

## **Samenwerking bij besluitvorming over de aanleg van 60 km/uur-gebieden**

Drs. C.A. Bax (SWOV), dr. I.M.A.M. Pröpper (Partners+Pröpper) &  
drs. B.P.E.A. Litjens (Partners+Pröpper)

R-2003-6



## **Samenwerking bij besluitvorming over de aanleg van 60 km/uur-gebieden**

Onderzoeksopzet

**PARTNERS+PRÖPPER**  
*Bestuurskundig onderzoek en advies*

## Documentbeschrijving

Rapportnummer:	R-2003-6
Titel:	Samenwerking bij besluitvorming over de aanleg van 60 km/uur-gebieden
Ondertitel:	Onderzoeksopzet
Auteur(s):	Drs. C.A. Bax (SWOV), dr. I.M.A.M. Pröpper (Partners+Pröpper) & drs. B.P.E.A. Litjens (Partners+Pröpper)
Onderzoeksthema:	Besluitvorming en Bestuur
Themaleider:	Mr. P. Wesemann
Projectnummer SWOV:	38.210
Trefwoord(en):	Partnership, policy, decision process, safety, method, Netherlands.
Projectinhoud:	Dit rapport beschrijft de opzet voor een onderzoek naar het effect van de mate en de wijze van samenwerking op besluitvorming over verkeersveiligheid. Het onderzoek is er op gericht aanbevelingen te ontwikkelen om tot een zo ambitieus, effectief en efficiënt mogelijk verkeersveiligheidsbeleid te komen.
Aantal pagina's:	42 + 3
Prijs:	€ 11,25
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 2003

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV  
Postbus 1090  
2260 BB Leidschendam  
Telefoon 070-317 33 33  
Telefax 070-320 12 61

## Samenvatting

Dit rapport beschrijft een opzet voor een onderzoek naar de relatie tussen samenwerking van beleidsactoren tijdens de besluitvorming en de slagvaardigheid van het vastgestelde beleid. Het onderzoek richt zich daarbij op de besluitvorming over de aanleg van 60 km/uur-gebieden in gemeenten. Bekeken wordt hoe de samenwerking tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij de aanleg van deze gebieden, van invloed is op de effectiviteit, efficiëntie en het ambitieniveau van het uiteindelijk vastgestelde beleid.

Om inzicht te krijgen in deze relatie, wordt de wijze van samenwerking en de mate van samenwerking beschreven, evenals de resultaten van de samenwerking en eventuele conditionerende omstandigheden. Het onderzoek zal bestaan uit het bestuderen en vergelijken van tien casussen. Allereerst zal de samenwerking en slagvaardigheid bij gemeenten die de 60 km/uur-gebieden tijdens het Startprogramma Duurzaam Veilig hebben ingevoerd, worden geëvalueerd.

Daarna zullen aanbevelingen worden gedaan voor de aanleg van 60 km/uur-gebieden tijdens Duurzaam Veilig Tweede Fase.

## Summary

### **Cooperation in decision-making about the construction of 60 km/h areas; A research design**

This report describes a research design for a study of the relation between the cooperation of policy parties during the decision-making and the decisiveness of the policy determined. With this purpose, the study is aimed at the decision-making about the construction of 60 km/h areas in boroughs. Study will be made of how the cooperation between the various parties involved effects the effectiveness, efficiency, and ambition level of the eventually determined policy.

In order to gain insight into this relation, the manner and extent of cooperation are described, as well as the results of the cooperation and any conditioning circumstances. The project will consist of studying and comparing 10 cases.

First of all, an evaluation will be made of the cooperation and decisiveness of boroughs that have implemented 60 km/h areas during the Start-up Programme Sustainably Safe.

Consequently, recommendations will be made about the construction of 60 km/h areas during Second Phase Sustainably Safe.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	6
<b>1. Inleiding</b>	7
1.1. Aanleiding tot en korte beschrijving van het onderzoek	7
1.2. Vraagstelling van het onderzoek	8
1.3. Definitie van de centrale variabelen	10
1.4. Afbakening van het onderzoek	11
1.5. Leeswijzer	14
<b>2. Theoretische achtergronden: Samenwerking in beleidsnetwerken</b>	15
2.1. Beleidsnetwerken	15
2.2. Beleidsnetwerkbenaderingen: vragen en methoden	16
2.3. Beoordelingsperspectief van het onderzoek	19
<b>3. Begrippenkader</b>	22
3.1. Organisatie van de beleidssamenwerking	22
3.1.1. Actor-analyse	23
3.1.2. De wijze van samenwerking	25
3.1.3. De mate van samenwerking	28
3.2. De resultaten van de beleidssamenwerking	29
3.2.1. Beleidsbepaling, uitvoering en effecten	29
3.2.2. Slagvaardigheid van de samenwerking	29
3.3. Conditionerende omstandigheden	30
3.4. Hypothesen	30
<b>4. Operationalisering van de centrale variabelen</b>	32
4.1. Inleiding	32
4.2. Actor-analyse	32
4.3. Wijze en mate van samenwerking	33
4.4. Resultaten en slagvaardigheid van de samenwerking	34
4.5. Conditionerende omstandigheden	35
<b>5. Aard, methoden en analyse van het onderzoek</b>	36
5.1. Aard van het onderzoek	36
5.2. Dataverzameling en analyse	36
<b>Literatuur</b>	38
<b>Bijlage 1</b> Globale vorm van het besluitvormingsproces	43
<b>Bijlage 2</b> Benodigde documenten per regio	45

## Voorwoord

Binnen de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid is het onderzoek georganiseerd binnen acht thema's. Eén van deze thema's is het thema Besluitvorming en Bestuur. Hierin wordt onder andere onderzoek naar besluitvorming over verkeersveiligheid op landelijk en decentraal niveau uitgevoerd. De onderhavige onderzoeksopzet valt binnen dit thema. Het onderzoek in deze opzet is er, evenals de overige onderzoeken binnen het thema, op gericht aanbevelingen te ontwikkelen om tot een zo ambitieus, effectief en efficiënt mogelijk verkeersveiligheidsbeleid te komen. In dit onderzoek wordt bekeken hoe de mate en de wijze van samenwerking hieraan kan bijdragen.

De aanleiding voor het onderzoek ligt in het feit dat bij besluitvorming ten aanzien van wegbeheer een groot aantal instanties betrokken is en dat de onderlinge afstemming tussen deze instanties niet altijd goed verloopt.

Deze onderzoeksopzet is een co-productie: aan de rapportage is gezamenlijk gewerkt door bureau Partners+Pröpper en de SWOV. De grondslag voor het theoretische kader is geleverd door Partners+Pröpper, de gedetailleerde uitwerking van het kader en het formuleren en vastleggen van de concrete onderzoeksvraag is door de SWOV gebeurd. Deze vorm van samenwerking bleek erg productief en daarnaast ook nog eens heel plezierig te verlopen. Een goede reden om ook voor de uitvoering van het onderzoek een dergelijke samenwerking te overwegen.

Ten slotte is in verschillende stadia van het schrijven van het rapport commentaar geleverd door mensen binnen en buiten de SWOV. In dit verband willen wij de begeleidingsgroep van het thema Besluitvorming en Bestuur bedanken voor hun waardevolle bijdragen aan de concepten.



# 1. Inleiding

De belangrijkste beleidskaders ten aanzien van het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid zijn neergelegd in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001) en het Meerjarenplan Verkeersveiligheid (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996). Uitwerkingen hiervan zijn te vinden in een 'speerpuntenbeleid' dat zich richt op een zestal grote probleemaspecten ten aanzien van verkeersveiligheid, waaronder rijden onder invloed van alcohol, rijden met hoge snelheid, en dergelijke, en het in 1997 met een convenant bekrachtigde beleid 'Duurzaam Veilig' (VNG, IPO, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, UVW, 1997). Duurzaam Veilig richt zich op het realiseren van infrastructurele maatregelen waardoor het verkeers- en vervoerssysteem zelf veiliger wordt, en op gedragsbeïnvloedende maatregelen gericht op de weggebruiker.

Duurzaam Veilig is opgedeeld in twee fasen. In de eerste fase (1997-2002) wordt de uitvoering van een hoeveelheid maatregelen op het gebied van handhaving, infrastructuur en educatie nagestreefd die tussen betrokkenen zijn overeengekomen in het 'Startprogramma Duurzaam Veilig'. In de tweede fase (vanaf 2004) ligt de nadruk meer op een verdere uitwerking van het tot dan toe gerealiseerde beleid en op een 'integrale' uitvoering van maatregelen gericht op het behalen van een concrete doelstelling uit het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan: het verminderen van het aantal gewonden met 25% en het verminderen van het aantal doden met 30% in 2010 ten opzichte van 1998.

Bij de totstandkoming en uitvoering van het convenant zijn tal van publieke en private actoren betrokken. Dit onderzoek richt zich op de bijdrage van samenwerking tussen deze actoren aan de slagvaardigheid van het beleid voor de tweede fase Duurzaam Veilig.

## 1.1. Aanleiding tot en korte beschrijving van het onderzoek

Een belangrijk aspect van Duurzaam Veilig is het vormgeven van de infrastructuur volgens een coherente visie op het totale wegensysteem. Er wordt uitgegaan van één categorie-indeling voor alle wegen en van een uniforme vormgeving per wegcategorie. Op zowel rijksniveau als provinciaal en gemeentelijk niveau is een groot aantal instanties verantwoordelijk voor en betrokken bij het wegbeheer. Voor het realiseren van een duurzaam-veilige infrastructuur is dus een goede onderlinge afstemming (horizontaal en verticaal) nodig. Er is echter niet alleen afstemming nodig tussen de verschillende wegbeheerders, maar ook met omwonenden, hulpdiensten, politie, Openbaar Ministerie, bedrijven in de regio en met belangenorganisaties. In de praktijk blijkt deze afstemming niet altijd soepel te verlopen. De coördinatie tussen de verschillende wegbeheerders ontbreekt soms, waardoor wegen op de gemeente- of provinciegrens ineens van vorm of categorie veranderen. Soms blijkt na de aanleg of verandering van wegen dat er onvoldoende rekening is gehouden met gevolgen voor het openbaar vervoer of voor hulpdiensten. Uit de Cover-evaluatie (S.N., 2001) blijkt dat er regelmatig te weinig overleg met politie en het Openbaar Ministerie is over de handhaafbaarheid van de

inrichting van gebieden. Omwonenden hebben vaak bezwaren tegen de aanleg van 60 km/uur-gebieden, bijvoorbeeld op grond van geluidsoverlast, rijcomfort of toegankelijkheid.

Bovenstaande problemen bieden voldoende reden om in dit onderzoek te bekijken hoe de afstemming tussen deze partijen vorm krijgt, en op welke manier deze samenwerking invloed heeft op het eindresultaat van het beleidsproces. Hierbij zal bekeken worden hoe de samenwerking gestalte heeft gekregen tijdens het Startprogramma Duurzaam Veilig. Vanuit deze uitkomsten zullen aanbevelingen voor de Tweede Fase van Duurzaam Veilig worden gemaakt.

Concreet zal bekeken worden hoe in gemeenten 60 km/uur-gebieden worden ingevoerd. Deze maatregel is uitgekozen omdat zij zowel binnen het Startprogramma als in de Tweede Fase wordt uitgevoerd. Bij deze maatregel gaat het om de herinrichting van verkeersluwe gebieden buiten de bebouwde kom. Dat zijn bijvoorbeeld wegen waaraan woningen liggen of wegen die voornamelijk gebruikt worden door landbouwverkeer of voor recreatief gebruik. In totaal betreft het ongeveer 75% van de weglengte buiten de bebouwde kom. Hier komen vaak onacceptabele snelheidsverschillen tussen verkeersdeelnemers voor. Zowel in het Startprogramma als in de Tweede Fase is daarom afgesproken een gedeelte van deze wegen zo in te richten dat er nog maximaal 60 km/uur gereden kan en mag worden. In de eerste plaats gebeurt dat door de inrichting van de weg aan te passen. Daarnaast spelen ook een goede voorlichting en eventueel handhaving een rol.

Er zal onderzocht worden met wie, op welke wijze en in welke mate door de gemeenten wordt samengewerkt met andere beleidsactoren bij de aanleg van deze gebieden. Tevens wordt de invloed die deze samenwerking heeft op het beleidsresultaat onderzocht. In totaal wordt in tien gemeenten onderzoek gedaan.

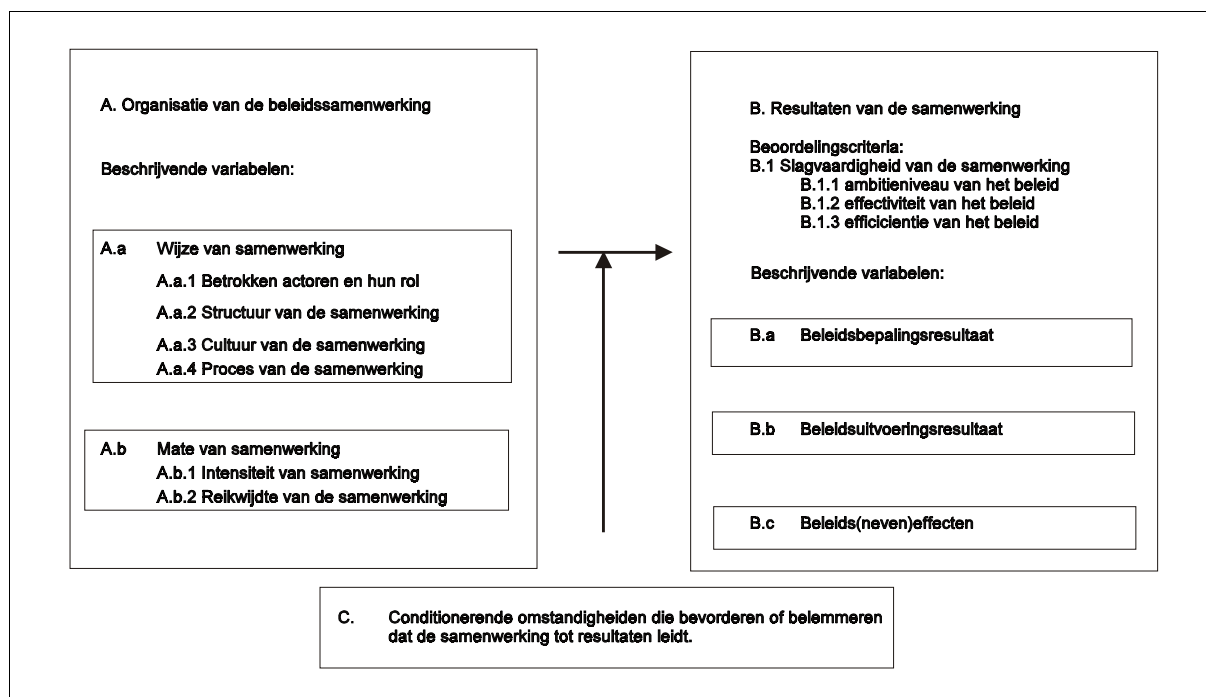
In 2002 wordt begonnen met een getrapte uitvoering van het onderzoek. Allereerst worden twee casussen geanalyseerd. Hierdoor kan goed bekeken worden of de methodiek en theorie voldoen of aanpassingen behoeven en welke problemen er precies spelen bij de aanleg van 60 km/uur-gebieden. Het eerste gedeelte van het onderzoek zal uitmonden in een tussenrapportage. Na eventuele aanpassing van methodiek en/of theorie zullen de overige acht casussen worden onderzocht.

