

# **Historie en toekomst: ruim honderd jaar verkeersveiligheidsbeleid en -kennis in Nederland**

Dr. C.A. Bax

R-2012-11



**Historie en toekomst: ruim honderd jaar  
verkeersveiligheidsbeleid en -kennis  
in Nederland**

## Documentbeschrijving

Rapportnummer:	R-2012-11
Titel:	Historie en toekomst: ruim honderd jaar verkeersveiligheidsbeleid en -kennis in Nederland
Auteur(s):	Dr. C.A. Bax
Trefwoord(en):	Traffic; safety; policy; comprehension; history; government (national); region; local authority; decision process; accident prevention; Netherlands; SWOV
Projectinhoud:	Dit rapport bevat een analyse van ruim honderd jaar kennis en beleid op het gebied van de verkeersveiligheid. Het is een vereenvoudigde versie van het vierde hoofdstuk uit het proefschrift <i>Processes and patterns; The utilisation of knowledge in Dutch road safety policy</i> van Charlotte Bax.
Aantal pagina's:	38 + 1
Prijs:	€ 10,-
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 2012

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](mailto:info@swov.nl)  
Internet [www.swov.nl](http://www.swov.nl)

# Voorwoord

Deze publicatie is een vereenvoudigde versie van het vierde hoofdstuk uit het proefschrift *Processes and patterns; The utilisation of knowledge in Dutch road safety policy* van Charlotte Bax. Zij promoveerde in 2011 op dit onderwerp aan de Radboud Universiteit Nijmegen. De oorspronkelijke titel van dit hoofdstuk luidt: *An historical institutional analysis of road safety policy and knowledge*.

De belangrijkste reden om een deel van het proefschrift uit te geven als een aparte publicatie, is de bijzondere relevantie van het onderwerp 'kennis en beleid' voor Nederlandse beleidsmakers, kennisinstituten en overheden op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Met deze publicatie willen wij de toegankelijkheid voor deze doelgroepen vergroten; bestuurskundig jargon is daarom zo veel mogelijk vermeden.

Het is uitermate lastig om een directe relatie te leggen tussen verkeersveiligheidsbeleid en de resultaten van dat beleid in termen van minder verkeersongevallen en -slachtoffers. Laat ik dit toelichten met een voorbeeld. In Nederland is nooit aangetoond dat het dragen van autogordels tot minder slachtoffers heeft geleid. We weten wel dat het gebruik van gordels is toegenomen, maar we weten niet of bij een ongeval gordels zijn gedragen, omdat we dat niet registreren. Op basis van het dragen van gordels in Nederland en van effectiviteitsschattingen die we uit buitenlands onderzoek hebben afgeleid, schatten we hoeveel slachtoffers bespaard zijn na een toename van het gordelgebruik. Waarom gordelgebruik is toegenomen en in welke mate beleid (voorlichting, toezicht, technische voorzieningen in auto's zoals lampjes of geluidjes) daaraan heeft bijgedragen, is niet goed bekend. Daar komt bij dat we nooit onder experimentele condities (op één variabele na alles constant houden) onze metingen kunnen uitvoeren. Onze effectmetingen moeten in een werkelijkheid plaatsvinden waar tegelijkertijd ook allerlei andere veranderingen optreden. En de effecten van autogordels zijn dan nog eenvoudig vergeleken met de effecten van veranderingen aan onze weginfrastructuur, of investeringen in verkeerstoezicht of verkeerseducatie.

Onze empirische kennis over de causale relatie *kennis – beleid – effecten van beleid* is vaak beperkt, zoals bovenstaand voorbeeld illustreert. Maar hoewel onze kennis beperkt is, is niet te ontkennen dat deze de laatste jaren wel enorm is toegenomen. En daarbij: het aantal verkeersdoden in ons land is sinds het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw (1972: 3264) met zo'n 80% afgenomen, terwijl tegelijkertijd de mobiliteit vervijfvoudigd is. We behoren daarmee tot de veiligste landen ter wereld afgemeten aan de mortaliteit (verkeersdoden per 100.000 inwoners).

Vanuit deze beide perspectieven – een groeiende, maar nog steeds beperkte kennis en een enorme verbetering van de verkeersveiligheid – is deze publicatie te beschouwen. De publicatie is gebaseerd op de bestudering van (heel veel) documenten en herinneringen van een enkele betrokkenen. Op basis hiervan is een beeld geschetst. Een beeld dat Charlotte Bax schetst. Haar beeld is niet noodzakelijkerwijze het beeld dat

de SWOV heeft. Het beeld is afgeleid uit haar proefschrift dat zij succesvol verdedigd heeft. Maar de SWOV vindt het interessant genoeg om haar beeld een bredere verspreiding en lezerskring te geven en zo meer lezers te bereiken dan alleen degenen die een/haar proefschrift lezen.

Charlotte Bax bestrijkt met deze publicatie maar liefst 110 jaar. De SWOV heeft daarvan 50 jaar meegemaakt. De SWOV heeft in die 50 jaar een belangrijke positie ingenomen op het gebied van het wetenschappelijk onderzoek op dit terrein en het uitdragen van de resultaten daarvan naar beleid en praktijk. Het is niet aangetoond dat SWOV-kennis bijgedragen heeft aan de daling van het aantal verkeersslachtoffers in ons land. Maar dat is wel zeer aannemelijk. Bijvoorbeeld is aangetoond dat de invoering van de Duurzaam Veilig-visie in de periode 1998-2007 tot 30% minder verkeersdoden heeft geleid en zonder de SWOV was die visie niet tot stand gekomen. En er zijn meer voorbeelden te geven.

Naar mijn overtuiging is er in de toekomst eerder méér dan minder kennis nodig om de verkeersveiligheid verder te bevorderen. Deze stelling heb ik betrokken omdat alle simpele maatregelen wel genomen zijn (het 'laaghangende fruit is geplukt') en het steeds ingewikkelder wordt om de veiligheid verder te bevorderen. Beleidsvoering zal nog meer dan in het verleden gebruik moeten maken van kennis, van kennis die 'vertrouwd' wordt en die bijdraagt aan het nemen van de goede beslissingen. Verkeersveiligheid is te belangrijk om beslissingen te baseren op intuïtie.

Het beeld dat beschreven is in deze publicatie is een beeld van het verleden. Maar ik hoop dat het inspiratie geeft om verdere kennis te ontwikkelen en die kennis te vertalen in verder beleid om het aantal verkeersslachtoffers verder terug te dringen.

Prof.ir. Fred Wegman  
Directeur-bestuurder

# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Inleiding en verantwoording</b>	<b>7</b>
<b>2.</b>	<b>Het kennis- en beleidsveld tussen 1900 en 2010</b>	<b>8</b>
2.1.	1900-1945: De opkomst van het autovervoer en van verkeersveiligheid als sociaal fenomeen	9
2.1.1.	Tijdlijn	9
2.1.2.	De inhoud van kennis en beleid	9
2.1.3.	De organisatie van kennis en beleid	10
2.2.	1945-1975: De opkomst van verkeersveiligheid als beleidsveld	11
2.2.1.	Tijdlijn	11
2.2.2.	De inhoud van kennis en beleid	11
2.2.3.	De organisatie van kennis en beleid	12
2.3.	1975-1995: Snelle groei van kennis- en beleidsorganisaties	14
2.3.1.	Tijdlijn	14
2.3.2.	De inhoud van kennis en beleid	14
2.3.3.	De organisatie van kennis en beleid	15
2.4.	1995-2010: Decentralisatie van bevoegdheden en uitvoering	17
2.4.1.	Tijdlijn	17
2.4.2.	De inhoud van kennis en beleid	18
2.4.3.	De organisatie van kennis en beleid	19
<b>3.</b>	<b>De relatie tussen kennisinstituten en beleidsorganisaties</b>	<b>22</b>
3.1.	Organisaties	22
3.2.	Regels	24
3.3.	Middelen, menskracht en kennis	25
3.4.	Debat	27
<b>4.</b>	<b>Analyse en conclusies</b>	<b>29</b>
4.1.	Historische ontwikkelingen in de relatie kennis en beleid	29
4.1.1.	Organisaties	29
4.1.2.	Regels	30
4.1.3.	Middelen, menskracht en kennis	31
4.1.4.	Debat	32
4.2.	Historische ontwikkelingen onder de loep	32
4.2.1.	1900-1945	33
4.2.2.	1945-1975	33
4.2.3.	1975-1995	33
4.2.4.	1995-2010	34
4.3.	Langetermijnontwikkelingen in overheidssturing	34
4.4.	Kansen en belemmeringen voor kennisgebruik	35
<b>Bijlage</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>39</b>





# 1. Inleiding en verantwoording

Deze publicatie bevat zowel een historische beschrijving van het kennis- en beleidsveld als een analyse van de relaties tussen kennis- en beleidsorganisaties die actief zijn op het terrein van de verkeersveiligheid vanaf 1900 tot heden. Het kennis- en beleidsveld wordt beschreven aan de hand van vier voor de verkeersveiligheid relevante perioden: 1900-1945; 1945-1975; 1975-1995 en 1995-2010 en beperkt zich tot Nederland.

De inhoud van deze publicatie is als volgt: *Hoofdstuk 2* geeft een historische beschrijving van het kennis- en beleidsveld; *Hoofdstuk 3* geeft een beschrijving van de relaties tussen de kennis- en beleidsorganisaties op het gebied van verkeersveiligheid en *Hoofdstuk 4*, ten slotte, besluit met een analyse, conclusies en enkele belemmeringen voor het gebruik van kennis over verkeersveiligheid in het beleid.

Deze publicatie is een vereenvoudigde versie van het vierde hoofdstuk uit het proefschrift van Charlotte Bax, dat in 2011 is verschenen<sup>1</sup>. De oorspronkelijke titel van dat hoofdstuk luidt: *An historical institutional analysis of road safety policy and knowledge*.

In het bovengenoemde hoofdstuk van het proefschrift wordt een zogeheten institutionele benadering gebruikt. Dat betekent dat er niet zozeer naar de historie gekeken wordt vanuit de inhoud van de verkeersveiligheid, maar vanuit een focus op vaste patronen van organisaties in de samenleving. De oprichting en ontwikkeling van organisaties binnen en buiten de overheid op het terrein van de verkeersveiligheid worden beschreven en er wordt gekeken naar hoe deze organisaties met elkaar omgaan, waar men over spreekt en hoe beslissingen worden genomen. Met name wordt onderzocht hoe kennisorganisaties en beleidsorganisaties opkomen, zich ontwikkelen en met elkaar omgaan.

Om deze publicatie toegankelijk te maken voor een breder publiek dan uitsluitend de academische wereld van onderzoekers in de bestuurskunde, ontbreekt het theoretische begrippenkader. Indien u hierin geïnteresseerd bent, verwijzen we u naar het volledige proefschrift.

De basis van deze publicatie (en het promotieonderzoek) is literatuuronderzoek op basis van documentanalyse. Aanvullend zijn vier open interviews gehouden met sleutelfiguren uit de beleids- en onderzoekswereld (zie het proefschrift voor alle bronnen). Aangezien de auteur werkzaam is bij de SWOV en intensief gebruik is gemaakt van de documentatie die bij de SWOV aanwezig is, is de nadruk wellicht enigszins op de SWOV komen te liggen. Dit accent achten we redelijk en verantwoord, gezien het feit dat de SWOV niet alleen beschikt over haar eigen publicaties, maar over uitgebreide documentatie op het gehele terrein van verkeersveiligheid.

---

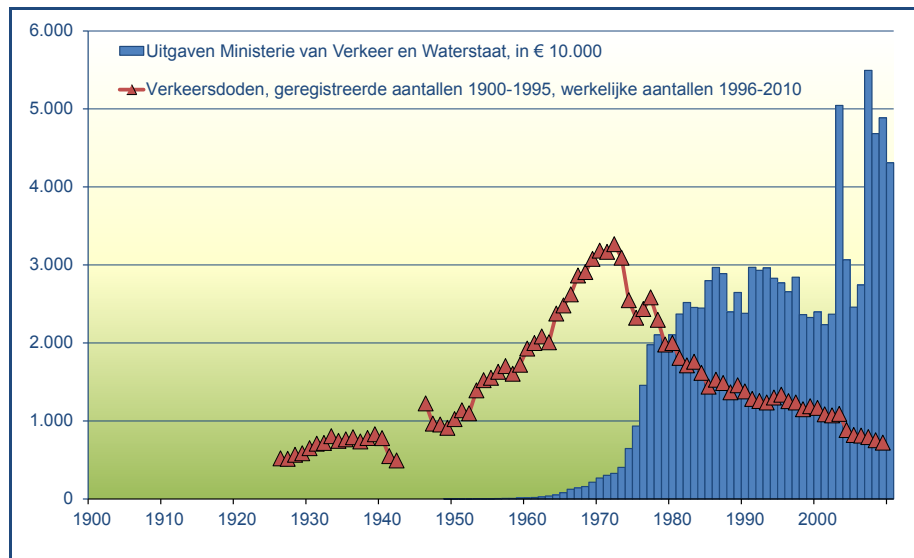
<sup>1</sup> Bax, C. (2011). *Processes and patterns; The utilisation of knowledge in Dutch road safety policy*. Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen. SWOV-Dissertatiereeks. SWOV, Leidschendam.

## 2. Het kennis- en beleidsveld tussen 1900 en 2010

Dit hoofdstuk geeft een historische beschrijving van het kennis- en beleidsveld van de verkeersveiligheid. We volgen daarbij vier aaneengesloten perioden die voor de verkeersveiligheid relevant zijn: 1900-1945; 1945-1975; 1975-1995 en 1995-2010.

In de periode van 1900 tot 1970 is er sprake van een sterke stijging van het aantal verkeersdoden, om na 1970 langzaam af te nemen. Deze trend is duidelijk zichtbaar in *Afbeelding 2.1*. Vanwege de Tweede Wereldoorlog ontbreken ongevalstatistieken in de periode 1942-1945.

