

Besluitvorming over veiligheid in Provinciale en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen

Drs. C.A. Bax

R-2003-26

Besluitvorming over veiligheid in Provinciale en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen

Deelrapport in het onderzoek 'Besluitvorming over veiligheid in het NVVP'

Documentbeschrijving

Rapportnummer: R-2003-26
Titel: Besluitvorming over veiligheid in Provinciale en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen
Ondertitel: Deelrapport in het onderzoek 'Besluitvorming over veiligheid in het NVVP'
Auteur(s): Drs. C.A. Bax
Onderzoeksthema: Besluitvorming en bestuur
Themaleider: Mr. P. Wesemann
Projectnummer SWOV: 38.113

Trefwoord(en): Decision process, traffic, safety, policy, planning, region, Netherlands.
Projectinhoud: In Provinciale en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen (PVVP's en RVVP's) wordt onder andere het verkeersveiligheidsbeleid van provincies en kaderwetgebieden vastgelegd. In dit onderzoek is bekeken welke factoren in de besluitvorming zorgen voor een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid: effectief, efficiënt en ambitieus.

Aantal pagina's: 68 + 26
Prijs: € 12,50
Uitgave: SWOV, Leidschendam, 2003

Samenvatting

In Provinciale en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen (PVVP's en RVVP's) wordt onder andere het verkeersveiligheidsbeleid van provincies en kaderwetgebieden vastgelegd. In dit onderzoek is bekeken welke factoren in de besluitvorming zorgen voor een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid. Onder een slagvaardig beleid wordt een beleid verstaan dat effectief is, efficiënt én ambitieus.

Van zes provincies en kaderwetgebieden (Friesland, Flevoland, Noord-Holland, Limburg, Knooppunt Arnhem-Nijmegen en Regio Twente) zijn de PVVP's en RVVP's bekeken. Eerst is onderzocht in welke plannen een effectief, efficiënt en ambitieus verkeersveiligheidsbeleid wordt gepresenteerd. De PVVP's en RVVP's zijn daarbij onderling vergeleken, alsmede met de NVVP-doelstelling voor doden en gewonden uit het Kabinetsstandpunt van mei 2001. Flevoland, het Knooppunt Arnhem-Nijmegen en de Regio Twente bleken beter te scoren op slagvaardigheid van hun beleid dan Friesland, Limburg en Noord-Holland.

Op basis van eerder, vergelijkbaar onderzoek naar de casus *Besluitvorming over veiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan* is in de huidige studie afgeleid welke condities bij de besluitvorming van invloed lijken te zijn op de slagvaardigheid van het beleid. In totaal zijn 27 condities geformuleerd. Vervolgens is nagegaan in hoeverre deze condities aanwezig waren bij de besluitvorming voor de zes provinciale en regionale plannen. Op deze manier is gekeken welke van de condities de (grote of minder grote) slagvaardigheid van de zes plannen het beste voorspelden.

Vier factoren blijken belangrijk te zijn voor het bereiken van een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid. Dat zijn 1) de deelname van veel betrokken partijen bij de besluitvorming, 2) het vroegtijdig onderhandelen met tegenstanders van verkeersveiligheidsmaatregelen, 3) het actief betrekken van een platform voor verkeersveiligheidsbelangen, zoals het ROV, bij de besluitvorming en 4) het uit handen geven van de organisatie van de besluitvorming aan derden.

Summary

Road Safety decision-making in Provincial and Regional Traffic and Transport Plans; Report within the 'Decision-making in the Dutch National Traffic and Transport Plan'

In Provincial and Regional Traffic and Transport Plans (PTTPs and RTTPs), the road safety policy of provinces and Framework Act areas (among other matters) is established. This study examines which factors ensure a decisive road safety policy. With decisive policy is meant that it is effective and efficient, as well as ambitious.

The PTTPs and RTTPs of four provinces and two Framework Act areas were examined. These were (the provinces) of Friesland, Flevoland, Noord-Holland, and Limburg, and the Framework Act areas of the Arnhem-Nijmegen Intersection and Twente. First of all, a study was made of those plans in which an effective, efficient, and ambitious road safety policy was presented. The PTTPs and RTTPs were compared with each other, as well as with the NTTP targets for deaths and injured as was laid down by the Cabinet in May 2001. As far as the decisiveness of their policies was concerned; Flevoland, the Arnhem-Nijmegen Intersection, and Twente seemed to score better than Friesland, Limburg, and Noord-Holland.

Based on previous comparable research in the report *Road Safety Decision-making in the Dutch National Traffic and Transport Plan*, the current study derived those conditions that seem to influence the decisiveness of the policy. A total of 27 conditions were formulated. Next, the extent to which these conditions were present in the decision-making for these six plans was examined. In this way it was examined which of these conditions best predicts the extent of the decisiveness of the six plans.

Four factors appear to be important for achieving a decisive road safety policy. These are 1) participation in the decision-making by many involved parties, 2) early negotiation with opponents of road safety measures, 3) active involvement in the decision-making of support for road safety interests, such as the Provincial Road Safety Board, and 4) delegation to an outsider of the organization of the decision-making.