## 1.2. Vraagstelling van het onderzoek

Voor het onderzoek hanteren we de volgende vraagstelling:

*In hoeverre draagt de organisatie van de samenwerking tussen betrokken actoren bij aan de slagvaardigheid van het beleid in de eerste fase Duurzaam Veilig en wat kan op grond hiervan in prescriptieve zin worden gezegd over de tweede fase Duurzaam Veilig?*

De belangrijkste variabelen en relaties daartussen zijn vervat in het conceptuele model in *Afbeelding 1*.



Afbeelding 1. *Conceptueel model.*

Met behulp van dit conceptuele model kan de centrale vraagstelling worden ontleed in de volgende elf deelvragen:

#### Theoretische deelvragen

1. Wat verstaan we onder de organisatie van de beleidsamenwerking, in het bijzonder de wijze en de mate van samenwerking?
2. Wat verstaan we onder de resultaten van de beleidssamenwerking, in het bijzonder het beleidsbepalingsresultaat, het beleidsuitvoeringsresultaat en de beleidseffecten?.
3. Wat verstaan we onder de conditionerende omstandigheden die bevorderen of belemmeren dat de beleidssamenwerking tot resultaten leidt?
4. Wat is de theoretisch te verwachten invloed van de organisatie van de beleidssamenwerking op de resultaten van deze samenwerking?
5. Wat is de theoretisch te verwachten invloed van conditionerende omstandigheden op de relatie tussen de organisatie van de beleidsamenwerking en de resultaten van deze samenwerking?

#### Praktijkgerichte deelvragen

1. Hoe ziet de feitelijke organisatie van de beleidssamenwerking er uit?
2. Wat zijn de feitelijke resultaten van de beleidssamenwerking?
3. Wat zijn de eventuele feitelijke conditionerende omstandigheden die bevorderen of belemmeren dat de beleidssamenwerking tot resultaten leidt?
4. In hoeverre heeft de organisatie van de beleidssamenwerking invloed op de resultaten van de beleidssamenwerking?

5. In hoeverre hebben conditionerende omstandigheden invloed op de relatie tussen de organisatie van de beleidssamenwerking en de resultaten daarvan?
6. Welke aanbevelingen kunnen op grond hiervan gegeven worden voor de tweede fase Duurzaam Veilig?

De variabele *B*, de resultaten van de samenwerking, heeft een beschrijvende en een beoordelende component. Beschrijving en beoordeling worden zoveel mogelijk van elkaar gescheiden.

### 1.3. Definitie van de centrale variabelen

#### *Organisatie van de beleidssamenwerking*

Bij beleid gaat het om het geheel aan infrastructurele maatregelen en maatregelen ter gedragsbeïnvloeding van de weggebruikers bij het aanleggen van 60 km/uur-gebieden.

Samenwerking is de bewuste afstemming van individuele doeleinden en handelingsplannen van de betrokkenen actoren gericht op het vergroten van de verkeersveiligheid. Bij samenwerking gaat het in deze definitie om het bundelen van krachten gericht op het bereiken van een gemeenschappelijk doel. In deze definitie kan samenwerking zowel tot stand komen op basis van een vrijwillige afstemming van doeleinden en handelingsplannen als onder dwang van bijvoorbeeld hogere organen of overheden. Het kan gaan om horizontale maar ook verticale samenwerking.

De wijze van samenwerking is het organisatieprincipe waarop de aanpak van de samenwerking is gebaseerd. Hiertoe worden organisatieprincipes geïntroduceerd die zich richten op de structuur, de cultuur en het proces van de samenwerking.

Bij een hoge mate van samenwerking zijn de handelingsplannen van verschillende organisaties volledig op elkaar afgestemd en gericht op een (gemeenschappelijk) doel: vergroten van verkeersveiligheid. Hulpbronnen worden volledig uitgewisseld. Bij een lage mate van samenwerking blijft de samenwerking beperkt tot aanpassing van enkele aspecten van de handelingsplannen van de organisatie of de uitwisseling van enkele hulpbronnen.

#### *Resultaten van de beleidssamenwerking*

Beleidsbepaling omvat het nemen van beslissingen over de inhoud van een beleid. Hiertoe behoort met name het kiezen en specificeren van de doeleinden en middelen, de tijdsvolgorde en de activiteiten. Tijdens de beleidsuitvoering worden de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden in de gekozen tijdsvolgorde toegepast.

Het beleidsuitvoeringsresultaat is het totaal van concrete beleidsprestaties of, met andere woorden, de mate waarin beleidsmiddelen feitelijk en op adequate wijze worden ingezet conform het vastgestelde beleid (op in dit geval het terrein van infrastructuur en gedragsbeïnvloeding).

Beleids effecten zijn de uiteindelijke positieve en negatieve effecten, of de impact van een beleid; datgene wat een overheidsbeleid feitelijk in de maatschappij aanricht: de gevolgen van het beleid.

De slagvaardigheid van de beleidssamenwerking is de beoordeling van de van de resultaten van de samenwerking op basis van de criteria 'ambitieniveau van het beleid' en de mate waarin het beleid 'effectief' en 'efficiënt' is.

Ambitieniveau van het beleid is het aspiratieniveau van de doelstelling (probleemaanpak, en tijd).

Effectiviteit van het beleid is de mate waarin de doelstellingen dankzij het beleid zijn gerealiseerd.

Efficiëntie van het beleid is de verhouding tussen de kosten en de beoogde doelen dan wel de effecten van het beleid. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen kosten die betrekking hebben op de inzet van het beleidsinstrumentarium (programmakosten) en kosten die gerelateerd zijn aan het afstemmen van het handelen van afzonderlijke organisaties (coördinatiekosten).

#### *Conditionerende omstandigheden*

Conditionerende omstandigheden binnen het beleidsnetwerk en in de omgeving daarvan kunnen het proces van samenwerking en de effecten daarvan positief of negatief beïnvloeden. Te denken valt aan wetgeving of regulering, economische en financiële situatie, en dergelijke.

### 1.4. Afbakening van het onderzoek

#### *Te onderzoeken maatregel*

Om te kunnen onderzoeken of de manier van samenwerken effect heeft op de uitkomst van het beleid, moet een concrete invalshoek worden gekozen, bijvoorbeeld in de vorm van een maatregel of een maatregelenpakket. Zo'n maatregel of maatregelenpakket zal aan een aantal eisen moeten voldoen om bruikbaar te zijn voor het onderzoek. Ten eerste moet de maatregel zowel in het Startprogramma als in de tweede fase van Duurzaam Veilig worden uitgevoerd, aangezien anders het doen van aanbevelingen onmogelijk of zinloos is. Ten tweede zullen voor dit onderzoek meerdere casussen bekeken worden. Dat betekent dat de maatregel op provinciaal, regionaal en/of op lokaal niveau moet worden uitgevoerd. Indien de uitvoering door de rijksoverheid zal plaatsvinden, zal de samenwerking per casus niet dermate verschillen dat een zinvolle vergelijking mogelijk is. Op de derde plaats moet de maatregel op decentraal niveau voldoende ruimte bieden om uiteenlopende resultaten en uiteenlopende samenwerkingsverbanden mogelijk te maken.

Indien deze zaken in beschouwing worden genomen, blijkt dat de maatregel 'aanleg van 60 km/uur-gebieden' eigenlijk als enige aan al deze voorwaarden voldoet. De aanleg van 60 km/uur-gebieden is één van de weinige maatregelen die zowel in het Startprogramma als tijdens de tweede fase zal worden uitgevoerd. De maatregel wordt op lokaal niveau uitgevoerd en voor de uitvoering is een grote mate van beleidsvrijheid

mogelijk, zowel qua organisatie als qua vast te stellen beleid. Om deze redenen is gekozen voor het gebruik van de maatregel 'aanleg van 60 km/uur-gebieden' als concretisering van het onderzoek. In *Bijlage 1* is een voorbeeld opgenomen van de globale vorm van het besluitvormingsproces.

#### *Tijd*

Het onderzoek richt zich op het geven van aanbevelingen voor de tweede fase van het Duurzaam-Veilig-beleid, waarbij de eerste fase dient als 'schatter' voor de tweede. Het voornaamste doel is aanwijzingen te krijgen over de wijze en de mate waarin de organisatie bevordert dat er in de tweede fase van Duurzaam Veilig zo ambitieus, effectief en efficiënt mogelijke maatregelen worden uitgevoerd.

Concreet wordt voor de aanleg van 60 km/uur-gebieden voor de periode van 2000 tot 2004 (Startprogramma en overgangsfase) een ex-post-evaluatie uitgevoerd. Vervolgens kan een ex-ante-evaluatie voor de periode vanaf 2004 (tweede fase Duurzaam Veilig) worden uitgevoerd, waarna voor deze periode aanbevelingen kunnen worden gedaan. Reden om slechts vanaf 2000 het onderzoek uit te voeren in plaats van bijvoorbeeld 1997, is het feit dat de vaststelling van het beleid (enigszins) recent zal moeten zijn. De ervaring leert dat mensen zich van besluitvormingsprocessen van meer dan anderhalf tot twee jaar geleden weinig meer herinneren. Bovendien is de kans groot, dat er na twee jaar door personeelwisselingen geen ambtenaren meer zijn die het proces van dichtbij hebben meegemaakt.

Bij het doen van aanbevelingen moet rekening gehouden worden met mogelijke veranderingen van conditionerende omstandigheden voor de periode vanaf 2004 ten opzichte van de periode tot 2004. Het gaat dan met name om de volgende drie omstandigheden:

- verandering in de subsidieregeling;
- gereedkomen van de Richtlijnen Ontwerp Niet-Autosnelwegen (RONA) door het CROW, het kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur;
- gereedkomen van een bestuurlijke (bindende) afspraak over de essentiële kenmerken van Duurzaam Veilig.

In hoeverre deze conditionerende omstandigheden daadwerkelijk veranderen en hoe groot de invloed hiervan op de aanleg van 60 km/uur-gebieden na 2004 zal zijn, zal de uitkomst moeten zijn van de ex-ante-evaluatie.

#### *Aantal en selectie van casussen*

Idealiter zou bij de selectie van casussen of onderzoeksobjecten getracht worden de casussen zo te kiezen dat de kans dat zij de hypothesen kunnen onderschrijven of verwerpen maximaal is. Dat betekent dat extreme casussen worden gekozen voor de onafhankelijke of de afhankelijke variabele. Bijvoorbeeld een casus waarvan vermoed wordt dat de samenwerking erg flexibel of juist erg star is, of waarvan gedacht kan worden dat de uitkomst van het beleid extreem positief of negatief is.

Dit is natuurlijk alleen mogelijk indien er voldoende casussen zijn om een keuze uit te maken. In dit onderzoek zal dat waarschijnlijk niet het geval zijn. Onder het Startprogramma Duurzaam Veilig zijn voornamelijk

waterschappen bezig geweest met het implementeren van 60 km/uur-gebieden. De waterschappen zullen binnen het kader van het Startprogramma alle gebieden die zij in willen richten als 60 km/uur-gebied ook daadwerkelijk realiseren. In dit onderzoek worden de resultaten van de ex-postevaluatie van het Startprogramma vertaald in een ex-ante evaluatie voor Duurzaam Veilig Tweede fase. Dit zou voor de waterschappen niet relevant zijn, omdat zij reeds al hun 60 km/uur-gebieden hebben gerealiseerd. Daarom is er voor gekozen niet de waterschappen als onderzoeksobjecten te nemen, maar gemeenten. Een probleem daarbij is dat slechts een gering aantal gemeenten reeds tijdens het Startprogramma 60 km/uur-gebieden hebben ingericht. Het aantal casussen waaruit gekozen kan worden zal daarom gering zijn. De selectie van de casussen zal dus waarschijnlijk een pragmatische insteek hebben.

Het aantal casussen wordt door twee factoren beperkt. Ten eerste het aantal beschikbare casussen, zoals hierboven reeds is aangegeven. Ten tweede zal het onderzoek zoals in deze onderzoeksopzet wordt geschetst tamelijk arbeidsintensief zijn. Een pragmatische beperking zal daarom gelegen zijn in het aantal mensdagen dat beschikbaar is in dit project. Het aantal casussen wordt (onder voorwaarde van voldoende beschikbaarheid van casussen) vastgesteld op minimaal tien. Indien mogelijk zullen meer casussen worden onderzocht.

#### *Actoren*

Bij ieder onderzoek naar samenwerking of beleidsnetwerken is de bepaling van de 'grens' van het netwerk essentieel. Gemeenten, provincies, Rijk (onder meer via regionale directies Rijkswaterstaat) en waterschappen vormen als wegbeheerders de 'kern' van beleidsbepalers en uitvoerders in het regionale beleidsnetwerk. Naast deze kern van wegbeheerders kunnen andere partijen betrokken zijn bij de ondersteuning of facilitering van deelprojecten. Het betreft partijen zoals 3VO (educatie en voorlichting), regiopolitie en Openbaar Ministerie (handhaving), en mogelijk per regio andere betrokken partijen. Vaak zijn dergelijke partijen ook vertegenwoordigd in een Regionaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid (ROV) en werken zij al langer samen.