Inzicht in de overheidsuitgaven voor verkeersveiligheid is pas sinds 1949 te geven; in dat jaar worden de uitgaven voor het eerst apart geregistreerd. Een duidelijke stijging is zichtbaar in de uitgaven tussen 1960 en 1980; hierna volgt een stabilisering (*Afbeelding 2.1*). Vanaf 2000 stijgen de uitgaven sterk en is er tegelijkertijd sprake van grote fluctuaties.



Afbeelding 2.1. Aantal verkeersdoden en de uitgaven aan verkeersveiligheid door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) tussen 1900 en 2010.

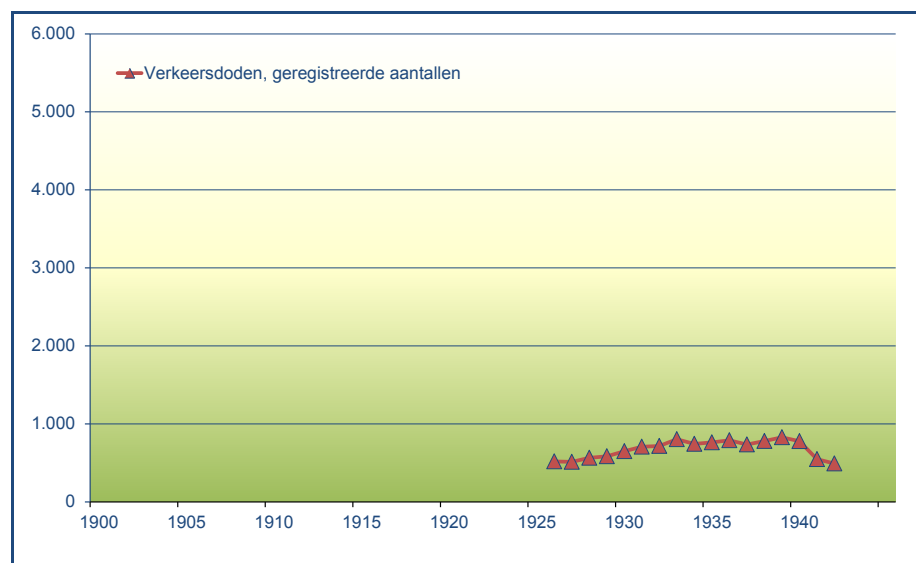
## 2.1. 1900-1945: De opkomst van het autovervoer en van verkeersveiligheid als sociaal fenomeen

### 2.1.1. Tijdslijn

Pas na 1926 komen in ons land kwantitatieve gegevens over het aantal verkeersdoden beschikbaar (*Afbeelding 2.2*). Vanaf dat jaar, met uitzondering van de Tweede Wereldoorlog (na 1942), worden verkeersdoden systematisch geregistreerd.

Uit de afbeelding blijkt dat in de periode 1926-1939 het aantal ongevallen met dodelijke afloop sterk stijgt, van 518 tot maar liefst 828.

Gedurende de gehele periode tot 1945 ontbreken gegevens over de uitgaven aan verkeersveiligheid. Zoals gezegd, worden deze pas vanaf 1949 apart geregistreerd.



Afbeelding 2.2. Aantal verkeersdoden tussen 1900 en 1945, voor zover geregistreerd.

### 2.1.2. De inhoud van kennis en beleid

Diverse ontwikkelingen leiden vanaf 1900 tot de opkomst van verkeersveiligheid als sociaal fenomeen. Belangrijk daarbij is de opkomst van de auto als vervoermiddel. Door de hoge snelheid van het autoverkeer neemt het aantal en de ernst van de verkeersongevallen snel toe.

Aanvankelijk werd het verkeersveiligheidsprobleem gedefinieerd in termen van schuld, waarbij de autobestuurder als hoofdschuldige werd aangewezen. De ANWB, in 1883 ontstaan uit regionale vélocipède-clubs<sup>2</sup> en aanvankelijk meer de belangen van fietsers dan van automobilisten behartigend, kan bij deze benadering een rol hebben gespeeld. De precieze herkomst van de benadering van 'de autobestuurder als schuldige' is echter niet helemaal duidelijk. In de eerste helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw wordt de automobilist als 'woest', 'onbedachtzaam' en 'onverantwoordelijk' beschreven. Dat 'schuld' een centraal begrip is in de verkeersveiligheid blijkt

<sup>2</sup> Vélocipède is de oorspronkelijke benaming van een fiets; letterlijk betekent het 'snelvoet'.

ook uit de thema's van de twee Nederlandse proefschriften over verkeersveiligheid die eind jaren dertig bij de faculteiten Rechtsgeleerdheid (van de Universiteiten van Amsterdam en Leiden) zijn verschenen.

Als vanaf de jaren twintig en dertig het aantal auto's toeneemt, stelt de overheid snelheidsbeperkingen in en wordt een rijvaardigheidsproef verplicht gesteld.

Kenmerkend aan de periode 1900-1945 is dat niet de overheid, maar het maatschappelijk middenveld de verkeersveiligheid agendeerde. Vanuit de optiek van de rijksoverheid was de verkeersveiligheid slechts een lokaal probleem, dat geen centrale coördinatie vereiste. Bij het agenderen van de verkeersveiligheid vervulde de ANWB verreweg de belangrijkste rol. Op aandringen van de ANWB stelde het Rijk regelgeving voor verkeer op. In 1905 werd de Motor- en rijwielwet van kracht. Deze wet bevat voorschriften over snelheidsbeperkingen binnen de bebouwde kom, voorrangregelingen op kruisingen, rijgedrag (zoals rechts rijden) en bevat ook enkele voertuigeisen.

Het voorzitterschap van het Nederlandse Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) van de Eerste Internationale Veiligheids Conferentie in 1937 toont het toenemend belang van verkeersveiligheid voor beleidsmakers.

Het wetenschappelijk onderzoek naar verkeersveiligheid staat in ons land dan nog in de kinderschoenen. In de eerste helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw wordt in ons land nog maar weinig wetenschappelijk onderzoek naar verkeersveiligheid uitgevoerd, zo blijkt uit een analyse van nationale en internationale wetenschappelijke databases. De pioniers op dit gebied waren een handjevol wetenschappers, zoals Leerink en Sannes. Zij maakten eind jaren dertig een uitgebreide studie naar de verkeersveiligheid in Nederland. In het buitenland bestaat dan al meer aandacht voor dit onderwerp, zo blijkt uit de globaal tussen 40 à 75 internationale publicaties die in deze periode in diverse wetenschappelijke tijdschriften verschijnen.

### 2.1.3. *De organisatie van kennis en beleid*

In de periode 1900-1945 neemt de behoefte aan kennis en kennisontwikkeling over de verkeersveiligheid bij overheidsorganisaties, het maatschappelijk middenveld en wetenschappelijke instellingen toe, zo blijkt uit de oprichting van een aantal belangengroeperingen die de verschillende groepen verkeersdeelnemers vertegenwoordigen. De automobilisten werden vertegenwoordigd door de in 1898 opgerichte KNAC (Koninklijke Nederlandse Automobiellclub). De kwetsbare groepen verkeersdeelnemers, zoals fietsers en voetgangers, werden vertegenwoordigd door de ANWB (destijds – zoals eerder aangegeven – een belangenvereniging voor fietsers) en de in 1932 opgerichte VVN (Verbond van Vereenigingen voor Veilig Verkeer. In 1953 werd de Vereniging Bescherming Voetgangers opgericht.

Voor kennisontwikkeling is de beschikbaarheid van statistische informatie van groot belang. Vanaf 1926 worden verkeersongevallen in de statistieken opgenomen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek registreert verkeersongevallen als een aparte doodsoorzaak en houdt vanaf dat jaar ook een verkeersongevallenstatistiek bij. Met de organisatie van het eerste Nederlands Wegencongres in 1920 nemen maatschappelijke organisaties

(zoals de ANWB en de KNAC) het initiatief om kennis op professionele wijze uit te gaan wisselen. Dit congres groeit uit tot een jaarlijks congres ter bevordering van een beter nationaal wegennet.

De oprichting van een adviescommissie voor (de veiligheid van) wegen in 1929 wijst voor het eerst op een zekere mate van organisatie in het beleid. Hierin participeerden zowel nationale, provinciale als lokale overheden en daarnaast ook diverse belangengroepen, zoals de ANWB en de KNAC.

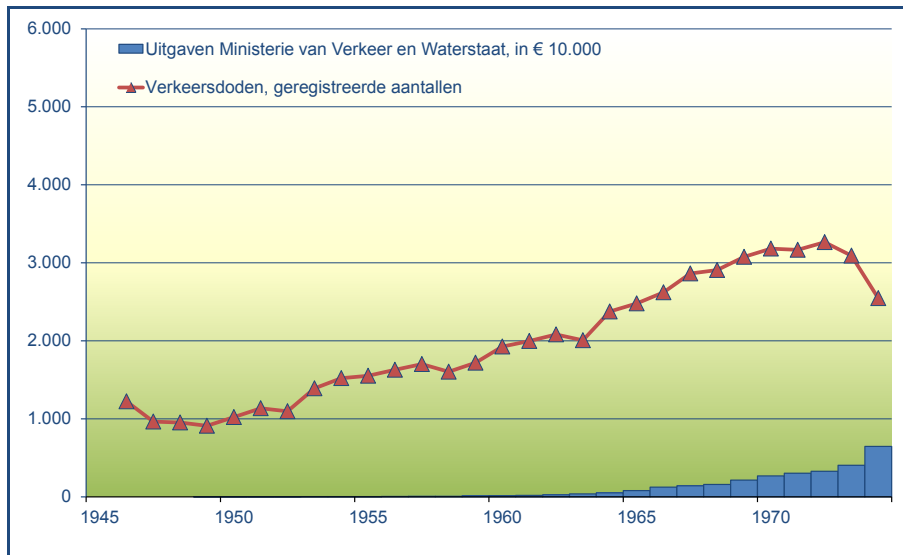
Op aandringen van de ANWB komt in 1927 de Wegenbelastingwet tot stand. Hierdoor komen extra fondsen voor wegen en verkeersveiligheid beschikbaar en ontstaat op landelijk niveau een wettelijke basis voor de financiering, aanleg en onderhoud van wegen.

## 2.2. 1945-1975: De opkomst van verkeersveiligheid als beleidsveld

### 2.2.1. Tijdlijn

Vanaf 1949 blijft het aantal verkeersongevallen met dodelijke afloop enkele decennia lang gestaag stijgen (*Afbeelding 2.3*). Tussen 1949 en 1972 verdrievoudigt het aantal verkeersdoden zelfs; in 1972 treedt een kentering op en neemt het aantal verkeersdoden sterk af. Deze dalende trend zal zich tot op heden blijven voortzetten.

Vanaf 1949 worden de uitgaven aan de verkeersveiligheid door het Ministerie van VenW geregistreerd. Vanaf eind jaren vijftig neemt het budget geleidelijk toe (*Afbeelding 2.3*).



Afbeelding 2.3. Aantal verkeersdoden en de uitgaven aan verkeersveiligheid door het Ministerie van VenW tussen 1946 en 1975.

### 2.2.2. De inhoud van kennis en beleid

In de loop van de jaren vijftig maakt de Tweede Kamer zich in toenemende mate ernstig zorgen over de snelle toename van het aantal verkeersslachtoffers. Verkeersveiligheid wordt vanaf het vergaderjaar

1956/57 een apart onderdeel in het register van de kamerstukken. In 1963, 1964 en 1968 besteedt het staatshoofd in de troonrede aandacht aan verkeersveiligheid.

In dezelfde periode worden twee wettelijke maatregelen genomen: in 1950 wordt het Wegenverkeersreglement (met verkeersregels, voertuigeisen en bepalingen voor rijexamens en rijbewijzen) van kracht. Een jaar later volgt de centralisatie van de provinciale administratie voor kentekens in een landelijk systeem.

Een interessante ontwikkeling in de jaren vijftig is de geleidelijke accentverschuiving in het verkeersveiligheidsdebat: van een benadering gericht op de schuldvraag naar een benadering die de vraag naar de oorzaak centraal stelt. Deze oorzaakgerichte benadering had aanvankelijk een monocausaal perspectief (één oorzaak), maar maakte begin jaren zeventig plaats voor een meer systeemgerichte, multicausale (met meerdere oorzaken) benadering. In 1951 vraagt de Tweede Kamer om een *integrale* nota verkeersveiligheid, waaruit de behoefte aan een systeemgerichte benadering blijkt. De Kamer was van mening dat veel ongevallen te wijten waren aan omgevingskenmerken, zoals de weginrichting. De minister vond de wens van de Kamer aanvankelijk onuitvoerbaar omdat automobilisten volgens hem vooral zelf verantwoordelijk waren voor hun veiligheid. Door het multicausale karakter van de verkeersonveiligheid vreesde hij dat de nota een lange lijst losse maatregelen zou bevatten en bij de uitvoering te veel verschillende departementen betrokken zouden raken. Het is opmerkelijk dat de minister verkeersonveiligheid een te complex probleem vond om in te grijpen, terwijl hij de factor verkeersonveiligheid tegelijkertijd toeschreef aan één enkele oorzaak: het gedrag van de automobilist.

De monocausale aanpak leidde zowel bij overheden als bij de ANWB tot de behoefte aan meer kennis over verkeersveiligheid. Dit was de aanleiding om in 1962 het onderzoeksinstituut SWOV (Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid) op te richten. Al snel na het begin van de oprichting wordt de visie van de SWOV over de interpretatie van verkeersongevallen en de preferente benadering duidelijk: de SWOV stelde dat een verkeersongeval een complex gebeuren is en in onderzoek (en beleid) ook als zodanig zou moeten worden benaderd. De organisatie toonde zich daarom voorstander van de multicausale aanpak. De SWOV stelde een nieuw analysekader voor waarin het verkeer als 'systeem' werd beschouwd dat uit drie componenten bestaat: mens, voertuig en weg. Deze nieuwe analyse van de verkeersveiligheid heeft direct invloed op de beleidsuitkomst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en verschijnt als bijlage bij de *Nota Verkeersveiligheid* in 1967.

