebruikmaken van nog meer maatwerk en afwijken van de richtlijnen. De geïnterviewden wijten dit deels aan een gebrek aan campagnemiddelen om de essentiële herkenbaarheidskenmerken goed tussen de oren te krijgen bij de wegbeheerders.

3.3. Samenvatting waargenomen barrières bij de adoptie in beleidsplannen en uitwerking in richtlijnen

Dit hoofdstuk behandelt barrières die uit het onderzoek van De Jong, Den Dungen & Van Oosterhout (2010) naar voren zijn gekomen, aangevuld met eigen ervaringen en signalen die de SWOV uit de praktijk heeft opgevangen. De Jong, Den Dungen & Van Oosterhout (2010) hebben de barrières geordend naar vier typen (zie hieronder). Deze paragraaf geeft een overzicht van de hiervoor beschreven barrières, geordend volgens deze

indeling. Alleen het eerste type barrière geldt specifiek voor Duurzaam Veilig. De andere typen barrières hebben betrekking op verkeer-en-vervoermaatregelen in het algemeen.

Barrières gerelateerd aan de inhoud van Duurzaam Veilig:

- Er is een gebrek aan inzicht in (kosten)effectiviteit van maatregelen (waargenomen in regionale casussen en casus CROW-richtlijn, maar waarschijnlijk voor alle beleidsniveaus relevant).
- Het is moeilijk om de Duurzaam Veilig-visie te vertalen in praktische richtlijnen, zowel inhoudelijk als procesmatig (bereiken consensus over praktisch haalbare richtlijnen; CROW-richtlijn).

Barrières gerelateerd aan actoren en hun onderlinge samenspel:

- Belangenafweging bij de inrichting van infrastructuur valt ten nadele uit van Duurzaam Veilig (regionale en lokale beleidsniveaus, waarschijnlijk ook van belang op nationaal niveau). Hierbij speelt ook een rol dat bestuurlijke belangenafweging niet altijd expliciet en transparant is.
- Er is onvoldoende gevoel van urgentie om aanvullend te investeren in Duurzaam Veilig, omdat het goed gaat met verkeersveiligheid of omdat de intensiteiten laag zijn (regionale en lokale beleidsniveaus, misschien ook van belang op nationaal niveau).
- Er is maatschappelijke druk door klachten van weggebruikers, bewoners of belangengroepen (regionale en lokale beleidsniveaus, waarschijnlijk ook op nationaal niveau van belang).
- Er wordt afgeweken van de visie en de uitgangspunten van Duurzaam Veilig door politieke keuze (Strategisch Plan Verkeersveiligheid).

Barrières gerelateerd aan hulpbronnen waarover actoren beschikken:

- Financiële middelen voor Duurzaam Veilig zijn beperkt (waargenomen op regionaal en lokaal niveau).
- Er is beperkte ambtelijke capaciteit voor verkeer en vervoer (kleine gemeenten); deze beperkte capaciteit op het gebied van educatie en voorlichting wordt ook niet gecompenseerd door ondersteuning van derden.
- Er zijn goedkopere/minder ingrijpende alternatieven beschikbaar (sobere inrichting, compromissen in CROW-richtlijnen) (voor alle casussen van belang). Dit is zowel een kans – namelijk om ondanks de andere barrières toch maatregelen te nemen – als een mogelijke barrière voor het volledig duurzaam veilig inrichten van wegen

Barrières gerelateerd aan de institutionele en fysieke omgeving:

- Er is een beperkt bestuurlijk draagvlak om de schaarse fysieke ruimte te gebruiken (alle beleidsniveaus).
- Decentralisatie (regionaal en lokaal niveau) kan enerzijds een barrière vormen omdat verschillende wegbeheerders verschillende maatregelen nemen. Anderzijds vormt decentralisatie een kans: daar waar op een hoger beleidsniveau (nationaal) niet gekozen wordt voor Duurzaam Veilig laat dit ruimte om het op een lager beleidsniveau wel te doen.
- Gemeenten, politie en Openbaar Ministerie komen niet tot afstemming met betrekking tot handhaving van de maximumsnelheid in 30km/uur-zones (gemeenten).
- Er is geen wettelijke basis voor CROW-richtlijnen, waardoor de toepassing ervan vrijblijvend is.

De besproken barrières hangen sterk met elkaar samen. Zo hebben gebrek aan inzicht in de effectiviteit van maatregelen en gebrek aan urgentiegevoel een negatieve invloed op het belang dat tijdens de belangenafweging aan verkeersveiligheid wordt gehecht en op de financiële middelen die ter beschikking worden gesteld. Overigens is een gebrek aan financiële middelen impliciet ook een belangenafweging, omdat iedere euro slechts één keer kan worden uitgegeven. Bij deze belangenafweging kan gekeken worden of budgetten vanuit verschillende beleidskaders effectiever gebundeld kunnen worden. Infrastructurele maatregelen die getroffen worden vanuit bereikbaarheid hetzij verkeersveiligheid, kunnen tot lagere kosten leiden als eerst gekeken wordt hoe beide doelen met één pakket maatregelen bereikt kunnen worden. Daarnaast kan het ook kosten besparen wanneer voor zowel bereikbaarheids- als verkeersveiligheidsmaatregelen de weg slechts één keer wordt opgebroken.

4. Barrières bij de implementatie van maatregelen in de praktijk

Dit hoofdstuk bespreekt de resultaten van het onderzoek dat de benaderingswijze heeft gevolgd die vanuit de geïmplementeerde maatregelen in de praktijk terugredeneert welke barrières er zijn opgetreden bij de (al dan niet) adoptie van de visie en de oorspronkelijke uitgangspunten. In DHV (2010) worden de opzet en resultaten van het onderzoek uitvoeriger besproken.

Paragraaf 4.1 bespreekt de opzet van het onderzoek dat is uitgevoerd door DHV. In *Paragraaf 4.2* wordt besproken welke barrières uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

4.1. Opzet van het onderzoek naar implementatie van Duurzaam Veilig in de praktijk

DHV heeft casussen uitgewerkt voor de thema's 'inrichting wegen', 'educatie' en 'handhaving'. De thema's 'voertuigen' en 'intelligente transportsystemen' zijn niet meegenomen in dit deelonderzoek omdat deze maatregelen nauwelijks in de praktijk geïmplementeerd zijn door Nederlandse overheden. Afspraken over voertuigveiligheid worden vaak op Europees niveau gemaakt en ontwikkelingen op het gebied van voertuigveiligheid en intelligente transportsystemen worden vaak door de industrie geïnitieerd vanuit commerciële redenen. Overigens kunnen overheden bij beide wel regulerend optreden. Zo zal er een alcoholslot (ITS) ingevoerd gaan worden voor zware alcoholovertreders. Bovendien heeft Duurzaam Veilig niet expliciet aan de basis gelegen van voertuigmaatregelen, maar dat is bij maatregelen op het gebied van handhaving en educatie ook niet altijd het geval gebleken.

Infrastructuur

Met betrekking tot de inrichting van wegen zijn vier casussen uitgewerkt. Bij de selectie van deze casussen is er rekening mee gehouden dat de verschillende wegcategorieën alsmede de verschillende typen wegbeheerders vertegenwoordigd zijn. Dit heeft geresulteerd in de volgende casussen:

- inrichting 30km/uur-gebied: gemeente Amersfoort;
- inrichting 60km/uur-gebied: gemeente Apeldoorn;
- inrichting gebiedsontsluitingsweg binnen de bebouwde kom: gemeente Zandvoort;
- inrichting gebiedsontsluitingsweg buiten de bebouwde kom: N240 (provincie Noord-Holland).

Stroomwegen zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven omdat deze wegen vóór de introductie van Duurzaam Veilig al relatief duurzaam veilig waren ingericht. De verwachting was dat een studie naar deze wegen weinig barrières op zou leveren. Ook waterschappen zijn buiten beschouwing gebleven, aangezien wegen in het beheer van waterschappen (voornamelijk 60km/uur-gebieden) over het algemeen volgens de toenmalige op Duurzaam Veilig geïnspireerde richtlijnen zijn ingericht.

Om te bepalen in hoeverre de inrichting van de wegen voldoet aan Duurzaam Veilig is gebruikgemaakt van CROW-publicatie 116: *Handboek categorisering wegen op duurzaam veilige basis* (CROW, 1997). DHV is nagegaan aan welke operationele eisen wel en aan welke operationele eisen niet voldaan wordt. Voorbeelden van operationele eisen zijn 'fietsvoorziening', 'verharding' en 'aanwezigheid erfaansluitingen'. Omdat het duurzaam veilig inrichten van wegen begint met een categoriseringsplan, is voor alle casussen ook nagegaan of er een categoriseringsplan is opgesteld.

Educatie

Met betrekking tot educatie is ervoor gekozen niet één specifiek project als casus te selecteren, maar om de casus breder in te steken en te kijken naar de manier waarop een tweetal regio's verkeerseducatie in de geest van Duurzaam Veilig probeert vorm te geven. Gekozen is voor het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG) en provincie Noord-Brabant. Het ROVG heeft al een lange traditie op het gebied van verkeerseducatie en oriëntaties op Duurzaam Veilig-beleid; bovendien is er in Gelderland een aantal projecten geëvalueerd (Rijopleiding In Stappen, Tweede fase opleidingsprogramma en het dodehoekprogramma 'Je raakt zoek in de dode hoek'). In Noord-Brabant zijn recent ervaringen opgedaan met het in de praktijk brengen van duurzaam veilige educatie op het voortgezet onderwijs in het project 'Proeftuin voortgezet onderwijs'.

Voor duurzaam veilige educatie zijn geen operationele criteria gedefinieerd waaraan de casussen getoetst konden worden. Dit komt doordat educatie in 'het paarse boek' nog geen duidelijke plaats had. In *Door met Duurzaam Veilig* is er meer aandacht voor educatie, maar de concrete uitwerking hiervan is nog in volle gang en heeft nog amper toetsbare criteria opgeleverd. Voor de educatiecasussen is daarom niet onderzocht in hoeverre deze aan het Duurzaam Veilig-gedachtegoed voldoen, maar (voor zover mogelijk) in hoeverre de projectdoelstellingen gerealiseerd zijn. Deze projectdoelstellingen zijn in feite een nadere uitwerking van de leerdoelen die in het kader van Permanente Verkeerseducatie (PVE) zijn opgesteld. De gedachte hierachter is dat de ontwikkeling van de gedachten over PVE en de uitwerking van duurzaam veilige educatie in *Door met Duurzaam Veilig* (het levenslang leren) – al dan niet expliciet – uit elkaar voortkomen.