Inhoud

Lijst met gebruikte afkortingen	7
Voorwoord	8
1. Inleiding	9
1.1. Probleemstelling van dit onderzoek	9
1.2. Positie binnen overkoepelend onderzoek	10
1.3. Opbouw van het rapport	11
2. Theoretisch en conceptueel kader	12
2.1. Keuze voor netwerktheorie	12
2.2. Conceptueel kader	14
2.3. Een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid	15
2.4. Representatie van verkeersveiligheidsbelangen	16
2.5. Organisatie van het spel	20
2.6. Het gebruik van en de behoefte aan informatie	22
2.7. Externe factoren	24
3. Methodische verantwoording	26
3.1. Aard van het onderzoek	26
3.2. Selectie van de casus	26
3.3. Gebruikte methoden	29
3.4. Dataregistratie	30
4. Beschrijving van de casussen	31
4.1. PVVP van de provincie Friesland	31
4.2. PVVP van de provincie Flevoland	33
4.3. Provinciaal Omgevingsplan van de provincie Limburg	35
4.4. Perspectievennota van de provincie Noord-Holland	37
4.5. RVVP van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen	39
4.6. RVVP van de Regio Twente	40
5. Analyse van de casussen	43
5.1. Slagvaardig beleid	43
5.2. Onafhankelijke variabelen	45
5.3. Representatie van belangen	46
5.3.1. Positie van actoren in het spel	47
5.3.2. Interactie van actoren	48
5.3.3. Strategieën van actoren	50
5.4. Organisatie van het spel	51
5.5. Gebruik van informatie	53
5.6. Externe factoren	55
5.7. Discussie van de resultaten uit de analyse	55
5.7.1. Representatie van belangen	56
5.7.2. Totaaloverzicht condities per provincie	57
5.7.3. Afzonderlijke condities	58
5.7.4. Rol van externe factoren	59

6. Conclusies	60
6.1. Beschrijving van resultaten	61
6.1.1. Algemene resultaten	61
6.1.2. Resultaten uitgesplitst per conditie	62
6.2. Conclusies ten aanzien van het theoretisch kader	63
6.3. Aanbevelingen	63
6.4. Vervolg van het onderzoek	65
Literatuur	66
Bijlagen 1 t/m 10	69
Bijlage 1 Bestudeerde documenten	71
Bijlage 2 Geïnterviewde personen	74
Bijlage 3 Topiclijst interviews	75
Bijlage 4 Checklist telefonische interviews	78
Bijlage 5 Selectie van geïnterviewde gemeenten en waterschappen	79
Bijlage 6 Variabelenlijst voor classificatie in Winmax	81
Bijlage 7 Methodische kanttekeningen bij VVR-cijfers en lijst regionale rapportages	82
Bijlage 8 Berekening effectiviteit en efficiëntie per casus	84
Bijlage 9 Berekening slagvaardigheid per casus	86
Bijlage 10 Vóórkomen van condities per casus	87

Lijst met gebruikte afkortingen

3VO	Verenigde Verkeers Veiligheidsorganisatie
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheid
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CROW	CROW kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur
EVO	Ondernemersorganisatie voor Logistiek en Transport
GDU	Gebundelde Doeluitkering
GGD	Gemeenschappelijke GezondheidsDienst
GS	Gedeputeerde Staten
KAN	Knooppunt Arnhem-Nijmegen
KvK	Kamer van Koophandel
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
NLTO	Nederlandse Land- en Tuinbouw Organisatie
NVVP	Nationaal Verkeer- en Vervoersplan
OM	Openbaar Ministerie
OV	Openbaar Vervoer
PS	Provinciale Staten
PVVB	Provinciaal Verkeer- en Vervoersberaad
PVVP	Provinciaal Verkeer- en Vervoersplan
RBOF	Regionaal Bestuurlijk Overleg Verkeersveiligheid
ROF	Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Friesland
ROV	Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid
Rover	Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer
ROVG	Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland
RVVP	Regionaal Verkeer- en Vervoersplan
SEOR	Sociaal Economisch Overleg en Advies Raad Flevoland
SNM	Stichting Natuur en Milieu
SOVG	Samenwerkende Openbaar Vervoerorganisaties Gelderland
SVV2	Structuurschema Verkeer en Vervoer 2
TLN	Transport en Logistiek Nederland
TU	Technische Universiteit
VERDI	Verkeer en Vervoer: regionaal, decentraal en integraal
VVN	Veilig Verkeer Nederland
VVR	Verkeersveiligheidsverkenner voor de Regio
WVI	Werkgroep Verkeersveiligheid en Infrastructuur

Voorwoord

Binnen het thema Besluitvorming en Bestuur, één van de acht onderzoeksthema's uit het SWOV-programma 1999-2002, is behoefte aan onderzoek naar de rol van verkeersveiligheidsaspecten in de besluitvorming over verkeers- en vervoersbeleid. Vooral de interactie tussen de verschillende partijen in de besluitvorming en de beschikbare informatie kunnen van belang zijn voor het al dan niet meewegen van verkeersveiligheid in de besluitvorming. Besluitvormingsprocessen zijn vaak complex en interactief: er wordt een veelheid aan belangen afgewogen door een groot aantal partijen, waarbij men elkaar over en weer beïnvloedt. Ook de besluitvorming over Provinciale en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen is complex en interactief. Naar deze processen is in dit onderzoek gekeken.