### 2.2.3. De organisatie van kennis en beleid

Het is de ANWB die als eerste voorstelt om een kennis-beleidsorganisatie op te richten, een adviesorgaan dat zou moeten bestaan uit deskundigen op het gebied van 'engineering', 'enforcement' en 'education'. De Tweede Kamer ondersteunt dit voorstel en in 1953 wordt een Vaste Commissie Veiligheid Wegverkeer ingesteld waarin vertegenwoordigers van zeven verschillende departementen, decentrale overheden en belangengroeperingen zitting hadden. De brede samenstelling van deze commissie, die als taak had het veiligheidsbeleid te coördineren, laat zien dat het onderwerp verkeersveiligheid sterk versnipperd was over de verschillende

beleidsterreinen, maar ook dat van meet af aan stakeholders bij het beleid betrokken werden.

Nieuwe initiatieven in het verkeersveiligheidskennisveld worden duidelijk geïllustreerd aan de hand van de activiteiten van de ANWB, zoals de jaarlijkse congressen met daarin veel aandacht voor de verkeersveiligheid. De ANWB is ook de initiator van het Nederlands Wegcongres, dat sinds 1920 ieder jaar plaatsvindt en de Verkeerstechnische Leergangen, die sinds 1952 worden georganiseerd. Verder publiceerde de ANWB vanaf 1951 verkeersmemoranda met richtlijnen voor verkeerstechniek.

Het is eveneens de ANWB die in 1960 pleit voor het instellen van een apart studiecentrum voor verkeersveiligheid. De Tweede Kamer was voorstander van dit initiatief, maar de minister stond er aanvankelijk afwijzend tegenover. In 1962 is de oprichting van de SWOV een feit. De opdracht aan de SWOV was om wetenschappelijk verkeersveiligheidsonderzoek te coördineren en te stimuleren. In de beginjaren voerde de organisatie onderzoek uit dat de wetenschappelijke basis vormde voor de *Nota Verkeersveiligheid* (1967).

Op aandringen van de Partij van de Arbeid wordt in 1973 de Directie Verkeersveiligheid (DVV) opgericht binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De minister van Verkeer en Waterstaat wordt de coördinerende bewindsman voor verkeersveiligheid. De coördinatie tussen de departementen op verkeersveiligheidsgebied werd geregeld in de CCVV (Centrale Commissie voor de Verkeersveiligheid) voor hogere ambtenaren en de ISVV (Interdepartementale Stuurgroep Verkeersveiligheid) voor lagere ambtenaren. De nieuw opgerichte PCGV (Permanente Contactgroep Verkeersveiligheid), een participatieorgaan voor decentrale overheden en belangengroeperingen, verving de eerdere Commissie Veiligheid Wegverkeer.

Het overheidsbudget voor verkeersveiligheid neemt na 1974 duidelijk toe (*Afbeelding 2.3*). Tegelijkertijd is er ook een sterke toename van beleid, zoals de invoering van een groot aantal wettelijke maatregelen om de verkeersveiligheid te vergroten. Voorbeelden daarvan zijn de gordelplicht voor automobilisten en de helmplicht voor bromfietzers en motorrijders.

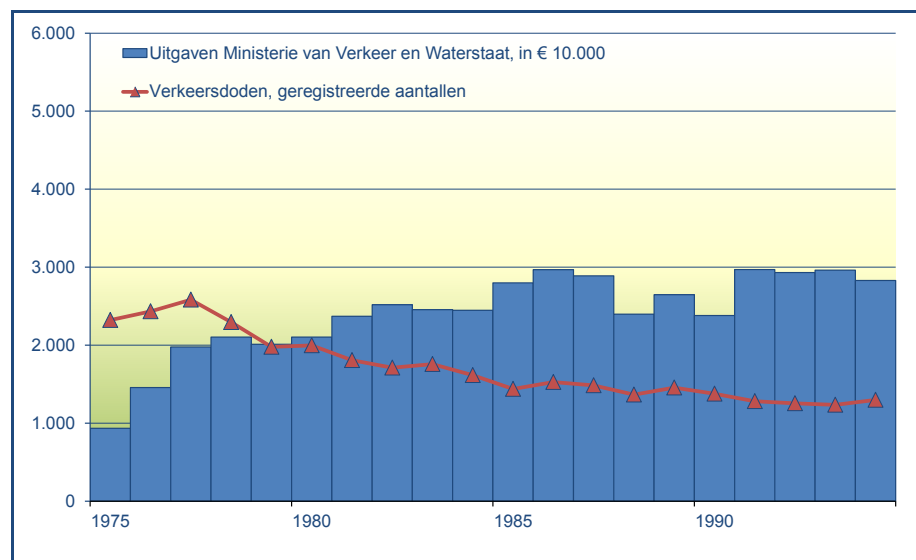
Verschillende ontwikkelingen in het verkeersveiligheidskennisveld suggereren dat de SWOV aanvankelijk moeite heeft haar exacte rol te vinden. In eerste instantie heeft het Ministerie van VenW een duidelijke behoefte aan kennis die als input moet dienen voor de *Nota Verkeersveiligheid*. Met de eerste analyses en de verwetenschappelijking van de verkeersveiligheid lijkt de SWOV zich echter te presenteren als een professioneel en onafhankelijk onderzoeksinstituut dat meer ambieerde dan tegemoet te komen aan de vraag vanuit het parlement en het ministerie. Eind jaren zestig verschuift de rol van de SWOV geleidelijk van onderzoeksinstituut naar een kennismakelaarsrol, waarbij de coördinatie van kennisproductie centraal staat. Naast de SWOV hield ook TNO (de instituten in Delft, Soesterberg en Leiden) zich bezig met verkeersveiligheid, waarbij het accent vooral lag op onderzoek naar letselpreventie, menselijk gedrag en epidemiologisch onderzoek.

## 2.3. 1975-1995: Snelle groei van kennis- en beleidsorganisaties

### 2.3.1. Tijdlijn

Vanaf begin jaren zeventig zet voor het eerst een daling in van het aantal verkeersdoden (Afbeelding 2.3 en 2.4).

In diezelfde periode stijgen de uitgaven van het Ministerie van VenW; vanaf begin jaren tachtig neemt de groei in de uitgaven af om zich vervolgens min of meer te stabiliseren.



Afbeelding 2.4. Aantal verkeersdoden en de uitgaven aan verkeersveiligheid door het Ministerie van VenW tussen 1975 en 1995.

### 2.3.2. De inhoud van kennis en beleid

Tussen 1975 en 1995 is er een flinke toename van verkeersveiligheidsbeleid, zoals wordt geïllustreerd door het grote aantal beleidsplannen dat in deze periode tot stand komt. Organisaties zoals de SWOV, diverse nieuwe belangengroepen en de in 1977 opgerichte nieuwe Raad voor de Verkeersveiligheid (RVV) ontwikkelen en agenderen een vernieuwde definitie voor het verkeersveiligheidsprobleem. De SWOV agendeert verkeersveiligheid als een steeds minder gestructureerd probleem: de eenvoudige maatregelen uit het verleden blijken in de jaren zeventig niet langer te voldoen. De monocausale visie op verkeersveiligheid werd verlaten; daarvoor in de plaats kwam een multicausale benadering die een systeemgerichte aanpak vereiste.

Deze veranderende visie klinkt ook door in het *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid 1975* en het *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid 1983*. Deze beleidsplannen weerspiegelden een zich verder ontwikkelende systeemgerichte aanpak van de verkeersveiligheid met structurele maatregelen die het hele verkeerssysteem zou verbeteren, zoals een veilige infrastructuur. Deze systeemvisie komt nog duidelijker naar voren in het concept *Duurzaam Veilig*, dat in 1992 door de SWOV samen met andere kennisorganisaties, zoals TNO, het Verkeerskundig Studiecencentrum VSC en de Vrije Universiteit Amsterdam, wordt ontwikkeld. Deze visie stelt dat niet



individuele maatregelen, maar een samenhangend pakket maatregelen een voorwaarde is voor een effectief verkeersveiligheidsbeleid. Het accent ligt daarbij op preventieve maatregelen. Het ministerie neemt de systeemgerichte visie over in het *Meerjarenplan Verkeersveiligheid MPV-3* nog voordat de Duurzaam Veilig-visie officieel gepubliceerd is.

De verandering in de visie naar een samenhangende multicausale benadering kwam mede tot stand door de in 1977 opgerichte (voorlopige, vanaf 1981 definitieve) adviesraad Raad voor Verkeersveiligheid. In 1984 deed de raad een voorstel voor een kwantitatieve taakstelling om beleidsvoornemens minder vrijblijvend te maken. Ook pleitte de raad voor een objectivering van beleid door de kosteneffectiviteit erbij te betrekken. Het ministerie volgt beide visieveranderingen door: in het *Meerjarenplan Verkeersveiligheid MPV-1* worden kwantitatieve doelstellingen opgenomen en in het *MPV-2* wordt een bijlage over de kosten van verkeersonveiligheid toegevoegd. De kwantitatieve doelstellingen voor de verkeersveiligheid worden ook in het *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer* genoemd.

Vanaf 1975 schenkt het ministerie voor het eerst aandacht aan de positie van verkeersveiligheid in het verkeers- en vervoersbeleid. Het *Beleidsplan Verkeersveiligheid 1975* gaat expliciet in op de relatie tussen verkeersveiligheidsbeleid en verkeers- en vervoersbeleid; verkeersveiligheid wordt opgenomen in de algemene verkeersnota *Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV1)*. In de nota is geen sprake van een praktische integratie met het verkeers- en vervoersbeleid, maar wordt verkeersveiligheid benoemd als een randvoorwaarde voor verkeer en vervoer.

### 2.3.3. De organisatie van kennis en beleid

#### *Kennisorganisaties*

Vanaf de jaren zeventig neemt het aantal kennisorganisaties op het gebied van verkeersveiligheid snel toe met onder meer de oprichting van de Raad voor de Verkeersveiligheid (RVV), die de in 1953 opgerichte Commissie Veiligheid Wegverkeer vervangt. De nieuwe raad, onder leiding van mr. Pieter van Vollenhoven, brengt op basis van wetenschappelijke kennis beleidsadviezen uit aan de rijksoverheid. Ook universiteiten houden zich bezig met onderzoek naar verkeersveiligheid. De Technische Hogeschool Delft startte in 1978 met onderzoek naar verkeersveiligheid; de eerste buitengewoon hoogleraar op dit vakgebied (directeur Eric Asmussen van de SWOV) werd in 1983 aangesteld. De Rijksuniversiteit Groningen stelde in 1971 een leerstoel in voor experimentele psychologie en verkeerswetenschappen en richtte in 1977 een interdisciplinaire onderzoeksgroep voor verkeersveiligheid op. Dit Verkeerskundig Studiecentrum deed vooral onderzoek naar menselijk gedrag. Studies naar handhaving werden sinds midden jaren tachtig uitgevoerd door de Universiteit Leiden.

Verkeersveiligheid maakte vanaf begin jaren negentig deel uit van het onderzoeksprogramma van de TU Twente en de TU Eindhoven (faculteit Werktuigbouwkunde). In opdracht van onder meer de SWOV voerde TNO al vanaf eind jaren zestig verkeersveiligheidsonderzoek uit. Het in 1985 opgerichte particuliere adviesbureau Traffic Test specialiseerde zich in menselijk gedrag in het verkeer.

De meeste kennisorganisaties participeren in verschillende samenwerkingsverbanden. Zo gingen de SWOV en de RVV een overeenkomst aan om kennis uit te wisselen en organiseerden de ANWB en de SWOV in 1978

gezamenlijk het Nationaal Verkeersveiligheidscongres. Bij de ontwikkeling van de Duurzaam Veilig-visie werkten verschillende kennisorganisaties – op initiatief van de SWOV – samen.

In deze periode verandert de relatie tussen de SWOV en het ministerie geleidelijk. Het *Beleidsplan voor de Verkeersveiligheid* uit 1975 legde bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de kennis-behoefte bij de (relatief nieuwe) Directie Verkeersveiligheid (DVV) in plaats van bij de SWOV. Ook voerde het ministerie in 1982 overleg met de SWOV om relevant beleidsondersteunend onderzoek te bepalen en detacheerde de SWOV voor korte tijd enkele medewerkers bij DVV. Zo kreeg de SWOV meer de rol van coördinator dan die van uitvoerder van onderzoek. In 1983 werkte de SWOV mee aan de (kwantitatieve) onderbouwing van het *Nationale Plan Verkeersveiligheid 1*.

In de jaren die hierop volgen neemt de overheid zelf de kennismakelaarsrol op zich. Deze verandering werd mede in gang gezet door een reorganisatie binnen het ministerie in 1987, waarbij DVV onderdeel werd van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat in plaats van een onafhankelijk Directoraat-Generaal. Rijkswaterstaat beschikte destijds over een eigen kennisafdeling, de Dienst Verkeerskunde, die later opging in de Adviesdienst Verkeer en Vervoer. Hierdoor beschikte het ministerie over een eigen kennisinstituut waarbij voor DVV een coördinerende rol was weggelegd. Dit leidde ertoe dat tussen 1988 en 1990 de financiën en mogelijkheden voor de SWOV werden beperkt. Volgens het ministerie moest de SWOV meer op afstand komen te staan en meer toegepaste kennis leveren; ook moest de SWOV grotendeels de financiering zelf gaan organiseren vanuit externe opdrachten.

#### *Beleidsorganisaties*

Terwijl het kennisnetwerk met de toename van het aantal kennisorganisaties voor verkeersveiligheid aanzienlijk groeit, blijft het beleidsnetwerk min of meer stabiel. Wel worden in deze periode enkele nieuwe belangengroeperingen opgericht, zoals de Stichting Kinderen Voorrang in 1993 (voorheen de actiegroep Stop de Kindermoord) en de Fietzersbond in 1975. De oprichting van deze belangengroepen genereerde aandacht voor kwetsbare verkeersdeelnemers in het *Nationaal Plan Verkeersveiligheid* van 1983. Een derde nieuwe belangengroep was de in 1995 opgerichte Vereniging Verkeersslachtoffers, een lotgenotengroep voor verkeersslachtoffers.

