

STIMULERINGSPLAN "ACTIE -25%"

Een voorstel voor een evaluatie-onderzoek

R-87-29

Ir. F.C.M. Wegman

Leidschendam, 1987

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

## INLEIDING

Het Meerjarenplan Verkeersveiligheid 1987-1991 "Meer kilometers minder ongelukken" onderscheidt twee hoofdlijnen van beleid:

- het zoeken van nieuwe wegen om de aandacht van burgers en overheden te vragen voor bestrijding van de verkeersonveiligheid;
- een beperkt aantal kansrijke aanvalspunten.

Het doel van het beleid is verwoord in de taakstelling: 25% minder slachtoffers in het jaar 2000. Dit lange-termijndoel is vertaald naar 1990: 200 doden en 1500 ziekenhuispatiënten minder dan in 1985 (in 1985: 1438 doden en 14520 ziekenhuispatiënten).

Als kansrijke aanvalspunten worden beschouwd: beperken gebruik van alcohol in het verkeer, aangepaste rijsnelheden op 50 km- en 80 km-wegen, bevorderen van het gebruik van autogordels en bromfiets- en motorhelmen, aanpak van gevaarlijke situaties, beperken van het "extra gevaar" dat ouderen en jongeren in het verkeer lopen.

De eerste hoofdlijn is ingevuld via een aantal voorwaardenscheppende activiteiten: mogelijkheden bieden voor provincies, gemeenten en bedrijven om de onveiligheid met effectieve plannen te lijf te gaan. Bovendien wil men de maatschappelijke aandacht voor de verkeersveiligheidsproblematiek vergroten.

Tenslotte wordt verondersteld dat voorlichting als katalysator kan dienen om veiliger verkeersgedrag te bewerkstelligen en zo minder ongevallen en slachtoffers te bereiken.

Centraal in deze hoofdlijn staat het plan de gemeenten daadwerkelijk aan te moedigen om een (nog) actievere rol te gaan spelen in de bestrijding van de verkeersonveiligheid.

In het Meerjarenplan Verkeersveiligheid is dit plan beschreven onder "Premies en prijzen". De naam is inmiddels "Stimuleringsplan: ACTIE -25%".

## STIMULERINGSPLAN "ACTIE -25%"

Via "ACTIE -25%" spreekt de Minister gemeenten aan vanuit de idee dat een Minister in Den Haag niet de ontelbare beslissingen van miljoenen mensen aan een touwtje heeft en dat nog geen 15% van alle slachtoffers op Rijkswegen valt: een grote verantwoordelijkheid ligt bij gemeenten en bovendien zouden gemeenten mogelijkheden hebben effectief verkeersveiligheidsbeleid te voeren.

"ACTIE -25% is opgezet om gemeenten aan te moedigen meer aan de bestrijding van de verkeersonveiligheid te doen door het maken van lokale actieplannen die tot doel hebben "minder verkeersslachtoffers".

"ACTIE -25%" moet bijdragen aan het doen bereiken van de nationale taakstelling: -25% in 2000.

"ACTIE -25%" bevat drie onderdelen:

### 1. Startgeld

Iedere Nederlandse gemeente kan zich aanmelden. Aanmelding geschiedt in de vorm van een Gemeenteraadsbesluit.

Als een gemeente zich aanmeldt ontvangt deze gemeente f 1,-- per inwoner met een minimum van f 10.000,-- en een maximum van f 100.000,--. Dit "startgeld" is vrij besteedbaar.

Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners kunnen zich niet zelfstandig aanmelden maar dienen zich te verenigen.

Iedere deelnemende gemeente (of groep van gemeenten) krijgt een taakstelling of wellicht beter geformuleerd: legt zichzelf het doen bereiken van een taakstelling op: elk jaar 5% daling van het aantal verkeersslachtoffers op het gemeentelijk grondgebied ten opzichte van het peilgemiddelde  $(1984 + 1985 + 1986)/3$ . Het aantal slachtoffers in 1987 moet 5%, in 1988 10% en in 1989 15% lager zijn dan het peilgemiddelde.