Tijdens het onderzoek is voor de dataverzameling zeer prettig samengewerkt met Hans van Altena van Bureau Traffic Test. Charles Goldenbeld en Paul Wesemann van de SWOV hebben eveneens een bijdrage geleverd door het houden van een telefonische enquête en het leveren van commentaar op eerdere conceptversies van dit rapport. Ook dr. Joop Koppenjan en Ellen Jagtman van de TU Delft en Ragnhild Davidse van de SWOV hebben waardevolle commentaren gegeven op het laatste concept. Ten slotte wil ik de respondenten bedanken voor het beschikbaar stellen van hun tijd, kennis en archiefmateriaal. Zonder hun inbreng is het doen van onderzoek onmogelijk.

1. Inleiding

Aandacht voor besluitvorming in de bestuurskundige wereld is niet nieuw. Diverse auteurs (De Bruijn et al., 1998, Klijn, 1998, Koppenjan, 1993, Teisman, 1992) hebben studies gewijd aan het hoe en waarom van complexe besluitvormingsprocessen. Vaak staat daarbij centraal de vraag of het proces zelf effectief is geweest of hoe het verloop van het besluitvormingsproces verklaard kan worden. Is er op de juiste manier overlegd, konden de besluiten sneller genomen worden en waarom is partij X niet betrokken bij de besluitvorming? Er is veel minder onderzoek dat de uitkomsten van de besluitvorming probeert te verklaren vanuit het voorafgaande besluitvormingsproces. Had het beleid een andere inhoud gekregen als de besluitvorming anders was verlopen? Welke factoren hebben de uitkomsten van het beleid beïnvloed? Dat zijn de vragen die in dit onderzoek worden gesteld. En natuurlijk geldt daarbij de volgende vraag: Hoe zou de besluitvorming eruit moeten zien om een zo slagvaardig mogelijk beleid te krijgen?

Dit onderzoek richt zich op de besluitvorming over zes Provinciale en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen. Centraal daarbij staat het vastgestelde verkeersveiligheidsbeleid. Er wordt bekeken hoe slagvaardig het verkeersveiligheidsbeleid is en hoe het beleid te verklaren is vanuit het verloop van de besluitvorming.

1.1. Probleemstelling van dit onderzoek

Het onderzoek beoogt antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

- A. In welke mate is er een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid vastgesteld in Provinciale of Regionale Verkeers- en Vervoersplannen?
Een slagvaardig beleid is effectief, efficiënt en ambitieus.
- B. Op welke manier kan het vaststellen van dit beleid verklaard worden uit:
 - de representatie van verkeersveiligheidsbelangen bij de besluitvorming over het PVVP of RVVP;
 - de organisatie van de besluitvorming over het PVVP of RVVP;
 - het gebruik van verkeersveiligheidsinformatie tijdens de besluitvorming over het PVVP of RVVP?
- C. Hoe kan het beleid zo nodig in de toekomst verbeterd worden?

Met het onderzoek wordt beoogd meer inzicht te krijgen in de factoren waardoor er een bepaald beleid wordt vastgesteld. De resultaten van het onderzoek zijn bruikbaar voor de besluitvorming over het beleid. Van invloed kunnen zowel de vertegenwoordiging van verkeersveiligheidsbelangen, de organisatie van het proces en het aanleveren van kennis zijn.

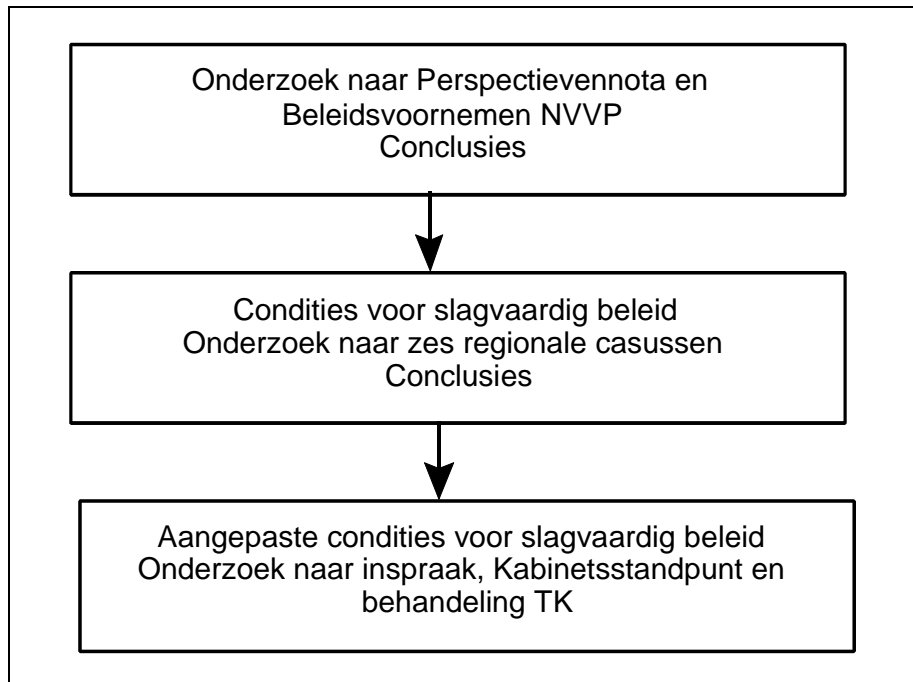
1.2. Positie binnen overkoepelend onderzoek