Behalve de nieuwe rol die de overheid in deze periode op zich neemt, namelijk die van kennismakelaar, veranderen ook de ideeën van het ministerie over de uitvoering van het beleid. Het ministerie benadrukt de betrokkenheid van andere overheidslagen en belangengroeperingen in het beleid en de uitvoering. Bij de beleidsvoorbereiding van het *Nationaal Plan Verkeersveiligheid 1* waren diverse overheidsniveaus en particuliere organisaties betrokken, voornamelijk leden van de Permanente Contactgroep Verkeersveiligheid. De PCGV werd in 1992 omgevormd tot het Overlegorgaan Verkeersveiligheid (OVV), dat onderdeel was van de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat (OVW). In de *Meerjarenplannen Verkeersveiligheid 1 en 2* werd benadrukt dat het beleid moest worden uitgevoerd door alle overheidsniveaus, belangengroeperingen en het bedrijfsleven. Ook bij de beleidsvoorbereiding van het *Meerjarenplan Verkeersveiligheid MPV-4* betrok het Rijk dezelfde organisaties, zoals

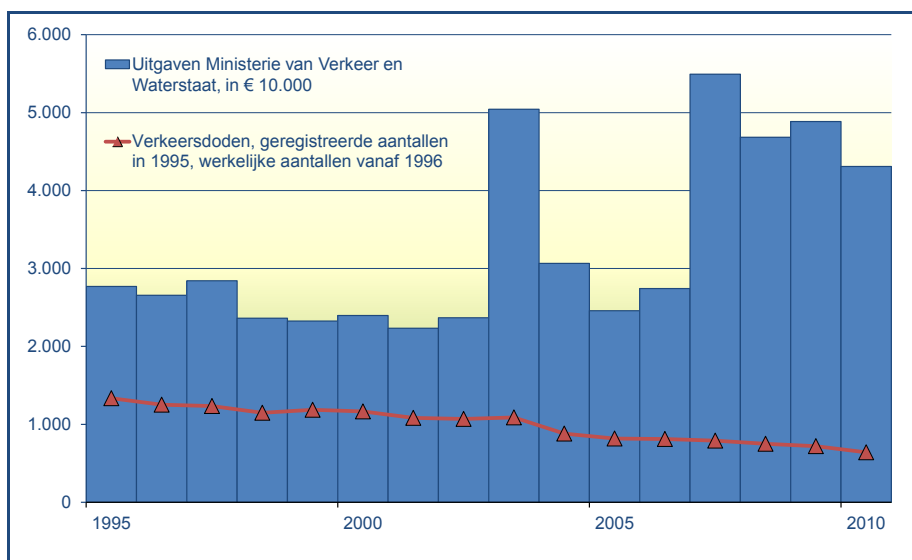
decentrale overheden, andere departementen, VVN, ANWB en het bedrijfsleven.

Het Rijk schept de voorwaarden om verschillende organisaties op decentraal niveau bij het beleid te betrekken. Zo werden bijvoorbeeld per provincie Regionale Organen Verkeersveiligheid (ROV's) opgericht die zich vooral bezig hielden met educatie, voorlichting en handhaving. De ROV's bestonden meestal uit leden van de provincie, gemeenten, politie, justitie, het Openbaar Ministerie, VVN en soms de Fietsersbond. Een subsidie-regeling werd ingevoerd om gemeenten mede-eigenaar van het verkeersveiligheidsprobleem te maken. Ook kwamen er subsidies beschikbaar om de in 1986 geformuleerde doelstelling '25% minder doden in 2000' te realiseren. Deze subsidie bestond uit een startpremie en een resultaatpremie en was bedoeld voor gemeenten die deze taakstelling overnamen. Ondanks het succes van de actie, waarin 98% van de gemeenten participeerde, konden kwantitatieve effecten op de verkeersveiligheid, hoewel aannemelijk, niet wetenschappelijk worden vastgesteld.

## 2.4. 1995-2010: Decentralisatie van bevoegdheden en uitvoering

### 2.4.1. Tijdlijn

De dalende trend in het aantal verkeersdoden die vanaf 1970 is ingezet, zet door in de periode 1995-2010. Vanaf 1995 daalt het aantal verkeersdoden langzaam maar gelijkmatig tot ongeveer 650 in 2010. De uitgaven aan verkeersveiligheid van het Ministerie van VenW zijn tot 2002 stabiel en nemen in 2003 plotselinge toe. Die plotselinge toename is niet te verklaren aan de hand van de begroting; wel is duidelijk dat de extra besteding ten goede is gekomen aan subsidies voor verkeersveiligheidsorganisaties. De hogere uitgaven vanaf 2007 zijn terug te voeren op de wijze waarop de uitgaven van de Inspectie Verkeer en Waterstaat vanaf dat jaar zijn geboekt en op de stijging van de uitgaven aan educatie en informatie.



Afbeelding 2.5. Aantal verkeersdoden en de uitgaven aan verkeersveiligheid door het Ministerie van VenW tussen 1995 en 2010.

#### 2.4.2. De inhoud van kennis en beleid

Verkeersveiligheid als integraal onderdeel van het verkeers- en vervoersbeleid wordt in de periode 1995-2010 nog belangrijker dan in de periode 1997-1995. Zo was verkeersveiligheid een prominent onderwerp in zowel het *concept-Nationaal Verkeers- en Vervoersplan* (NVVP) als in de *Nota Mobiliteit*. Verder verbreedde het ministerie de definitie van verkeersveiligheid naar 'veiligheid in het algemeen' door teksten over verkeersveiligheid samen te voegen met teksten over spoor, tram, metro, zee, binnenvaart, vliegverkeer, tunnels, transport gevaarlijke stoffen en beveiligingsvraagstukken (bescherming van vitaal verkeer en vervoer). In deze brede definitie lijkt verkeersveiligheid bijna te verdwijnen. In 2008 verschijnt een apart *Strategisch Plan Verkeersveiligheid* met integraliteit als één van de hoofdlijnen en met aandacht voor de aanpak van verkeersveiligheid in andere domeinen. Ook voor dit Strategisch Plan werd kennis van de SWOV en andere kennisorganisaties gebruikt. In dit geval speelde ook de Tweede Kamer een rol door de minister vlak voor de indiening te vragen de kwantitatieve taakstelling voor verkeersveiligheid aan te scherpen tot een maximum van 500 verkeersdoden in 2020, en met succes. De Kamer baseerde zich hierbij op onderzoek van de SWOV, die claimde dat dit mogelijk was binnen het huidige beleid. Eveneens gesteund door een rapport van het ministerie zelf, heeft de minister hieraan gehoor gegeven.

In 2005 publiceert de SWOV *Door met Duurzaam Veilig; Nationale verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 2005-2020*. Deze actualisatie van de Duurzaam Veilig-visie kreeg nationaal en regionaal veel aandacht. Deze publicatie heeft er waarschijnlijk toe bijgedragen om verkeersveiligheid, en Duurzaam Veilig in het bijzonder, op de agenda te houden als apart onderwerp.

De gerichtheid op 'schuld' en 'vatbaarheid voor ongelukken' ('accident proneness') krijgt eind jaren negentig, naast de gangbare systeemgerichte discussies, opnieuw aandacht in het debat over verkeersveiligheid. Een toenemend aantal publicaties over agressie in het verkeer zag het licht, terwijl dit thema voorheen nauwelijks onderwerp van onderzoek was binnen de verkeersveiligheid. Over agressie in het verkeer verschijnen vanaf eind jaren negentig ongeveer twintig publicaties; ook wordt het onderwerp vermeld in het concept-NVVP. Dit gebeurt waarschijnlijk op initiatief van de ANWB, die pleitte voor meer aandacht voor verkeersethiek. Dit duidt op een terugkeer naar de doctrine van de bestuurder als belangrijkste oorzaak van het ongeval.

De hernieuwde aandacht voor verkeersethiek refereert tevens aan het debat in de jaren rond de Tweede Wereldoorlog, toen de automobilist vooral als onveilig en agressief werd gezien. Tegenwoordig spreekt men ook wel van 'verkeersshuffers'. Een eenvoudige Google-zoekopdracht op deze term levert 32.000 hits op in januari 2010; in maart 2012 is dit aantal hits al bijna het dubbele (61.700). Er blijkt zelfs een website met die naam te bestaan, die dit gedrag aan de kaak wil stellen. Ook besteden verschillende televisieprogramma's aandacht aan het 'hufferige gedrag' op de weg.

### 2.4.3. De organisatie van kennis en beleid

Vanaf midden jaren negentig krijgt decentralisatie in het verkeersveiligheidsbeleid steeds meer aandacht, zo blijkt onder meer uit het in 1994 door Rijk en decentrale overheden opgestelde *Decentralisatieakkoord*. Onder decentralisatie verstaan we in dit verband de overdracht van verkeersveiligheidstaken en competenties naar decentrale overheidslagen. In dit akkoord werd de decentralisatie van het verkeersveiligheidsbeleid geregeld; voortaan zouden nationale, regionale en lokale overheden gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor de verkeersveiligheid. Iedere bestuurslaag kreeg zo zijn eigen taken toebedeeld. Zo werden de provincies primair verantwoordelijk voor de coördinatie van het verkeersveiligheidsbeleid binnen de provinciegrenzen door het instellen van bestuurlijke overleggen.

De trend tot decentralisatie wordt ook duidelijk door het in 1996 getekende VERDI-convenant, waarin de verantwoordelijkheden van overheden in verkeers- en vervoersbeleid werden gedefinieerd. Een andere nieuwe decentrale 'spelregel' (waarmee we doelen op de zowel formele als informele omgangsvormen tussen de verschillende organisaties) binnen het verkeersveiligheidsveld betrof de in 1992 ingevoerde 'Wet Mulder', voluit de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV). Met deze wet kregen gemeenten de bevoegdheid zelfstandig lichte verkeersovertredingen administratief af te handelen door het opleggen van een bestuurlijke boete, waarvan de opbrengst ten goede kwam aan het Rijk. Dit gaf gemeenten tevens een instrument in handen om de verkeershandhaving te prioriteren.

In het in 1996 opgestelde convenant voor de implementatie van Duurzaam Veilig – het *Startprogramma Duurzaam Veilig* – werd ten slotte overeengekomen dat de gelden die uitsluitend aan specifieke Duurzaam Veiligmaatregelen besteed mochten worden (de 'geormerkte' gelden) bij de decentrale overheden terecht zouden komen. Hiermee werd de implementatie van verkeersveiligheidsmaatregelen weliswaar gedecentraliseerd, maar het beleid behield hierdoor enigszins zijn centrale karakter.

Samengevat laten bovengenoemde convenanten, overeenkomsten en wetten een trend naar decentralisatie zien van bevoegdheden op rijksniveau naar het niveau van provincies en stadsregio's; wat betreft de implementatie is er sprake van een decentralisatie naar het niveau van gemeenten en waterschappen.

#### *Van specifieke naar algemene subsidies*

Een andere belangrijke verandering in deze periode is de wijze van toekenning van subsidies. Van 1997 tot 2002 gaf het ministerie specifieke subsidies aan lagere overheden om een aantal – infrastructurele – maatregelen in het kader van Duurzaam Veilig uit te voeren. In 2005 werden deze geormerkte gelden voor verkeersveiligheid volledig opgenomen in de Brede Doeluitkering (BDU) voor verkeer en vervoer, een uiting van de integratie van verkeersveiligheid in het verkeers- en vervoersbeleid. Met de nieuwe financiële regeling kregen provincies en kaderwetgebieden meer zeggenschap over hun bestedingsruimte en werden zij tevens verantwoordelijk voor het doorgeven van subsidies aan gemeenten en waterschappen, wat een verdere decentralisatie van verantwoordelijkheden betekende.

In de periode 1975-1995 kwam de betrokkenheid van diverse organisaties bij de voorbereiding van verkeersveiligheidsbeleid op landelijk en provinciaal niveau al ter sprake. Deze praktijk wordt in 1998 definitief vastgelegd in de Planwet Verkeer en Vervoer. Deze wet stelt dat bij het opstellen van een verkeers- en vervoersplan, zoals het NVVP en de *Nota Mobiliteit*, ten minste de decentrale overheden geconsulteerd dienen te worden. Met de invoering van de Planwet werd de rol van een lang 'vergeten' wegbeheerder, het waterschap, in ere hersteld. Ook het maatschappelijk middenveld en het kennisveld werden voortaan door het ministerie geconsulteerd. Het belang van samenwerking tussen overheden, belangenorganisaties en marktpartijen werd tevens benadrukt in de uitvoering van het NVVP en de *Nota Mobiliteit* (zoals in het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid*). Bij de beleidsvorming werd ook TeamAlert betrokken, een nieuwe organisatie bestaande uit een kleine groep jongeren die in 2000 op initiatief van de minister van Verkeer en Waterstaat waren samengebracht. TeamAlert vertegenwoordigde de belangen van jongeren in het verkeersveiligheidsbeleid en initieerde voorlichtingscampagnes voor deze doelgroep.

Sinds 2001 staat het onderwerp verkeersveiligheid ook op de agenda van de Europese Unie (EU). In de jaren daarvoor richtte de EU zich voornamelijk op voertuigeisen en rijtijdenwetgeving. In 2001 stelt de Europese Commissie voor het eerst een kwantitatieve taakstelling op. In het Witboek werd in dat jaar de doelstelling vastgelegd om het aantal verkeersdoden in 2010 met 50% verminderd te hebben. De commissie constateerde dat de lidstaten zich terughoudend opstelden ten aanzien van maatregelen op het niveau van de Europese Unie en zag slechts mogelijkheden tot het uitwisselen van 'best practices'. Daarnaast werd onderzoek naar verkeersveiligheid gestimuleerd. In 2003 verschijnt het eerste EU-Actieprogramma met concrete maatregelen voor verkeersveiligheid.