Handhaving

Voor het thema handhaving was het lastiger om een geschikte casus te vinden. Er zijn niet veel initiatieven geweest om tot een duurzaam veilige handhaving te komen. Aanvankelijk ging de voorkeur uit naar het alcohol-slotprogramma omdat dit een maatregel is die duidelijk bijdraagt aan de preventie van ongewenst gedrag. Het gebruik van deze casus bleek echter niet mogelijk. Uiteindelijk is gekozen voor een proef met een trajectcontrole (een van de effectiefste handhavingsmaatregelen) op de N381 in Friesland. Hier is tijdelijk trajectcontrole ingevoerd in afwachting van infrastructurele herinrichting.

Ook voor handhaving zijn geen operationele criteria gedefinieerd waaraan duurzaam veilige handhaving zou moeten voldoen. Dit heeft dezelfde redenen als vermeld bij educatie: handhaving was niet erg expliciet uitgewerkt in de oorspronkelijke Duurzaam Veilig-visie. De geactualiseerde Duurzaam Veilig-visie is er nog te kort om al op grote schaal in beleid merkbaar te zijn. Daarom is ook voor de casus over handhaving niet

onderzocht in hoeverre aan Duurzaam Veilig voldaan wordt, maar in welke mate de projectdoelstellingen gerealiseerd zijn.

4.2. Waargenomen barrières in praktijkuitwerkingen

Deze paragraaf bespreekt de barrières die in het onderzoek naar praktijkuitwerkingen van beleid in de geest van Duurzaam Veilig naar voren zijn gekomen. De casussen in dit onderzoek zijn naar maatregeltype geordend en de gevonden barrières worden dan ook per maatregeltype besproken.

4.2.1. Infrastructuur

Bij de infrastructurele maatregelen is onderscheid gemaakt tussen barrières om te komen tot een goede wegategorisering en barrières die een rol spelen bij de inrichting van wegen.

Categorisering van wegen

Alle vier de geïnterviewde wegbeheerders hebben een categoriseringsplan opgesteld. De gemeente Amersfoort heeft hiervoor echter niet het stappenplan van het CROW gebruikt, maar heeft haar eigen criteria opgesteld. Een van de criteria is de huidige vormgeving van de weg. Wanneer een weg kenmerken vertoont van een gebiedsontsluitingsweg (vrijliggende fietsvoorziening, asfaltverharding en/of voorrangsregeling) dan behoudt de weg de functie gebiedsontsluitingsweg. In die zin vormt de huidige weginrichting een barrière om tot een goede categorisering te komen. In de praktijk is overigens beter omgegaan met deze wegen; indien de erftoegangsfunctie beter past bij een weg waarvan de 'oude' inrichting meer overeenkomt met een gebiedsontsluitingsweg, dan is deze wel als erftoegangsweg ingericht. Voorrangsregelingen zijn aangepast, maar asfaltverharding en fietsvoorzieningen zijn meestal niet verwijderd. De gemeente Zandvoort heeft een extra wegcategorie gedefinieerd: de 'erftoegangsweg+'. Deze wegen hebben een ontsluitende functie voor het bus- en fietsverkeer, maar niet voor het autoverkeer. Dit wegtype is daarom afgesloten voor het autoverkeer, Dit wegtype in Zandvoort illustreert het probleem van de 'grijze weg': een weg die zowel een verkeers- als een verblijfsfunctie vervult. De provincie Zuid-Holland merkte op dat het categoriseringsplan een mogelijke barrière vormt voor aanpassing van de weginrichting aan een veranderde functie van de weg. Het categoriseringsplan vormt echter geen barrière wanneer het niet als statisch plan gezien wordt, maar geactualiseerd wordt wanneer functies van wegen veranderen.

Weginrichting

De barrières met betrekking tot de inrichting van wegen variëren per weg-categorie. Zowel bij de onderzochte erftoegangswegen binnen als buiten de bebouwde kom, zijn alleen op knelpunten snelheidsremmende maatregelen toegepast. Barrières voor de toepassing van meer snelheidsremmende maatregelen waren:

- Er is angst voor trillingen en scheurvorming bij monumenten en andere panden (30km/uur-zone).
- Snelheidsremmende maatregelen passen niet in het landschap (60km/uur-zone).

Problemen met ov-maatschappijen en landbouwverkeer leidden in deze casussen wel tot aanpassing van de drempels aan de eisen van deze verkeersdeelnemers, maar niet tot minder snelheidsremmende maatregelen.

Op gebiedsontsluitingswegen blijkt ruimtegebrek een belangrijke barrière te zijn in de beschouwde casussen. Daarnaast speelden bij de casus binnen de bebouwde kom ook toegankelijkheid voor calamiteitenverkeer en parkeerdruk een rol. De gemeente Zandvoort heeft ondanks deze beperkingen echter toch geprobeerd haar gebiedsontsluitingswegen zo veilig mogelijk in te richten. Er is, vanwege de beperkte ruimte, gekozen voor een smalle rijloper, een fietspad aan één zijde van de weg en een parkeerstrook aan de andere zijde. Om de hulpdiensten te kunnen laten passeren bij drukte (stranddagen), is ervoor gekozen het fietspad niet echt fysiek te scheiden van de rijloper, maar door middel van een goot en trottoirband wel een visuele scheiding aan te brengen. Hoewel de inrichting niet ideaal is – een fietspad aan één zijde van de weg leidt mogelijk tot extra onveiligheid op het fietspad en bij kruispunten omdat men hier geen fietsers uit tegen-gestelde richting verwacht – laat deze case wel zien dat wegbeheerders creatief op zoek gaan naar oplossingen om wegen, binnen de ruimtelijke randvoorwaarden, toch zo veilig mogelijk in te richten.

In de casus 'gebiedsontsluitingsweg buiten de bebouwde kom' wordt het minst goed voldaan aan Duurzaam Veilig. Dit komt overeen met het algemene beeld uit *De balans opgemaakt* (SWOV, 2009). Bij deze casus spelen dan ook de meeste barrières. Deze zijn:

- Ruimtegebrek; in theorie is ruimtegebrek geen barrière: aanliggende erven kunnen worden aangekocht en/of onteigend. Echter, voor onteigening zijn wettelijke gronden nodig, die alleen worden toegekend als verbreding echt nodig is. In geval van de N240 vraagt de provincie zich af of de noodzaak voor een parallelvoorziening wel aantoonbaar is. Vanwege de verwachte lange procedures en de hoge kosten is ervoor gekozen om in dit geval geen parallelvoorziening toe te passen, maar aan één zijde een tweerichtingenfietspad.
- Landbouwverkeer; de provincie vindt de noodzakelijke omrijdkilometers voor landbouwverkeer bij de aanleg van parallelwegen onacceptabel. Dit heeft er, samen met ruimtegebrek, voor gezorgd dat varianten met parallelwegen niet verder zijn uitgewerkt en landbouwverkeer gebruikmaakt van de hoofdrijbaan.
- Fietsers; doordat er maar aan één zijde een fietspad is, maar wel aan twee zijden erven, steken fietsers over op wegvakken. Ook wanneer aan beide zijden een fietsvoorziening aanwezig zou zijn, zou de provincie de fietsers niet om willen laten fietsen.

Financiering vormt op dit moment slechts in één van de casussen een barrière. Alleen de gemeente Apeldoorn (erftoegangswegen buiten de bebouwde kom) geeft aan dat financiering een barrière vormt. De provincie Noord-Holland (gebiedsontsluitingsweg buiten de bebouwde kom) geeft aan dat financiering in de toekomst een mogelijk probleem vormt. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de herinrichting van de N240 uiteindelijk toch niet door-gaat. De vertraging die is opgelopen door de noodzakelijke procedures leidt in dat geval uiteindelijk tot afstel. De gemeente Amersfoort (erftoegangs-wegen binnen de bebouwde kom) geeft aan dat het combineren van herinrichting met onderhoudswerkzaamheden een kans vormt, aangezien de kosten voor herinrichting in dat geval beperkt kunnen worden.

4.2.2. Educatie

Zowel de educatieprojecten in Noord-Brabant als die in Gelderland blijken niet bewust aangesloten te hebben op de Duurzaam Veilig-visie², maar wel bij het concept Permanente Verkeerseducatie. Dit concept heeft zich min of meer parallel aan Duurzaam Veilig ontwikkeld en past er inhoudelijk ook zeker binnen. Voor deze casussen worden twee typen barrières behandeld: barrières voor de beperkte doorwerking van Duurzaam Veilig en barrières die een rol hebben gespeeld bij de implementatie van de voorgestelde maatregelen.

Doorwerking van de visie in educatiebeleid

Een eerste barrière voor de beperkte doorwerking van Duurzaam Veilig is dat in het begin van Duurzaam Veilig (in het paarse boek en in het Startprogramma Duurzaam Veilig) nog weinig aandacht werd besteed aan duurzaam veilige verkeerseducatie. Daarom hebben de regio's destijds zelf stappen gezet om te komen tot een meer structurele aanpak daarvan. Dit proces is in 1998 in gang gezet en heeft geleid tot het concept Permanente Verkeerseducatie (PVE). In *Door met Duurzaam Veilig* is meer aandacht besteed aan verkeerseducatie. Dit leidt er nu onder meer toe dat samen met Gelderland het concept van informele educatie verder wordt uitgewerkt (Voor een eerste stap in die uitwerking zie Hoekstra & Twisk, 2010). De regio's zijn intussen doorgegaan met PVE. Duurzaam Veilig wordt door sommigen uitsluitend gezien als een infrastructurele benadering. Daarnaast biedt *Door met Duurzaam Veilig* volgens de geïnterviewde regio's nog te weinig concrete handvatten: het blijft te veel steken in theorie en er worden weinig handvatten voor de werkvloer gegeven. De principes van duurzaam veilige verkeerseducatie zijn volgens het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG) onvoldoende uitgewerkt en de vorm van wetenschappelijke publicaties is niet geschikt om de werkvloer te informeren. De SWOV-factsheets zijn wel een geschikt medium voor kennisoverdracht aan professionals, aldus een van de geïnterviewden. Via factsheets zou een aantal belangrijke uitgangspunten van duurzaam veilige verkeerseducatie voor de werkvloer toegankelijk gemaakt kunnen worden³.

Prikkels en enthousiasme

Voor de uitvoering van de beschouwde educatieprojecten waren er voldoende financiële middelen beschikbaar. Deze financiële middelen bleken echter geen garantie voor een succesvolle implementatie van de voorgestelde maatregelen. In het algemeen geldt dat je daarvoor sterk afhankelijk bent van de competenties en het enthousiasme bij mensen die de maatregelen daadwerkelijk in de praktijk moeten uitvoeren.