Kennisleveranciers vormen een aparte categorie en hoeven overigens ook niet direct in de regio vertegenwoordigd zijn. Daarnaast zijn er andere, veelal maatschappelijke partijen van belang bij het verkrijgen van draagvlak voor het beleid Duurzaam Veilig. Mogelijke partijen zijn belangenverenigingen gericht op verkeersdeelnemers (bijvoorbeeld de ANWB en Fietsersbond enfb), reizigersverenigingen (zoals Rover), natuurbeschermingsverenigingen, werkgeversverenigingen, het georganiseerde bedrijfsleven (zoals Kamers van Koophandel) en eventuele behartigers van specifieke economische belangen zoals de agrarische en de transportsector.

Ook de media en individuele burgers en bedrijven kunnen partij zijn rond diverse maatregelen van Duurzaam Veilig. Hun betrokkenheid bij, steun voor of tegenstand tegen concrete maatregelen kan essentieel zijn voor het beleid. Ten slotte vormen hulpdiensten (politie, brandweer en ambulance) en het openbaar vervoer (met name busmaatschappijen) een partij rond met name snelheidsremmende maatregelen, waarvan deze maatschappelijke dienstverlening hinder kan ondervinden.

## 1.5. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Na bovenstaande globale inleiding zal *Hoofdstuk 2* de theoretische achtergronden van de netwerktheorie in meer detail belichten. Hieruit wordt in *Hoofdstuk 3* een concreet theoretisch kader voor dit onderzoek samengesteld. In *Hoofdstuk 4* zullen de variabelen uit dit theoretisch kader verder geoperationaliseerd worden. Vervolgens zal in *Hoofdstuk 5* aandacht besteed worden aan de meer methodologische kanten van de studie. Ten slotte worden de planning en uitvoering van het onderzoek verder uitgewerkt.



## 2. Theoretische achtergronden: Samenwerking in beleidsnetwerken

### 2.1. Beleidsnetwerken

De politicologische en bestuurswetenschappelijke aandacht voor beleidsnetwerken komt voort uit de idee dat besluitvorming en beleid ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken nog zelden volledig in handen is van een enkele bestuurlijke actor (Scharpf, 1978: 346). 'De' overheid bestaat veelal uit diverse organisaties die deels autonoom functioneren en deels ook conflicterende belangen hebben. Ook liggen de grenzen tussen overheidsactoren en maatschappelijke partijen niet meer vast, waardoor steeds meer sprake is van een tendens van 'vermaatschappelijking van de staat' (Kraemer, 1966). Deze verwaterde grenzen voeden de ontwikkeling dat steeds meer maatschappelijke actoren toegang zoeken tot de ontwikkeling en bepaling van overheidsbeleid. De overheid is daarbij minder autonoom en vrij van beïnvloeding bij de ontwikkeling van het beleid.

Zonder formele politieke en bestuurlijke institutionele structuren te verwaarlozen vormen beleidsnetwerken een structuur voor bemiddeling tussen verschillende belangen en preferenties en de aanpak van maatschappelijke problemen. Dit geldt ook voor het beleid Duurzaam Veilig, waarbij meerdere bestuurlijke en maatschappelijke actoren betrokken zijn. Voor een slagvaardige aanpak van het beleid is het belangrijk hoe het samenspel tussen de betrokken actoren in het beleidsnetwerk is georganiseerd. Het organisatievraagstuk krijgt daarbij de dimensie van 'interorganisatie'. De term netwerk duidt op de relaties tussen twee of meer actoren. De uitbreiding tot het begrip beleidsnetwerk houdt dan in dat dit netwerk wordt afgebakend tot die actoren en die relaties die voor een bepaald beleid ten aanzien van een bepaalde maatschappelijke problematiek relevant zijn. De term beleidsnetwerk legt een verbinding tussen beleid en interorganisatorische relaties en kan als volgt gedefinieerd worden:

*Een beleidsnetwerk omvat de actoren en hun onderlinge relaties die in relatief hoge mate van belang zijn voor een bepaald maatschappelijk vraagstuk of beleid.*

Deze basisdefinitie laat nog veel mogelijkheden open. Zo kan een beleidsnetwerk meer of minder formeel georganiseerd zijn op basis van een bijvoorbeeld een convenant of regeling, maar ook spontaan ontstaan. Beleidsnetwerken appelleren bij veel bestuurskundigen aan de horizontalisering van de verhoudingen binnen maatschappij en openbaar bestuur: meer informele, gedecentraliseerde en horizontale relaties. De definitie laat met nadruk de mogelijkheid open voor meer verticale en hiërarchische netwerkvormen. Een beleidsnetwerk laat zich immers vaak niet onttrekken aan machtsongelijke relaties. Actoren zijn bovendien slechts in beperkte mate (formeel) autonoom. Formele organisaties zijn meer of minder hiërarchisch georganiseerd, zo ook beleidsnetwerken.

Ook een hiërarchie met gecentraliseerde beslismacht kan in termen van bovenstaande definitie vanuit het beleidsnetwerkperspectief worden bestudeerd. Wat bureaucratieën en complexe organisaties in het algemeen van beleidsnetwerken onderscheidt is niet zozeer de notie 'hiërarchie' versus 'horizontaal', maar 'enkelvoudige organisatorische' versus 'inter-organisatorische' relaties (vgl. Simon, 1962). In het algemeen geldt dat de netwerkbenadering niet zozeer individuele kenmerken van actoren centraal stelt, maar de kenmerken van de relaties tussen twee of meer actoren (Wasserman & Faust, 1994).

De grenzen van het netwerk worden bepaald door de definitie en afbakening van een bepaald maatschappelijk vraagstuk en van de bepaling welke actoren daarvoor belangrijk zijn. In de definitie van beleidsnetwerk spreken we van actoren die 'in relatief hoge mate van belang zijn'. Anders omvat een beleidsnetwerk al gauw alles, daar waar alles met alles samenhangt of in verband gebracht kan worden. De definitie en de afbakening van een maatschappelijk vraagstuk, alsmede de bepaling van de belangrijke actoren zijn sterk afhankelijk van de betrokken actoren zelf en/of van de 'inschatting' van een onderzoeker. De grenzen van een netwerk zijn dan geen objectief gegeven.

## 2.2. **Beleidsnetwerkbenaderingen: vragen en methoden**

Met name binnen de Nederlandse bestuurswetenschappen heeft een discussie plaatsgevonden over de theoretische premissen die aan vermeende beleidsnetwerkbenaderingen ten grondslag liggen (zie bijvoorbeeld Van Tatenhove & Leroy, 1995; Pröpper, 1996; Berveling, 1997; Klijn & Koppenjan, 1997). Het belang van de studie naar beleidsnetwerken staat - in navolging van de vele buitenlandse literatuur - daarbij overigens buiten beschouwing. De kritiek richt zich onder meer op:

- geringe of ontbrekende basis voor verklaring en prescriptie (Pröpper, 1996: 347);
- de afstand tussen prescriptie en theoretische en empirische bevindingen (Van Tatenhove & Leroy, 1995: 141-143; Pröpper, 1996: 352);
- het metaforische gebruik van beleidsnetwerken (Berveling, 1994: 48);
- de te geringe empirische aandacht voor beleidsnetwerken en het meten van relaties (onder meer Bulder, Flap & Leeuw, 1995, Berveling, 1994);
- de veelal eenzijdige aandacht voor sturingsopties gericht op consensusvorming of het verwezenlijken van individuele voorkeuren, in plaats van aandacht voor de maatschappelijke effectiviteit van netwerken en gemeenschappelijke probleemoplossing (onder meer Leeuw, 1992, Pröpper, 1996, Litjens, 2000).

Wetenschappelijke repliek en dupliek hebben in de loop van de tijd tot verdere theorievorming geleid. Anno 2001 is echter nog steeds de typering van Berveling (1994) van toepassing dat de beleidsnetwerkbenadering is gegroeid maar nog niet volwassen is geworden.

Om de wetenschappelijke aandacht voor het fenomeen beleidsnetwerk te typeren geven we een overzicht van diverse empirische en prescriptieve onderzoeksvragen en van de daarbij gehanteerde onderzoeksmethoden.

### *Beleidsnetwerken als empirisch kenobject*

De empirische bestuurskunde houdt zich bezig met de vraag hoe de werkelijkheid van het openbaar bestuur 'in elkaar zit', dat wil zeggen hoe deze beschreven en verklaard kan worden. Vragen die binnen deze benadering aan de orde kunnen komen zijn:

- Hoe zien de interactiepatronen er uit binnen bepaalde beleidsnetwerken? (Teisman, 1995; Klijn, 1996)
- Welke typen van beleidsnetwerken bestaan er? (Van Waarden, 1992)
- Hoe komt het dat sommige actoren binnen netwerken succesvoller zijn dan andere? In hoeverre hangt dit af van de structuur van de netwerken en van de mate waarin individuele actoren daarvan gebruikmaken? (Burt, 1992)
- Op welke wijze wordt de interdependentie tussen organisaties bepaald door gegeven structurele verhoudingen en door veranderingen daarin, en op welke wijze spelen de betrokken organisaties - strategisch - op deze (veranderende) interdependentieverhoudingen in? (Godfroij, 1981)
- Hoe kan de werking van de overheidsorganisatie als conglomeraat van afhankelijke en elkaar beïnvloedende onderdelen worden beschreven en verklaard en wat is de invloed van netwerken op de aard en inhoud van het beleid (onder meer passief versus actief beleid)? (Scharpf, 1978)
- Hoe ontwikkelen zich macht en invloed binnen beleidsnetwerken en hoe kan de uitkomst van besluitvorming worden voorspeld? (Stokman & Van den Bos, 1992)
- Wanneer leidt een gebrek aan overeenstemming over het beleid tussen politieke besluitvormers en uitvoerende organisatie tot beleidsafwijkingen van uitvoerende organisatie en hoe kunnen beleidsafwijkingen worden voorspeld? (Torenvlied, 1996)
- Hoe ontwikkelen dynamische netwerken zich in de tijd? (Stokman & Zeggelink, 1996; Snijders, 2001)
- Welke veranderingsprocessen doen zich voor in een beleidsnetwerk, hoe kunnen deze processen worden begrepen? (Termeer, 1993)
- In hoeverre is een bepaalde actor er in geslaagd richting te geven aan het verloop van beleidsvormingsprocessen? (Koppenjan, 1993)
- In hoeverre wordt de effectiviteit van een beleidsnetwerk bepaald door de interne structuur van een netwerk en de autonomie van de actoren? (Litjens, 1998)

### *Beleidsnetwerken als model voor gezamenlijke probleemoplossing en sturing*

De prescriptieve bestuurskunde houdt zich bezig met de vraag hoe de werkelijkheid van het openbaar bestuur beter zou kunnen worden ingericht. Deze prescriptie is voor een deel normatief ('Wat behoort te gebeuren?') en voor een deel instrumenteel van aard ('Welk middel is het best om een gegeven doel te realiseren?'). Vragen die aan de orde kunnen komen zijn:

- Welke criteria ter beoordeling van besluitvorming past binnen het netwerkperspectief? (Teisman, 1995)
- Hoe kan het bestuur van een beleidsnetwerk bijdragen aan de probleemoplossende vermogens ervan en welke instrumenten staan een netwerkmanager ter beschikking? (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995)
- Waarom moet de overheid een bijzondere rol in nemen binnen beleidsnetwerken? (bijvoorbeeld De Bruijn & Ringeling, 1993)

- Welke aanbevelingen zijn te geven voor verbetering van netwerkstructuren en welk normatief model voor goed beleid kan worden opgesteld? (Scharpf, 1978)
- Hoe kunnen besluitvormingsprocessen in beleidsnetwerken worden geëvalueerd en beoordeeld? (bijvoorbeeld Teisman, 1995)
- Welke wegen zijn er om het spanningsveld tussen samenwerking en autonomie in beleidsnetwerken hanteerbaar te maken? (Pröpper, 2000)
- Hoe kunnen beleidsnetwerken worden gemanaged? (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997)
- Hoe kunnen veranderingsprocessen in beleidsnetwerken beoordeeld worden en welke aanbevelingen zijn te formuleren voor het management van de processen in het netwerk? (Termeer, 1993)
- Welke aanbevelingen ter verbetering van beleidsvormingsmanagement in complexe besluitvormingsprocessen zijn er te geven? (Koppenjan, 1993)

#### *Toepassing van prescriptieve onderzoeksmethoden*

- Casestudies voor het doen van aanbevelingen voor en verbeteren van de situatie van het concrete geval.
- Delphi-methode: de autoriteitsoordelen van experts.
- Systematische analyse en kritiek van bestaande literatuur en inzichten aangevuld met eigen inzichten en creativiteit (hypothese vormend).

Het prescriptieve onderzoek beperkt zich voornamelijk door het doen van aanbevelingen vanuit de studie naar enkele specifieke cases. De externe validiteit van dit onderzoek is doorgaans gering. Daarnaast zijn diverse onderzoeken gebaseerd op systematische analyse en kritiek van bestaande literatuur en inzichten, maar zijn deze evenmin gefundeerd op empirische toetsing.

#### *Conclusie*

Wetenschappelijke prescriptie is bij voorkeur gebaseerd op valide empirische beschrijving en verklaring van de maatschappelijke realiteit. Vanuit de klassieke wetenschapsopvatting wordt via het toetsen van relevante hypothesen een aanzet gegeven tot prescriptie. De koppeling tussen prescriptie en empirie is daarom van groot belang. In dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de kritiek bij beleidsnetwerkonderzoek zich onder meer richt op het ontbreken van deze koppeling. Een snelle schouw over het beleidsnetwerkonderzoek in dit hoofdstuk leidt tot de conclusie dat prescriptie in dit onderzoek veelal is gebaseerd op basis van onderzoek naar één of enkele cases. De gevonden uitkomsten rechtvaardigen daardoor geen grote reikwijdte of generalisatie. 'Waarheden' blijven hoofdzakelijk beperkt tot de specifieke context van de onderzochte cases. Prescriptie kan ook plaatsvinden op basis van ervaringen en inzichten van experts. De Delphi-methode is hiervan een voorbeeld. Hoewel dit een snelle en krachtige methode kan zijn om resultaten te vergaren, is geen sprake van de wetenschappelijke vereisten van het toetsen van verbanden en hypothesen en zijn de resultaten sterk afhankelijk van autoriteitsargumenten en van de definitie van 'expert'. Het probleem van netwerkonderzoek is de complexe en tijdrovende vergaring en analyse van gegevens en de complexiteit van de maatschappelijke realiteit. Vanwege deze praktische beperking zijn de meeste casestudies explorerend en verstehend van aard. Om de verklaring

van schijnverbanden en 'toevallig' opgaande verbanden te voorkomen is aanvullend onderzoek naar meerdere cases veelal gewenst. Hier ligt dan ook de essentiële voorwaarde voor de gewenste verbinding tussen empirie en prescriptie.