#### *Voortschrijdende integratie*

Zowel de toekenning van subsidies als de organisatie van het kennisveld laat een voortschrijdende integratie zien van verkeersveiligheid in het bredere verkeers- en vervoersbeleid. In 1997 werd de Raad voor de Verkeersveiligheid opgeheven en werd de beleidsadviesering over verkeersveiligheid ondergebracht in de bredere Raad voor Verkeer en Waterstaat. In 1999 werd een nieuwe Raad voor de Transportveiligheid opgericht die, behalve naar ongevallen in het wegverkeer, ook onderzoek deed naar ongevallen op het spoor, in de lucht en in de binnenvaart. Vanaf 2005 breidde het onderzoeksterrein zich uit naar rampen en andere beleidsvelden dan verkeer en vervoer, zoals de bouw, industrie, gezondheidszorg, defensie en crisiscoördinatie en veranderde de naam in de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Ook het Overlegorgaan Verkeersveiligheid (OVV) werd geïntegreerd in het Overlegorgaan Personenvervoer, dat niet alleen over verkeersveiligheid, maar over personenvervoer in het algemeen adviseerde.

De integratie van kennisintermediairs in verkeers- en vervoersbeleid wordt iets later zichtbaar dan in het beleidsveld voor verkeersveiligheid. Sommige kennisintermediairs bleven zich richten op verkeersveiligheid als apart onderwerp. Twee integraal opererende kennisinstellingen waren het in 1987 opgerichte kennisplatform CROW (voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte) en het in 1997 opgerichte kennisplatform VERDI (dat speciaal voor de uitvoering van het VERDI-convenant was opgericht). Organisaties die zich in deze periode wél exclusief met verkeersveiligheid

bezigielden, waren het in 1996 opgerichte KEVER (Kennisinfrastructuur Verkeersveiligheid) en het in 1998 opgerichte Infopunt Duurzaam Veilig. Beide organisaties kwamen voort uit het *Decentralisatieakkoord*. KEVER vervulde de faciliterende rol van de rijksoverheid voor kennisverspreiding en was gericht op gemeenten en provincies voor het vergaren en verspreiden van (lokale) kennis over verkeersveiligheid. De organisatie was echter vrij onbekend en ontving weinig steun van decentrale overheden, zo blijkt uit evaluaties. Het Infopunt Duurzaam Veilig daarentegen fungeerde als vraagbaak voor professionals op verkeersveiligheidsgebied en was wel bekend bij decentrale overheden. Beide kennisintermediairs gaan echter al snel op in bredere kennisorganisaties. KEVER werd in 2000 opgeheven en het Infopunt Duurzaam Veilig ging in 2004 op in het bredere CROW. Het Kennisplatform VERDI werd in 2004 omgedoopt tot het KpVV (Kennisplatform Verkeer en Vervoer) en in 2009 samengevoegd met het CROW.

Vanaf midden jaren negentig komt er vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in toenemende mate kritiek op de aansluiting van de kennisinfrastructuur op het verkeersveiligheidsbeleid. Het beleid was voor een belangrijk deel gedecentraliseerd, terwijl de kennisinfrastructuur op nationaal niveau was georganiseerd. In het *MPV-4* (1996) werd deze versnippering in de kennisinfrastructuur zelfs genoemd als een belangrijk knelpunt in de verkeersonveiligheid. De onvrede leidt tot een herpositionering van de SWOV in het kennisveld en tot het opstellen van nieuwe spelregels voor de relatie tussen de SWOV en het ministerie vanaf 1999. De organisatie werd kleiner en nam als gevolg van restricties die vanuit de EU-regelgeving werden opgelegd geen commerciële opdrachten meer aan. Op verzoek van het ministerie richtte de SWOV zich na 1999 op fundamenteel, vernieuwend en strategisch onderzoek en op het overdragen van informatie naar professionals. Het ministerie houdt echter niet vast aan deze rol op afstand en vraagt de SWOV al vrij snel hierna om een doorrekening te maken van het *concept-Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP)*.

### 3. De relatie tussen kennisinstututen en beleidsorganisaties

Na de historische beschrijving van het kennis- en beleidsveld in het vorige hoofdstuk gaan we vervolgens in op de relatie tussen de kennisinstututen en de beleidsorganisaties die in de 20<sup>e</sup> (en een klein deel van de 21<sup>ste</sup>) eeuw het verkeersveiligheidsbeleid mede hebben bepaald en vormgegeven. In de loop van de tijd is er sprake van veranderingen in de kenniswereld en verschuift ook de wijze waarop kennis- en beleidsorganisaties met elkaar omgaan.

We beschrijven de verhouding tussen de organisaties aan de hand van vier 'dimensies': de rol van kennisproducenten en beleidsorganisaties op het gebied van verkeersveiligheid (organisaties), de formele en informele omgangsregels (spelregels), de beschikbaarheid van geld, mensen en kennis (hulpbronnen) en het debat dat in professionele kringen in het verkeersveiligheidsbeleid wordt gevoerd (debat).

#### 3.1. Organisaties

Bij verkeersveiligheid worden in het algemeen vijf groepen organisaties onderscheiden: overheden, kennisorganisaties, belangenorganisaties, marktpartijen en burgers.

##### *Overheden*

Voor het verkeersveiligheidsbeleid is de overheid – op alle niveaus – verantwoordelijk. Rijk, provincies, gemeenten en (enkele) waterschappen hebben naast hun rol als beleidsmaker ook een rol als wegbeheerder; zij dragen zorg voor de aanleg en het onderhoud van wegen. Overheden stellen op diverse niveaus kaders in het verkeersveiligheidsbeleid voor decentrale(re) overheidslagen.

De rol van de Europese Unie in verkeersveiligheidsbeleid is beperkt. De Commissie stelt slechts op een klein aantal gebieden kaders aan het beleid van haar lidstaten, zoals ten aanzien van voertuigeisen en rij- en rusttijden. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu stelt de landelijke beleidskaders op voor verkeers- en vervoersbeleid en voor verkeersveiligheid in het bijzonder, zoals de doelstelling van maximaal 500 doden in 2020. Provincies en stadsregio's zijn verantwoordelijk voor het provinciaal respectievelijk regionaal beleid. Zij vervullen tevens een regierol voor het gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid en voor de afstemming tussen gemeenten in hun provincie/stadsregio. Eén van de instrumenten voor het uitvoeren van deze regierol is de verdeling van de Brede Doeluitkering over de wegbeheerders in hun provincie. Stadsregio's zijn zelf geen wegbeheerder. Gemeenten stellen hun eigen gemeentelijk beleid op en kunnen lokale verkeersveiligheidsprojecten subsidiëren. Ditzelfde geldt voor de zes waterschappen in het westen van Nederland die wegen in beheer hebben.

Het ministerie draagt verder zorg voor de financiering van landelijke campagnes en voor de afgifte van rijbewijzen via het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie is onder meer verantwoordelijk voor de handhaving van verkeersregels en het innen van boetes. Het Landelijk Parket Team Verkeer geeft sturing aan de handhaving. De uitvoering van de handhaving vindt plaats door



verkeershandhavingsteams in de politieregio's en het KLPD (Korps Landelijke Politie Diensten), die allemaal onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken vallen.

#### *Kennisorganisaties*

Het ontwikkelen en verspreiden van kennis over verkeersveiligheid is in handen van verschillende organisaties. De Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu doet beleidsgericht onderzoek naar verkeersveiligheidsmaatregelen. De SWOV richt zich met name op wetenschappelijk onderzoek naar verkeersveiligheid op het terrein van menselijk gedrag, infrastructuur en ongevallenstatistieken en zorgt voor verspreiding van deze resultaten naar professionals in de verkeersveiligheidswereld. De Onderzoeksraad voor Veiligheid buigt zich incidenteel over verkeersongevallen en hun oorzaken. Ook universiteiten en TNO doen met enige regelmaat onderzoek naar verkeersveiligheid vanuit een psychologische, gedragsmatige, infrastructurele of voertuigtechnologische invalshoek.

Het vertalen van onderzoek naar de praktijk en het verspreiden van deze kennis is in handen van het CROW en het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV). Het CROW ontwikkelt, beheert en verspreidt samen met de lokale, provinciale en nationale overheid, belangengroepen en adviesbureaus praktische richtlijnen voor verkeersveiligheidsmaatregelen op wegen. Het KpVV (een zelfstandig onderdeel van het CROW) draagt zorg voor het verspreiden van onder meer verkeersveiligheidskennis naar decentrale overheden.

Naast bovengenoemde kennisorganisaties zijn er verschillende adviesbureaus werkzaam op het gebied van verkeersveiligheid. De meeste zijn niet exclusief gericht op verkeersveiligheid; hun focus ligt meer op verkeers- en vervoersbeleid in het algemeen.

#### *Belangenorganisaties*

De verschillende belangenorganisaties lijken zich, gezien hun naamgeving, duidelijk te specialiseren. De bekendste algemene belangenvereniging op het gebied van verkeersveiligheid in ons land is Veilig Verkeer Nederland (VVN). De regionale en lokale afdelingen van VVN organiseren voorlichtingscampagnes, educatie en overleg in samenwerking met overheden op alle niveaus. Ook de ANWB maakt zich regelmatig sterk voor verkeersveiligheid, met name in landelijke overlegorganen. De Vereniging Verkeersslachtoffers behartigt de belangen van verkeersslachtoffers (en hun familieleden) en is een platform voor lotgenotencontact. Naast het verbeteren van de verkeersveiligheid doet de VVS onderzoek naar verkeersonveiligheid. De jonge doelgroep wordt vertegenwoordigd door TeamAlert, die zich richt op belangenbehartiging namens en voorlichting aan jongeren. Incidenteel besteden de Fietsersbond, de ouderenbond ANBO en de vervoersbelangenorganisaties TLN en EVO vanuit hun specifieke belang aandacht aan verkeersveiligheid.

#### *Marktpartijen*

Bij het verkeersveiligheidsbeleid betrokken marktpartijen in Nederland zijn vooral rijkschoolhouders, vervoersbedrijven, fiets- en bromfietsfabrikanten en -verkopers, autoverkopers (verenigd in de BOVAG en de RAI) en verzekeraars (verenigd in het Verbond voor Verzekeraars). Op EU-niveau kunnen ook autofabrikanten en fabrikanten van verkeersveiligheids-

systemen, zoals navigatiesystemen, advanced cruisecontrol en alcoholsloten, als marktpartij worden beschouwd. Verder bestaan er diverse commerciële adviesbureaus die werkzaamheden op het terrein van verkeersveiligheid uitvoeren. Zij hebben een adviserende rol bij het opstellen van verkeersveiligheidsbeleid en bij het nemen van concrete verkeersveiligheidsmaatregelen.

#### *Burgers*

Ten slotte zijn ook burgers betrokken bij het verkeersveiligheidsbeleid. Via formele en informele inspraakkanalen kunnen zij invloed uitoefenen op het beleid. Op lokaal niveau zijn zij soms georganiseerd in wijk- of buurtcomités.

### 3.2. Regels

De tweede dimensie die een rol speelt bij de beschrijving van de verhouding tussen de kennis- en beleidswereld bestaat uit de interactieregels die de organisaties onderling hebben afgesproken. Deze 'spelregels' omvatten zowel de formele als de informele regels. We gaan hieronder in op de regels die relevant zijn voor de meest invloedrijke organisaties in het kennis-beleidsveld: de overheden en de kennisorganisaties.

#### *Overheden*

In de Planwet Verkeer en Vervoer staan expliciete regels beschreven over de omgang tussen de verschillende overheden op het verkeersveiligheids-terrein, zoals de verplichte opname van de zogenaamde 'essentiële onderdelen' uit het nationale verkeers- en vervoersplan in de provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen. Voor verkeersveiligheid betreft het met name teksten over verkeersveiligheidsdoelstellingen. Deze provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen (PVVP's en RVVP's) kunnen op hun beurt verplichtende eisen stellen aan gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid. Verder is in de Wegenwet geregeld dat elke wegbeheerder verantwoordelijk is voor het onderhoud van de eigen wegen. Dit impliceert dat het Rijk een provincie (en een provincie een gemeente) niet kan voorschrijven welke maatregelen genomen moeten worden op provinciale (respectievelijk gemeentelijke) wegen.

In de *Nota Mobiliteit* geldt als vuistregel voor de verhoudingen tussen de overheden: *decentraal wat kan, centraal wat moet*. Dit houdt in principe een vergaande decentralisatie in, hoewel er regelmatig discussie is over de vraag 'wat kan' en 'wat moet'. De *Nota Mobiliteit* voorziet in een kwantitatieve taakstelling voor verkeersveiligheid in 2020; indien de taakstelling niet wordt gehaald heeft dit echter noch op nationaal, noch op decentraal niveau enige gevolgen.

Naast de in de Planwet genoemde overleggen zijn er ten slotte nog enkele regels voor vaste overlegmomenten. In het Overlegorgaan Personenvervoer overleggen belangenorganisaties over het beleid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waarbij verkeersveiligheid één van de onderwerpen is. Op provinciaal/regionaal niveau verschillen de standaard overleg-structuren per provincie. Zo hebben sommige provincies een Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid waarin vooral over educatie en handhaving wordt gesproken en waarvan ook VVN, justitie, politie en gemeenten lid zijn. Andere provincies hebben een breder Verkeers- en Vervoersberaad, waar naast verkeersveiligheid ook andere onderwerpen de revue passeren.

Sommige provincies organiseren het overleg naar aanleiding van de verdeling van de BDU-subsidies in de regio's. De koepelorganisaties van provincies en stadsregio's organiseren overleggen over verkeersveiligheid voor hun achterban. Op gemeentelijk niveau bestaat in verschillende gemeenten een verkeerscommissie waarin politie, VVN en de Fietzersbond over verkeers(veiligheids)problemen van gedachten wisselen. Overheden zijn wettelijk verplicht burgers te betrekken bij de besluitvorming over verkeer. Zij zijn verplicht verkeersbesluiten te publiceren en ter inzage te leggen voor alle burgers, zodat deze in staat worden gesteld eventueel bezwaar en beroep aan te tekenen. Om bezwaarprocedures te voorkomen, kiezen de meeste overheden ervoor de burgers al in een vroeg stadium te informeren en/of bij het proces van besluitvorming te betrekken.