### 2. Resultaatpremie

Als de taakstellende dalingspercentages zijn bereikt ontvangt de gemeente f 5.000,-- per bespaard slachtoffer. Ook dit bedrag kan de gemeente vrij besteden. Een gemeente kan vanaf het jaar van deelneming elk jaar een resultaatpremie ontvangen.

### 3. Aanmoedigingsprijs

Elke gemeente is vrij in de aanpak en uitvoering van activiteiten. Prijzen kunnen worden toegekend aan gemeenten, instellingen, bedrijven of particulieren die een opvallende prestatie hebben geleverd op het gebied van de verkeersveiligheid. Een prijs wordt door de Minister toegekend op voordracht van een onafhankelijke jury.

Het ligt in de bedoeling de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid een centrale rol te laten spelen in de kennisoverdracht naar gemeenten toe: deze organen vormen de vraagbaak voor gemeenten. Regionale Organen zijn in vier provincies inmiddels geïnstalleerd (de vier noordelijke). In een aantal andere provincies worden eveneens voorbereidingen getroffen.

De verwachting wordt uitgesproken dat een planmatige aanpak van de verkeersonveiligheid de grootste kans van slagen heeft. De rijksoverheid neemt zich voor informatie en kennis hieromtrent, al-dan-niet via de Regionale Organen, naar gemeenten door te sluizen.

REALISATIE VAN "ACTIE -25%"

De beschrijving van "ACTIE -25%" suggereert dat het een plan is dat tot en met 1990 zal doorlopen. De slachtofferreductie van 15% in 1989 zal in 1990 tot een resultaatpremie moeten kunnen leiden.

Een slachtofferreductie over 1987 kan gezien het startmoment (8 juli 1987) slechts zeer ten dele het gevolg zijn van extra gemeentelijke inspanningen ten gevolge van "ACTIE -25%". Dit betekent dat alleen voor de slachtofferreducties over 1988 (10%) en over 1989 (15%) een relatie gelegd kan worden met "ACTIE -25%".

In het MPV wordt een tweejarig (1987 en 1988) experiment aangekondigd. Mede op basis van de resultaten van het experiment zal tot continuering (1989 en 1990) besloten worden.

De budgetten voor 1987 kunnen uitsluitend besteed worden aan startgelden, de budgetten in 1988 aan startgelden, aanmoedigingsprijzen en resultaatpremies en het bedrag in 1989 aan beide laatsten.

Wordt "ACTIE -25%" voortgezet dan moet ook in 1989 gestart kunnen worden. Dit heeft tot gevolg dat een korte-termijnevaluatie eind 1988 antwoord moet geven op de vraag of en hoe verder, terwijl de eindevaluatie in 1990 uitgevoerd kan worden als de resultaten tot en met 1989 beschikbaar zijn. De eindevaluatie zal antwoord moeten geven op de vraag of "ACTIE -25%" heeft bijgedragen aan het doen bereiken van de nationale taakstelling (in 1990: 200 doden en 1500 ziekenhuispatiënten minder dan in 1985).

## ONDERZOEKVRAGEN

1. Heeft "ACTIE -25%", ofwel hebben de extra (gemeentelijke) activiteiten in het kader van "ACTIE -25%, geleid tot minder verkeersslachtoffers?

Hier van afgeleid:

- Op welke wijze werd, voor "ACTIE -25%", in gemeenten aandacht besteed aan de aanpak van de verkeersonveiligheid ("0-meting")?.
- Welke extra (gemeentelijke) activiteiten zijn als gevolg van "ACTIE -25%" in gemeenten ontwikkeld?
- Hoe is de ongevallenontwikkeling in gemeenten die wel, respectievelijk niet meedoen aan "ACTIE -25%?
- Is aannemelijk of aantoonbaar dat de extra gemeentelijke activiteiten ten gevolge van "ACTIE -25%" geleid hebben tot veranderingen in "ongevallenrelevant gedrag" en zo tot een reductie van slachtoffers?