Met betrekking tot de verkeerseducatie in het voorgezet onderwijs ontbreekt een wettelijke basis. In Noord-Brabant bleek dat bij de schoolleiding op veel middelbare scholen de betrokkenheid bij verkeerseducatie ontbreekt. Het onderwijsprogramma is overvol, verkeersveiligheid staat niet hoog op de agenda en door het systeem van leerkrachten per vak is het moeilijk om een specifieke docent aan te wijzen die verantwoordelijk is voor verkeerseducatie. Tot slot is er geen structuur om ouders bij verkeerseducatie te

² Zoals eerder opgemerkt was Duurzaam Veilig-educatie oorspronkelijk ook niet erg uitgewerkt

³ Inmiddels is een factsheet verschenen over de onderwerpen statusonderkenning, risico-onderkenning en kalibratie (SWOV, 2010).

betrekken en zo in de geactualiseerde Duurzaam Veilig-visie gepropageerde informele verkeerseducatie vorm te geven. Kansen om tot een betere implementatie van verkeerseducatie op middelbare scholen te komen zijn volgens Noord-Brabant:

- aansluiting zoeken bij onderwerpen die meer in algemene zin met zorg en veiligheid te maken hebben (gezond gedrag, normen en waarden); en
- meeliften met externe prikkels.

Zo bereidt de provincie een proefproject voor dat gekoppeld wordt aan de landelijke proef met begeleid rijden. In België zijn met een soortgelijke aanpak recent goede ervaringen opgedaan.

Voor de succesvolle implementatie van de Rijopleiding In Stappen (RIS) zijn beleidsmakers afhankelijk van de competenties en motivatie van rijinstructeurs. Het blijkt voor rijinstructeurs echter moeilijk te zijn om de benodigde omslag te maken en op een andere manier les te geven. Daarnaast zijn er voor zowel leerlingen als rijinstructeurs weinig prikkels om te kiezen voor RIS. Leerlingen willen graag zo goedkoop en snel mogelijk hun rijbewijs halen, rij scholen willen zo veel mogelijk rijlessen verkopen. Met betrekking tot het project 'Je raakt zoek in de dode hoek' zorgen tijdgebrek en gebrek aan betrokkenheid bij leerkrachten ervoor dat essentiële onderdelen van het programma vaak niet worden uitgevoerd. Eigen invulling door trainers kan er daarnaast voor zorgen dat beoogde leerdoelen anders worden ingevuld. Tot slot blijkt het moeilijk te zijn om ouders bij de verkeerseducatie van hun kinderen te betrekken en zo vorm te geven aan informele verkeerseducatie.

4.2.3. Handhaving

De proef met de trajectcontrole op de N381 is succesvol verlopen, mede dankzij de enthousiaste inzet van de betrokken organisaties. De provincie Friesland en de politie Friesland hadden al een traditie van samenwerken en pakken menig nieuw verkeersveiligheidsproject op. Ook zijn de ideeën over de trajectcontrole al in een vroeg stadium met verschillende betrokken partijen afgestemd. Ook het feit dat bewoners nadrukkelijk bij de implementatie van de maatregel betrokken zijn, heeft volgens de respondenten geholpen bij een succesvolle proef. Door deze factoren heeft een aantal potentiële barrières in dit project geen rol gespeeld.

Kennisoverdracht en enthousiasme

Een eerste mogelijke barrière is dat de politieorganisatie anders is ingericht dan een duurzaam veilige handhaving zou vereisen. Voor innovatie moet de politieorganisatie meer gericht zijn op interne verspreiding van kennis over effectieve handhaving. Bovendien zou informatietechnologie een belangrijkere plaats kunnen vervullen. Het is belangrijk dat er voor de introductie van soortgelijke projecten eerst goed zicht is op de mogelijke technische problemen (bijvoorbeeld met betrekking tot het verzamelen, doorsturen en verwerken van gegevens) en hoe deze opgelost kunnen worden. Dat is in de proef op de N381 niet gebeurd, waardoor er in het begin nog veel 'uitgevonden' moest worden. Dat het project uiteindelijk toch succesvol is gaan lopen, is – zoals eerder opgemerkt – volgens de respondenten vooral te danken aan het enthousiasme van de betrokken medewerkers.

Een tweede mogelijke barrière die in Friesland afgewend is door de inzet van de betrokken organisaties, is het doel van politiekorpsen om een bepaald quotum bonnen te halen. Om deze reden kan men zich dus

afvragen of politiekorpsen er wel in geïnteresseerd zijn om duurzaam veilig te handhaven.

Afstemming en regelgeving

Een derde mogelijke barrière is regelgeving. Na het afsluiten van de succesvolle proef op de N381 wilde de provincie Friesland het systeem ook op andere provinciale wegen toepassen. Toen bleek het echter niet mogelijk om het landelijke Openbaar Ministerie mee te krijgen, mede omdat het systeem niet voldeed aan de inmiddels landelijk vastgestelde eisen met betrekking tot trajectcontrole. Hieruit blijkt ook dat een goede samenwerking tussen alle relevante partijen erg belangrijk is. Het OM was slechts zijdelings bij de proef op de N381 betrokken. Een intensievere betrokkenheid had er mogelijk toe geleid dat het systeem wel aan de landelijk vastgestelde eisen zou hebben voldaan.

Concrete handvatten

Een laatste potentiële barrière, die niet uitsluitend met trajectcontrole te maken heeft, maar duurzaam veilige handhaving in het algemeen betreft, is het gebrek aan concrete handvatten voor een vernieuwende én duurzaam veilige handhaving, zoals ook bij educatie het geval is.

4.3. **Samenvatting waargenomen barrières bij de implementatie van Duurzaam Veilig**

Dit hoofdstuk behandelt barrières die uit het onderzoek van DHV(2010) naar voren zijn gekomen, aangevuld met SWOV-ervaringen en signalen die de SWOV uit de praktijk heeft opgevangen. Deze paragraaf geeft een overzicht van de hiervoor beschreven barrières, geordend volgens dezelfde indeling als in *Hoofdstuk 3*. Alleen het eerste type barrière geldt specifiek voor Duurzaam Veilig. De overige typen barrières hebben betrekking op verkeer- en vervoermaatregelen in het algemeen.

Barrières gerelateerd aan de inhoud van Duurzaam Veilig:

- Het is moeilijk om de Duurzaam Veilig-visie te vertalen in praktische richtlijnen; wegen blijken in de praktijk vaak niet helemaal volgens de geldende functie te kunnen worden ingericht (infrastructuur).
- In het 'paarse boek' en in het Startprogramma Duurzaam Veilig is weinig aandacht besteed aan handhaving en educatie. Als gevolg hiervan zijn duurzaam veilige educatie en handhaving onvoldoende uitgewerkt en zijn er onvoldoende handvatten voor de praktijk (educatie en handhaving).

Barrières gerelateerd aan actoren en hun onderlinge samenspel:

- Er spelen andere belangen (infrastructuur en educatie, mogelijk speelt het ook bij handhaving).
- Er is onvoldoende betrokkenheid of competenties bij personen die educatie daadwerkelijk in de praktijk moeten brengen (educatie).
- Er is gebrek aan samenwerking tussen bij handhaving betrokken organisaties (wegbeheerder, politie, OM; handhaving).
- De politieorganisatie is niet gericht op interne verspreiding van nieuwe kennis en de doelstelling (schrijven bepaald quotum aan bonnen) zet niet per definitie aan tot duurzaam veilige handhaving (handhaving).
- Het is moeilijk om ouders bij informele educatie te betrekken (educatie).

Barrières gerelateerd aan hulpbronnen waarover actoren beschikken:

- Financiële middelen voor Duurzaam Veilig zijn beperkt (infrastructuur).
- Er is onvoldoende zicht op technische problemen en mogelijke oplossingen (handhaving).

Barrières gerelateerd aan de institutionele en fysieke omgeving:

- Er is ruimtegebrek (infrastructuur).
- Huidige weginrichting vormt een barrière voor indeling in andere wegcategorie (infrastructuur).
- Een wettelijke basis voor verkeerseducatie op middelbare scholen ontbreekt (een van de educatiecasussen).
- Personen die verkeerseducatie daadwerkelijk in de praktijk moeten brengen, zijn niet diegenen die direct baat hebben bij het vergroten van de verkeersveiligheid (educatie).
- Het controlesysteem voldoet (deels) niet aan eisen die daarvoor gelden (handhaving).

5. Nadere analyse waargenomen barrières

Zoals in de vorige hoofdstukken is opgemerkt, zijn de barrières in dit onderzoek benaderd vanuit twee invalshoeken:

- a. vanuit het beleidsproces en uitwerking van visie naar concrete richtlijnen en maatregelen (*Hoofdstuk 3*);
- b. vanuit de implementatie van de visie in de praktijk (*Hoofdstuk 4*).

In dit hoofdstuk worden de resultaten van beide invalshoeken gecombineerd (*Paragraaf 5.1*) en worden de barrières besproken per beleidsterrein (*Paragraaf 5.2*) en per Duurzaam Veilig-principe (*Paragraaf 5.3*). In *Paragraaf 5.4* worden de barrières gerelateerd aan het beleidsproces en de uitwerking van Duurzaam Veilig uit *Afbeelding 2*.

5.1. Belangrijkste barrières en factoren die deze barrières beïnvloeden

In de samenvattingen van *Hoofdstuk 3* en *Hoofdstuk 4* zijn de waargenomen barrières geordend in vier typen. Hierbij is opgemerkt dat een aantal van deze barrières sterk met elkaar samenhangt. In dit hoofdstuk wordt daarom voor een iets andere indeling gekozen. We onderscheiden op basis van het gehouden onderzoek vijftien barrières die beïnvloed worden door een aantal meer algemene barrières/factoren. Het gaat hierbij om barrières die door de geïnterviewden genoemd zijn. Een deel van deze barrières heeft specifiek te maken met Duurzaam Veilig; andere zijn meer algemeen van aard:

De genoemde barrières die specifiek in relatie staan tot Duurzaam Veilig:

1. Het is lastig om een visie te vertalen naar de weerbarstige praktijk, zowel inhoudelijk (welke kenmerken zijn relevant, grijzewegenproblematiek) als procesmatig (consensus bereiken over in de praktijk haalbare richtlijnen).
2. Er is al water bij de wijn gedaan in richtlijnen en/of er worden suboptimale oplossingen aangeboden (sobere inrichting); dit biedt enerzijds een kans om toch tot een veiligere inrichting te komen, maar anderzijds een barrière voor het toepassen van de veiligste oplossing. Mede door de grootschalige inpassing van (sobere) Duurzaam Veilig-oplossingen, ontstaat bij sommigen het gevoel dat het werk erop zit.
3. In het begin van Duurzaam Veilig is weinig aandacht besteed aan educatie en handhaving. Bovendien zijn voor deze terreinen minder concrete handvatten uitgewerkt voor de werkvloer.
4. Er is een politieke keuze om niet alle uitgangspunten over te nemen, omdat de financiële of maatschappelijke consequenties van bepaalde maatregelen als 'te groot' worden gezien. Hierbij spelen indirect andere belangen (vrijheid mobiliteitskeuze) een rol.
5. Decentralisatie dit vormt enerzijds een barrière, omdat verschillende wegbeheerders verschillende maatregelen nemen. Dit heeft een negatief effect op de uniformiteit. Anderzijds vormt decentralisatie een kans, omdat lagere overheden er zelf voor kunnen kiezen elementen van Duurzaam Veilig in hun beleid op te nemen; ook stelt de nationale overheid geen eisen op dit gebied.