#### *Kennisorganisaties*

Anders dan bij de omgangsregels voor overheden, lijken regels voor interactie tussen kennisorganisaties te ontbreken of niet geformaliseerd te zijn. Zo zijn er weinig spelregels voor een afbakening tussen de verschillende instituten. Wel zijn er algemene spelregels over de subsidiëring van de instituten, zoals de regel dat partijen die grotendeels gefinancierd worden uit subsidie (zoals de SWOV en KpVV) geen marktactiviteiten mogen ontplooiën. De subsidieregels geven ook de subsidieverstrekker (de rijksoverheid voor de SWOV en TNO en de decentrale overheden voor KpVV) inspraak in de onderzoeksonderwerpen. De facto hebben de bovenstaande formele en informele regels geresulteerd in een min of meer spontane taakverdeling en specialisatie tussen de verschillende kennisorganisaties.

### **3.3. Middelen, menskracht en kennis**

Om de verhoudingen tussen de organisaties goed te kunnen beschrijven, besteden we ook aandacht aan de middelen die ter beschikking staan van de diverse organisaties, zoals financiële middelen, menskracht, kennis en expertise. Op deze derde dimensie, ofwel de 'hulpbronnen', gaan we hier dieper in aan de hand van drie groepen organisaties: de overheden en de kennis- en belangenorganisaties.

#### *Overheden*

Elke overheidslaag kan eigen middelen aanwenden om verkeersveiligheidsbeleid te realiseren, en in de praktijk gebeurt dat ook. De hoogte van de daadwerkelijke uitgaven zijn echter onduidelijk. Vanuit de rijksmiddelen vloeien via de Brede Doeluitkering gelden voor verkeer en vervoer naar de provincies en stadsregio's, die deze subsidie onder hun gemeenten kunnen verdelen. De subsidie kan (gedeeltelijk) worden uitgegeven aan verkeersveiligheid, maar dit is geen verplichting. Verder subsidieert het ministerie diverse verkeersveiligheidsorganisaties zoals VVN, TeamAlert en de Fietzersbond en kennisinstanties zoals de SWOV. KpVV wordt betaald uit de Brede Doeluitkering. De Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het CROW wordt volledig gefinancierd uit extern gefinancierde projecten en boekverkoop. De ANWB ontvangt eveneens geen subsidie, maar ontvangt inkomsten uit contributies en commerciële en semicommerciële activiteiten, zoals het plaatsen en onderhouden van wegbewijzing.

Behalve over financiële middelen kunnen organisaties over andere hulpbronnen beschikken, zoals menskracht, kennis en expertise. Hoeveel mensen zich binnen overheidsorganisaties bezig houden met verkeersveiligheid, is moeilijk exact aan te geven. Op het niveau van Rijk en provincie zijn een aantal functies uitsluitend gericht op verkeersveiligheid; daarnaast zijn er veel functies waarbij verkeersveiligheid slechts een onderdeel van het takenpakket is. Exacte aantallen zijn niet beschikbaar. Wel is duidelijk dat de meeste in verkeersveiligheid gespecialiseerde functies bij de overheid te vinden zijn: ongeveer 60 fte (fulltime-equivalent) inclusief het uitvoerend orgaan Rijkswaterstaat. Op provinciaal niveau is het aantal specialistische functies iets lager terwijl het aantal binnen gemeenten en waterschappen te verwaarlozen is. Verkeersveiligheid wordt in geen enkel organisatieschema van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu of van provincies, stadsregio's of gemeenten genoemd; dit geeft aan dat verkeersveiligheid geen aparte afdeling is.

#### *Kennisorganisaties*

Ook de omvang van de diverse kennisorganisaties loopt sterk uiteen. De SWOV heeft ongeveer zestig personen in dienst die zich exclusief richten op verkeersveiligheid. Bij de kennisorganisaties TNO, KpVV, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het CROW en diverse universiteiten houdt slechts een klein gedeelte van de medewerkers zich bezig met verkeersveiligheid. (Sommigen houden zich slechts voor een gedeelte van hun functie met dit thema bezig.) Verkeersveiligheid is niet opgenomen in het organisatieschema van KpVV en CROW. Ook bij TNO ontbreekt verkeersveiligheid in het organisatieschema, maar de organisatie heeft wel een aparte onderafdeling Transportveiligheid. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft een aparte afdeling Wegverkeer, die zich richt op wegongevallen.

#### *Belangenorganisaties*

De omvang van belangenorganisaties wisselt sterk. Met 4.000 fte is de ANWB veruit de grootste Nederlandse belangenorganisatie; de meerderheid van de functies bij de ANWB richt zich echter niet op verkeersveiligheid. Net zoals bij de overheid is verkeersveiligheid niet vermeld in het organisatieschema. De veel kleinere VVN heeft, naast een groot aantal vrijwilligers (4.500), 70 beroepskrachten in dienst. Ook de Fietsersbond combineert een groep vaste medewerkers (30) met een aanzienlijke groep vrijwilligers (1.500). Net als de ANWB richt de Fietsersbond zich niet uitsluitend op verkeersveiligheid. TeamAlert heeft team van 16 beroepskrachten en 80 educatie- en promotiemedewerkers. Zij richt zich wel uitsluitend op verkeersveiligheid. Voor zover is na te gaan, bestaat de Vereniging Verkeersslachtoffers volledig uit vrijwilligers.

Het is lastig in cijfers uit te drukken over hoeveel en/of welke expertise alle bovengenoemde organisaties (overheden en kennis- en belangenorganisaties) beschikken. In het algemeen geldt dat het aantal medewerkers dat zich binnen een organisatie exclusief (of voor een groot gedeelte van hun tijd) bezighoudt met verkeersveiligheid, direct samenhangt met de mate van expertise die in de organisatie aanwezig is. Zo zal binnen de rijksoverheid meer expertise op het gebied van verkeersveiligheid aanwezig zijn dan in een kleine gemeente en zal de SWOV over meer verkeersveiligheidsexpertise beschikken dan KpVV. Niet alleen de omvang van de expertise is daarbij belangrijk, maar ook het soort expertise dat de organisatie in huis heeft.

### 3.4. Debat

De vierde en laatste dimensie beschrijft het debat dat gangbaar is onder de organisaties die actief zijn in het verkeersveiligheidsbeleid. Deze debatten bestaan uit opinies en verhalen die tot uitdrukking komen in probleem-definities, oplossingen en normen en waarden die door de diverse hoofdrolspelers worden aangedragen.

Binnen de verkeersveiligheid kunnen drie belangrijke soorten van debat worden onderscheiden; daarvan gaan er twee vooral in op de inhoud van het beleid en refereert de derde met name aan de discussie over de verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende overheidslagen, de markt en het maatschappelijk middenveld. In de drie soorten van debat die we onderscheiden, ligt de nadruk op de volgende onderwerpen:

1. strategische interventies zoals infrastructurele maatregelen, gedrags- en voertuigmaatregelen en hun kosten en effecten;
2. de afbakening tussen verkeersveiligheid en andere beleidsonderwerpen, bijvoorbeeld doorstroming en milieu, en het al dan niet integraal benaderen van het onderwerp verkeersveiligheid;
3. de organisatie van het beleid, zoals de regierol van provincies.

Deze thema's komen ook terug in het recente *Strategisch Plan Verkeersveiligheid* (2008) en de *Nota Mobiliteit* (2005). De drie belangrijkste pijlers in het Strategisch Plan zijn Duurzaam Veilig, integraliteit en de samenwerking tussen overheden onderling en tussen overheid en het maatschappelijk middenveld en de markt. De *Nota Mobiliteit* noemt 'integrale aanpak' als de belangrijkste strategie. Met name door de Planwet is het debat binnen de verschillende overheidslagen eenvormig: de provincies en stadsregio's nemen in hun PVVP's en RVVP's de hoofdlijnen van de *Nota Mobiliteit* en het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid* over.

#### 1. Strategische interventies

In het eerste debat, over strategische interventies, bestaat er overeenstemming (consensus) tussen de kennis- en de wereld van beleid over het relatieve belang van de onderwerpen. Van oudsher is er een brede consensus om het begrip verkeersveiligheid te gebruiken voor de veiligheid van het wegverkeer en over het doel van het beleid: het verminderen van het aantal doden en gewonden. Het systeemdenken vormt de basis van de verkeersveiligheidsmaatregelen in beleidsplannen en is gericht op het veiliger maken van het verkeerssysteem als geheel (weg, voertuig, mens). De moraliserende visie, die tot uiting komt in termen als 'verkeersshuffters', 'eigen schuld', 'eigen verantwoordelijkheid' en 'veelplegers', duikt echter met grote regelmaat op, in beleidsdebatten meer dan in kennisdebatten. De consensus over het relatieve belang van onderwerpen bestaat niet alleen binnen de diverse overheidslagen, zo blijkt uit het overnemen van het debat uit de *Nota Mobiliteit* in PVVP's en RVVP's. Het lijkt ook aanwezig te zijn tussen overheid en kennisorganisaties. De consensus blijkt uit het feit dat het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid* uit 2008 (over de periode 2008-2020) Duurzaam Veilig expliciet benoemt als één van de drie pijlers van beleid.

In tegenstelling tot de bovengenoemde consensus bestaat er geen overeenstemming over belangrijke details, vooral over implementatie en ruimte voor maatwerk. Elke organisatie heeft haar eigen preferente debat en strategie. Overheden vinden infrastructurele maatregelen vaak duur en

passen de maatregelen graag aan de eigen situatie aan. Belangenverenigingen zijn over het algemeen vooral gericht op 'mensgerichte' maatregelen, zoals voorlichting en educatie. Veel burgers hebben een hekel aan snelheidsbeperkende maatregelen, zoals drempels en de geluids-overlast van ribbelmarkering. Kennisinstituten bestuderen al deze maatregelen en analyseren daarnaast vaak ook de kosten en effecten. Hoewel op nationaal en provinciaal/regionaal niveau belangstelling bestaat voor deze aanpak, hebben overheden bedenkingen bij de validiteit van de effectschattingen, met name voor lokale toepassingen.

### *2. De afbakening tussen verkeersveiligheid en andere beleidsonderwerpen*

Het tweede debat, over de afbakening tussen verkeersveiligheid en andere beleidsonderwerpen, zoals doorstroming en milieu, speelt zich voornamelijk af in de beleidswereld. Dit debat reikt echter verder dan alleen de verkeersveiligheidsorganisaties, maar speelt zich juist ook af in andere arena's, daar waar gesproken wordt over bereikbaarheid, milieu, ruimtelijke ordening en stedenbouw. Dit heeft ertoe geleid dat in het debat en het beleid van overheden verkeersveiligheid steeds vaker geïntegreerd wordt in het onderwerp verkeer en vervoer. Het is nog niet duidelijk of dit juist voor- of nadelig is voor de verkeersveiligheid. In tegenstelling tot overheden zijn kennisinstituten en belangenverenigingen sterk gespecialiseerd in verkeersveiligheid, of beschouwen zij verkeersveiligheid als een apart thema binnen hun activiteiten.

### *3. De organisatie van het beleid*

Het derde debat concentreert zich op de organisatie van het beleid en welke organisaties het beleid vormgeven en uitvoeren. De recente verschuiving in de aansturing van het verkeersveiligheidsproces van nationaal naar provinciaal niveau zet aan tot een debat over de exacte interpretatie van de regierol van de provincies. Een aantal discussiepunten dient zich aan, zoals de mate waarin provincies een eigen provinciaal verkeersveiligheidsbeleid mogen ontwerpen, of zich moeten houden aan de nationale prioriteiten. Verder debatteren provincies en gemeenten over de mogelijkheid en wenselijkheid van een sturende of juist faciliterende rol van provincies ten opzichte van gemeenten. Deel van de discussie is de vraag hoe organisaties te betrekken in het beleidsproces om het draagvlak te vergroten en de ongemakken van verkeersveiligheidsmaatregelen te minimaliseren zonder het effect teniet te doen.

## 4. Analyse en conclusies

Na de historische analyse van het kennis en –beleidsveld in *Hoofdstuk 2* en een beschrijving van de relatie tussen kennis- en beleidsorganisaties in *Hoofdstuk 3*, besluiten we deze publicatie met een analyse van de historische ontwikkelingen zoals deze zich in het verkeersveiligheidsveld hebben voorgedaan. We besluiten met drie mogelijke belemmeringen voor kennisgebruik in het verkeersveiligheidsbeleid.

### 4.1. Historische ontwikkelingen in de relatie kennis en beleid

#### 4.1.1. *Organisaties*

Drie interessante ontwikkelingen vallen op in de historische analyse van de bij verkeersveiligheidsbeleid betrokken organisaties. Deze ontwikkelingen hebben achtereenvolgens betrekking op het *aantal* organisaties, het *type* organisaties en de *diversiteit* van de kennisinstituten tegen de achtergrond van de relatie tussen de werelden van wetenschap en beleid.

##### *Aantal organisaties*

Het aantal organisaties dat vanaf 1900 bij verkeersveiligheid betrokken is, verloopt redelijk lineair. Dit aantal neemt in de loop van de gehele 20<sup>ste</sup> eeuw geleidelijk toe. Deze toename stopt direct na de eeuwwisseling, wanneer enkele belangenverenigingen en kennisorganisaties in elkaar opgaan.

##### *Type organisaties*

In de loop van de geschiedenis spelen steeds weer andere organisaties een dominante rol in het verkeersveiligheidsbeleid. Dit is ook duidelijk zichtbaar in de vier perioden die in deze studie worden onderscheiden. Overheden, maar ook de organisaties uit het maatschappelijk middenveld en uit de kenniswereld, kunnen die prominente rol innemen.