Het onderzoek is te kenmerken als: effectiviteitsevaluatie (summatief).

2. Op welke wijze heeft de huidige opzet van "ACTIE -25%" geleid tot extra (gemeentelijke) activiteiten en is te verwachten dat wijzigingen in opzet en uitvoering leiden tot meer, respectievelijk betere participatie van gemeenten?

Hiervan afgeleid:

- Welke gemeenten doen mee, waarom doen gemeenten mee, zijn er elementen in de huidige opzet die meedoen belemmeren?
- Welke gemeenten doen niet mee, waarom doen ze niet mee, hebben deze gemeenten gemeenschappelijk kenmerken, zijn er elementen in de huidige opzet debet aan het niet meedoen en leiden wijzigingen hierin (vermoedelijk) tot wel meedoen?

Dit onderzoek heeft een formatief karakter.

Gezien het feit dat de realisering van het MPV tegelijkertijd tot een groot aantal activiteiten leidt, zal het moeilijk zijn aan te tonen dat uitsluitend "ACTIE -25%" slachtofferreducties heeft bewerkstelligd. Hierbij speelt de onderzoek-complicerende factor mee dat de controlegroep relatief klein is en vermoedelijk niet a-select. Als deze veronderstelling

juist blijkt dan moet geprobeerd worden aannemelijk te maken dat wél "ACTIE -25%"- activiteiten en niet alternatieve verklaringen de oorzaak van gevonden effecten zijn. Dit betekent dat binnen een aantal gemeenten factoren, welke van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van de verkeersonveiligheid, nauwkeurig gevolgd moeten worden.

## GLOBALE ONDERZOEKOPZET

Op twee momenten hebben onderzoekresultaten een bijdrage te spelen in de besluitvorming over het verkeersveiligheidsbeleid:

- eind 1988: dan moet de beslissing genomen worden of het tweejarig experiment geslaagd kan worden genoemd, dan wel niet of in aangepaste vorm moet worden voortgezet. Dit noemen we de korte-termijnevaluatie.
- leiden de resultaten van de korte-termijnevaluatie niet tot het beëindigen van "ACTIE -25%", dan is er ook een lange-termijnevaluatie. Deze evaluatie vindt plaats in 1990.

Het karakter van de korte-termijnevaluatie is formatief, van de lange-termijn evaluatie formatief en summatief.

De resultaten van het summatieve deel van de lange-termijnevaluatie moeten uitgedrukt kunnen worden in termen van: "ACTIE -25%" heeft geleid tot X % slachtofferreductie; produktevaluatie.

De korte-termijnevaluatie is uitsluitend procesgericht: hoe werkt het middel "ACTIE -25%"; doen gemeenten mee, hoe doen gemeenten mee, hoe werken de verschillende onderdelen van "ACTIE -25%" uit, hoe vindt de kennis- en informatie-overdracht plaats, hoe heeft de ambtelijke en politieke besluitvorming plaatsgevonden over wel of niet meedoen, tot welke extra activiteiten leidt "ACTIE -25%" enz. De korte-termijnevaluatie is derhalve procesevaluatie.

Ook voor de lange-termijnevaluatie is deze procesevaluatie van belang teneinde een "causale" basis te kunnen vormen voor de resultaten uit de produktevaluatie.

In Figuur 1 is schematisch de - veronderstelde - werking van "ACTIE -25%" weergegeven.

In dit schema is "succes of falen van dit overheidsbeleid" gekoppeld aan de nationale taakstelling: -25% in 2000. Aan het doen bereiken van deze taak moet "ACTIE -25%" bijdragen. Bovendien wordt "ACTIE -25%" gekoppeld aan de "zes kansrijke aanvalspunten".

### Korte-termijnevaluatie

Het eerste onderdeel van de korte-termijnevaluatie zal een bekendheids-onderzoek zijn. "ACTIE -25%" zal onder de Nederlandse bevolking een aanzienlijke bekendheid moeten krijgen. De burgers moeten er iets van merken.