De barrières die in relatie tot Duurzaam Veilig genoemd zijn, maar van meer algemene aard zijn:

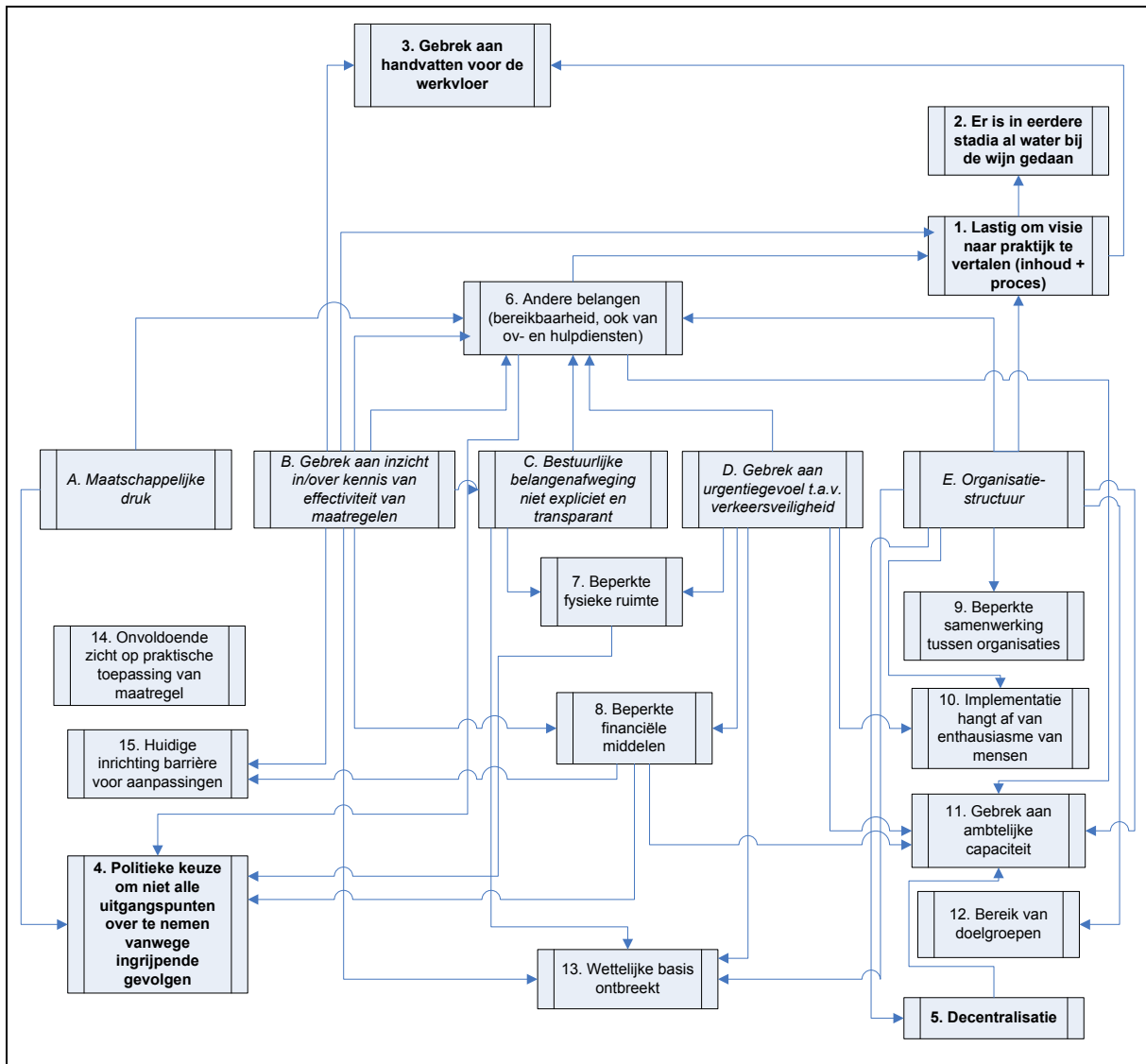
6. Er zijn andere belangen zoals bereikbaarheid, belangen van ov- en hulpdiensten en het comfort van weggebruikers.

7. De fysieke ruimte is beperkt.
8. Er is een gebrek aan financiële middelen.
9. Er is een beperkte samenwerking tussen betrokken organisaties. Dit leidt er in een aantal gevallen toe dat gemeenten er niet in slagen om in samenwerking met politie en OM in 30km/uur-zones te handhaven. In een ander geval heeft het ertoe geleid dat een trajectcontrolesysteem niet aan landelijk gestelde eisen bleek te voldoen. Gebrek aan samenwerking tussen wegbeheerders leidt tot minder herkenbaarheid voor weggebruikers.
10. Voor een succesvolle implementatie van verkeerseducatie en ook handhaving zijn we met de huidige organisatie van dit beleid sterk afhankelijk van competenties en enthousiasme van mensen die de maatregelen in de praktijk moeten uitvoeren. Deze blijken er niet altijd te zijn.
11. Gebrek aan ambtelijke capaciteit voor het ontwikkelen en uitwerken van beleid op het gebied van educatie en voorlichting wordt niet opgevangen door andere partijen.
12. Het is moeilijk om ouders bij verkeerseducatie te betrekken (barrière voor informele verkeerseducatie).
13. Een wettelijke basis ontbreekt. Dit geldt zowel voor verkeerseducatie in het voortgezet onderwijs, als voor richtlijnen met betrekking tot de inrichting van infrastructuur.
14. Er is onvoldoende zicht op mogelijke technische problemen en oplossingen bij de implementatie van nieuwe systemen.
15. De huidige weginrichting vormt een barrière voor gewenste aanpassingen.

De genoemde barrières worden beïnvloed door de volgende meer algemene factoren:

- A. maatschappelijke druk;
- B. gebrek aan kennis, onder meer over de effectiviteit van maatregelen;
- C. bestuurlijke belangenafweging niet expliciet en transparant;
- D. gebrek aan gevoel voor urgentie van verkeersveiligheid;
- E. organisatiestructuur.

Ook vertonen de barrières relaties met elkaar. In *Afbeelding 3* worden de barrières 1 t/m 15 en de factoren A t/m E in onderlinge relatie weergegeven.



Afbeelding 3. Barrières en beïnvloedende factoren in relatie tot elkaar. De barrières die specifiek betrekking hebben op de implementatie van Duurzaam Veilig (1 t/m 5), zijn vet gedrukt. De algemene factoren (A t/m E) zijn cursief. De overige barrières (6 t/m 15) zijn weliswaar genoemd bij de Duurzaam Veilig-casussen, maar gelden voor implementatie van verkeer-en-voerverbeleid in het algemeen.

5.2. Barrières per maatregeltipe

Per maatregeltipe blijken het aantal en de typen barrières te verschillen. Daarom worden in deze paragraaf de barrières per maatregeltipe besproken. We beperken ons tot infrastructurele maatregelen, educatie en voorlichting, en handhaving. Voertuigmaatregelen zijn niet aan bod gekomen aangezien deze vrijwel geen onderdeel zijn van nationaal, regionaal en gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid. Voor dit beleidsterrein zijn dan ook geen barrières behandeld. Sommige van de vijftien barrières uit de vorige paragraaf zijn beleidsterreinoverkoepelend en worden in deze paragraaf niet meegenomen.

5.2.1. *Infrastructuur*

Voor de toepassing van infrastructurele maatregelen spelen met name andere belangen (6), een beperkte fysieke ruimte (7) en gebrek aan financiële middelen (8) een rol. Daarmee samenhangend zijn ook de druk van omwonenden en andere betrokkenen (A), een gebrek aan urgentiegevoel (D) en een gebrek aan inzicht in de effectiviteit van maatregelen (B) van belang. Deze barrières zijn bij beide benaderingswijzen naar voren gekomen; ze spelen zowel een rol bij het opstellen en uitwerken van beleidsplannen als bij het implementeren van verschillende infrastructurele maatregelen in de praktijk. De meeste barrières spelen op alle beleidsniveaus en alle wegtypen, met uitzondering van 'beperkte ruimte', dat niet als barrière genoemd wordt op erftoegangswegen.

Een andere barrière met betrekking tot infrastructurele maatregelen is dat het niet altijd even gemakkelijk is de visie te vertalen naar de weerbarstigste praktijk (1). Deze barrière kwam naar voren bij de casus over de CROW-richtlijn en bij de implementatie van infrastructurele maatregelen. Het opstellen van CROW-richtlijnen (in dit geval de *Richtlijn Essentiële Herkenbaarheidskenmerken*) blijkt zowel inhoudelijk als procesmatig moeilijk te zijn. Inhoudelijk bleek het moeilijk om kenmerken te selecteren die relevant zijn voor een herkenbare vormgeving. Procesmatig bleek het moeilijk om consensus te bereiken over praktisch toepasbare richtlijnen. De barrière die bij de implementatie van infrastructurele maatregelen naar voren is gekomen heeft betrekking op de zogeheten 'grijzewegenproblematiek'. Sommige wegen vervullen zowel een verkeers- als een verblijfsfunctie en zijn moeilijk in één wegcategorie in te delen. Op dit moment zijn twee CROW-werkgroepen actief om met oplossingen voor deze problematiek te komen. Een andere barrière is dat de CROW-richtlijnen geen wettelijke basis hebben (13), waardoor toepassing van deze richtlijnen vrijblijvend is.

En dan is er ook nog de barrière dat bij de vertaling van de Duurzaam Veiligvisie naar voorgestelde maatregelen en richtlijnen al concessies gedaan zijn, waardoor toepassing van de veiligste maatregelen minder aannemelijk is geworden (2). Tijdens het Startprogramma is een sobere inrichting van 30- en 60km/uur-zones toegestaan. Dit, en het feit dat subsidie per hectare werd verleend, heeft er enerzijds toe geleid dat veel maatregelen zijn genomen, maar anderzijds ook dat veel zones sober zijn ingericht. Deze sobere inrichting leidt nu tot snelheidsproblemen en problemen bij de afstemming met de politie en het OM over handhaving in deze gebieden. Daarnaast heeft een van de geïnterviewde beleidsmedewerkers aangegeven dat de CROW-richtlijnen leidend zijn in zijn beheergebied, waardoor op bijna alle 80km/uur- en 100km/uur-wegen gebruikgemaakt wordt van dubbele asmaking in plaats van van (duurzaam veilige) fysieke rijrichtingscheiding.