Een oplossing kan zijn meer gebruik te maken van de vergelijkende case study-methode (Yin, 1989). Vergelijkende casestudies verenigen de voordelen van enkelvoudig casestudie-onderzoek met de voordelen van het bestuderen van meerdere cases tegelijk. In plaats van het diepgaand en uitgebreid onderzoeken van een case in het bijzonder, kan de onderzoeker nu diverse cases selecteren en deze op basis van een aantal factoren met elkaar vergelijken (reductie van de complexe sociale werkelijkheid). Een dergelijk design houdt het midden tussen extensief onderzoek (grootschalig op enquêtes gebaseerd survey-onderzoek naar een beperkt aantal variabelen) en intensief onderzoek (nauwkeurige waarneming van een complex verschijnsel in een nog complexere context).

### 2.3. Beoordelingsperspectief van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de samenwerking rond Duurzaam Veilig in tien regionale beleidsnetwerken. Er is daarmee sprake van tien afzonderlijke cases, waartussen ook een vergelijking plaatsvindt: een vergelijkende casestudy. Allereerst is van belang het perspectief te kiezen van waaruit het onderzoeksobject - het regionale beleidsnetwerk voor de aanleg van 60 km/uur-gebieden - wordt benaderd. In *Tabel 2.1* onderscheiden we vier mogelijke perspectieven.

	Onderzoeks-perspectief	Waarnemer	Maatstaf
Klassiek evaluatie onderzoek	Eén-partij-perspectief (focal actor)	Externe onderzoeker ten dienste van focal actor	Subjectieve succesdefinitie van de focal actor
Zelfevaluatie	Multi-één-partij-perspectief	De betrokken actoren (al dan niet ondersteund door externe onderzoeker)	De afzonderlijke en subjectieve definities door actoren van (individuele) belangen en doelen
Systeemevaluatie	Helicopter-perspectief	Externe onderzoeker niet gericht op instemming door de betrokken actoren	<i>Individualistische variant</i> De 'objectieve' definitie van individueel optelbare welvaart <i>Holistische variant</i> De 'objectieve' definitie van de onderzoeker van gemeenschappelijke doelen en belangen die niet tot individuele doelen en belangen gereduceerd kunnen worden
Systeemevaluatie + zelfevaluatie	Helicopter-perspectief + multi-één-partij-perspectief	Externe onderzoeker en betrokken actoren die zijn gericht op onderlinge overeenstemming	De confrontatie van de 'objectieve' definitie van de onderzoeker en de subjectieve definitie van de actoren van gemeenschappelijke doelen en belangen

Tabel 2.1. Vier onderzoeksperspectieven voor analyse en evaluatie van beleidsnetwerken.

### *Klassiek evaluatie-onderzoek*

Een eerste mogelijkheid is het perspectief van één van de samenwerkingspartners te kiezen. We spreken dan over 'klassiek' beleidsevaluatie-onderzoek vanuit een één-partij-perspectief: de 'focal actor'. Dit perspectief richt zich eenzijdig op de positie van een focale actor waaromheen het 'persoonlijke netwerk' is vormgegeven. Het netwerk vormt dan voor deze actor een omgevingsvariabele met kansen en bedreigingen waarbinnen de actor zich een strategische netwerkpositie kan verwerven. Een interne of externe onderzoeker voert het onderzoek uit op basis van de subjectieve succesdefinitie van de focal actor (zoals meestal neergelegd in officiële beleidsdocumenten). De onderzoeker velst een oordeel over doelbereiking, effectiviteit, efficiëntie, neveneffecten en legitimiteit aan de hand van bepaalde criteria. De onderzoeker kan een zekere mate van intersubjectiviteit nastreven in de beoordeling door het systematisch bevragen van brede en betrokken doelgroepen van beleid, samenwerkingspartijen en dergelijke. In dit onderzoek zijn wij echter geïnteresseerd in een benadering die zich richt op het netwerk als geheel en het gehele patroon van interacties.

### *Zelfevaluatie*

Een tweede mogelijkheid vormt het zogenoemde 'multi-één-perspectief'. Het gemeenschappelijk belang van een groep actoren vormt hierbij het uitgangspunt, alsmede het beleid dat resultaat is van een interactie tussen de betrokken actoren (vgl. Teisman, 1995: 24-41 (pluricentrisme)). Bezwaar tegen deze aanpak is de subjectiviteit waarmee het resultaat-criterium wordt achterhaald. De betrokkenen zijn namelijk volgens een subjectief tevredenheidsoordeel tevreden op basis van een eigen definitie (Pröpfer, 1996). Dit is een bezwaar ten aanzien van veel 'zelfevaluatie-onderzoek'.

### *Systeemevaluatie*

Dit is een evaluatie gebaseerd op systeemanalyse. Doel en resultaat van het beleidsnetwerk worden niet (persé) gelijk gesteld aan de doelen en de oordelen van de individuele actoren. Een externe onderzoeker gaat vanuit een helicopterperspectief op zoek naar een objectieve definitie (de definitie van de onafhankelijke buitenstaander) van de individuele belangen en doelen en het gemeenschappelijk belang (vgl. Katz & Kahn, 1978). De systeemanalyse is een analytisch hulpmiddel voor een waarnemer (de onafhankelijke buitenstaander) om vanuit een helicopterblik een bepaalde orde te scheppen in de 'chaotische' werkelijkheid die de betrokkenen zelf niet hoeven waar te nemen. Deze orde is zinvol voor de externe waarnemer, maar behoeft dit niet nog niet zonder meer te zijn voor de actoren in het beleidsnetwerk. Daarmee samen hangt juist het risico van de ontegenzeggelijke subjectiviteit van iedere onafhankelijke waarnemer. Wanneer een buitenstaander bepaalde doelen van de organisatie afleidt, heeft dit geen betekenis voor het beleidsnetwerk zelf, sterker: een andere buitenstaander zou namelijk tot geheel andere doelen kunnen komen. De systeemanalyse kan individualistisch en holistisch georiënteerd zijn. In de individualistische variant is 'het geheel de optelsom der delen'. Deze vorm van systeemanalyse wordt bijvoorbeeld toegepast in de economie, waarbij de welvaart van individuen wordt opgeteld. Evaluatie-criterium hierbij is onder meer het Pareto-criterium: de collectieve welvaart neemt toe als de welvaart van één of meer individuen in een groep groter wordt

zonder dat de welvaart van één of meer ander leden van die groep kleiner wordt. In dit onderzoek zijn wij echter geïnteresseerd in datgene dat de betrokken actoren gemeenschappelijk hebben. Het gemeenschappelijk belang en doel, de gemeenschappelijke problemen, de onderlinge interactie, de resultaten van gemeenschappelijke (non-)activiteit etc. In de holistische variant van de systeemanalyse is 'het geheel meer dan de som der delen'. Een externe onderzoeker evalueert het beleidsnetwerk aan de hand van gemeenschappelijke belangen en doelen die niet tot individuele belangen en doelen gereduceerd kunnen worden.

#### *Systeemevaluatie en zelfevaluatie*

Dit perspectief start vanuit een 'helikopterperspectief' met een 'objectieve' beoordeling van de samenwerking door een externe waarnemer aan de hand van variabelen en criteria uit het onderzoeksmodel. Voor samenwerking is het daarbij niet nodig dat het beleid volledig gemeenschappelijk is. De actoren kunnen ieder hun eigen beleid er op na houden, maar wil er van samenwerking sprake zijn, dan moet er een raakvlak bestaan in het beleid van de deelnemende actoren. Het is niet noodzakelijk dat de actoren zelf een volledig en eensgezind beeld hebben van dit gemeenschappelijke beleid. Volgens Barnard (Barnard, 1968) openbaart het 'objectieve' doel van organisatie of samenwerking zich namelijk voornamelijk aan een buitenstaander. Daarbij behoeft het door de deelnemende actoren subjectief gedefinieerde gemeenschappelijke belang niet overeen te komen met het 'objectieve' gemeenschappelijke belang (Barnard, 1968; zie ook Pröpper, 1998: 85-99). De objectiviteit waarover Barnard spreekt, valt echter op dezelfde gronden als bij de holistische systeemevaluatie te relativiseren. De blik van een externe onderzoeker biedt binnen de sociale wetenschappen onmogelijk een garantie voor objectieve waarnemingen. Uiteraard is wel sprake van een zekere afstandelijkheid en onpartijdigheid en velt de onderzoeker door het volgen van een te verantwoorden methodologie en onderzoeksstrategie een expertoordeel op basis van de verkregen onderzoeksresultaten. Het streven is gericht op het bereiken van een zekere mate van intersubjectiviteit. In een tweede stap worden de resultaten van het onderzoek daarom aan de betrokken actoren ter toetsing voorgelegd. Dat kan door middel van een presentatie of workshop, maar ook door schriftelijk een reactie te vragen van betrokkenen. De resultaten van oordeelsvorming van de waarnemer worden geconfronteerd met de belevingswereld van de betrokken actoren. Door deze verbreding kunnen zo nodig ook aanpassingen plaatsvinden in bepaalde (subjectieve) definities van de onderzoeker. De aanpak is daarmee gericht op onderlinge overeenstemming.

Een nadeel van deze vierde aanpak is dat deze relatief bewerkelijk is en bovendien afhangt van de bereidheid van betrokkenen actief deel te nemen aan de evaluatie. Deze aanpak biedt echter de beste waarborg voor een zo waarheidsgetrouw mogelijk onderzoek. Een positief neveneffect van deze aanpak is dat op basis van deze confrontatie de oordeelsvorming zin kan geven aan de belevingswereld van betrokken beleidsactoren. Alles afwegend wordt in dit onderzoek voor de laatste benadering gekozen.

### 3. Begrippenkader

#### 3.1. Organisatie van de beleidssamenwerking

Centrale variabele in het onderzoek is de organisatie van de beleids-samenwerking. Voordat we hier op ingaan, behandelen we eerst het concept 'samenwerking'. Samenwerking is een bijzondere vorm van coördinatie.

##### *Coördinatie versus 'langs elkaar heen werken'*

Het begrip coördinatie is meerduidelig. Het wordt gebruikt om een proces, maar ook om het resultaat aan te duiden en het kan zowel bewust als onbewust gebeuren.

Vatten we coördinatie binnen het verkeersveiligheidsbeleid op als proces, dan valt het te definiëren als het bewust op elkaar afstemmen van individuele handelingsplannen en/of gemeenschappelijke handelingsplannen (infrastructurele en gedragsbeïnvloedende maatregelen). Wanneer slechts één betrokken actor dit doet, is geen sprake van coördinatie, maar van (eenzijdige) aanpassing. Coördinatie als resultaat duidt op de situatie dat de maatregelen van twee of meer betrokken actoren ook werkelijk op elkaar zijn afgestemd, of dit nu bewust of onbewust is gebeurd. Een voorbeeld van dit laatste biedt het marktmechanisme dat ervoor kan zorgen dat de afstemming tussen vraag en aanbod onzichtbaar en onbedoeld tot stand kan komen (vgl. Chisholm, 1989: 28-29; Hoogerwerf, 1978: 57; Lindblom, 1965: 22-25; Schimank, 1992; Warren, Rose & Bergunder, 1974: 68).

Het begrip coördinatie heeft niet een duidelijke tegenpool ('niet-coördinatie'). In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat coördinatie het omgekeerde is van langs elkaar heen werken (of gescheiden van elkaar werken). Bij een gebrek aan coördinatie is er onvoldoende afstemming en samenhang. Wat dit precies is, blijft in de gegeven definitie open. Individuele of collectieve handelingsplannen kunnen daarvoor de maatstaf bieden, maar ook de focus van een externe actor (bijvoorbeeld de econoom die let op macro-economische afstemming tussen vraag en aanbod). Peters vat coördinatie op als een 'eindsituatie' waarbij er minimale overlap, incoherentie en lacunes zijn (Peters, 1998: 296). Hoewel deze omschrijving in veel gevallen adequate maatstaven oplevert, is zij toch te beperkt. Bepaalde overlap, incoherentie en lacunes kunnen immers door de betrokken partijen bewust bedoeld zijn, zodat er dan althans in hun ogen sprake is van coördinatie (vgl. Landau, 1969).

##### *Samenwerking versus autonoom handelen*

Samenwerking is te zien als een bijzondere vorm van coördinatie.

Samenwerking is de bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Bij coördinatie kan de afstemming tussen twee of meer actoren beperkt blijven tot hun individuele handelingsplannen, bijvoorbeeld het beperken van wederzijdse hinder. Bij samenwerking is er sprake van een bewuste bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt. Waar coördinatie kan ontstaan als een onbewust gevolg van strijd, gaat het bij samenwerking om bewuste



coöperatie (vgl. Barnard, 1968; Rogers & Whetten, 1982: 108-109; Warren, Rose & Bergunder, 1974: 75.)

Samenwerking staat tegenover autonoom handelen. Autonoom handelen betekent dat actoren gescheiden van elkaar en zonder afstemming zelfstandig opereren op basis van individueel bepaalde doelstellingen. Autonoom handelen is niet hetzelfde als volledig geïsoleerd en 'autarkisch' handelen en sluit niet uit dat actoren rekening met elkaar houden of strategisch op elkaar inspelen. Zij hebben hierover echter geen contact en komen niet tot overeenstemming. Zo handelt een actor autonoom als deze een andere actor wil helpen, maar deze andere hierover niet informeert en niet nagaat of deze hulp wel wenselijk is.