Van groter gewicht is de bekendheid onder hen die over "ACTIE -25%" beslissingen moeten nemen, moeten voorbereiden of (in de regel) beïnvloeden. Het betreft bekendheid onder lokale politici, onder beleidsvoorbereiders, onder lokale "pressure groups". De bekendheid moeten zodanig zijn dat in alle Nederlandse gemeenten de "ACTIE -25%" gekend wordt, alsmede bekend is hoe dit plan werkt.

In de korte-termijnevaluatie is het tevens interessant te weten hoe men bekend is geraakt met "ACTIE -25%".

Er wordt naar gestreefd dat het in alle Nederlandse gemeenten komt tot politieke besluitvorming over het wel of niet meedoen. Het tweede onderdeel van het onderzoek zal zich bezighouden met deze besluitvorming in gemeenten. De uitkomst van deze besluitvorming zal afgezet worden tegen het door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat minimaal gewenste aantal gemeenten dat mee zou moeten doen: alle 230 grote gemeenten en 50% van de kleinere gemeenten.

Het besluitvormingsonderzoek zal het proces van besluitvorming moeten beschrijven en de overwegingen en argumenten moeten geven waarom gemeenten besluiten wel of niet mee te doen. Hierbij is het vooral van belang te weten in hoeverre onderdelen van "ACTIE -25%" tot niet meedoen van gemeenten hebben doen besluiten en wijzigingen hierin (wellicht) tot andere beslissingen zullen leiden.

De beïnvloeding van beslissingen door kennis- en informatie-overdracht en de rol die de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid hebben gespeeld moeten hierbij belicht worden.

Differentiatie van gemeenten naar een aantal kenmerken ligt hier voor de hand. Deze kenmerken kunnen betrekking hebben op:

- de grootte van de gemeente
- regionale spreiding
- al dan niet werkend in een samenwerkingsverband
- aard en omvang van "nieuwe" activiteiten.

Het derde onderdeel van de korte-termijnevaluatie betreft het activiteitenonderzoek. Dit onderzoek is inventariserend en registrerend van aard. Vastgesteld moet worden of "ACTIE -25%" in gemeenten die wel meedoen aanleiding geeft tot "extra" activiteiten. Dit betekent dat achterhaald moet worden welke activiteiten in voorgaande jaren ondernomen zijn en geregistreerd moet worden of en hoe deze activiteiten worden voortgezet. Nader

gedefiniëerd zal moeten worden hoe activiteiten te beschrijven. Er zal ook een indruk verkregen moeten worden bij gemeenten die niet meedoen, welke activiteiten zijn en worden ondernomen.

De korte-termijnevaluatie, welke in een tussenrapportage wordt neergelegd, resulteert samengevat in antwoorden op de vraag of "ACTIE -25%" effect heeft gehad in de zin dat in Nederlandse gemeenten extra verkeersveiligheidsactiviteiten zijn ontwikkeld.

Bovendien zouden op basis van de tussenrapportage aanbevelingen kunnen worden gedaan over de vormgeving van "ACTIE -25%", zodanig dat meer gemeenten aangemoedigd worden mee te doen en gemeenten die wel meedoen optimaler gebruik kunnen maken van beschikbare kennis en ervaring de verkeersonveiligheid te bestrijden.

#### Lange-termijnevaluatie

Centraal in de lange-termijnevaluatie staat de vraag of "ACTIE -25%" (de "extra" gemeentelijke activiteiten) geleid heeft tot minder verkeersslachtoffers? Hierbij moet de ontwikkeling in gemeenten die wel meedoen afgezet worden tegen: -25% in 2000, de landelijke trend en de ontwikkeling in gemeenten die niet meedoen.

Het ligt het meest voor de hand dit onderzoek te doen met behulp van gegevens zoals door de politie verzameld en door de Dienst Verkeersongevallenregistratie verwerkt worden. Het "ACTIE -25%"-plan werkt met deze gegevens en de nationale taakstelling wordt ook aan de hand van deze gegevens gemeten.