Een geïnterviewde stadsregio noemt gebrek aan samenwerking tussen wegbeheerders als barrière voor herkenbaar ingerichte 30km/uur-zones binnen de stadsregio (9). Tot slot vormt de huidige weginrichting bij een van de geïnterviewde wegbeheerders een barrière om tot goede aanpassingen te komen (15).

5.2.2. Educatie

Op het eerste gezicht lijkt Duurzaam Veilig behoorlijk goed door te werken in het educatiebeleid, met uitzondering van de twee kleine gemeenten, waar onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is om iets aan educatie en voorlichting te doen (11)⁴. Uit de casussen van implementatie in de praktijk blijkt echter dat concrete projecten niet bewust en expliciet aansluiten bij de Duurzaam Veilig-visie. Dit komt onder andere doordat in 'het paarse boek' en in het Startprogramma Duurzaam Veilig nog weinig aandacht werd besteed aan duurzaam veilige verkeerseducatie. Daarom hebben de regio's destijds zelf stappen gezet om te komen tot een meer structurele aanpak van verkeerseducatie, wat heeft geleid tot het concept Permanente Verkeerseducatie (PVE). In *Door met Duurzaam Veilig* wordt meer aandacht besteed aan verkeerseducatie, en de daadwerkelijke uitwerking vindt nu plaats. Volgens de geïnterviewden biedt *Door met Duurzaam Veilig* nog te weinig concrete handvatten (3). Ook de vorm van wetenschappelijke publicaties is niet geschikt om de werkvloer te informeren, factsheets zijn hier volgens een geïnterviewde geschikter voor.

Ook bij de daadwerkelijke implementatie in de praktijk blijkt zich een aantal barrières voor te doen. Voor een succesvolle implementatie zijn we sterk afhankelijk van de competenties en het enthousiasme bij mensen die de maatregelen daadwerkelijk in de praktijk moeten uitvoeren (10), mede omdat een wettelijke basis voor verkeerseducatie op middelbare scholen ontbreekt (13). Scholen en rijkschoolhouders hebben echter andere belangen (6). Daarnaast blijkt het voor rijinstructeurs en trainers moeilijk te zijn om de benodigde omslag te maken en op een andere manier les te geven. Tot slot blijkt het moeilijk te zijn om ouders bij de verkeerseducatie van hun kinderen te betrekken en zo vorm te geven aan informele verkeerseducatie (12).

5.2.3. Handhaving

Met betrekking tot handhaving komen bij beide beschouwde casussen (de Strategische Nota Politieverkeerstaak en trajectcontrole op een regionale weg) relatief weinig barrières naar voren. Dit heeft waarschijnlijk mede te maken met het feit dat de Strategische Nota Politieverkeerstaak niet erg uitgewerkt is wat betreft de wijze waarop de politie tot een duurzaam veiligere handhaving wil komen (3). Mogelijk treden bij de verdere uitwerking van de nota wel barrières op. Andere verklaringen voor het ontbreken van barrières bij de adoptie van Duurzaam Veilig als visie is dat Duurzaam Veilig de politie ondersteunt bij de rationaliteit en legitimiteit van handhaving en het uitschrijven van bekeuringen en dat de inhoud van Duurzaam Veilig goed bekend is bij de opstellers van de nota.

Uit de casus over de trajectcontrole is wel een aantal barrières naar voren gekomen, alsmede een aantal mogelijke barrières en kansen. Het blijkt belangrijk te zijn om voldoende zicht te hebben op technische problemen die een rol kunnen spelen bij de implementatie van maatregelen (14) en om alle relevante actoren voldoende bij het proces te betrekken (9). Het OM was slechts zijdelings bij het project betrokken. Dit heeft ertoe geleid dat het systeem niet bleek te voldoen aan landelijk gestelde eisen, waardoor het

⁴ Daarnaast wordt in een van de cases gebrek aan inzicht in effectiviteit als mogelijke barrière genoemd. Deze barrière wordt in dat geval echter opgevangen door een goede inzet van betrokkenen en voldoende financiële prikkels.

niet op andere locaties kon worden toegepast. Dat het project succesvol is gaan lopen is te danken aan het enthousiasme van de betrokken medewerkers en de goede samenwerking tussen provincie en politie. Dat een goede samenwerking (10) en afstemming belangrijk is, blijkt ook uit een tweetal andere casussen. Twee gemeenten hebben aangegeven dat zij er niet in slagen om in samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie handhaving van de snelheidslimiet in 30km-zones te realiseren. Wanneer minder dan 85% van de geregistreerde snelheden binnen de limiet valt, nemen politie en OM aan dat de weg onvoldoende duurzaam veilig is ingericht en wordt er niet gehandhaafd. De gemeente als wegbeheerder dient vervolgens eerst de inrichting van de weg op orde te brengen. Zoals bij de infrastructuurgerelateerde barrières is opgemerkt, speelt de sobere inrichting van 30km/uur-zones hierbij een rol (2).

5.3. **Barrières in relatie tot de Duurzaam Veilig-principes**

Deze paragraaf behandelt de barrières in relatie tot de Duurzaam Veilig-principes functionaliteit, homogeniteit, herkenbaarheid, vergevingsgezindheid en statusonderkenning.

5.3.1. *Functionaliteit*

Het functionaliteitsprincipe is 'vertaald' in de maatregel 'categorisering wegnen'. In het algemeen blijken bij de categorisering van wegen weinig barrières op te treden. Wel speelt hierbij de zogeheten 'grijzewegen-problematiek'. Sommige wegen verzorgen eigenlijk zowel een verkeersfunctie als een verblijfsfunctie en zijn daarom moeilijk in één categorie in te delen. De barrière die hierbij een rol speelt is dat het moeilijk is om de visie te vertalen in praktisch toepasbare richtlijnen (1). Op dit moment zijn twee CROW-werkgroepen actief om oplossingen aan te dragen voor deze barrière.

Twee andere barrières die genoemd zijn met betrekking tot functionaliteit is dat de huidige weginrichting een barrière vormt voor een juiste categorisering en dat het categoriseringsplan een mogelijke barrière vormt voor aanpassing van de weginrichting aan een veranderde functie van de weg (15). Deze laatste barrière kan geslecht worden door het categoriseringsplan niet als een statisch plan te zien, maar aan te passen aan veranderde omstandigheden.

5.3.2. *Homogeniteit*

Het homogeniteitsprincipe is deels vertaald in een aantal ontwerprichtlijnen voor gebiedsontsluitingswegen en stroomwegen. Bij hogere snelheden moeten verkeerssoorten en -richtingen van elkaar gescheiden worden. Dit leidt tot inrichtingseisen als gescheiden fietsvoorziening, parallelvoorziening voor landbouwverkeer en (semi)fysieke rijrichtingscheiding. Idealiter zou ook vrachtverkeer gescheiden worden van autoverkeer op autosnelwegen en van fietsverkeer in de stad, maar hier zijn nog geen richtlijnen voor ontwikkeld. Anderzijds moet bij menging van verkeerssoorten de snelheid geremd worden, bijvoorbeeld door het toepassen van rotondes op kruispunten. Bij het opstellen van ontwerprichtlijnen die rekening houden met het homogeniteitsprincipe speelt de barrière dat het moeilijk is om de visie te

vertalen in praktisch toepasbare richtlijnen (1). Barrières bij de toepassing van de inrichtingseisen naar aanleiding van het homogeniteitsprincipe zijn:

- andere belangen zoals comfort voor landbouwverkeer en fietsverkeer, doorstroming van hulpdiensten tijdens congestie en parkeren (6);
- beperkte fysieke ruimte waardoor het niet mogelijk is een fiets- of parallelvoorziening aan te leggen (7);
- gebrek aan financiële middelen waardoor niet altijd mogelijk is een fysieke rijrichtingscheiding of parallelvoorziening aan te leggen (8).

Hierbij speelt ook een rol dat het inzicht in de effectiviteit van maatregelen beperkt is (B), dat er een gebrek aan gevoel voor urgentie ten aanzien van verkeersveiligheid is (D), dat er maatschappelijke druk wordt uitgeoefend (A) door bijvoorbeeld omwonenden en dat de belangenafweging niet altijd expliciet en transparant is (C). Tot slot spelen de barrières dat er bij het opstellen van richtlijnen (zoals de *Richtlijn Essentiële Herkenbaarheidskenmerken*) al concessies gedaan zijn ten aanzien van de veiligheid (2) en dat de richtlijnen geen wettelijke status hebben waardoor ze niet altijd worden toegepast (13).

5.3.3. Herkenbaarheid

De belangrijkste barrières voor het realiseren van een herkenbare, uniforme inrichting van wegen zijn:

- Het is lastig om de visie te vertalen naar de weerbarstige praktijk (1), waardoor richtlijnen wellicht niet de meest ideale kenmerken bevatten.
- Decentralisatie maakt dat wegbeheerders verschillende maatregelen (kunnen) nemen (5).
- De samenwerking tussen verschillende wegbeheerders is beperkt, waardoor wegen in buurgemeenten verschillend ingericht zijn (9).
- Een wettelijke basis voor richtlijnen ontbreekt, zodat wegbeheerders richtlijnen niet allemaal toepassen (13).
- Er is een gebrek aan financiële middelen (8).

5.3.4. Vergevingsgezindheid en statusonderkenning

De belangrijkste barrière voor de toepassing van maatregelen/richtlijnen op het gebied van vergevingsgezindheid en statusonderkenning is dat deze begrippen nog niet zijn uitgewerkt in concrete richtlijnen of maatregelen. Handvatten voor de praktijk ontbreken hierdoor (3). Op dit moment vindt verdere uitwerking van deze begrippen plaats.