Het onderzoek naar de besluitvorming over veiligheid in PVVP's en RVVP's is een onderdeel van het overkoepelend onderzoek Besluitvorming over veiligheid in het NVVP (Nationaal Verkeer- en Vervoersplan). Dit bestaat uit drie gedeelten. In het rapport Besluitvorming over veiligheid in het NVVP (Bax, 2001) wordt de besluitvorming over het eerste gedeelte van het NVVP-proces beschreven: de Perspectievennota verkeer en vervoer en het beleidsvoornemen NVVP, van oktober 1997 tot oktober 2000. In dat onderzoek is voor één casus (het NVVP) bekeken hoe de besluitvorming over veiligheid zich ontwikkelde en zijn mogelijke verklarende factoren onderzocht. Om na te gaan of de mogelijke verklaringen een bredere gelding hebben dan deze ene casus, wordt in dit rapport onderzocht of deze ook gelden bij de besluitvorming over Provinciale en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen.

Voor beide onderzoeken is dus hetzelfde theoretisch kader gebruikt en is dezelfde onderzoeksvraag gesteld. Wel is naar aanleiding van het eerste onderzoek het theoretisch kader versimpeld (een aantal subvariabelen zijn samengevoegd) en is aan de afhankelijke variabele een extra subvariabele toegevoegd: 'ambitie'. De variabele 'Informatiegebruik' is wat ingrijpender gewijzigd. In *Hoofdstuk 2* wordt aangegeven welke veranderingen ten opzichte van het eerste onderzoek zijn doorgevoerd. Ten slotte is één sociaal-interactieve variabele komen te vervallen. Naast de 'Representatie van belangen' en de 'Organisatie van de besluitvorming' werd in het eerste onderzoek ook de variabele 'Verloop van het proces' opgevoerd. Dit bleek bij nadere uitwerking alleen een beschrijvende variabele te zijn. Deze maakte ook geen onderdeel uit van de onderzoeksvraag. Omdat in het onderzoek naar PVVP's en RVVP's vooral gezocht wordt naar meer verklarende variabelen, is deze variabele uit het theoretisch kader gehaald.

Op basis van de conclusie uit de eerste fase van het NVVP-onderzoek zijn condities opgesteld waarvan verwacht wordt dat ze tot een slagvaardig beleid leiden. In de zes regionale casussen is onderzocht of dat inderdaad het geval is. Aan de hand van de conclusies zal in een derde fase van het onderzoek opnieuw worden gekeken naar de besluitvorming over het NVVP, met name naar de inspraakperiode, het kabinetsstandpunt en de behandeling in de Tweede Kamer (oktober 2000 tot mei 2002).

Schematisch zien de drie onderzoeken er als volgt uit:



Afbeelding 1.1. De drie onderzoeksfasen van het NVVP-onderzoek.

1.3. Opbouw van het rapport

In dit rapport wordt allereerst een theoretisch en conceptueel kader geschetst waarbinnen het onderzoek plaatsvindt (*Hoofdstuk 2*). In dat kader worden de hierboven genoemde condities, die mogelijke verklaringen bevatten voor de totstandkoming van het beleid, besproken. In *Hoofdstuk 3* zal kort worden ingegaan op de methodische verantwoording van het onderzoek. In *Hoofdstuk 4* volgt een beschrijving van de zes bekeken casussen. Het besluitvormingsproces over het PVVP of het RVVP wordt globaal geschetst en gedetailleerd komt het onderwerp verkeersveiligheid aan de orde. In *Hoofdstuk 5* wordt bekeken of de condities inderdaad leiden tot een slagvaardiger beleid. Het laatste hoofdstuk vat de conclusies van het onderzoek samen en geeft aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen in de besluitvorming.

2. Theoretisch en conceptueel kader

2.1. Keuze voor netwerktheorie

De totstandkoming van provinciale en regionale beleidsplannen, zoals de PVVP's en RVVP's, is een complex besluitvormingsproces. Er zijn veel betrokkenen, die ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid aan het proces deelnemen en daarbij vanuit een eigen visie de probleemformulering en oplossingen proberen te beïnvloeden. De reden van die deelname ligt in de spreiding van verantwoordelijkheden en taken, maar ook van kennis en deskundigheid. Er is dus een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren dat zich horizontaal over verschillende sectoren en verticaal over verschillende bestuurslagen uitstrekt. Als gevolg hiervan is het voor geen van de partijen mogelijk op eigen kracht beleid tot stand te brengen: interactie met anderen is nodig. Deze interactie is strategisch van aard. Problemen zijn niet eenduidig, oplossingsrichtingen staan niet vast, doelen moeten nog geformuleerd worden. Actoren proberen elkaar te beïnvloeden en te overtuigen om tot een gezamenlijk beeld van het vraagstuk en de benodigde oplossingsrichtingen te komen.