Dit onderzoek wordt het ongevallenonderzoek genoemd. In dit ongevalsonderzoek moet worden nagegaan of, en zo ja in welke mate, niet-gemeentelijke ontwikkelingen (bijv. landelijk beleid) het doen bereiken van de taakstelling hebben beïnvloed. In het ongevalsonderzoek moet tevens worden nagegaan of "ACTIE -25%" effect heeft gehad op de zes kansrijke aanvalspunten van het MPV.

Het doen bereiken van "-5% slachtoffers" kan in principe op twee manieren bereikt worden. De eerste is dat daadwerkelijk 5% minder gewonden in het verkeer vallen. De tweede is dat de wel gebeurde ongevallen niet meer geregistreerd worden. In een registratie-onderzoek moet worden vastgesteld of ten gevolge van "ACTIE -25%" de registratiepraktijk gewijzigd is.

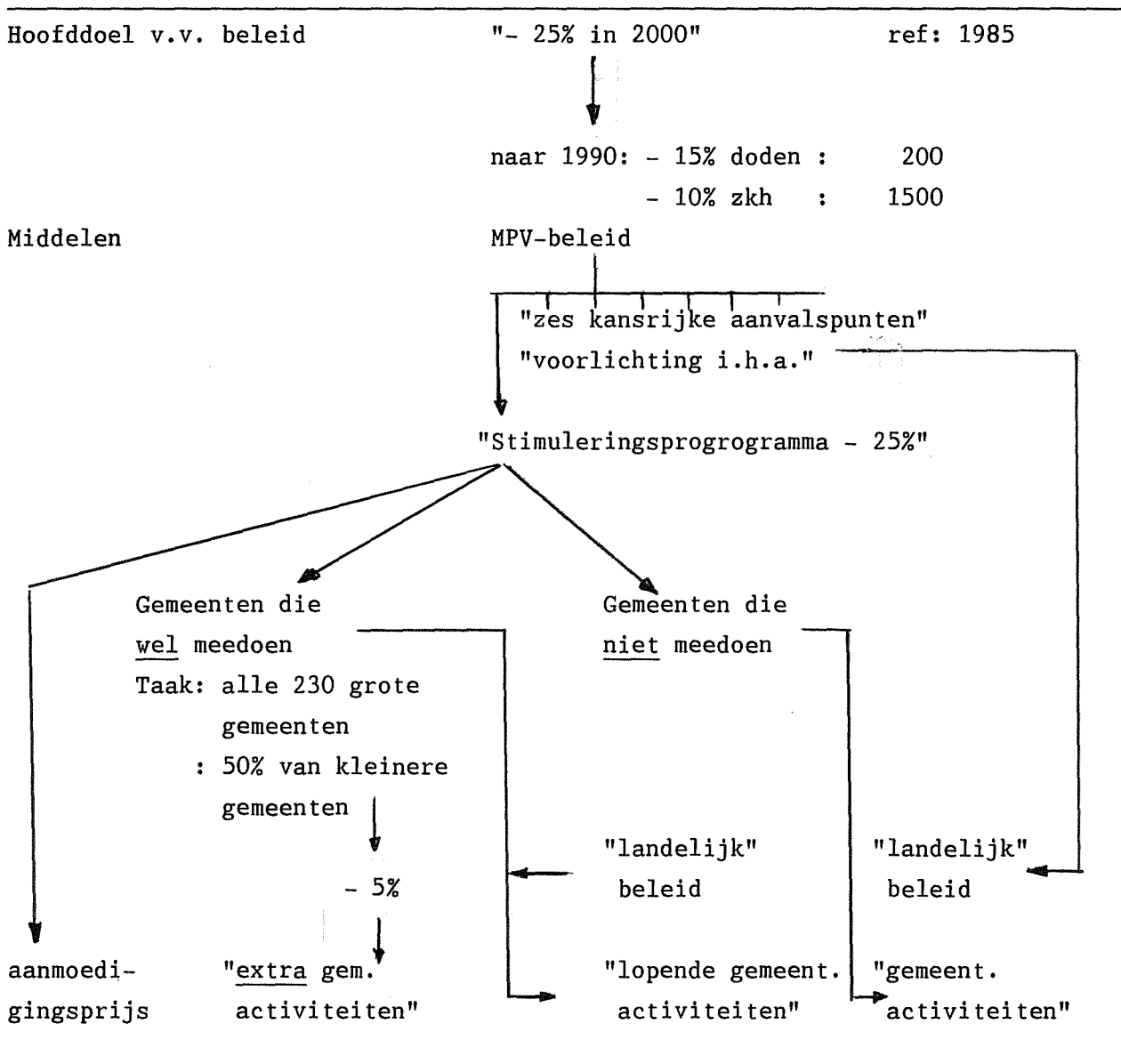
In een integratiestudie, ook wel eindrapportage te noemen, dienen de resultaten uit de verschillende onderzoeken met elkaar in verband gebracht te worden. Dit onderzoek kan dus eerst plaatsvinden als alle rapportages beschikbaar zijn.