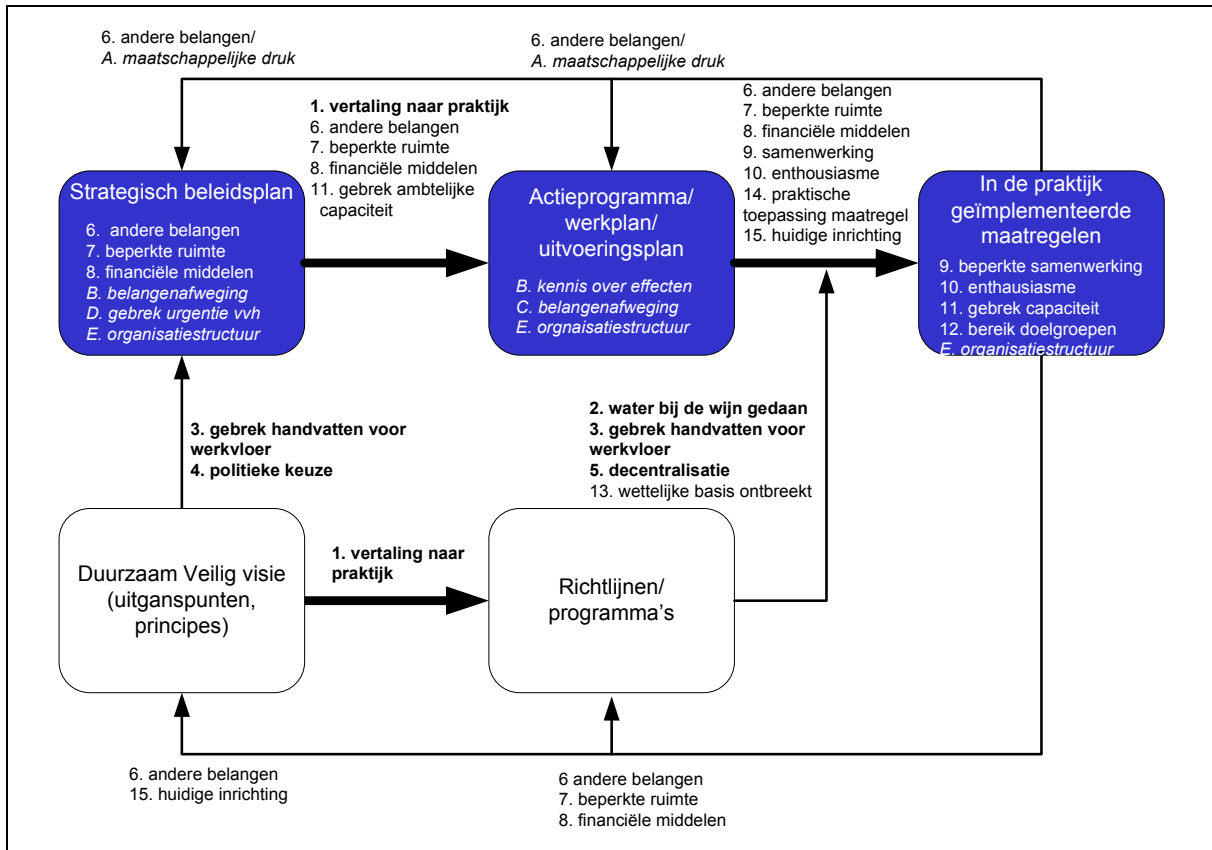
Ten aanzien van fysieke vergevingsgezindheid is wel een aantal ontwerp-eisen voor wegen van belang. Deze hebben met name betrekking op veilige bermen. Barrières waardoor deze richtlijnen niet altijd worden toegepast zijn beperkte ruimte (7) en beperkte financiële middelen (8).

5.4. **Barrières bij adoptie van de visie in beleidsplannen, uitwerking in richtlijnen en implementatie van maatregelen**

Afbeelding 4 geeft het schema uit *Afbeelding 2*, met daarin de verschillende barrières⁵ uit *Paragraaf 5.1*. De barrière 'andere belangen' (6) kan naar voren komen in verschillende stappen van het beleidsproces. In sommige gevallen staat in een strategisch beleidsplan al duidelijk omschreven dat verschillende belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden of dat andere belangen (zoals bereikbaarheid) een hogere prioriteit hebben. Ook bij het uitwerken van een strategisch beleidsplan in een uitvoeringsplan kunnen tegenstrijdige belangen een barrière vormen, bijvoorbeeld voor het opnemen van bepaalde maatregelen zoals drempels, die weliswaar goed zijn voor de verkeersveiligheid maar veelal als minder gunstig voor comfort en doorstroming worden ervaren. Tot slot speelt belangenafweging ook een rol bij de implementatie van maatregelen in de praktijk. Wanneer bijvoorbeeld een weg heringericht wordt, worden op dat moment verschillende belangen afgewogen. Andere belangen, en met name druk van bewoners (A), hebben ook invloed op de toekomstige beleidsplannen en toepassing van maatregelen. Zo is er in het Strategisch Plan Verkeersveiligheid voor gekozen Duurzaam Veilig niet als enig uitgangspunt te nemen maar als een van de drie pijlers waaruit inspiratie geput kan worden (4). Implementatie van Duurzaam Veilig wordt niet meer centraal aangestuurd vanuit een stimulerings- en inspiratieprogramma, maar wordt aan het inzicht van verschillende overheden overgelaten. Daarbij speelt als argument dat niet iedere (Duurzaam Veilig-)maatregel met een positief effect op de verkeersveiligheid volgens het Strategisch Plan Verkeersveiligheid direct wenselijk is, met name omdat de financiële en maatschappelijke consequenties ervan (nog) te groot zouden zijn. Wat de toepassing van maatregelen betreft, gaf een van de gemeenten aan dat toenemende klachten van bewoners over snelheidsremmende maatregelen het moeilijker maakt om deze te 'verkopen' aan bestuurders (A). Ook de inhoud van CROW-richtlijnen wordt beïnvloed door belangenafwegingen die wegbeheerders in de praktijk zijn tegengekomen. Volgens een van de geïnterviewden is het belangrijk om verkeersveiligheid niet te benaderen als opzichzelfstaand onderwerp maar zo veel mogelijk mee te laten liften met andere thema's en daarbij win-situaties te zoeken. In die zin kunnen andere belangen ook als kans worden gezien en beïnvloeden zij mogelijk ook de Duurzaam Veilig-visie zelf. Hier is duidelijk ruimte voor de bestuurskundige bottom-upbenadering in terug te vinden. Beleid wordt niet meer top-down gedicteerd, maar houdt in beginsel al rekening met de ervaringen, problemen en inspiratie in het veld.

Ook beperkte fysieke ruimte (7) en gebrek aan financiële middelen (8) kunnen in verschillende stappen van het beleidsproces naar voren komen. Deze barrières treffen we ook aan bij de totstandkoming van CROW-richtlijnen. De inhoud van dergelijke richtlijnen wordt beïnvloed door ervaringen die wegbeheerders in de CROW-werkgroepen hebben met maatregelen die om extra fysieke ruimte vragen en hoge kosten met zich meebrengen. Ook de organisatie en doelstelling van de politie (E) grijpt in op het ontwikkelen, uitwerken en implementeren van beleid.

⁵ Alleen de belangrijkste barrières zijn weergegeven in de afbeelding. Bij de implementatie in de praktijk is nog een aantal praktische barrières geconstateerd die in één case zijn waargenomen. Deze zijn niet in het schema vermeld.



Afbeelding 4. *Beleidsproces in relatie tot de uitwerking van Duurzaam Veilig en de daarbij waargenomen barrières. De specifiek aan de implementatie van Duurzaam Veilig gelieerde barrières zijn vet gemarkeerd (1 t/m 5).*

Bepaalde samenwerking tussen betrokken organisaties (9), de afhankelijkheid van competenties en het enthousiasme van mensen die de maatregelen in de praktijk moeten brengen (10), het feit dat het moeilijk is ouders bij verkeerseducatie te betrekken (12), het ontbreken van een wettelijke basis voor verkeerseducatie (13) en onvoldoende zicht op mogelijke technische problemen en oplossingen (14) hebben invloed op de implementatie van maatregelen in de praktijk. Vanuit bestuurskundig perspectief grijpt dit aan op beleidsuitvoering als organisatieprobleem. Beleid is niet een rationeel proces; ook emoties, machtsverhoudingen en motivatie van functionarissen zijn van wezenlijk belang voor de mate waarin 'beleid als plan' tot 'beleid in de praktijk' wordt (zie Van de Graaf & Hoppe, 1992).

Het feit dat het moeilijk is om de visie te vertalen naar de weerbarstige praktijk (1) speelt in de eerste plaats een rol bij het vertalen van de visie naar richtlijnen. Uit de casus over de *Richtlijn Essentiële Herkenbaarheidskenmerken* bleek dat deze barrière zowel betrekking heeft op de inhoud (het is moeilijk te bepalen welke kenmerken relevant zijn) als op het proces (het is moeilijk consensus te bereiken over in de praktijk haalbare richtlijnen). Daarnaast speelt de barrière ook een rol bij het opstellen van categoriseringsplannen (vertaling van beleidsplan naar uitvoeringsplan). Niet alle wegen blijken namelijk gemakkelijk in één van de Duurzaam Veilig-

wegcategorieën in te delen te zijn. Bij het vertalen van de visie naar richtlijnen worden vervolgens concessies gedaan om deze praktisch toepasbaar te maken. Deze concessies (2) vormen vervolgens weer een barrière voor het toepassen van optimaal duurzaam veilige oplossingen. Het gebrek aan handvatten voor educatie en handhaving (3) maken toepassing in de praktijk van educatie en handhaving moeilijk. Deze barrières zouden deels als een communicatieprobleem tussen onderzoekers, visionairs en beleidsmakers kunnen worden aangeduid, deels als een gebrek aan 'heenen-terugdenken' binnen de Duurzaam Veilig-visie (zie *Paragraaf 1.1* en Van de Graaf & Hoppe, 1992).

De politieke keuze om niet alle uitgangspunten over te nemen (4) grijpt in op de link tussen Duurzaam Veilig en het opstellen van een strategisch beleidsplan. Met betrekking tot deze barrière valt op dat deze (politieke) keuze alleen op nationaal niveau, in het Strategisch Plan Verkeersveiligheid, expliciet gemaakt wordt. Ook in een aantal andere beleidsplannen worden niet alle uitgangspunten overgenomen, maar wordt wel naar tussenoplossingen gestreefd door bijvoorbeeld te kiezen voor een sobere en doelmatige aanpak (2) of doordat al in het beleidsplan wordt aangegeven dat belangenafweging of druk van omwonenden (A) ertoe kan leiden dat bepaalde maatregelen niet worden toegepast. De keuze voor Duurzaam Veilig als uitgangspunt staat op strategisch niveau veelal buiten kijf, maar wordt in een latere uitwerkingsfase per situatie afgewogen. Op basis van deze bevindingen zou gesteld kunnen worden dat – met uitzondering van het strategisch plan op nationaal niveau – er in beleidsplannen meer vanuit een top-downbenadering wordt gewerkt, terwijl bij de implementatie van het beleid uiteindelijk toch de bottom-upbenadering de overhand krijgt.

Gebrek aan ambtelijke capaciteit op het gebied van educatie (11) vormt een barrière bij het ontwikkelen en uitwerken van lokaal educatiebeleid. De huidige weginrichting als barrière voor de gewenste aanpassingen (15) grijpt in op het opstellen van een uitwerkingsplan.