In een dergelijke context is besluitvorming geen rationeel beleidsanalytisch proces, waarin een vaststaand probleem via een aantal chronologische stappen wordt opgelost. Dit rationeel-analytische proces houdt in dat een centrale actor op basis van een vaste set van criteria en volledige informatie alternatieven ontwikkelt en de meest optimale selecteert. In zo'n proces wordt de centrale actor niet gehinderd door beperkingen in capaciteit en informatie, noch door afhankelijkheden van anderen of door onzekere ontwikkelingen in de omgeving. Complexe besluitvorming daarentegen is niet zozeer een beleidsanalytische activiteit, maar meer een spel waarbij actoren elkaar proberen te beïnvloeden om een voor hen gunstige beleidsuitkomst te bewerkstelligen (Klijn et al., 2000).

De woorden 'netwerk' en 'spel' zijn, naast metaforen, centrale begrippen in de netwerktheorie.

Een netwerk wordt gedefinieerd als een duurzaam patroon van relaties tussen actoren die van elkaar afhankelijk zijn. Het vormt zich rondom een bepaald beleidsprobleem (Klijn et al., 1993). Daarbinnen vindt regelmatig interactie over bepaalde beleidsvraagstukken plaats. Deze interactie kan opgevat worden als een spel: een reeks interacties tussen actoren, gericht op de beïnvloeding van probleemformuleringen, oplossingen en werkwijzen. Beleidsspelen vinden plaats in zogenaamde arena's. Een arena is de (virtuele) plaats waar een spel zich afspeelt, de plek waar een groep actoren keuzes maken ten aanzien van concrete oplossingen en problemen (Koppenjan, 1993). Een arena kan daarom ook beschreven worden als een keuzemoment (Klijn et al., 2000). In een complex besluitvormingsproces vinden de spelen plaats in meerdere arena's: elk specifiek onderwerp brengt zijn eigen groep actoren mee. Het beleidsspel kan daardoor een gefragmenteerd karakter krijgen.

Vertaald naar het onderwerp van dit onderzoek kan het netwerk rondom de beslissing over een PVVP of RVVP opgevat worden als de verzameling van organisaties die regelmatig met elkaar overleggen over verkeers- en

vervoerskwesties. Daaronder vallen de verschillende overheden, maar ook bedrijven, politie, OM, belangengroeperingen, verkeersveiligheidsorganisaties, enzovoort. De besluitvorming over het PVVP of RVVP kan opgevat worden als een beleidsspel: actoren interacteren met elkaar en proberen de uitkomst van de besluitvorming te beïnvloeden. De besluitvorming vindt plaats in arena's: vaak is er voor verschillende onderwerpen in het PVVP of RVVP een werkgroep is, evenals stuurgroepen, begeleidingsgroepen en ambtelijke of bestuurlijke regiegroepen.

Niet alleen het verloop van de beleidsspelen is complex, ook de uitkomst kan heel verschillend zijn. Vanwege de complexiteit van de besluitvorming treden nogal eens fikse vertragingen op, vallen de uitkomsten soms tegen of verloopt de uitvoering van het beleid moeizaam. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe, gegeven de complexiteit van de besluitvorming, de uitkomst van een beleidsspel zo optimaal mogelijk wordt. Met andere woorden: welke factoren dragen in het spel bij aan de totstandkoming van een slagvaardig beleid? Zo'n beleid kenmerkt zich door effectiviteit, efficiëntie en ambitie (Bax et al., 2003). Bij het bekijken van de casussen wordt niet het hele PVVP of RVVP in ogenschouw genomen. Er wordt binnen het PVVP gefocust op verkeersveiligheid.

Door diverse auteurs is kritiek geleverd op de netwerktheorie als geheel of op onderdelen ervan. Een kritiekpunt dat door alle auteurs gedeeld wordt, is het beschrijvende karakter van de theorie. Er wordt alleen getracht het verloop van processen inzichtelijk te maken (Baveling, 1997) en de variabelen lijken weinig voorspellende waarde te hebben. Ook Pröpper (1996 en 1997) stelt dat de theorie geen verklaringen voor succes of falen van sturing in netwerken biedt. Van Tatenhoven & Leroy (1997) noemen de theorie vooral normatief en vinden dat er weinig empirische en theoretische onderzoeken zijn gedaan. Pröpper (1996 en 1997) stelt bovendien nog dat de theorie weinig precies en systematisch is en er geen duidelijke, relevante afhankelijke en onafhankelijke variabelen beschreven worden.