#### *Formele en informele samenwerking*

In het onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen formele en informele samenwerking. Formele samenwerking is de mate en wijze van samenwerken zoals de betrokken actoren die onderling officieel zijn overeengekomen, of zoals die officieel door een hogere actor zijn opgelegd. Informele samenwerking is al die samenwerking die hiervan afwijkt (zie ook Chisholm, 1989). De hierna te presenteren methodiek voor de vaststelling van de mate en wijze van samenwerken is zowel van toepassing op formele als informele samenwerking.

### 3.1.1. Actor-analyse

Ter typering van de organisatie van de samenwerking worden eerst de betrokken actoren en hun rol beschreven in de vorm van een actor-analyse. Strikt genomen kan dit ook in een afzonderlijk blok gebeuren. We hebben deze actor-analyse geplaatst onder de wijze van samenwerken. Zie *Tabel 3.1.*

Beschrijving actoren
<ul style="list-style-type: none"><li>• Inventarisatie en selectie van actoren die voor de problematiek in relatief hoge mate van belang zijn</li><li>• Functie van de actoren (politiek-bestuurlijk, ambtelijk, maatschappelijk, technisch/wetenschappelijk, privaat, burgers)</li><li>• Belangen bij de aanleg van 60 km/uur-gebieden</li><li>• Verdeling en bezit relevante hulpbronnen (geld, kennis, inzet medewerkers en materieel, beslismacht / bevoegdheden)</li><li>• Standpunten ten aanzien van 60 km/uur-gebieden</li></ul>

Tabel 3.1. Actor-analyse

#### *Standpunten en belangen*

Bij de beschrijving van de actorkarakteristieken (A.a.1 in het schema in *Paragraaf 1.2*) worden als elementen onder meer de standpunten en belangen genoemd. Samenwerking tussen verschillende partijen impliceert dat deze partijen vanwege een zekere onderlinge afhankelijkheid ook gezamenlijk beslissingen nemen over hun gemeenschappelijke beleid. Samenwerking duidt op gelijkwaardigheid. Toch kunnen er binnen beleidsnetwerken op (onderdelen) van de samenwerking ook één of meerdere actoren zijn die met uiteindelijke of formele beslismacht zijn bekleed (veelal overheden). Zij controleren dan onderdelen van de samenwerking op formele basis, wat hen op die momenten als beslissers

onderscheidt van de overige belanghebbenden. Iedere actor zal het besluitvormingsproces ingaan met een eigen standpunt over het te voeren beleid en voor zover dit afwezig is, in de loop van het proces zijn standpunt aan anderen ontlenuen. Een standpunt van een actor is dan het meest geprefereerde resultaat van de samenwerking of de bepaling en uitvoering van het gemeenschappelijke beleid. Actoren zullen via onderlinge beïnvloeding proberen de uitkomst van de besluitvorming daarover met hun (oorspronkelijke) standpunt overeen te laten komen. Het belang van actoren wordt wel gezien als de motor in macht- en invloedprocessen (Berveling, 1994: 65). De vraag of actoren daadwerkelijk zullen participeren in de samenwerking wordt bepaald door drie elementen, namelijk of zij voldoende belang hebben bij de samenwerking, of zij verwachten dat de uitkomst van de samenwerking fundamenteel zal afwijken van hun eigen standpunt en of zij verwachten dat hun inzet op korte of langere termijn een positief effect zal hebben. Bij een samenwerkende bestuursstijl speelt een constructieve relatie tussen de participanten een grote rol. In aanvulling op voornoemde elementen wordt aan het belang van actoren toegevoegd indien de partijen inzien dat het bundelen van krachten leidt tot het bereiken van ambitieuzere doelstellingen. Uitgangspunt bij een samenwerkende bestuursstijl is echter ook dat de participanten bereid zijn tot het sluiten van compromissen of bereid zijn belangentegenstellingen te overbruggen om gemeenschappelijk handelen mogelijk te maken. Ook is er sprake van een dusdanige invloedverdeling dat behartiging van het deelbelang niet ten koste gaat van het 'gemeenschappelijke' of 'algemeen belang'. Partijen hebben tenslotte naast hun eigen deelbelangen voldoende gemeenschappelijke belangen en visies zodat ze elkaar kunnen aanvullen (Pröpper & Steenbeek, 1999: 72-73).

#### *Wederzijdse afhankelijkheid*

Wederzijdse afhankelijkheid is een voorwaarde voor het ontstaan van beleidsnetwerken (A.a.2). Afhankelijkheid tussen actoren ontstaat wanneer een actor andere actoren nodig heeft omdat zij over onmisbare hulpbronnen beschikken. Vandaar dat de verdeling en bezit van relevante hulpbronnen (geld, kennis, inzet medewerkers en materieel, beslismacht/bevoegdheden) wordt geïnventariseerd (A.a.1). Essentieel bij deze inventarisatie is de vervangbaarheid van bronnen. Op de beleidsvelden waar de overheid een rol van betekenis speelt, zijn de substitutiemogelijkheden vaak gering (bijvoorbeeld een gemeente die goedkeuring van een provincie behoeft). Behalve op basis van de verspreiding van hulpbronnen, ontstaat wederzijdse afhankelijkheid ook door een hoog ambitieniveau van actoren. Wanneer actoren ambitieuze doelen stellen met een brede reikwijdte ontstaat dit vaak de eigen interne en autarkische mogelijkheid om deze doelen en ambities te realiseren. De afhankelijkheid van anderen zal toenemen, wanneer de nadruk verschuift van het zelfstandig realiseren van beperkte doelen naar het in samenwerking ontwikkelen van ambitieuze doelen (vgl. Teisman, 1995: 45-46).

### 3.1.2. De wijze van samenwerking

Wat betreft de wijze van samenwerken kijken we in het bijzonder naar de cultuur, de structuur en het proces van samenwerking. De centrale invalshoek hiervoor zijn drie theoretische organisatie-principes om het spanningsveld tussen samenwerking en autonoom handelen hanteerbaar te maken.

#### *Structurele aanpak: decompositie in relatief onafhankelijke onderdelen*

Door 'decompositie in relatief onafhankelijke onderdelen' kan het aantal relaties in een beleidsnetwerk worden beperkt. Dit principe is onder meer door Simon geformuleerd en richt zich vooral op de structuur van het beleidsnetwerk. Simon's aanpak is erop gericht de benodigde coördinatie in een organisatienetwerk te beperken, zodat onderdelen zoveel mogelijk autonoom kunnen handelen. Illustratief hierbij is een rekenvoorbeeld: wanneer bij een beleidsprobleem 8 organisaties betrokken zijn, zijn er bij een integrale probleemaanpak 64 relaties tussen deze organisaties van belang. Wanneer het probleem echter wordt ontleed in twee deelproblemen waaraan elk vier organisaties werken, bedraagt het aantal relaties tussen organisaties 32 (namelijk tweemaal  $4 \times 4$ ). Het beleidsnetwerk moet volgens dit principe op een zodanige wijze in afzonderlijke componenten worden verdeeld dat de afhankelijkheid tussen organisaties binnen deze componenten relatief groot en de afhankelijkheid tussen de componenten relatief klein is. De samenwerking tussen organisaties concentreert zich daarbij vooral binnen de componenten, terwijl de afzonderlijke componenten relatief autonoom van elkaar kunnen handelen. (Simon, 1962: 470-475; zie ook Chisholm, 1989: 53, 63, 199; Scharpf, 1973: 90, 106; Weick, 1976).

Voorwaarde voor deze aanpak is dat beleidsproblemen ook werkelijk splitsbaar zijn in relatief onafhankelijke deelproblemen. Door diverse auteurs wordt dit ter discussie gesteld. Zo geeft bijvoorbeeld Dryzeck aan dat milieuproblemen niet goed losgekoppeld kunnen worden van economische en technische problemen (Dryzeck, 1990: 61, 70). Andere auteurs geven aan dat de splitsing in deelproblemen geen objectief gegeven is en juist inzet van strijd tussen organisaties kan zijn (zie O'Toole, 1992: 15; Willke, 1992: 158-161, 207-208). Simon zelf geeft in dit verband aan dat geen enkele organisatie-ordering kan voorkomen dat er negatieve externe gevolgen van de ene op de andere organisatie ontstaan en ook niet dat er onbedoelde gevolgen van handelingen optreden. De roep om meer coördinatie verklaart hij vooral door een toenemende sensitiviteit voor negatieve externe gevolgen en een toenemende verantwoordelijkheid er wat aan te doen. De grootste crisis is wat hem betreft die van de toenemende aspiraties naar beheersbaarheid (Simon, 1962: 308).

#### *Culturele aanpak: holografische organisatie*

Een tweede manier om het spanningsveld tussen samenwerking en autonoom handelen in beleidsnetwerken hanteerbaar te maken, biedt het principe van de holografische organisatie. Dit principe is onder meer door Morgan geformuleerd en richt zich vooral op de organisatiecultuur. Een holografisch systeem betekent dat het geheel volledig wordt weerspiegeld in de afzonderlijke onderdelen. Zo bevat iedere lichaamscel de DNA-informatie van het gehele lichaam. Wanneer afzonderlijke organisatie-onderdelen over dezelfde informatie beschikken en deze ook op dezelfde

manier verwerken, is het volgens Morgan mogelijk dat deze onderdelen relatief zelfstandig handelen, terwijl toch rekening gehouden kan worden met het geheel. Dit zelfstandig handelen houdt het midden tussen samenwerking en autonomie: alle onderdelen zijn met elkaar verbonden, terwijl niet expliciet behoeft te worden teruggekoppeld of samengewerkt alvorens er gehandeld kan worden. De autonomie van onderdelen wordt daarbij beperkt doordat de grenzen tussen de onderdelen vervagen en deze hun identiteit aan het geheel ontnemen. Kenmerkend voor de holografische organisatie is bovendien dat onderdelen over surplus capaciteiten beschikken, zodat ze niet alleen hun eigen taken kunnen vervullen, maar ook die van de andere onderdelen (Morgan, 1986: 77-109).

Deze aanpak vergt de internalisering van gemeenschappelijke normen door de afzonderlijke organisaties in een beleidsnetwerk en een snelle en volledige uitwisselen van bestaande en nieuwe kennis tussen deze organisaties. Bovendien moeten deze organisaties over systemen beschikken die deze informatie op dezelfde manier verwerken. Hieraan lijkt in de praktijk maar zeer ten dele aan voldaan te zijn. De ontwikkeling van informatisering zou deze aanpak echter kunnen ondersteunen. In toenemende mate leidt moderne informatie- en communicatietechnologie tot automatische koppeling van databestanden tussen organisaties en tot transparantie en toegankelijkheid van gemeenschappelijke informatie. Deze technologie leidt bovendien tot het vervagen van de grenzen tussen organisaties doordat leden van organisaties informatie uitwisselen en samenwerken zonder dat dit namens de officiële organisatie gebeurt (Zie Bekkers, 1998: 155-157).

#### *Procesmatige aanpak: maximaliseren van flexibiliteit*

Een derde organisatieprincipe, dat wij zelf willen introduceren en dat vooral betrekking heeft op het proces, is het maximaliseren van flexibiliteit. Net als Simon's 'decompositie-principe' is dit principe erop gericht dat organisaties in een beleidsnetwerk zoveel mogelijk autonoom kunnen handelen en zij hun samenwerking concentreren op die onderwerpen waarop dat werkelijk nodig is. Van flexibiliteit is allereerst sprake als afzonderlijke organisaties in een beleidsnetwerk zelfstandig bij kunnen dragen aan de aanpak van beleidsproblemen, zonder dat zij hierin zijn aangewezen op samenwerking met andere organisaties. In de praktijk kan dit betekenen dat dit vooral neerkomt op het zetten van kleine stappen door autonoom optredende organisaties (vgl. het 'disjoint incrementalisme' van Lindblom: Baybrooke & Lindblom, 1970; Lindblom, 1979). Zo kan Nederland in het Europese beleidsnetwerk accijnsen op benzine maar in beperkte mate zelfstandig verhogen, omdat te grote verschillen met buurlanden tot concurrentienadelen leiden. Maximaliseren van flexibiliteit betekent dan dat organisaties in een beleidsnetwerk zoeken naar mogelijkheden zelfstandig bij te dragen aan beleidsproblemen en niet iedereen op iedereen wacht totdat gemeenschappelijk handelen mogelijk is. Autonoom handelen sluit daarbij niet uit dat men tegelijkertijd samenwerkt aan gemeenschappelijke verder reikende oplossingen.

Flexibiliteit heeft daarnaast betrekking op de reversibiliteit van gekozen oplossingen. Een criterium om uit te maken of een organisatie in een beleidsnetwerk moet samenwerken of autonoom kan handelen is de omkeerbaarheid van de aanpak door een afzonderlijke organisatie. Als een bepaalde aanpak met relatief weinig kosten teruggedraaid kan worden en de eventuele negatieve consequenties beperkt blijven en weer hersteld

kunnen worden, kunnen organisaties autonoom optreden. Maximaliseren van flexibiliteit betekent in dit geval dat organisaties zoeken naar een aanpak van problemen die reversibel is. Het zetten van kleine en reversibele stappen door afzonderlijke organisaties maakt een 'trial and error' aanpak mogelijk, waarbij organisaties van onderop zich wederzijds aan elkaar aanpassen op basis van de externaliteiten van hun beslissingen op elkaar (Vgl. Lindblom, 1965).

*Spontane ontwikkeling: keuze van onderop*

De keuze tussen samenwerken en autonoom handelen kan men ook laten afhangen van de spontane ontwikkeling. Het netwerkmanagement, dat vanuit een helikopterperspectief richting krijgt, bestaat er dan in feite uit dat men niets doet. De keuze tussen samenwerken en autonoom handelen wordt volledig door de afzonderlijke organisaties onder in een beleidsnetwerk gemaakt. Deze spontane ontwikkeling is dan in feite afhankelijk van de individuele strategieën van deze organisaties en van de wisselwerking daartussen.

In *Tabel 3.2* zijn de elementen opgenomen waarmee de drie organisatieprincipes (structuur, cultuur en proces) worden beschreven. Aangezien de vierde wijze ('spontane ontwikkeling') niet duidt op een bewuste organisatie en samenwerking door de betrokken actoren valt deze beschrijving voornamelijk buiten dit schema. Uiteindelijk kan bij de beoordeling van de resultaten van de beleidssamenwerking bijvoorbeeld wel blijken dat sprake is van anticipatie op elkaars handelingsplannen zonder duidelijke interactie hiertoe. Op die manier heeft wel afstemming plaatsgevonden en houden (enkele) actoren rekening met elkaar.