In de eerste periode (1900-1945) was het maatschappelijk middenveld (met name de ANWB) verantwoordelijk voor de ontwikkeling van verkeersveiligheidskennis en -beleid. De tweede periode (1945-1975), met name tussen 1965 en 1975, kenmerkte zich door een primaat van de wetenschap en een uitgebreid gebruik van verkeersveiligheidskennis in beleid. Kennisinstituten, zoals de SWOV en de Raad voor de Verkeersveiligheid, hadden in deze periode een grote invloed op de totstandkoming van het beleid. In de derde periode (1975-1995) bepaalde vooral het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de verkeersveiligheidsagenda; in deze periode werd een groot aantal beleidsdocumenten geschreven. In de vierde periode (1995-2010) zijn de decentrale overheden de meest dominante organisaties in het beleidsveld voor de verkeersveiligheid geweest, met toenemende verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

##### *Diversiteit van de kennisinstituten*

Ook de grote diversiteit aan kennisinstituten in deze periode is opvallend. Wetenschappelijk onderbouwde beleidsadviezen aan de overheid werden uitgebracht door de Raad voor Verkeersveiligheid. Deze kennisorganisatie bevond zich op de grens van wetenschap en beleid: wetenschappers adviseerden intensief de beleidsorganisatie en het beleid vroeg uitdrukkelijk om deze wetenschappelijke advisering. De SWOV is een organisatie die

gericht is op toepasbare wetenschappelijke kennis over verkeersveiligheid. Het overwegend multidisciplinaire onderzoek wordt uitgevoerd door een team van gedragswetenschappers, technici en methodologen/statistici. De bruikbaarheid van de door de SWOV geproduceerde kennis wordt regelmatig in de praktijk getoetst. Met een focus op toegepaste kennis, multidisciplinariteit en een toets op bruikbaarheid is de SWOV tot op zekere hoogte een ander soort instituut dan bijvoorbeeld een universiteit. Door hun academische context en de hoge mate van specialisatie in specifieke onderdelen van het verkeersveiligheidsonderzoek, hebben de Nederlandse universiteiten (zoals de universiteiten van Groningen, Delft, Leiden, Vrije Universiteit Amsterdam, Twente en Eindhoven) duidelijke kenmerken van fundamenteel wetenschappelijke organisaties.

Uit de analyse van de relaties tussen de kennisorganisaties kan worden geconcludeerd dat de samenwerking tussen kennisorganisaties, zoals ANWB, SWOV, TNO en de Raad voor de Verkeersveiligheid, frequente contacten tussen hen veronderstelt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de overeenkomsten die zij sluiten en de gezamenlijke organisatie van congressen. Verder wijst de frequente betrokkenheid van deze organisaties in het beleidsproces op hechte contacten tussen kennisorganisaties en beleidsmakers. Sterker nog, er lijkt een breed gebruik van kennis in beleidsdocumenten te zijn, zoals ook blijkt uit de diverse beleidsplannen waarin duidelijk aan kennis gerefereerd wordt. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- het gebruik van een SWOV-rapport in de eerste *Nota Verkeersveiligheid* (1967);
- het gebruik van de door de SWOV geïntroduceerde definitie van verkeersveiligheid als multicausaal in het verkeersveiligheidsbeleidsplan (1975 en 1983);
- het gebruik van de door de SWOV' ontworpen kwantitatieve basis voor verkeersveiligheidsmaatregelen in het *Beleidsplan voor de verkeersveiligheid* (1983);
- de oproep van de Raad voor de Verkeersveiligheid om de kosten-effectiviteit van verkeersveiligheid mee te nemen in de beleidsafweging, gebruikt in het *Beleidsplan voor de verkeersveiligheid* (1985);
- het gebruik van kwantitatieve doelstellingen, aanbevolen door de Raad voor de Verkeersveiligheid, in het *Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid* (1987);
- het gebruik van het concept Duurzaam Veilig (ontwikkeld door de SWOV en anderen) in het *Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid* (1991);
- het gebruik van kosten-effectiviteitsgegevens berekend door de SWOV, van de *Door met Duurzaam Veilig*-visie en het overnemen van de verkeersveiligheidsdoelstelling voor 2020 in de *Nota Mobiliteit* (2006) en het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid* (2008).

Verder refereren bovengenoemde beleidsplannen incidenteel aan rapporten van TNO, private adviesbureaus zoals McKinsey, Traffic Test en Berenschot, en aan internationale organisaties zoals de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD).

#### 4.1.2. Regels

Als we bekijken hoe de verschillende organisaties met elkaar op formele en informele wijze omgaan (eerder ook wel aangeduid als de 'spelregels'),



vallen twee typen regels duidelijk in het oog. Ten eerste valt op op welke wijze belangenverenigingen en decentrale overheden in het nationale beleid deelnemen. In de jaren vijftig en zestig, de begindagen van de beleidsontwikkeling, was dit mogelijk via de Vaste Commissie Wegverkeer. In de jaren zeventig en tachtig gebeurde dit via de Permanente Contactgroep Verkeersveiligheid (PCGV), in de jaren negentig via het Overlegorgaan Verkeersveiligheid (OVV) en recent, vanaf 2005, via het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV). Sinds de publicatie van het eerste *Nationaal Plan Verkeersveiligheid* in 1983 betrok de rijksoverheid de belangengroepen in deze overlegorganen. Vanaf de ontwikkeling van het concept NVVP in 2001 is de betrokkenheid van belangengroeperingen nog verder geïntensiveerd en worden ook het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld bij de beleidsvorming betrokken.

Ook valt de wijze op waarop de verschillende organisaties omgaan met de financiën, zoals ten aanzien van het rijksbudget voor verkeersveiligheid. Vanaf midden jaren tachtig kwamen daar specifieke subsidies voor decentrale overheden bij, eerst incidenteel en gekoppeld aan projecten als de Actie -25%, later op een meer structurele basis als onderdeel van de Gebundelde Doeluitkering. Vanaf 2005 veranderden de financiële regels drastisch. In dat jaar werden de aan specifieke doelen toegewezen budgetten afgeschaft en ontvingen provincies en stadsregio's voortaan de op verkeer en vervoer gerichte Brede Doeluitkering (BDU); daarnaast werden verkeersveiligheidsbudgetten geïntegreerd in verkeers- en vervoersbudgetten.

#### 4.1.3. *Middelen, menskracht en kennis*

Twee ontwikkelingen ten aanzien van de beschikbaarheid van geld, menskracht en kennis (hulpbronnen) zijn het vermelden waard: de *hoeveelheid* hulpmiddelen en de *verschuiving* van hulpmiddelen tussen de organisaties.

De hoeveelheid hulpmiddelen in het beleidsveld verkeersveiligheid is sinds de jaren zestig sterk toegenomen. Het promotieonderzoek van Charlotte Bax, dat aan deze publicatie ten grondslag ligt, beperkte zich tot de middelen op de rijksbegrotingen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (zie de afbeeldingen in *Hoofdstuk 2*). De aanname is gerechtvaardigd dat deze middelen niet alleen een afspiegeling zijn van de hoeveelheid geld die aan verkeersveiligheid wordt besteed, maar dat dit tevens een goede indicatie is van de hoeveelheid energie, menskracht en beleidsinspanningen op dit terrein. Een studie naar internationale publicaties over verkeersveiligheid in toonaangevende tijdschriften laat een ononderbroken toename van de kennisproductie over verkeersveiligheid zien. Het aantal publicaties neemt toe van ongeveer vijftig publicaties over de totale periode van 1900 tot 1945, tot ongeveer 1.500 publicaties in het jaar 2009.

Een tweede ontwikkeling is zichtbaar in een duidelijke verschuiving in de verdeling van deze hulpmiddelen. Via het *Startprogramma Duurzaam Veilig* en later via de BDU krijgen de decentrale overheden, die vanaf de jaren tachtig, maar vooral na 1995, meer bevoegdheden genieten, de beschikking over een groter budget voor verkeersveiligheid. Een verandering in menskracht op decentraal niveau ligt voor de hand, maar is niet onderzocht.

Met de komst van kennisintermediairs als KEVER, het Infopunt DV en KpVV kregen decentrale overheden de beschikking over decentrale en praktische vertalingen van centraal ontwikkelde kennis.

#### 4.1.4. *Debat*

In de loop van de tijd laat het verkeersveiligheidsdebat een aantal verschuivingen zien. Deze veranderingen zijn zowel gericht op de inhoud van het debat als op de beleidsontwikkeling en -implementatie.

Wat de beleidsinhoud betreft, waren discussies niet langer gericht op de oorzaak van het ongeval, maar op het hele 'systeem'. Vóór de Tweede Wereldoorlog werden verkeersongevallen vooral gezien als eigen schuld en het gevolg van onachtzaamheid en onvoorzichtigheid. De oorzaak werd vooral gezocht in het menselijk falen, in het bijzonder van mensen die met een bovengemiddeld aantal ongevallen te maken krijgen. Vanaf 1950 maakt deze benadering plaats voor de één-oorzaakgerichte opvatting en vanaf 1970 domineert de multicausale, systeemgerichte opvatting, waarbij zowel mens, voertuig en weg een rol krijgen toebedeeld. Het hoogtepunt van dit 'systeemdenken' is de ontwikkeling van de visie Duurzaam Veilig. De 'eigen schuld'-theorie en de bijbehorende 'brokkenmakertheorie' is echter nooit helemaal weggeweest.

Gedurende de vorige eeuw veranderde ook het debat dat vooral gericht was op beleidsontwikkeling en -implementatie. In de eerste helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw heeft het maatschappelijk middenveld, met name vertegenwoordigd door de ANWB, verkeersveiligheid op de agenda gezet. Tot midden jaren zestig bestond er nauwelijks een verkeersveiligheidsbeleid. Daarna nam het Ministerie van Verkeer en Waterstaat namens de rijksoverheid het voortouw in de beleidsontwikkeling. Het ministerie maakte daarbij gebruik van verkeersveiligheidsconcepten die waren ontwikkeld door onder andere de SWOV en de Raad voor de Verkeersveiligheid. Decentrale overheden, andere ministeries, het maatschappelijk middenveld en de markt werden bij de beleidsvorming betrokken, maar niet bij de implementatie. Vanaf halverwege de jaren tachtig werd de uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid één van de taken van provincies en gemeenten. Dit is uiteengezet in het Decentralisatieakkoord in 1994, de Planwet Verkeer en Vervoer in 1998 en de Brede Doeluitkering in 2005. Deze wet- en regelgeving voorzagen decentrale overheden in bevoegdheden en budgetten voor een decentraal verkeersveiligheidsbeleid. Ook nam de betrokkenheid van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld vanaf eind jaren negentig toe. Deze aanpak manifesteert zich in de *Nota Mobiliteit*, het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid* en de daaruit volgende Actieprogramma's. Markt en belangengroeperingen worden bij de ontwikkeling van verkeersveiligheidsbeleid betrokken in vaak langdurige voortrajecten; in de plannen wordt de uitvoering van een gedeelte van het beleid toegeschreven aan bedrijven en verenigingen.

#### 4.2. **Historische ontwikkelingen onder de loep**

Opvallende observaties over de relatie tussen de kennis- en beleidswereld zijn eerder kort aangestipt en komen uitvoerig aan bod in het proefschrift van Charlotte Bax. Hierin komen ook de theoretische begrippen uitgebreid aan

bod. In deze paragraaf gaan we nader in op de relaties tussen de kennis- en beleidsorganisaties die actief zijn in het verkeersveiligheidsbeleid.

#### 4.2.1. 1900-1945

In de periode 1900-1945 konden weinig activiteiten, noch in de verkeersveiligheidswetenschap, noch in het beleid worden onderscheiden. Bij gebrek aan bronnen die het tegendeel bewijzen, lijken wetenschap en beleid gescheiden te opereren.

#### 4.2.2. 1945-1975

De periode 1945-1975 wordt gekenmerkt door een toenemende onderzoeksactiviteit in de wetenschap op het terrein van verkeersveiligheid. De regering vraagt om kennis die als basis kan dienen bij het opstellen van beleidsplannen, maar het zijn de kennisorganisaties zelf die de daadwerkelijke onderzoeksonderwerpen lijken te bepalen. Beleids- en kennisorganisaties lijken echter dezelfde ideeën te hebben over de keuze van onderwerpen en maatregelen. Een aanwijzing hiervoor is bijvoorbeeld dat de wetenschappelijke ideeën van de SWOV worden overgenomen door het beleid in de eerste *Beleidsnota Verkeersveiligheid*. De wetenschap vervult hier de rol van objectieve kennisleverancier en het beleid vervult op haar beurt de rol van kennisafnemer.

#### 4.2.3. 1975-1995

De toename van wetenschappelijk onderzoek naar verkeersveiligheid zet zich voort in de periode 1975-1985. Door verkeersveiligheid te definiëren als multicausaal en op te roepen tot kwantitatieve taakstellingen, en tevens door de introductie van kosteneffectiviteit en de ontwikkeling van de Duurzaam Veilig-visie, bepalen zowel de SWOV als de Onderzoeksraad voor Veiligheid hun eigen onderzoeksagenda.

Deze ideeën werden gemakkelijk geaccepteerd in de nationale beleidsplannen van achtereenvolgens 1975, 1983, 1985, 1987 en 1991. Het kennisveld groeide en zowel universiteiten als adviesbureaus raakten meer en meer betrokken bij onderzoek naar verkeersveiligheid. Dit resulteerde in de gezamenlijke visie Duurzaam Veilig. De wetenschap heeft in deze periode het primaat om zelf onderzoeksonderwerpen te bepalen en er is sprake van een samenvallen (convergentie) van beleid en wetenschap door de gemakkelijke incorporatie van onderzoeksresultaten in beleidsplannen.

Tegelijkertijd probeert de rijksoverheid grip te krijgen op de coördinatie van de kennisproductie. Met het *Beleidsplan voor de verkeersveiligheid* van 1975 werd de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de kennisproductie daarom overgedragen van de SWOV naar het Directoraat-Generaal Verkeersveiligheid DVV. Vanaf de jaren negentig had het ministerie de beschikking over zijn eigen kennisafdeling, de Adviesdienst Verkeer en Vervoer AVV. Het onderzoek werd echter uitgevoerd door externe kennisorganisaties. Deze inspanningen van de kant van de nationale overheid om leiding te geven en kennistaken naar overheidsorganen over te dragen, wijzen op het primaat van de politiek over de wetenschap. De nationale overheid heeft de onderzoekscoördinatie. Niet alle kennisactiviteiten worden echter ondergebracht bij de rijksoverheid, maar zij

worden ook uitgevoerd door universiteiten en adviesbureaus. De overheid controleert alle toegepaste kennistaken, zoals onderzoek dat specifiek gericht is op beleidsprocessen en specialistische kennis die niet ontwikkeld wordt door marktpartijen. Kennistaken die uitgevoerd konden worden door onafhankelijke onderzoeksorganisaties, bleven in deze periode extern uitgevoerd worden.