In dit onderzoek wordt op verschillende wijzen geprobeerd aan deze kritiek tegemoet te komen. Allereerst zijn alle variabelen en begrippen zo helder mogelijk gedefinieerd. Ook is voor elke variabele aangegeven door middel van welke items deze concreet gemeten zal worden. De afhankelijke en onafhankelijke variabelen zijn duidelijk van elkaar onderscheiden, door alleen de beleidsuitkomst op te nemen in de afhankelijke variabele. In de netwerktheorie is het gebruikelijk om ook het beleidsproces op te nemen als onderdeel van de afhankelijke variabele (Pröpper, 1996; Klijn & Koppenjan, 1997). Hierdoor speelt het beleidsproces zowel in de onafhankelijke als in de afhankelijke variabele een rol, wat de helderheid niet bevordert. In dit onderzoek is daar niet voor gekozen.

Ten slotte is een begin gemaakt met het formuleren van voorspellende waarden en is het puur beschrijvende karakter van de theorie losgelaten. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds aangegeven, zijn op basis van de conclusies van het eerste gedeelte van het onderzoek naar het NVVP condities opgesteld waaronder zich naar verwachting een slagvaardig beleid ontwikkelt. In het huidige vergelijkende casuonderzoek wordt onderzocht of deze condities inderdaad een zekere voorspellende waarde hebben. Uiteraard is vanwege het geringe aantal casussen een toetsing op statistische gronden uitgesloten. Wel wordt in dit onderzoek gezocht naar plausibele verklaringen die binnen een duidelijk omschreven populatie geldig

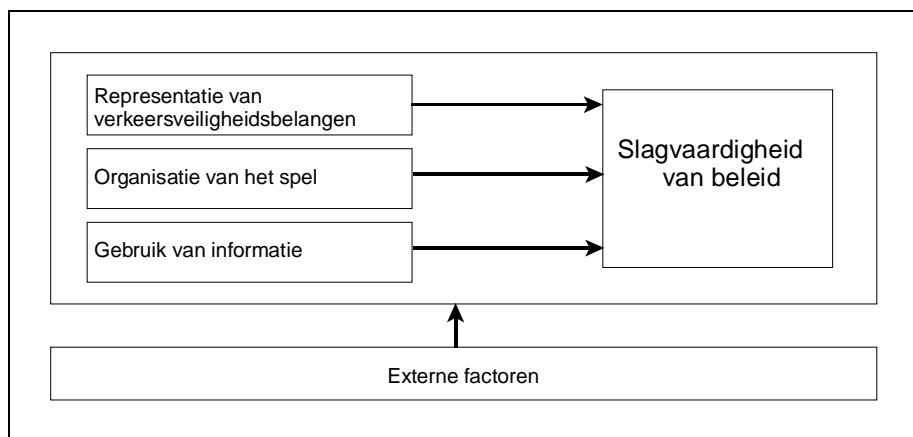
zijn. Dit onderzoek is daarmee hopelijk een aanzet tot een meer kwantitatief toetsend onderzoek naar mogelijk voorspellende factoren in de netwerktheorie.

2.2. Conceptueel kader

Om te onderzoeken welke factoren relevant zijn voor het vaststellen van een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid, wordt gebruikgemaakt van een conceptueel model. Hierin worden alle variabelen die van belang zijn voor het vaststellen van een slagvaardig beleid samengevoegd en de te verwachten relaties tussen de variabelen worden weergegeven.

Verwacht wordt dat drie groepen variabelen van invloed zijn op een slagvaardige verkeersveiligheidsuitkomst van een beleidsspel. Ten eerste zal de vertegenwoordiging van verkeersveiligheidsbelangen tijdens het spel van invloed zijn op de slagvaardigheid. Hoe beter de representatie van verkeersveiligheidsbelangen is, hoe slagvaardiger het verkeersveiligheidsbeleid.

Ten tweede zal de organisatie van het spel van invloed zijn op de slagvaardigheid. Een betere organisatie zal zorgen voor een slagvaardiger beleid, ook (maar waarschijnlijk niet alleen) op het terrein van verkeersveiligheid. In dit onderzoek bekijken we uiteraard alleen het verkeersveiligheidsgedeelte. Ten derde valt te verwachten dat de manier waarop informatie over het beleidsonderwerp wordt gebruikt, invloed heeft op het beleid. Hoe groter het gebruik van informatie, hoe slagvaardiger het verkeersveiligheidsbeleid. Schematisch ziet een en ander er als volgt uit:



Afbeelding 2.1. Drie groepen variabelen die van invloed kunnen zijn op een slagvaardig beleid.

Uiteraard zijn er in elk conceptueel model factoren die niet onderzocht worden op hun causale verband met de afhankelijke variabele (slagvaardigheid van beleid), maar die wel van invloed kunnen zijn op de uitkomst. In dit model worden deze factoren aangegeven met de term externe factoren. Hieronder kunnen bijvoorbeeld wisselingen in het bestuur van provincies en kaderwetgebieden worden verstaan, of veranderende wetgeving.