Organisatieprincipe	Beschrijving van de wijze van samenwerking
Structuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clusters binnen het netwerk: wijze waarop het netwerk in actorclusters is verdeeld zodat de afhankelijkheid tussen de actoren binnen deze clusters relatief groot is en de afhankelijkheid tussen de clusters relatief klein.</li> <li>• Dichtheid van het netwerk: verhouding aantal waarneembare en mogelijke relaties tussen de actoren in het netwerk en de richting daarvan (eenzijdig of tweezijdig).</li> <li>• Centralisatie van het netwerk: mate waarin bepaalde actoren meer relaties onderhouden dan anderen en daarmee centraler in het netwerk staan, c.q. het netwerk als geheel een meer centrale of horizontale relatiestructuur kent.</li> <li>• Mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren.</li> </ul>
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De mate waarin informatie tussen betrokken actoren wordt uitgewisseld.</li> <li>• De snelheid waarmee informatie wordt uitgewisseld tussen betrokken actoren.</li> </ul>
Proces	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reversibiliteit van individueel genomen maatregelen van bij het verkeersbeleid betrokken organisaties: Het nemen van 'kleine stapjes' (nastreven van doeleinden met laag ambitieniveau)</li> <li>• Mate waarin onderdelen van het netwerk zelfstandig bijdragen aan oplossingen</li> </ul>

Tabel 3.2. *Beschrijving van de wijze van samenwerking.*

### 3.1.3. De mate van samenwerking

Bij een hoge mate van samenwerking zijn de individuele handelingsplannen van betrokkenen volledig op elkaar afgestemd en is het gemeenschappelijk doel het uitgangspunt bij het maken van de individuele handelingsplannen. Bij de samenwerking gericht op gedragsbeïnvloeding van de weggebruiker en het nemen van infrastructurele maatregelen staat hier de vraag centraal in hoeverre de afzonderlijke maatregelen het gevolg zijn van eigen beleid dat op enkele punten is aangepast ofwel van gezamenlijk beleid. Gezamenlijk beleid impliceert dat hierover op enigerlei wijze formele of informele besluitvorming over heeft plaatsgevonden. Bij een lage mate van samenwerking in het verkeersveiligheidsbeleid leveren de handelingsplannen van de afzonderlijke betrokkenen maar op enkele aspecten een bijdrage aan het gemeenschappelijk doel. Iedere betrokken organisatie voert dan bovenal 'eigen' handelingsplannen uit, gericht op individuele doelen, en past deze op enkele punten aan het gemeenschappelijke doel aan.

Afstemming van beleid vergt niet altijd samenwerking in de zin van gezamenlijk overleg en gezamenlijk beleid. In *Tabel 3.3* hebben we een schaal opgenomen wat betreft de intensiteit van de interactie.

Samenwerking impliceert ook niet altijd een gezamenlijk beleid, maar kan ook 'lichtere' vormen hebben. Ook hiervoor is een schaal opgenomen.

Aspecten	Beschrijving van de mate van samenwerking
Intensiteit	<p>Frequentie van de contacten.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• De duur van de contacten.</li><li>• Hoe intens is de interactie (eenzijdige, tweezijdige informatie-uitwisseling, eenzijdige, tweezijdige anticipatie op elkaar, gemeenschappelijk overleg)</li><li>• Hoe intens is de (beoogde) samenwerking? / Waar is de afstemming op gericht?<ul style="list-style-type: none"><li>- onderlinge informatie-uitwisseling</li><li>- voorkomen van hinder of tegenwerking</li><li>- voorkomen van onnodig dubbelwerk</li><li>- versterken van elkaars activiteiten zonder gemeenschappelijk plan</li><li>- samenwerking via een gemeenschappelijk beleid</li></ul></li></ul>
Reikwijdte	<p>Welke aspecten van het onderwerp worden betrokken?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Omvang, uitgebreidheid van het samenwerkingsverband?</li><li>• Omvang van de hulpmiddelen die worden ingebracht?</li></ul>

Tabel 3.3. *Beschrijving van de mate van samenwerking.*

## 3.2. De resultaten van de beleidssamenwerking

### 3.2.1. *Beleidsbepaling, uitvoering en effecten*

Beschrijving van de beleidsresultaten vindt plaats aan de hand van de beleidsbepalings- en de uitvoeringsresultaten, alsmede de (neven)effecten.

Aspecten	Beschrijving van de beleidsresultaten
Beleidsbepalingsresultaat	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beleidsvisie:</li><li>• Welk individueel beleid is al dan niet tot stand gekomen (agendering, probleemdefinitie, beleidsontwerp, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en terugkoppeling)?</li><li>• Welk gemeenschappelijk beleid is tot stand gekomen (agendering, probleemdefinitie, beleidsontwerp, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en terugkoppeling) en welke actoren zijn daarbij betrokken?</li></ul>
Beleidsuitvoeringsresultaat	<ul style="list-style-type: none"><li>• De mate waarin middelen adequaat en tijdig zijn ingezet volgens het beleid zoals bepaald, onderscheiden naar infrastructuur en gedragsbeïnvloeding (beleidsprestatie)</li></ul>
Beleidseffecten	<ul style="list-style-type: none"><li>• De mate waarin de beoogde doelen (zoals bepaald) zijn gerealiseerd.</li></ul>

Tabel 3.4. *Beschrijving van de resultaten van de beleidssamenwerking.*

### 3.2.2. *Slagvaardigheid van de samenwerking*

Slagvaardigheid valt uiteen in de effectiviteit, efficiëntie en ambitieniveau van het beleid. Bij effectiviteit gaat het niet om een beoordeling van de effecten van afzonderlijke maatregelen (bijvoorbeeld vermindering van het aantal verkeersslachtoffers als gevolg van maatregel x) maar om de gerealiseerde omvang van het beleid. Bij efficiëntie gaat het om de verhouding tussen de kosten (programmakosten en coördinatiekosten) en de gerealiseerde effecten het beleid. Bij het ambitieniveau gaat het om de 'omvang van het beleid' waarmee in dit verband bedoeld op de omvang van de doeleinden van het beleid, de doelgroep(en) van het beleid, de maatregelen en snelheid waarmee deze gerealiseerd dienen te worden (tijdskeuzen). Ten opzichte van bestaande bestuurskundige literatuur (zie bijvoorbeeld Hoogerwerf & Herweijer, 1998), is het ambitieniveau een belangrijke aanvulling. Een beleid dat effectief is, maar een zeer laag ambitieniveau kent (bijvoorbeeld een gelijkblijvend aantal verkeersslachtoffers) is niet slagvaardig te noemen.

Aspecten	Beoordeling van de slagvaardigheid van de samenwerking
Ambitieniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De omvang van de doeleinden van het beleid (hoe hoog liggen streefwaarden?)</li> <li>• De omvang van de maatregelen</li> <li>• De snelheid waarmee de doeleinden behaald dienen te worden (tijdskeuzen) (in welk tijdsbestek moeten streefwaarden gerealiseerd worden?)</li> </ul>
Effectiviteit	De mate waarin de gestelde beleidsdoelen worden gerealiseerd als gevolg van de ingezette beleidsmiddelen (concretisering op basis van formulering beleidsdoelen)
Efficiëntie	De verhouding tussen de kosten van het beleid en de gestelde doelen / gerealiseerde effecten. Kosten in geld en tijd.

Tabel 3.5. *Beoordeling van de slagvaardigheid van het beleid.*

### 3.3. Conditionerende omstandigheden

De bijdrage van de organisatie van de beleidssamenwerking op de beleidsresultaten kan worden beïnvloed door diverse omstandigheden. Anders gesteld: eenzelfde vorm van beleidssamenwerking heeft in de ene situatie andere resultaten dan in de andere situatie. In *Tabel 3.6* geven we een aantal mogelijke omstandigheden die als condities een rol kunnen spelen.

Mogelijke conditionerende omstandigheden
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wetgeving en regulering</li> <li>- Financiële en economisch omstandigheden</li> <li>- Bestuurlijke ontwikkelingen direct relevant voor de betrokken actoren, bijvoorbeeld gemeentelijke herindeling</li> </ul>

Tabel 3.6. *Mogelijke conditionerende omstandigheden.*

### 3.4. Hypothesen

Om tijdens het analyseren van de gegevens en het trekken van conclusies een duidelijk houvast te hebben, worden hieronder hypothesen geformuleerd. Daarin wordt aangegeven wat op basis van de gebruikte theorie verwacht mag worden over de invloed van de verschillende variabelen op de afhankelijke variabele. Vanwege het deels kwalitatieve karakter van deze studie zullen de hypothesen niet kunnen worden getoetst in de statistische zin van het woord. Er kan echter wel worden aangegeven in welke mate het waarschijnlijk is dat een hypothese kan worden verworpen of ondersteund. In het uitgebreidere literatuuronderzoek dat deel uit maakt van het onderzoek kunnen de hypothesen nog nader worden aangescherpt of kunnen tegengestelde hypothesen worden toegevoegd.



De volgende hypothesen kunnen op basis van voorgaande theorie worden opgesteld:

Ten aanzien van de wijze van samenwerking:

Structuur:

- Hoe meer decompositie wordt toegepast in het netwerk, hoe groter de slagvaardigheid van het beleid.

Cultuur:

- Hoe holografischer het netwerk, hoe groter de slagvaardigheid van het beleid.

Proces:

- Hoe flexibeler het netwerk, hoe groter de slagvaardigheid van het beleid.

Ten aanzien van de mate van samenwerking:

Intensiteit:

- Hoe hoger de intensiteit van samenwerking, hoe groter de slagvaardigheid van het beleid.

Reikwijdte:

- Hoe groter de reikwijdte van de samenwerking, hoe groter de slagvaardigheid van het beleid.

## 4. Operationalisering van de centrale variabelen

### 4.1. Inleiding

De abstracte begrippen die in het theoretisch kader gebruik worden om de variabelen te beschrijven, moeten uitgewerkt worden in concrete vragen waarmee data verzameld kan worden. De concrete vragen zijn reeds zoveel mogelijk toegepast op de casus, de aanleg van 60 km/uur-gebieden door gemeenten. De vragen worden hierna verwerkt tot vragenlijsten, observatielijsten, enquête etc. Per vraag is aangegeven welke (soorten) scores verwacht worden bij de beantwoording van de vraag. Een groot gedeelte van de vragen kan op een (min of meer) kwantitatieve manier worden gemeten. Ten slotte is per vraag kort aangegeven welke onderzoeksmethoden toegepast kunnen worden. Hierbij is voor enquête de afkorting E gebruikt, voor documentanalyse D, voor een interview met een expert I en voor observatie O. De vermelding DVG betekent dat gebruik wordt gemaakt van de Duurzaam Veilig gehaltemeter om te bepalen in hoeverre een gebied volgens het Duurzaam Veilig principe is ingericht. In *Paragraaf 5.2 Dataverzameling en analyse* wordt nader op de methoden ingegaan.

### 4.2. Actor-analyse

Actor-analyse	Subvariabelen	Operationalisering in vragen	Score	Methode
<i>Actoren</i>	<u>Inventarisatie en selectie van actoren</u> die voor de problematiek in relatief hoge mate van belang zijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke actoren nemen beslissingen?</li> <li>• Welke actoren kunnen beslissingen tegenhouden?</li> <li>• Welke actoren hebben invloed op de uitkomst van beleid?</li> <li>• Welke actoren zijn verder betrokken bij de besluitvorming?</li> </ul>	Namen	I
	Functie van de actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tot welke groep behoort de actor?</li> </ul>	Politiek-bestuurlijk, ambtelijk, maatschappelijk, technisch/wetenschappelijk, privaat, burgers	I
<i>Belangen en hulpbronnen</i>	Belangen bij Duurzaam Veilig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke belangen heeft een actor bij DV?</li> <li>• Welke belangen kunnen worden geschaad door DV?</li> </ul>	Kwalitatief	I/E
	<u>Verdeling en bezit relevante hulpbronnen</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Over welke hulpbronnen (die ingezet kunnen worden in het besluitvormingsproces) beschikt een actor?</li> </ul>	Geld, kennis, inzet medewerkers en materieel, beslismacht / bevoegdheden	I/E
	<u>Standpunten</u> t.a.v. 60 km/uur-gebieden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welk standpunt hebben de verschillende actoren t.a.v. 60 km/uur-gebieden in het algemeen en dit 60 km/uur-gebied in het bijzonder?</li> </ul>	Kwalitatief	I/E

Tabel 4.1. Operationalisering van de actor-analyse.