Decentralisatie (5) tot slot, kan enerzijds een barrière vormen omdat verschillende wegbeheerders verschillende maatregelen nemen. In die zin heeft het geen betrekking op het opstellen, uitwerken of implementeren van een bepaald beleidsplan, maar op verschillen tussen deze plannen en geïmplementeerde maatregelen. Anderzijds vormt het een kans, omdat lagere overheden er zelf voor kunnen kiezen om elementen van Duurzaam Veilig in hun beleid op te nemen, ook al doet de nationale overheid dit niet. Het onderwerp decentralisatie biedt ruimte aan de bottom-upbenadering, maar leidt tot meer cesuren of overgangen in de planvorming tussen de verschillende bestuurslagen. Bij het inspelen op de regionale of lokale problematiek zit men echter dicht bij het vuur dan wanneer beleid centraal top-down gedictieerd zou worden. De Duurzaam Veilig-visie sluit meer aan bij de top-downbenadering omdat de visie in feite een constellatie is van niet-onderhandelbare bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek. Wel zou naar wetenschappelijk onderbouwde alternatieve uitwerkingsvormen kunnen worden gezocht om meer tegemoet te komen aan de problemen die men in de praktijk ervaart.

6. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van het onderzoek en geeft aanknopingspunten voor het slechten van de geïnterviewde barrières. Daarbij wordt ten eerste besproken hoe de SWOV bij kan dragen aan het verminderen of opheffen van de in het vorige hoofdstuk besproken barrières. De bedoeling is dat dit leidt tot nader onderzoek, bij voorbeeld bij verdere uitwerking van de Duurzaam Veilig-visie in de praktijk. Ten tweede worden suggesties gedaan over hoe andere verkeersveiligheidsprofessionals een rol kunnen spelen bij het slechten van barrières.

6.1. Conclusies

Voor de barrières bij de adoptie van de Duurzaam Veilig-visie, de uitwerking in richtlijnen en de implementatie in de praktijk, verwijzen we naar het vorige hoofdstuk. In dit hoofdstuk beperken we ons tot een aantal algemene bevindingen met betrekking tot de gekozen onderzoeksmethode en de gevonden barrières.

6.1.1. *Onderzoeksmethode*

Casusonderzoeken die een combinatie waren van literatuurstudie en diepte-interviews blijken een geschikte methode om inzicht te krijgen in barrières die een rol spelen bij de adoptie van Duurzaam Veilig in het beleid, de uitwerking in richtlijnen en de implementatie van maatregelen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het aantal casussen beperkt is maar wel een zo goed mogelijke dwarsdoorsnede van het beleid in Nederland heeft getracht te vertegenwoordigen. Het onderzoek geeft inzicht in barrières die een rol spelen in de verschillende stappen van het beleidsproces, maar verschaft geen informatie over hoe vaak verschillende barrières voorkomen. Ook is het mogelijk dat er nog andere barrières zijn die niet in de beschouwde casussen naar voren zijn gekomen.

Er is voor gekozen dit onderzoek op twee manieren te benaderen en beide benaderingswijzen door een verschillend adviesbureau te laten uitwerken. Sommige barrières worden in beide studies gevonden, andere barrières komen slechts in een van de studies naar voren. Daarnaast hebben de adviesbureaus ieder op eigen wijze de barrières geanalyseerd, waarbij beide studies elkaar aanvulden. Deze rapportage beoogt de resultaten van beide deelonderzoeken te combineren en overkoepelende conclusies te formuleren.

6.1.2. *Typen barrières*

De barrières zijn in dit onderzoek in eerste instantie ingedeeld in de volgende typen:

1. barrières gerelateerd aan de inhoud van Duurzaam Veilig;
2. barrières gerelateerd aan actoren en hun onderlinge samenhang;
3. barrières gerelateerd aan hulpbronnen waarover actoren beschikken;
4. barrières gerelateerd aan de institutionele en fysieke omgeving.

Barrières van type 1 hebben te maken met de Duurzaam Veilig-visie, de uitwerking hiervan in de praktijk en de kennis hierover. De belangrijkste barrières van dit type: 1) er is een gebrek aan inzicht in/kennis over de effectiviteit van maatregelen en 2) een vertaling van de visie naar de praktijk is moeilijk (infrastructuur) of ontbreekt grotendeels (educatie en handhaving). Deze barrière kan deels te maken hebben met het feit dat er – ondanks alle inspanningen – nog onvoldoende kennisoverdracht over de kern van de visie en de implicaties voor beleid is; deels kan deze barrière ook terug te voeren zijn op het te weinig rekening houden met uitvoerbaarheid, waar binnen de bestuurskunde voor gewaarschuwd wordt: beleid of een visie als plan ziet er vaak prachtig en logisch uit, maar er wordt te weinig rekening gehouden met de uitvoerbaarheid ervan. Dit heeft tot gevolg dat de problemen ontstaan als plannen in de praktijk worden uitgewerkt. Een goede communicatie en begrip tussen theoretici, visionairs, onderzoekers aan de ene kant en beleidsmakers, ontwerpers, onderwijsdeskundigen en uitvoerders aan de andere kant, zou de uitwerking van een visie zoals Duurzaam Veilig ten goede komen. In feite zou hiermee gestalte kunnen worden gegeven aan het 'heen-en-terugdenken' in relatie tot Duurzaam Veilig (in Van de Graaf & Hoppe, 1992).

Types 2, 3 en 4 hebben meer betrekking op de praktijk en de organisatiestructuur. Deze typen barrières zijn niet specifiek voor de implementatie van Duurzaam Veilig, maar gelden voor het implementeren van verkeer-en-vervoermaatregelen in het algemeen, of zelfs nog breder dan verkeersveiligheid. De belangrijkste barrières die te maken hebben met de praktijk zijn 1) andere belangen, 2) beperkte fysieke ruimte en 3) beperkte financiële middelen. Bij alle drie deze barrières speelt mee dat het gevoel van urgentie voor verkeersveiligheid soms ontbreekt. Dit zou kunnen samenhangen met het feit dat het aantal verkeersdoden steeds lager wordt en de indruk die bestaat dat er in het Startprogramma al veel is gedaan aan verkeersveiligheidsmaatregelen. Daarnaast blijken verschillende organisaties niet altijd goed samen te werken en speelt bij educatie, en waarschijnlijk ook handhaving, het probleem dat de personen die de maatregelen daadwerkelijk moeten implementeren niet degenen zijn die direct baat hebben bij het vergroten van de verkeersveiligheid. Het succes van de implementatie blijkt erg afhankelijk van de competenties en het enthousiasme van personen die de maatregelen daadwerkelijk moeten implementeren. Bij dit alles speelt het probleem dat verkeersveiligheidsbeleid en de implementatie van een visie zoals Duurzaam Veilig niet een kwestie is van één organisatie maar een veelheid aan instanties en organisaties. Zij dragen niet alleen direct maar ook indirect hun steentje bij aan het totale beleid. Hierdoor is er een veelheid aan afstemmings- en communicatiestructuren waarop, vanuit een visie zoals Duurzaam Veilig geredeneerd, een diffuse sturing is, en zeker niet top-down.

Tot slot is er nog een tweetal meer algemene bevindingen die –afhankelijk van wat als uitgangspunt wordt genomen – zowel als een barrière als als een kans kunnen worden gezien. Dit zijn decentralisatie en het feit dat suboptimale oplossingen worden aangeboden, bijvoorbeeld in richtlijnen. Decentralisatie vormt enerzijds een (institutionele) barrière, omdat verschillende wegbeheerders verschillende maatregelen implementeren en dit bijvoorbeeld de herkenbaarheid niet ten goede komt (bottom-upbenadering van beleid). Anderzijds vormt het een kans voor verdere invoering van Duurzaam Veilig nu er op centraal niveau sturing op

Duurzaam Veilig-beleid is losgelaten. De decentralisatie maakt het mogelijk om verschillende geledingen van de overheid er zelf voor te laten kiezen Duurzaam Veilig verdergaand door te voeren in hun beleid. Suboptimale oplossingen bieden enerzijds een kans om toch grootschalig een start te maken met een veiligere inrichting; anderzijds blijken suboptimale (sobere) oplossingen ook als barrière uit te kunnen pakken omdat ze mogelijk door sommigen als eindstadium worden gezien en dit de toepassing van veiligere oplossingen op korte en middellange termijn in de weg staat.

6.1.3. *Vergelijking verschillende maatregeltypen*

Met name de barrières die met de praktijk te maken hebben, verschillen per maatregeltipe. Voor de toepassing van infrastructurele maatregelen spelen met name andere belangen dan verkeersveiligheid, beperkte fysieke ruimte en gebrek aan financiële middelen een rol. Op het gebied van educatie (en waarschijnlijk ook handhaving) is de belangrijkste barrière dat een succesvolle implementatie erg afhankelijk is van de personen die de maatregelen daadwerkelijk moeten implementeren. Deze moeten vaak verkeersveiligheid afwegen tegen andere 'belangen'. Op het gebied van handhaving speelt daarnaast een rol dat de doelstellingen, bestaande werkwijzen en organisatiestructuur van de politie niet per definitie aanzet tot duurzaam veilige handhaving en dat samenwerking tussen organisaties erg belangrijk is voor een succesvolle implementatie en deze niet altijd goed verloopt. Gebrek aan praktijkbewuste wetenschappelijke uitwerkingen van de visie, bestaande organisatiestructuren die niet altijd aansluiten bij de Duurzaam Veilig-visie en gebrekkige sturing op een eindresultaat dat recht doet aan de uitgangspunten van de visie kunnen hier als kernproblemen worden aangeduid.

Met betrekking tot de barrières die te maken hebben met Duurzaam Veilig, de uitwerking hiervan in de praktijk en de kennis hierover, speelt bij alle maatregeltypen dat betrokken geïnterviewden aangeven dat ze te weinig inzicht hadden in de (kosten)effectiviteit van maatregelen. Daarnaast speelt bij infrastructurele maatregelen dat het soms als moeilijk werd ervaren om de visie naar de praktijk te vertalen en dit als argument werd aangevoerd om maatregelen die passen binnen de Duurzaam Veilig-visie niet (volledig) te implementeren. Voor educatie en handhaving ontbreekt deze vertaling min of meer, waardoor de praktijk praktische handvatten voor het toepassen van duurzaam veilige educatie en handhaving mist.

6.2. **Aanbevelingen**

Deze paragraaf bespreekt per maatregeltipe een aantal aanbevelingen die uit dit onderzoek naar voren komen. Hierbij richten we ons in eerste instantie op aanbevelingen voor de SWOV zelf. Aan andere verkeersveiligheidsprofessionals (beleidsmakers, intermediairs) doen we suggesties over hoe zij de barrières kunnen slechten.

De meeste van de aanbevelingen zijn gericht op het vergaren van kennis. Naast het vergaren van kennis is het belangrijk dat deze nieuwe en reeds bestaande kennis op een toegankelijke manier aan de praktijk beschikbaar wordt gesteld. Dit kan misschien nog het best worden gerealiseerd door hierbij intensief met de praktijk samen te werken. Bijkomende voordelen van deze samenwerking is dat de praktijk de SWOV kan voorzien van gegevens,

van kennis over specifieke praktische problemen en de kennisbehoefte in de praktijk kan aangeven.