Ten slotte zullen de drie onafhankelijke variabelen niet alleen de afhankelijke variabele beïnvloeden, maar ook elkaar. De variabele 'organisatie van het

spel' staat hierbij centraal: verwacht wordt dat deze variabele zowel de 'representatie van belangen' als het 'gebruik van informatie' zal beïnvloeden. Een betere organisatie van het spel zal waarschijnlijk de beide andere variabelen positief beïnvloeden. Daarnaast zal een betere representatie van belangen waarschijnlijk zorgen voor een beter gebruik van informatie: hoe meer partijen hun stem laten horen in de besluitvorming, hoe meer informatie er zal worden meegenomen bij de beslissing.

In onderstaande paragrafen worden de verschillende variabelen verder toegelicht.

2.3. Een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid

Onder een slagvaardig beleid wordt een beleid verstaan dat zowel effectief, efficiënt als ambitieus is (Bax et al., 2003). Een beleid is effectief als het effect wordt bereikt dat van tevoren als doelstelling was vastgesteld (Hoogerwerf, 1993; Kraan-Jetten, 1991). Bij de beoordeling van PVVP's en RVVP's wordt dus gekeken naar de doelstelling en de mate waarin het beleid daadwerkelijk bijdraagt aan de verwezenlijking daarvan.

Een beleid is efficiënt als gekozen is voor zo laag mogelijke kosten en een zo groot mogelijk effect (Hoogerwerf, 1993). Om het provinciaal en regionaal beleid te kunnen beoordelen is het dus nodig om, waar mogelijk, een prijskaartje aan het beleid te hangen.

Een beleid is ambitieus naarmate de nagestreefde situatie in het beleid meer afwijkt van de huidige situatie. Dat komt tot uitdrukking in de hoogte van de doelen die behaald moeten worden of in de snelheid waarmee het beleid zal worden uitgevoerd.

Een beoordeling in termen van effectiviteit en efficiëntie is het gemakkelijkste bij kwantificeerbaar beleid. Voor niet-kwantificeerbaar beleid kunnen geen cijfers gebruikt worden om aan te geven hoe effectief of efficiënt het beleid is. In dat geval moet een schatting worden gemaakt of het beleid moet worden weergegeven op een nominaal meetniveau.

Voor de beoordeling van de effectiviteit en de efficiëntie wordt gebruik gemaakt van de regionale rapportages in het kader van de Verkeersveiligheidsverkenner in de Regio (VVR; Janssen & Wesemann, te verschijnen). Hierin staat een opsomming van een groot aantal maatregelen waarbij de slachtofferbesparing en de kosten zijn aangegeven. Hierdoor kan de vraag "Is het beleid efficiënt en effectief?" relatief eenvoudig met "ja" of "nee" beantwoord worden, mits het beleid voldoende kwantificeerbaar is.

Daarnaast wordt een vergelijking gemaakt tussen de zes casussen, waarbij aangegeven wordt in welk gebied het beleid het meest effectief en efficiënt is.

Voor het ambitieniveau ligt de beoordeling iets anders. Gegeven de definitie van ambitie (mate waarin de gewenste situatie afwijkt van de huidige situatie) kan de vraag "Is het beleid ambitieus?" niet eenvoudig met "ja" of "nee" beantwoord worden. Daarvoor is het nodig eerst een externe maatstaf vast te stellen voor een voldoende ambitieus beleid. In dit rapport is daarvoor de NVVP-doelstelling uit het concept Kabinetsstandpunt gebruikt van mei 2001 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001).

In *Tabel 2.1* worden de variabelen beschreven en wordt zo nodig een definitie gegeven van de begrippen.

Mate van slagvaardig beleid		
<i>Definitie slagvaardig: effectief, efficiënt, ambitieniveau</i>		
Subvariabelen	Definitie	Items
Effectief beleid	Mate waarin de toepassing van het beleid zal bijdragen aan het bereiken van de in het beleid vastgestelde doelen.	<ul style="list-style-type: none"> - Welke doelen zijn gesteld in het beleid? - Welke maatregelen en niet-maatregelen zijn aangegeven in het beleid? - In welke mate zal het uitvoeren van deze (niet-)maatregelen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen?
Efficiënt beleid	Verhouding tussen de kosten en opbrengsten van het beleid.	<ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn de te verwachten kosten van het beleid? - Wat zijn de te verwachten opbrengsten (in geld uitgedrukt) van het beleid? - Overstijgen de opbrengsten de kosten?
Ambitieuze beleid	Mate waarin de nagestreefde situatie afwijkt van de huidige situatie.	<ul style="list-style-type: none"> - Hoogte van doelen. - Voorgenomen snelheid van beleidsuitvoering.

Tabel 2.1. Omschrijving van de drie subvariabelen voor een slagvaardig beleid.

De subvariabele 'ambitie' is toegevoegd naar aanleiding van het eerste onderzoek naar de besluitvorming over het NVVP. Hieruit bleek dat beleid wel effectief en efficiënt kan zijn, maar dat dit slechts gemeten werd naar de doelen die in het beleid zelf genoemd worden. Als die doelen laag worden gesteld, is beleid al snel effectief. Een extra maatstaf voor ambitie geeft hier duidelijkheid.