## SAMENVATTING

Voorgesteld wordt het evaluatie-onderzoek "Stimuleringsplan ACTIE -25%" te laten bestaan uit de volgende onderdelen:

1. Bekendheidsonderzoek: Via enquêtes, gespreid over de totale duur van het plan, onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking, nagaan wat de bekendheid met het plan is. Rapportage vindt periodiek plaats. Kostenindicatie: f 25-50.000.
2. Besluitvormings- en activiteitenonderzoek (in de breedte): Via enquêtes onder Nederlandse gemeenten nagaan op welke wijze de besluitvorming in de gemeente rondom "ACTIE -25%" heeft plaatsgevonden, welke argumenten hierbij zijn gebruikt, welke factoren hierbij een rol hebben gespeeld, alsmede welke activiteiten men zegt te gaan ontwikkelen, welke samenwerkingsverbanden zijn ontstaan, welke organisatorische aanpassingen etc.. Het activiteitenonderzoek zou in 1988 en 1989 gehouden kunnen worden. Rapportage vindt plaats eind 1988 en eind 1989. Kostenindicatie: f 50-150.000.
3. Besluitvormings- en activiteitenonderzoek (in de diepte): Via feitelijke waarnemingen, documentraadpleging, interviews etc. de ontwikkelingen volgen in een beperkt aantal (zorgvuldig geselecteerde) gemeenten. Deze ontwikkelingen betreffen al die factoren welke van invloed zijn op de verkeersveiligheid in het bijzonder verband houdend met "ACTIE -25%". Tussenrapportage vindt eind 1988 plaats, de eindrapportage begin 1990. Kostenindicatie: f 250-500.000.
4. Ongevallenonderzoek: Aan de hand van verkeersongevallengegevens, of indien zulks onmogelijk blijkt aan de hand van waarnemingen van "ongevallenrelevant gedrag, "wordt nagegaan of "ACTIE -25%" heeft geleid tot minder verkeersslachtoffers. Kostenindicatie: < f 25.000.
5. Registratieonderzoek: Nagegaan wordt in hoeverre de registratie van verkeersongevallen in de beschouwde periode veranderd is. Daartoe zou de registratie door de politie vergeleken kunnen worden met vergelijkbare gegevens uit andere bronnen, dan wel onderzoek "in het veld" gedaan kunnen worden. Kostenindicatie: < f 25.000.

Voor beide laatste onderzoeken wordt in deze fase slechts een inhoudelijke opzet gevraagd, voorzien van consequenties in tijd en geld. Beide uitgewerkte opzetten moeten begin 1988 beschikbaar komen.



MIDDEL

- 1)  $A_{extra} : na > voor$                        $A_{na} = A_{voor}$
- 2) t.g.v. SP - 25%

DOEL

- $Eff_{wel} > "25%$                        $Eff_{niet} < "landelijke trend"$
- en/of
- $Eff_{wel} > "landelijke trend"$
- $Eff_{wel} > Eff_{niet}$
- $Eff_{extra} > 0$

Figuur 1. Schema werking "ACTIE -25%"