#### 4.2.4. 1995-2010

De opkomst van kennisintermediairs in de periode 1995-2010 is een opvallend fenomeen. Dit loopt parallel aan de ontwikkeling van decentralisatie van beleidsverantwoordelijkheden naar decentrale overheden. De kennisorganisaties, zoals CROW, KEVER, het kennisplatform VERDI, Infopunt Duurzaam Veilig en KpVV, richtten zich vooral op het communiceren en vertalen van kennis naar beleidsmakers (disseminatie). Hun voornaamste doelstelling is niet primair om beleidsmakers bij de diverse stadia van het onderzoeksproces, of andersom, te betrekken, maar om bruikbare kennis te identificeren en te vertalen naar het beleid.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat was niet tevreden met de kennis-beleidsinfrastructuur en was van mening dat het decentrale beleid niet langer paste bij de nationale kennisinfrastructuur. Omdat verkeersveiligheid in toenemende mate geïntegreerd raakte in het verkeers- en vervoersbeleid, leek er nauwelijks een apart beleid voor verkeersveiligheidskennis te bestaan. Ook het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid* benadrukte de verbreding van het verkeersveiligheidsbeleid naar andere beleidsterreinen. De overheid gaf hiermee blijk van behoefte aan sturing aan het verkeersveiligheidsonderzoek.

#### 4.3. **Langetermijnontwikkelingen in overheidssturing**

In dit onderzoek worden drie ontwikkelingen in overheidssturing beschreven die zich in de afgelopen vijftien jaar in meerdere beleidsvelden hebben voorgedaan. Diverse wetenschappelijk onderzoeken hebben laten zien dat op verschillende beleidsterreinen de rol van de overheid als enige stuurman achterhaald is. Steeds meer vinden beleidsveranderingen plaats doordat meerdere partijen uit het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld samenwerken met de overheid. Ook wordt beleid in toenemende mate op meer niveaus in de samenleving ontwikkeld en uitgevoerd. Ten slotte zijn beleidsterreinen steeds meer met elkaar verweven. De vraag nu is of deze trends ook in het verkeersveiligheidsbeleid te zien zijn.

Het historisch overzicht laat zien dat bij het ontwikkelen van nieuw verkeersveiligheidsbeleid vanaf het begin niet alleen de overheid, maar ook de markt en het maatschappelijk middenveld betrokken is. Verschillende belangengroeperingen, zoals de ANWB en VVN, maar ook de auto- en fietsfabrikanten en -verkopers, zijn in de eerste helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw aanwezig geweest in het verkeersveiligheidsveld. Sinds de jaren zeventig is het aantal en de diversiteit van de organisaties toegenomen.

Ook zien we in het verkeersveiligheidsbeleid een verschuiving van beleidsvorming op het nationale niveau naar beleidsvorming op meerdere, internationale en subnationale overheidsniveaus. Deze trend in de verkeersveiligheid is vanaf het midden van de jaren tachtig zichtbaar in de

toenemende rol van de decentrale overheden; ook de grotere betrokkenheid van de EU sinds 2001 is hier een uiting van. Tot die tijd werd verkeersveiligheidsbeleid voornamelijk opgesteld door de rijksoverheid en hadden decentrale overheden vooral een uitvoerende rol. Halverwege de jaren tachtig veranderde dit geleidelijk. De afgelopen twintig jaar zijn decentrale overheden in toenemende mate verantwoordelijk geworden voor regionaal en lokaal verkeersveiligheidsbeleid.

Van meer recente datum is de groeiende interactie tussen een beleidsveld en aangrenzende beleidsvelden. Deze trend wordt geïllustreerd door de recente integratie van verkeersveiligheid in andere beleidsvelden, zoals het verkeers- en vervoersbeleid, en ontwikkelt zich nog steeds. Hoewel verkeersveiligheid in de jaren vijftig verspreid was over verschillende departementen, is het tussen de jaren zestig en negentig als een apart beleidsveld beschouwd. In 2001 werd verkeersveiligheid echter in het verkeers- en vervoersbeleid geïntegreerd in het NVVP, en deze ontwikkeling heeft zich sindsdien voortgezet. Zelfs het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid* benadrukte het belang van integraliteit, hoewel dit plan uitsluitend gaat over verkeersveiligheid.

#### *Trends in de kenniswereld*

Bovengenoemde drie trends lijken duidelijk aanwezig te zijn in de beleidswereld, maar er zijn aanwijzingen dat dat in de kenniswereld niet het geval is. Dit heeft onder meer te maken met de onderverdeling van kennisorganisaties, die in het algemeen worden ingedeeld in organisaties die zich uitsluitend richten op verkeersveiligheid en organisaties met een bredere oriëntatie. Ook kunnen we kennisorganisaties indelen in adviesbureaus en non-profitorganisaties. Van de hierboven kort omschreven trend naar meer partijen bij beleidsvorming en uitvoering kan hier vanzelfsprekend geen sprake zijn omdat kennisinstellingen als één type organisatie worden beschouwd.

De trend naar verkeersveiligheidsbeleid op meerdere overheidsniveaus lijkt in de kenniswereld van verkeersveiligheid ook nauwelijks voor te komen. In vergelijking met de beleidswereld zijn kennisinstellingen in sterkere mate georganiseerd en georiënteerd op nationaal niveau. Hoewel deze trend enigszins aan het veranderen is, zijn op dit moment vooral disseminatie-activiteiten, en niet onderzoeksactiviteiten, expliciet gericht op het lokale en regionale niveau.

Ook de trend naar interactie tussen verschillende beleidssectoren komt nauwelijks voor in de verkeersveiligheid. Dit is terug te voeren op het feit dat de kenniswereld, veel meer dan de beleidswereld, gefocust is op verkeersveiligheid als een aparte sector. Zowel de websites als publicaties van kennisinstellingen onthullen slechts een beperkte interesse voor de integratie van verkeersveiligheid in het verkeers- en vervoersbeleid. Dit resulteert in weinig specifieke kennisproductie voor decentrale overheden en sectoren buiten het verkeersveiligheidsveld.

#### **4.4. Kansen en belemmeringen voor kennisgebruik**

De verschillen tussen de kennis- en beleidswereld ten aanzien van de drie bovengenoemde trends in overheidssturing kunnen worden gekarakteriseerd als drie mogelijke belemmeringen voor kennisgebruik. Deze belemmeringen bieden tegelijkertijd echter ook nieuwe kansen voor

kennisinstututen en beleidsorganisaties om betere aansluitingen tussen kennis en beleid vorm te geven.

Uit het historisch overzicht en uit de beschrijving van de verhoudingen binnen de kennis- en beleidswereld blijkt dat kennis en beleid over verkeersveiligheid in het algemeen goed op elkaar aansluiten. Kennis wordt vaak op verschillende manieren in beleid ingezet. Beleidsmakers lijken meestal in staat om hun kenniswensen over te brengen aan wetenschappers en kennisinstututen.

Er doen zich echter regelmatig situaties voor waarin nieuwe kennis niet gebruikt wordt in het beleid en de kenniswensen door de betrokken kennisinstututen niet worden ingewilligd. In dit onderzoek hebben we met name gekeken naar langetermijnontwikkelingen in overheidssturing en naar de relatie tussen kennis en beleid. Vanuit deze invalshoek springen drie mogelijke belemmeringen voor het gebruik van kennis in het verkeersveiligheidsbeleid in het oog die kansen bieden voor een nog beter aansluiting tussen de kennis- en beleidswereld.

De eerste mogelijke belemmering hangt samen met de trend naar beleidsontwikkeling en uitvoering door meerdere partijen in de beleidswereld en de afwezigheid van deze trend in de kenniswereld, zoals in de vorige paragraaf werd geconstateerd. Beleid en uitvoering van verkeersveiligheid zijn sinds een aantal jaren gedecentraliseerd, maar dat is minder het geval bij de organisatie van kennisproductie. De decentralisatie van beleid en uitvoering komt naar voren in de *Nota Mobiliteit* en het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid*. Decentralisatie blijkt tevens uit de financiering van verkeersveiligheid, waarbij een groot deel van de gelden via de Brede Doeluitkering bij de decentrale overheden terecht komt. Deze decentralisatie voorzagt echter niet in het opzetten van decentrale kennisinstututen. Dit wordt duidelijk uit het feit dat kennisinstututen gericht op verkeersveiligheid als 'landelijke' organisaties functioneren.

Kennis is niet slechts op nationaal niveau georganiseerd, inhoudelijk heeft het ook een nationale focus. Dat geldt bijvoorbeeld voor kosten en effecten van verkeersveiligheidsmaatregelen, waarvan vaak alleen nationale cijfers beschikbaar zijn en aandacht voor de lokale variatie ontbreekt. Het decentrale niveau heeft echter een grote behoefte aan decentrale kennis omdat nationale cijfers niet altijd goed vertaald kunnen worden in provinciale cijfers en nog minder gemakkelijk in gemeentelijke cijfers. De laatste jaren zien we een toenemende interesse vanuit kennisinstututen in het ontwikkelen van kennis voor het decentrale niveau. Deze ontwikkeling biedt kansen voor kennisinstututen om maatwerk te leveren voor decentrale overheden met concrete kennis die aansluit bij het regionale en lokale niveau.

De tweede mogelijke reden waarom kennis onvoldoende in beleid wordt gebruikt, heeft te maken met de trend in de beleidswereld, waarbij er sprake is van een groeiende interactie tussen een beleidsveld en aangrenzende beleidsvelden en het relatieve gebrek daaraan in de kenniswereld. Diverse ontwikkelingen laten zien dat de beleidswereld verkeersveiligheid steeds vaker ziet als een integraal onderdeel van het verkeers- en vervoersbeleid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het opnemen van verkeersveiligheid in de *Nota Mobiliteit*, uit het belang dat het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid* hecht aan het begrip integraliteit en uit de integratie van de gelden voor Duurzaam Veilig in de Brede Doeluitkering. Het onderzoeks- en kennisveld is nog grotendeels sectoraal georganiseerd en georiënteerd, zoals blijkt uit hun

websites en publicaties. Hier liggen voor kennisinstututen kansen om in de toekomst kennis te ontwikkelen over hoe om te gaan met verschillende doelen en belangen. Dat kunnen doelen zijn zoals reistijd, rijcomfort, milieu, draagvlak, landschappelijk beleid, en dergelijke. Kennis zou geïntegreerd kunnen worden in methoden voor integratie en weging, zoals multicriteria-analyses of verkeersveiligheidseffectrapportages, analoog aan de milieueffectrapportages.

De derde mogelijke reden voor de niet altijd optimale aansluiting tussen kennis en beleid wordt gevormd door de grote verschillen die er bestaan tussen de wereld van beleidsmakers en die van wetenschappers, zowel in de taal, de belangen als in het beloningssysteem. Deze verschillen worden vooral zichtbaar in het verkeersveiligheidsdebat. Terwijl in de kenniswereld het debat een overwegend technisch karakter heeft, gaat het in de beleidswereld om een meer politiek gericht debat. Zo spreekt de kenniswereld vooral in termen van 'evidence-based', zoals Duurzaam Veilig. Daarnaast spreekt de beleidswereld over 'verkeersshuffters' (recidiverende verkeersovertreders) en heeft deze ook regelmatig aandacht voor 'schuld en straf' van verkeersovertreders. Bij de kennisinstututen bestaat interesse in kosten-baten- en kosten-effectiviteitsanalyses, terwijl beleidsmakers hierover regelmatig hun bedenkingen uiten. Hun twijfel richt zich zowel op de toepasbaarheid van effectanalyses als de weerzin van beleidsmakers tegen de monetarisering van mensenlevens en de wens een eigen, politieke, afweging te maken in plaats van zich te moeten laten leiden door 'evidence-based' berekeningen.

Om het gebruik van wetenschappelijke kennis in verkeersveiligheidsbeleid te vergroten, kan het nuttig zijn om een goed begrip te krijgen van elkaars rationaliteiten. Door rekening te houden met verschillen in denktrant en belangen, kan beter ingeschat worden welke wetenschappelijke kennis daadwerkelijk tot beleid zal leiden en op welke manier kennis het meest effectief gepresenteerd kan worden om gebruikt te worden in de beleidswereld.





## Bijlage

## Gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
ANBO	Geen afkorting, voorheen: Algemene Nederlandse Bond van Ouderen
ANWB	Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
BDU	Brede Doeluitkering
BOVAG	Bond van Autohandelaren en Garagehouders
CCVV	Centrale Commissie voor de Verkeersveiligheid
CROW	Kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte
DVV	Directie Verkeersveiligheid
DVS	Dienst Verkeer en Scheepvaart
EU	Europese Unie
EVO	Geen afkorting, voorheen: Eigen Vervoerders Organisatie
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu, voorheen VenW
ISVV	Interdepartementale Stuurgroep Verkeersveiligheid
KEVER	Kennisinfrastructuur Verkeersveiligheid
KNAC	Koninklijke Nederlandse Automobiel Club
KpVV	Kennisplatform Verkeer en Vervoer
MPV	Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
OPV	Overlegorgaan Personenvervoer
OVV	Overlegorgaan Verkeersveiligheid
OWW	Overlegorganen Verkeer en Waterstaat
PCGV	Permanente Contactgroep Verkeersveiligheid
PVVP	Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan
RAI	RAI Vereniging, geen afkorting, voorheen: Rijwiel en Automobiel Industrie
ROV	Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid
RVV	Raad voor de Verkeersveiligheid
RVVP	Regionaal Verkeers- en Vervoersplan
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
TLN	Transport en Logistiek Nederland
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TU	Technische Universiteit
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat, nu IenM
VERDI	Convenant Verkeer en Vervoer, Regionaal, Decentraal en Integraal
VSC	Verkeerskundig Studiecentrum
VVN	Veilig Verkeer Nederland