### 4.3. Wijze en mate van samenwerking

Wijze van samenwerking	Subvariabelen	Operationalisering in vragen	Score	Methode
<b>Structuur</b> In hoeverre is het netwerk te splitsen in afzonderlijke componenten? (dit is ook een kenmerk van een holografische organisatie)	<u>Clusters binnen het netwerk:</u> wijze waarop het netwerk in actorclusters is verdeeld zodat de afhankelijkheid tussen de actoren binnen deze clusters relatief groot is en de afhankelijkheid tussen de clusters relatief klein.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoeveel clusters zijn er binnen het netwerk? (evt: aantal gedeeld door aantal actoren?)</li> <li>Discrepancie tussen geambieerd (of prescriptief) netwerk en feitelijk netwerk</li> </ul>	Aantal	E
	<u>Dichtheid van het netwerk:</u> verhouding aantal waarneembare en mogelijke relaties tussen de actoren in het netwerk en de richting daarvan (eenzijdig of tweezijdig).	Aantal relaties tussen actoren gedeeld door het aantal actoren: <ul style="list-style-type: none"> <li>Omvang van het netwerk: hoeveel actoren nemen deel?</li> <li>Hoeveel relaties worden in het netwerk onderhouden?</li> </ul>	Aantal, evt. met tijdsaanduiding (eens per dag/week/maand)	Idem
	<u>Centralisatie van het netwerk:</u> mate waarin bepaalde actoren meer relaties onderhouden dan anderen en daarmee centraler in het netwerk staan, c.q. het netwerk als geheel een meer centrale of horizontale relatiestructuur kent.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Degree-centraliteit: hoeveel contact heeft een actor met anderen? Voor netwerk: zie formule.</li> <li>Closeness-centraliteit: Communiqueert een actor rechtstreeks met anderen?</li> <li>Betweenness-centraliteit: is een actor als intermediair betrokken bij de communicatie tussen actoren x en y?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aantal per tijdseenheid</li> <li>Ja/nee, aantal wel/niet rechtstreeks</li> <li>Ja/nee, aantal waarbij betrokken</li> </ul>	Idem
	<u>Mate van wederzijdse afhankelijkheid</u> tussen de actoren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kan het beleid tot stand komen zonder bepaalde actoren?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ja/nee, namen</li> </ul>	Idem
<b>Cultuur</b> In hoeverre is de organisatie holografisch?	<u>De mate waarin informatie tussen betrokken actoren wordt uitgewisseld.</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Met welke actoren wordt (niet) gecommuniceerd?</li> <li>Op welke manier gebeurt dat?</li> <li>In welk gedeelte van het besluitvormingsproces gebeurt dat (niet)?</li> <li>Welke onderwerpen komen daarbij (niet) aanbod?</li> <li>Hoe groot is de kennis over elkaar/elkaars standpunten? (Aangeven op schaal)</li> <li>Om welke informatie gaat het inhoudelijk?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Namen</li> <li>Lid projectteam, bijeenkomst incidenteel of structureel, schriftelijk, telefonisch, eenzijdig, tweezijdig</li> <li>Stap 1-10 uit de Leidraad</li> <li>Lijst maken</li> <li>Actor over rest, rest over actor, schaal maken</li> <li>Kwalitatief</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>E/D/I</li> <li>E/D.I</li> <li>E/D.I</li> <li>E/D/I</li> <li>E/I</li> <li>E/I</li> </ul>
	<u>De snelheid waarmee informatie wordt uitgewisseld</u> tussen betrokken actoren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoe vaak is er met actoren gesproken/stukken uitgewisseld?</li> <li>Hoe snel zijn nieuwe onderwerpen besproken?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aantal of tijdseenheid</li> <li>Schaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>E/D/I</li> <li>E/I</li> </ul>
<b>Proces</b> Hoe flexibel is het netwerk?	<u>Reversibiliteit:</u> Het nemen van 'kleine stapjes' (nastreven van doeleinden met laag ambitieniveau)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wordt er gewerkt in kleine verblijfsgebieden of voor meerdere gebieden ineens?</li> <li>Wordt het plan opgebouwd vanuit een integrale visie of vanuit aparte onderdelen/maatregelen?</li> <li>Is het mogelijk voor het projectteam en buitenstaanders onderdelen van het plan te wijzigen (zie ook boven)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kleine gebieden, meerdere gebieden</li> <li>Integraal, apart</li> <li>Kwalitatief of schaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>D</li> <li>D</li> <li>E/D.I</li> </ul>
	<u>Mate waarin onderdelen van het netwerk zelfstandig bijdragen aan oplossingen</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hebben de verschillende partners een aparte inbreng of wordt alles gezamenlijk beslist door het projectteam?</li> <li>Hoe groot is de invloed van het management buiten het projectteam?</li> <li>Hoe groot is de invloed van politiek en bestuurders?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apart, gezamenlijk</li> <li>Schaal</li> <li>Idem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>E/I</li> <li>E/I</li> <li>E/I</li> </ul>

Tabel 4.2. Operationalisering van de wijze van samenwerking.

Mate van samenwerking	Subvariabelen	Operationalisering in vragen	Score	Methode
<i>Intensiteit</i> Frequentie van de contacten.	De <u>duur</u> van de contacten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoe lang hebben de actoren contact binnen het projectteam?</li> <li>Idem tussen projectteam en buitenstaanders</li> <li>Tijdens welke fasen van het besluitvormingsproces heeft men contact binnen het projectteam?</li> <li>Idem voor projectteam en buitenstaanders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tijdseenheid</li> <li>Idem</li> <li>Stap 1-10</li> <li>Idem</li> </ul>	E/I/D
	Hoe <u>intens is de interactie</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zie mate van informatie-uitwisseling (<i>Tabel 4.2</i>)</li> </ul>	-- -- --	Reeds verzameld
	Hoe <u>intens is de (beoogde) samenwerking?</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Waar is de afstemming op gericht?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Onderlinge informatie-uitwisseling</li> <li>Voorkomen van hinder of tegenwerking</li> <li>Voorkomen van onnodig dubbelwerk</li> <li>Versterken van elkaars activiteiten zonder gemeenschappelijk plan</li> <li>Samenwerking via een gemeenschappelijk beleid</li> </ul>	E/I
<i>Reikwijdte</i> Welke aspecten van het onderwerp worden betrokken?	Omvang, <u>uitbreidheid van het samenwerkingsverband</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Welke onderwerpen komen aan bod?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lijst maken</li> </ul>	D/VE
	<u>Omvang van de hulpmiddelen die worden ingebracht</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inzet personeel per actor</li> <li>Inzet middelen per actor</li> <li>Inzet kennis per actor</li> <li>beslismacht/ bevoegdheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schaal, middelen evt in Euro's.</li> </ul>	E

Tabel 4.3. Operationalisering van de mate van samenwerking.

#### 4.4. Resultaten en slagvaardigheid van de samenwerking

Resultaten van de beleidssamenwerking	Subvariabelen	Operationaliseren in vragen	Score	Methode
<i>Beleidsbepalingsresultaat</i>	Welk <u>individueel beleid</u> is al dan niet tot stand gekomen?	Over welke gedeelten van het uitvoeringsplan is door de gemeente zonder inbreng van anderen beslist?	Maatregelen/gedeelten van plan, kwalitatief	E/I, evt D
	Welk <u>gemeenschappelijk beleid</u> is tot stand gekomen en welke actoren zijn daarbij betrokken?	Over welk gedeelte van het uitvoeringsplan is samen met anderen beslist of waar hebben anderen een stem in gehad? Om wie ging het daarbij?	Meebeslissen, adviesvragen, informeren	E/I
<i>Beleiduitvoeringsresultaat</i>	De mate waarin middelen adequaat en tijdig zijn ingezet volgens het beleid zoals bepaald, onderscheiden naar infrastructuur en gedragsbeïnvloeding ( <u>beleidsprestatie</u> )	Is de uitvoering van de maatregelen overeenkomstig het uitvoeringsplan?	Ja, nee, per maatregel kwalitatief aangeven.	O/D
<i>Beleidseffecten en eventuele neveneffecten</i>	De mate waarin de <u>beoogde doelen (zoals bepaald) zijn gerealiseerd</u>	Welke beleidseffecten zijn behaald?	Bijvoorbeeld: - snelheidsreductie in gebied - minder doorgaand verkeer - minder doden en gewonden	O/I/D

Tabel 4.4. Operationalisering van de resultaten van de samenwerking.

Slagvaardigheid van de samenwerking	Subvariabelen	Operationalisering in vragen	Score	Methode
<i>Ambitieniveau</i>	De <u>omvang van de doeleinden</u> van het beleid (hoe hoog liggen streefwaarden?)	Hoe hoog scoort het beleidsplan op het instrument DVG (eisen 1,6,7,11) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zo groot mogelijke aaneengesloten verblijfsgebieden</li> <li>• Wegcategorieën herkenbaar maken</li> <li>• Aantal verkeersoplossingen beperken en uniformeren</li> <li>• Snelheid reduceren op potentiële conflictpunten</li> </ul>	Voldoen aan eis: ja, nee, kwalitatief aanvullen	D/DVG
	De <u>omvang van de maatregelen</u>	Hoe hoog scoren de uitgevoerde maatregelen op het instrument DVG?	Idem	O/DVG
	De <u>snelheid</u> waarmee de doeleinden behaald dienen te worden (tijdskeuzen) (in welk tijdsbestek moeten streefwaarden gerealiseerd worden?)	Voor welke tijdspanne is de financiering en uitvoering voorzien en wordt dat ook overeenkomstig uitgevoerd?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tijdseenheid</li> <li>• Ja, nee, grootte van vertraging in tijdseenheid</li> </ul>	D/O
<i>Effectiviteit</i>	De mate waarin de <u>gestelde beleidsdoelen worden gerealiseerd</u> als gevolg van de ingezette beleidsmiddelen (concretisering op basis van formulering beleidsdoelen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke beleidsdoelen zijn bepaald?</li> <li>• Zijn deze doelen gerealiseerd?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> <li>- snelheidsreductie in gebied</li> <li>- minder doorgaand verkeer</li> <li>- minder doden en gewonden</li> </ul> </li> <li>• Ja, nee, kwalitatieve aanvulling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• D/I</li> <li>• Niet direct te meten, berekenen a.d.h.v. effect-schattingen SWOV</li> </ul>
<i>Efficiëntie</i>	De verhouding tussen de <u>kosten van het beleid en de gestelde doelen</u> / gerealiseerde effecten. Kosten in geld en tijd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zijn de kosten van de maatregelen (geweest)?</li> <li>• Hoeveel mensuren heeft het project (per partner) gekost?</li> <li>• Hoe is de verhouding tussen de kosten en de effecten (schatting van bespaarde kosten door ongevallen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Euro's</li> <li>• Uren</li> <li>• Euro's</li> </ul>	D/I/E

Tabel 4.5. Operationalisering van de slagvaardigheid van de samenwerking.

#### 4.5. Conditionerende omstandigheden

Conditionerende omstandigheden	Subvariabelen	Operationalisering in vragen	Score	Methode
	<u>Wetgeving en regulering</u>	CROW richtlijnen RONA Essentiële kenmerken Verandering subsidieregels op landelijke en provinciaal niveau	Kwalitatief	D
	<u>Financiële en economisch omstandigheden</u>	Verandering subsidie Gemeentebegroting (bv art 12 gem)	Idem	D/I/E
	<u>Bestuurlijke ontwikkelingen</u> direct relevant voor de betrokken actoren	Gemeentelijke herindeling verkiezingen/andere wethouder	Idem	D/I/E

Tabel 4.6. Operationalisering van de conditionerende omstandigheden.

## 5. Aard, methoden en analyse van het onderzoek

### 5.1. Aard van het onderzoek

Dit onderzoek is een vergelijkende casestudy. Minimaal tien (en zo mogelijk meer) casussen zullen worden onderzocht op de onafhankelijke en de onafhankelijke variabele.

De te bestuderen casussen bestaan uit gemeenten die één of meerdere gebieden buiten de bebouwde kom inrichten als 60 km/uur-gebied.

De geringe generaliseerbaarheid van casestudies wordt, door het werken met en vergelijken van verschillende casussen, gedeeltelijk opgelost.

Meerdere casussen betekent meer onderzoeksobjecten en daardoor een grotere kans op externe geldigheid van de resultaten. Hierbij moet worden aangetekend dat bij vergelijkend casestudy onderzoek natuurlijk nooit dermate hoge aantallen onderzoeksobjecten worden gehaald dat resultaten statistisch op significantie kunnen worden getoetst.

Wel kan, in plaats van een steekproef-naar-populatie generalisatie, sprake zijn van een theoretische of analytische generalisatie: de case-resultaten kunnen gegeneraliseerd worden naar een theoretisch model. Hierbij wordt een vooraf ontwikkelde theorie gebruikt als mal waarmee de empirische bevindingen van de cases worden vergeleken. Het vooraf ontwikkelen van een theoretisch kader is belangrijk, omdat het bepalend is voor de keuze van de onderzoeksvragen, de manier van dataverzameling en de keuze van de analysetechnieken. In de ontwerpfase van het theoretisch kader worden hypothesen ontwikkeld. In toetsende gevalsstudies dienen deze hypothesen concurrerend of tegengesteld te zijn. Als bij de analyse van de empirische gegevens blijkt dat twee of meer gevallen dezelfde hypothese ondersteunen, is er sprake van replicatie van bevindingen. Nog beter is het als meerdere gevallen niet alleen de hypothese ondersteunen, maar ook de tegengestelde hypothese verwerpen (Yin, 1989; Francke & Richardson, 1994). Omdat dit onderzoek de pretentie heeft een toetsende gevalsstudie te zijn, wordt ook in dit onderzoek gebruikgemaakt van een vooraf ontwikkeld theoretisch kader en zal tijdens de uitwerking van het onderzoek onderzocht worden of tegengesteld geformuleerde hypothesen in dit geval een meerwaarde hebben. Yin beveelt aan om bij de selectie van de cases te kiezen voor extreme casussen: op deze manier bestaat er een grotere kans dat een hypothese verworpen of geaccepteerd kan worden. In *Paragraaf 1.4* is reeds aangegeven dat dit in praktijk niet altijd mogelijk is.

### 5.2. Dataverzameling en analyse

Zoals reeds is aangegeven bij de operationalisering van de variabelen is een aantal methoden geschikt voor de verzameling van de benodigde data. Allereerst zal er gebruik worden gemaakt van documenten die aanwezig zijn bij de verschillende gemeenten. Hierbij moet gedacht worden aan plankaarten en verkeersbesluiten, maar ook aan notulen van vergaderingen van de projectgroep die de invoering van de 60 km/uur-gebieden voorbereid en aan inspraakreacties. In *Bijlage 2* is een lijst opgenomen met verwachte benodigde documenten. Daarnaast zal per gebied worden gesproken met één of meer sleutelfiguren. In open,

halfgestructureerde interviews zal geprobeerd worden een globaal idee van het netwerk te krijgen. Aan de hand van deze interviews kan bepaald worden welke actoren in het netwerk benaderd moeten worden voor meer gedetailleerde informatie.

Naast kwalitatieve data wordt ten aanzien van mate en wijze van samenwerking ook kwantitatieve data verzameld. Door middel van het (al dan niet telefonisch) afnemen van gestructureerde vragenlijsten wordt informatie verkregen die met behulp van meer kwantitatief georiënteerde data-analyse instrumenten kan worden bewerkt.

Voor het verzamelen van data voor het beoordelen van de slagvaardigheid van de samenwerking zal, naast documentanalyse en interviews met sleutelfiguren, gebruik worden gemaakt van observaties. Door de 60 km/uur-gebieden te bekijken, zal vast kunnen worden gesteld in hoeverre de plannen ook daadwerkelijk conform planning zijn uitgevoerd.