6.2.1. *Infrastructuur*

Op het gebied van infrastructuur zijn twee barrières besproken die te maken hebben met Duurzaam Veilig: 1) gebrek aan inzicht in de effectiviteit van maatregelen en 2) moeite de visie te vertalen naar de weerbarstige praktijk. We bevelen daarom in de eerste plaats aan om meer onderzoek te doen naar de (kosten)effectiviteit van maatregelen. Dit leidt mogelijk tot een zwaarder gewicht aan verkeersveiligheid in de belangenafweging en tot het gemakkelijker verkrijgen van de benodigde fysieke ruimte en financiële middelen. Daarbij is het vervolgens wel van belang dat wegbeheerders worden gestimuleerd en meer worden gestuurd op 'evidence-based' werken en op basis van effectiviteit maatregelen selecteren. In de praktijk zijn dergelijke rationele gegevens, zo ze al bewust worden meegenomen, slechts een deel van de informatie op basis waarvan afwegingen worden gemaakt. De rol van andere belangen is niet te ontkennen, maar zou wel beter geëxpliciteerd kunnen worden bij de belangenafweging door beleidsmakers.

Met betrekking tot de tweede barrière bevelen we aan om meer onderzoek te doen naar de voor de verkeersveiligheid essentiële kenmerken per wegtype. Ook zouden de verkeersveiligheidseffecten van verschillende inrichtingsvarianten en suboptimale oplossingen en verkeersveiligheidseffecten van 'water bij de wijn') in kaart moeten worden gebracht. Hierbij bevelen we aan samen te werken met het CROW, dat bij de opstelling van richtlijnen deze daardoor beter zou kunnen onderbouwen met wetenschappelijke kennis.

Ook ten aanzien van een aantal praktische barrières is nieuwe kennis gewenst. Ten eerste heeft een aantal respondenten aangegeven dat er sprake is van onvoldoende urgentie voor verkeersveiligheid aangezien het aantal verkeersdoden steeds lager wordt en er de afgelopen tijd naar het gevoel van sommige beleidsmakers al veel aan verkeersveiligheid is gedaan. Om verkeersveiligheidseffecten toch goed in kaart te kunnen brengen, is het van belang dat er alternatieve en voor beleidsmakers bruikbare indicatoren en instrumenten beschikbaar komen om keuzen in het veiligheidsbeleid op te baseren. De SWOV doet hier momenteel al onderzoek naar en aanbevolen wordt dit onderzoek voort te zetten en deze indicatoren en instrumenten te gebruiken zodat ze verder ontwikkeld kunnen worden.

Ten tweede valt de belangenafweging mogelijk gunstiger uit voor verkeersveiligheid wanneer nieuwe maatregelen ontwikkeld worden die meer rekening houden met de andere belangen dan verkeersveiligheid. Dit heeft te maken met de uitwerking van de visie in de praktijk. Een voorbeeld van een maatregel die al is ontwikkeld, is een busvriendelijke drempel. Aanbevolen wordt om samen met het CROW te kijken naar mogelijke nieuwe uitwerkingen. Tot slot kan mogelijk ook gebruik worden gemaakt van andere belangen, door Duurzaam Veilig mee te laten liften met maatregelen die genomen worden om bijvoorbeeld de doorstroming te verbeteren of de uitstoot of geluidsoverlast te verminderen. Op dit moment voert de SWOV een onderzoek uit naar de kansen van een integrale benadering.

Wegbeheerders kunnen de belangenafweging wellicht gunstiger voor Duurzaam Veilig laten uitvallen, wanneer zij ervoor zorgen dat de (bestuurlijke) belangenafweging transparant en expliciet is. Daarnaast kunnen ook zij mogelijkheden verkennen om Duurzaam Veilig mee te laten liften met andere maatregelen. Een van de gemeenten uit het onderzoek gaf bijvoorbeeld aan dat zij Duurzaam Veilig mee laten liften met groot onderhoud en dat de maatregelen hierdoor gefinancierd kunnen worden.

6.2.2. *Educatie*

Ook op het gebied van educatie is het van belang om meer inzicht te krijgen in de effectieve invulling van educatieprojecten. Daarnaast is gebleken dat de praktijk praktische handvatten mist voor de implementatie van duurzaam veilige educatie. Aangezien de regio zelf ervaring heeft opgedaan met Permanente Verkeerseducatie (PVE) – dat een link vertoont met duurzaam veilige verkeerseducatie - wordt aanbevolen om in intensieve samenwerking met de praktijk (bijvoorbeeld ROVs) duurzaam veilige verkeerseducatie verder uit te werken en te vertalen in concrete handvatten voor de praktijk. Dit gebeurt momenteel al voor het onderwerp van informele verkeerseducatie, samen met het ROV Gelderland (zie Hoekstra & Twisk, 2010). Na een verdere uitwerking van educatie zouden een aantal pilots kunnen worden uitgevoerd waarin de ontwikkelde kennis en handvatten in de praktijk worden toegepast. Evaluatie van deze pilots leidt mogelijk tot nieuwe inzichten en verdere verbetering van de uitwerking en handvatten van duurzaam veilige educatie.

ROV's zouden andere wegen kunnen zoeken om ouders meer bij informele verkeerseducatie te betrekken. Daarnaast zouden zij er, bij instantie(s) die de eisen die aan educatie gesteld worden bepalen, op aan kunnen dringen dat verkeerseducatie ook een duidelijkere plaats in het curriculum moet krijgen.

Om tot een betere implementatie van verkeerseducatie op middelbare scholen te komen liggen er volgens een van de geïnterviewde regio's kansen in het aansluiten bij onderwerpen die meer in algemene zin met zorg en veiligheid te maken hebben en het meeliften met externe prikkels zoals een proef met begeleid rijden. In België zijn met een soortgelijke aanpak recent goede ervaringen opgedaan.

6.2.3. *Handhaving*

Ook met betrekking tot handhaving is het van belang meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van verschillende wijzen van handhaven. Vervolgens is het van belang deze kennis goed over te dragen naar de handhavende instanties en hier ten slotte het handhavingsbeleid op af te stemmen. Ook op het gebied van handhaving wordt daarnaast aanbevolen om, in intensieve samenwerking met de praktijk (in dit geval LP team verkeer, het KLPD en de regionale politie), Duurzaam Veilig verder uit te werken en te vertalen in concrete handvatten voor de praktijk. De kennis zou gevat kunnen worden in een Handboek handhaving, dat door alle korpsen kan worden gebruikt. Ook hier geldt dat pilots kunnen helpen bij het verder ontwikkelen van kennis, het vertalen van deze kennis naar de praktijk en het toepassen van de ontwikkelde handvatten.

Gemeenten, politie en Openbaar Ministerie zouden daarnaast kunnen proberen om tot betere afspraken met betrekking tot handhaving in 30km/uur-gebieden te komen. Daarnaast zou de politie meer 'evidence-based' kunnen werken en zou men onderzoekers kunnen betrekken bij het begin van het implementatietraject van nieuwe systemen en handhavingstactieken, zodat technische en methodologische problemen tijdig geconstateerd en opgelost kunnen worden en de handhaving zo goed mogelijk kan profiteren van kennis uit onderzoek. Justitie en OM kunnen de politie ondersteunen bij de implementatie van meer duurzaam veilige handhavingssystemen. Zij zouden in ieder geval op tijd duidelijk moeten maken aan welke eisen een systeem (zoals bijvoorbeeld een trajectcontrolesysteem) moet voldoen.

6.3. Tot slot

Met deze samenvatting en verdere analyse van twee studies naar barrières die optreden bij de implementatie van Duurzaam Veilig, hopen we een basis te leggen om ontstane impasses in duurzaam veilig beleid te kunnen doorbreken. De SWOV is voornemens om daaraan met verder onderzoek een bijdrage te blijven leveren. We hopen dat anderen – beleidsmakers, politici, maatschappelijke organisaties – geïnspireerd blijven en wegen vinden om met Duurzaam Veilig verder te gaan: de op wetenschappelijke evidentie gebaseerde visie om het verkeer inherent veiliger te maken. We spreken hier de wens en verwachting uit dat we elkaar door samenwerking daarin kunnen versterken.

Literatuur

- Bax, C.A., Litjens, B.P.E.A., Jagtman, H.M. & Pröpper, I.M.A.M. (2008). *Samenwerking bij het aanleggen van 60km/uur-gebieden*. R-2008-7. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- CROW (1997). *Handboek categorisering wegen op duurzaam veilige basis; Deel 1: (voorlopige) functionele en operationele eisen*. Publicatie 116. CROW Stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek, Ede
- CROW (2004). *Richtlijn essentiële herkenbaarheidskenmerken van weg-infrastructuur; wegwijzer voor implementatie*. Publicatie 203. CROW kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur, Ede.
- Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1992). *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Coutinho, Muiderberg.
- DHV (2010). *Barrières implementatie duurzaam veilig in de praktijk. Eindrapport*. Advies- en ingenieursbureau DHV, Amersfoort.
- Hoekstra, A.T.G. & Twisk, D.A.M. (2010). *De rol van ouders in het informele leerproces van kinderen van 4 tot 12 jaar; Een eerste verkenning*. R-2010-19. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- Jong, J. de, Dunnen, S. den & Oosterhout, M. van (2010). *Beren op de weg? Een meervoudige exploratieve casestudie naar barrières voor de doorwerking van Duurzaam Veilig in beleid, programma's, richtlijnen en maatregelen*. Partners+Pröpper, Vught.
- Koornstra, M.J., Mathijssen, M.P.M., Mulder, J.A.G., Roszbach, R. & Wegman, F.C.M. (red.) (1992). *Naar een duurzaam veilig wegverkeer: Nationale Verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 1990/2010*. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- Mesken, J., Aarts, L.T. & Vis, M.A. (2010). *Schetsboek voor regionaal verkeersveiligheidsbeleid; Stand van zaken, probleemstellingen en wensen voor de toekomst*. H-2010-1. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- SWOV (2009). *De balans opgemaakt; Duurzaam Veilig 1998-2007*. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- SWOV (2010). *Statusonderkenning, risico-onderkenning en kalibratie*. SWOV-Factsheet, maart 2010. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- VenW & VROM (2004). *Nota Mobiliteit; Deel I: Naar een betrouwbare en vosorspelbare bereikbaarheid*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat /

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VROM, 's-Gravenhage.

Vissers, J.A.M.M., Nägele, R.C., Kooistra, A.B., Betuw, A.J.M. van &
Harteveld, M. (2005). *Leerdoelendocument Permanente Verkeerseducatie*.
TT04-056. Traffic Test, Veenendaal.

Wegman, F. & Aarts, L. (red.) (2005). *Door met Duurzaam Veilig; Nationale
verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 2005-2020*. Stichting
Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.