Voor de analyse van de data worden vier verschillende analyse-instrumenten gebruikt. Allereerst wordt, voor de kwantitatieve data, gebruik gemaakt van de sociale netwerk analyse. In de voorgaande hoofdstukken is van de sociale netwerkanalyse alleen de theoretische kant beschreven. De sociale netwerkanalyse is echter ontstaan als een verzameling analyse-instrumenten, vanuit de sociometrie (jaren '30). Met behulp van wiskundige regels en systematische analyse van empirische gegevens wordt de structuur van het netwerk beschreven (Scott, 1991; Wasserman & Faust, 1994).

De kwalitatieve data worden gestructureerd met behulp van het kwalitatieve database programma Winmax. Hierin kunnen teksten gecodeerd worden binnen een zelfgekozen framework van codes. Op deze manier kunnen verschillende (teksten van) casussen gemakkelijk per variabele met elkaar worden vergeleken.

Voor het beoordelen van de slagvaardigheid van de samenwerking zal gebruik worden gemaakt van de Duurzaam Veilig gehaltemeter. De DV-gehaltemeter is een instrument waarmee in verschillende stadia van ontwerp en uitvoering het 'gehalte' aan duurzame veiligheid van wegennetwerken kan worden getoetst. Aan de hand van weg- en verkeerskenmerken van een wegennet, wordt in een GIS-applicatie een beoordeling gegeven van de mate waarin wordt voldaan aan de voornaamste inrichtingsprincipes van Duurzaam Veilig (Van der Kooi & Dijkstra, 2000; Hummel, 2001).

Als een extra check op de interpretatie van de gegevens door de onderzoekers, zal een schriftelijke terugkoppeling van de onderzoeksresultaten plaatsvinden naar de respondenten (zie ook *Hoofdstuk 2*).

## Literatuur

- Barnard, Ch.I. (1968). *The functions of the executive*. Harvard University Press, Cambridge.
- Baybrooke, D. & Lindblom, C.A. (1970). *A strategy of decision, policy evaluation as a social process*. Free Press, New York.
- Bekkers, V. (1998). *Grenzeloze overheid; Over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur*. Samson, Alphen aan den Rijn.
- Berveling, J. (1994). *Het stempel op de besluitvorming: Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen*. Thesis Publishers, Amsterdam.
- Berveling, J. (1997). *De beleidsnetwerkbenadering: Wel gegroeid, nog niet volwassen*. In: *Beleidswetenschap*, nr. 2, p. 168-173.
- Bulder, A., Flap, H.D. & Leeuw, F.L. (1995). *De empirische benadering van netwerken; Sociometrisch onderzoek in overheidsorganisaties*. In: *Bestuurskunde*, nr. 3, p. 103-114.
- Bruin, T. & Borsje, J.F. (2001). *Leidraad duurzaam veilige herinrichting tot 60 km/u gebieden*. POV-INFO ZH, Kenniscentrum voor Verkeersveiligheid Zuid-Holland, Den Haag.
- Bruijn, J.A. de & Ringeling, A.B. (1993). *Normatieve kanttekeningen bij het denken over netwerken*. In: Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de & Kickert W.J.M. (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, Vuga, Den Haag, p. 153-167.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1995). *Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen*. Lemma, Utrecht.
- Burt, R.S. (1992). *Structural holes; The social structure of competition*. Harvard University Press, Cambridge.
- Chisholm, D. (1989). *Coordination without hierarchy; Informal structures in multiorganizational systems*. Berkely.
- Dryzeck, J.S. (1990). *Discursive democracy; Politics, policy and political science*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Francke, A.L. & Richardson, R. (1994). *Evaluatie-onderzoek; Kansen voor een kwalitatieve benadering*. Coutinho, Bussum.
- Godfroij, A.J.A. (1981). *Netwerken van organisaties : Strategieën, spelen, structuren*. Vuga-uitgeverij, 's-Gravenhage.
- Hoogerwerf, A. (1978). *Politologie; Begrippen en problemen*. Samson, Alphen a/d Rijn.



- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (red.) (1998). *Handboek beleids-wetenschap*. Samsom, Alphen a/d Rijn.
- Hummel, T. (2001). *Toetsing van het gehalte duurzame veiligheid met Safer Transportation Network Planning; Integratie van de 'DV-gehaltemeter' in het ontwerpprogramma 'Safer-TNP'*. D-2001-16. SWOV, Leidschendam.
- Katz, D., & Kahn, R.L. (1978). *The social psychology of organizations*. John Wiley & Sons, New York.
- Kickert, J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing complex networks; Strategies for the public sector*. Sage, London (etc.).
- Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Eburon, Delft.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Beleidsnetwerken als theoretische benadering : Een tussenbalans*. In: *Beleidswetenschap*, nr. 2, p. 143-167.
- Kooi, R.M. van der & Dijkstra, A. (2000). *Ontwikkeling van een 'DV-gehaltemeter' voor het meten van het gehalte duurzame veiligheid; Het prototype meetinstrument beschreven aan de hand van indicatoren, criteria en een proefmeting in de praktijk*. R-2000-14. SWOV, Leidschendam.
- Koppenjan, J.F.M. (1993). *Management van de beleidsvorming; Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*. Vuga, 's-Gravenhage.
- Kraemer, P.E. (1966). *The societal state; The modern osmosis of state and society as presenting itself in the Netherlands in particular*. Bent, Meppel.
- Landau, M. (1969). *Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap*. In: *Public Administration Review*, nr. 29, p. 346-358.
- Leeuw, F.L. (1992). *Productie en effectiviteit van overheidsbeleid; Institutionele analyse en effectmeting*. VUGA, Den Haag.
- Lindblom, C.E. (1965). *The intelligence of democracy*. The Free Press, New York.
- Lindblom, Ch.E. (1979). *Still muddling, not yet through*. In: *Public Administration Review*, nr. 39, p. 517-526.
- Litjens, B.P.E.A. (1998). *Netwerken in beleid en bestuur, doctoraalscriptie bestuurskunde*. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Litjens, B.P.E.A. (2000). *De structuur van beleidsnetwerken: Samenwerking en autonomie vanuit de sociale netwerkanalyse*. In: *Bestuurskunde*, nr. 3, p. 141-150.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996). *Meerjarenplan Verkeersveiligheid 1996-2000: de daad bij het woord*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001). *Van A naar Beter, Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020. Kabinetsstandpunt (deel 3)*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Morgan, G. (1986). *Images of organization*. Sage, Beverly Hills, 1986.

O'Toole, L.J. (1992). *Rational choice and policy implementation: Implications for interorganizational management*. ECPR-paper, 30 maart - 4 april, Limerick.

Peters, B.G. (1998). *Managing horizontal government; The politics of coordination*. In: Public Administration, vol. 76, nr. 2, p. 295-311.

Pröpper, I.M.A.M. (1996). *Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken; Enkele lessen ten behoeve van een theoretisch model*. In: Beleidswetenschap, nr. 4, p. 345-365.

Pröpper, I.M.A.M. (1998). *Inleiding in de organisatietheorie*. Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag.

Pröpper, I.M.A.M. (2000). *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken*. In: Bestuurskunde, nr. 3, p. 106-116.

Pröpper, I. & Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.

Rogers, D.L. & Whetten, D. (1982). *Interorganizational coordination; Theory, research, and implementation*. University Press, Iowa.

Scharpf, F.W. (1973). *Planung als politischer Prozess, Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Scharpf, F.W. (1978). *Interorganizational policy studies; Issues, concepts and perspectives*. In: Hanf K. & Scharpf, F.W. (eds.) *Interorganisational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. Sage, Beverly Hills, p. 345-370.

Schimank, U. (1992). *Spezifische Interessenkonsens trotz generellen Orientierungsdissens. Eine Integrationsmechanismus polyzentrischer Gesellschaften*. In: Giegel, H.J., *Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, p. 236-275.

Scott, J. (1991). *Social network analysis; A handbook*. Sage Publications, London (etc).

Simon, H.A. (1962). *The architecture of complexity*. In: *Proceedings of the American Philosophical Society* 106, nr. 6, p. 167-482.

S.N. (2001). *Verkeersveiligheid in gedecentraliseerde banen : investeren in cultuur en structuur : eindrapport : bevindingen en advies van de visitatie-commissie (commissie Terlouw) naar aanleiding van COVER, de evaluatie van drie convenanten verkeer en vervoer*. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer AVV, Rotterdam.

- Snijders, T.A.B. (2001). *The statistical evaluation of social network dynamics*. In: Social Methodology, forthcoming.
- Stokman, F.N. & Bos, J.M.M. van den (1992). *A two-stage model of policy making ; With an empirical test in the U.S. energy policy domain*. In: Moore, G. & Whit, J.A. (red.), The political consequences of social networks, Volume 4 of Research and Society. JAI Pres Inc., Greenwich (Connecticut).
- Stokman, F.N. & Zeggelink, E.P.H. (1996). *Is politics power or policy oriented? A comparative analysis of dynamic access models in policy networks*. In: Journal of Mathematical Sociology, nr. 21, p. 77-111.
- Tatenhove, J. van & Leroy, P. (1995). *Beleidsnetwerken: Een kritische analyse*. In: Beleidswetenschap, nr. 2, p. 128-145.
- Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investering*. Vuga, 's-Gravenhage.
- Termeer, C.J.A.M. (1993). *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. Vuga, 's-Gravenhage.
- Torenvlied, R. (1996). *Besluiten in uitvoering; Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten*. Thesis publishers, Amsterdam.
- VNG, I PO, Ministerie van Verkeer en Waterstaat & UvW (1997). *Intentieverklaring van de Minister van Verkeer en Waterstaat, het Interprovinciaal Overleg IPO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG en de Unie van Waterschappen UVW over het Startprogramma Duurzaam Veilig*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG/ Interprovinciaal Overleg IPO/ Ministerie van Verkeer en Waterstaat /Unie van Waterschappen UvW, 's-Gravenhage.
- Waarden, F. van (1992). *Dimensions and types of policy networks*. In: European Journal of Political Research, nr. 21, p. 29- 52.
- Warren, R.L., Rose, S.M. & Bergunder, A.F. (1974). *The structure of urban reform; Community decision organizations in stability and change*. Lexington Books, Lexington.
- Wasserman, S. & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Weick, K.E. (1976). *Educational organizations as loosely coupled systems*. In: Administrative Science Quarterly, nr. 21, p. 1-18.
- Willke, H. (1992). *Ironie des Staates, Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Yin, R.K. (1989). *Case study research; Design and methods*. Sage, Newbury Park (etc.).



## Bijlage 1

## Globale vorm van het besluitvormingsproces

Bron: Bruin & Borsje (2001). *Leidraad duurzaam veilige herinrichting 60 km/u gebieden*, POV info Zuid-Holland.

1. Voorbereiding: bepalen van te herinrichten gebied, inpassing in DV-startprogramma, oprichten van projectorganisatie en globaal projectplan.  
Categoriseringsplan en verkeersveiligheidsplan zijn al gereed. Geen discussie dat de inrichting DV moet worden.
2. Probleeminventarisatie: inventarisatie van categoriseringsplan, verkeersbeleidsplan, verkeerscirculatieplan. Opstellen van lijst met eisen en wensen van inrichting van het gebied. Eventueel aanvullend onderzoek laten uitvoeren (rijsnelheden, intensiteiten, ongevallen, routekeuzes). Alle betrokkenen (inclusief belangengroeperingen) persoonlijk benaderen. Overleg met aanliggende wegbeheerders en politie en OM om advies vragen. Aanvraag tot nemen van besluit ter inzage leggen (Abw, afd 3.4 openbare voorbereidingsprocedure), aankondigen, belanghebbenden kunnen zienswijze naar voren brengen.
3. Contourenplan: opstellen eerste contourenplan, redelijk gedetailleerde praatplaat die gebruikt kan worden voor voorlichtingsbijeenkomsten, ook een beschrijving van het besluitvormingsproces komt hierin. Afstemming met sleutelfiguren is nodig: aansluitende gemeenten, hulpdiensten, OV, ROV, OM en politie (voor het op de agenda plaatsen van handhaving in de gebieden bij politie en OM). Plan moet 'inspraakrijp' zijn, maar niet dichtgetimmerd. Plan moet voldoen aan CROW en RONA richtlijnen.
4. Voorlichting: publiekscampagnes, terinzagelegging.
5. Inspraak: inspraakdagen, inspraakformulier, verwerken van reacties en maken van antwoordnota.
6. Maken en vaststellen van het plan: op basis van contourennota en inspraakreacties. Opstellen van definitieve maatregelen, niet alleen infrastructuur, maar ook voorlichting, educatie, handhaving. Opstellen van planning voor uitvoering, fasering en aansluiting op onderhoudsplan. Raming van kosten. Aangeven van aard en omvang van verkeersveiligheidswinst (snelheid/slachtoffers).  
Goedkeuring door B&W. Verkeersbesluit.
7. Terinzagelegging: terinzagelegging van definitieve besluit, mogelijkheid van bezwaar voor belanghebbenden (6 weken). Alleen bezwaar tegen herinrichting van het hele gebied mogelijk.
8. Uitvoering: vertaling van het plan in bestekken. Uitvoering via aanbesteding. Start uitvoering. Standaardprocedures.
9. Implementatie: voorlichtingscampagne, handhaving, afspraken met politie en OM nakomen die gemaakt zijn.

10. Evaluatie: effectmeting, houden van enquête onder bewoners en gebruikers. Ongevalsanalyse op basis van ongevallencijfers van 3 jaar.

## Bijlage 2

## Benodigde documenten per regio

- Projectplan (opzet van uitvoering van planproces)
- Verslagen projectteam
- Zienswijzen belanghebbenden
- Inspraakplan (contourennota)
- Communicatieplan over planproces
- Inspraakreacties
- Nota van antwoord op inspraak
- Definitieve plan, verkeersbesluit
- Aangetekende bezwaren
- Projectplan of uitvoeringsplan
- Categoriseringsplan
- Kaarten behorend bij definitieve plan
- Ontwerptekeningen per project
- Mandaatbesluiten obv verkeersbesluit
- Verwachting van de verkeersintensiteiten
- Netwerkmodel voor de berekening van routetoedelingen
- Verkeersveiligheidsplan
- Verkeersbeleidsplan
- Verkeerscirculatieplan
- Eventueel aanvullend onderzoek (rijsnelheden, intensiteiten, ongevallen, routekeuzes)
- Eventuele evaluatie van invoering
- Als voorhanden: informatie over handhaving