2.4. Representatie van verkeersveiligheidsbelangen

De mate waarin verkeersveiligheidsbelangen in de loop van het besluitvormingsproces zijn gerepresenteerd kan een belangrijke verklaring vormen voor de mate van slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid.

Dat complexe besluitvorming zich kenmerkt door wederzijds afhankelijke actoren, wil echter niet zeggen dat deze afhankelijkheden symmetrisch verspreid zijn. Er kan sprake zijn van een onevenredige verdeling van afhankelijkheden. Dit kan resulteren in de ondervertegenwoordiging of uitsluiting van bepaalde belangen. Ondervertegenwoordiging kan incidenteel van karakter zijn. Bijvoorbeeld omdat de vertegenwoordiger van een belang om uiteenlopende redenen niet binnen de arena actief is. Maar er kan ook sprake zijn van systematische ondervertegenwoordiging, bijvoorbeeld:

- omdat een belang geen 'probleemeigenaar' of zaakwaarnemer kent;
- omdat de 'probleemeigenaar' geen toegang heeft tot de besluitvormingsarena;
- omdat de 'probleemeigenaar' niet over voldoende middelen beschikt om toegang om te zetten in effectieve participatie; of
- omdat binnen het netwerk of de arena waarden, probleempercepties of doelstellingen domineren waarbij het belang geen aansluiting vindt of waarmee het in strijd is.

Representatie van verkeersveiligheidsbelangen			
<i>Definitie: de mate waarin het verkeersveiligheidsbelang wordt behartigd in het spel</i>			
Sub-variabelen	Definitie	Items	Definitie
Positie van actoren in het spel.	Mogelijkheid van actoren om bronnen te mobiliseren en aan te wenden.	Actoranalyse: - Welke actoren zijn er in het spel? - Wat zijn hun doelen, belangen, percepties en bronnen? - Hoe liggen de afhankelijkheden ten opzichte van elkaar?	Doelen: datgene waarnaar een actor streeft. Belangen: iets dat de actor raakt omdat zijn voordeel ermee gemoeid is. Bronnen: bevoegdheden, status, legitimiteit, kennis, informatie, geld, menskracht, organisatie. Percepties: werkelijkheids-definities van actoren over de problematiek, oplossingen, andere actoren en hun ernst en betekenis. Afhankelijkheid: als het beleidsproces niet op een voor hen bevredigende manier kan worden afgerond zonder de medewerking van anderen.
Interactie van actoren in het netwerk en in het spel.	Mate waarin actoren met anderen binnen het netwerk/spel interacteren vanwege hun afhankelijkheid.	- Welke afhankelijke actoren zijn er? - Waren zij aanwezig in het netwerk? - Op welke momenten in de besluitvorming waren zij aanwezig in het spel?	Actor: Individu, groep of (deel van) organisatie die t.a.v. het vraagstuk autonome beslissingen neemt. Afhankelijkheid: als het beleidsproces niet op een voor hen bevredigende manier kan worden afgerond zonder de medewerking van anderen. Netwerk: duurzaam patroon van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren rondom een beleidsprobleem, zich uitend door reeksen van spelen. Spel: reeksen van interacties tussen actoren, gericht op de beïnvloeding van probleemformuleringen, oplossingen en te hanteren werkwijzen.
Strategieën van actoren en hun effecten.	Strategie: invloedspoging van actor, gericht op de inhoud en het verloop van de beleidsdiscussie. Effect: mate waarin beleidsuitkomsten overeenkomen met door actor gewenste uitkomst.	- Go alone strategieën. - Conflictueuze strategieën. - Vermijdende strategieën. - Samenwerkingsstrategieën. - Faciliterende strategieën.	Go alone: actor creëert eigen oplossing en negeert afhankelijkheden. Conflictueus: gericht op voorkomen of blokkeren van gewenste oplossing. Vermijdend: actoren stellen zich passief op. Samenwerkend: actoren erkennen afhankelijkheden en proberen te onderhandelen. Faciliterend: strategieën zijn ingegeven door besef dat samenwerking nodig is.

Tabel 2.2. Verklaring van de subvariabelen voor de representatie van de verkeersveiligheidsbelangen.

Om te bepalen in welke mate de verkeersveiligheidsbelangen vertegenwoordigd worden binnen het spel, bekijken we daarom eerst de positie van de verschillende actoren (Klijn et al., 1993). Het gaat hierbij om een beperkte actoranalyse. Naast de vraag welke actoren in het spel aanwezig zijn, worden hun hulpbronnen weergegeven (geld, menskracht, informatie enzovoort). Hieruit blijkt op welke manier de actoren afhankelijk van elkaar zijn.

Het gegeven dat de verschillende actoren in meer of mindere mate van elkaar afhankelijk zijn, maakt het voor de actoren noodzakelijk om met elkaar te interacteren. Een bevredigende uitkomst kan immers alleen worden bereikt door samen te werken tijdens de besluitvorming. Een tweede factor die de mate van representatie van verkeersveiligheidsbelangen beïnvloedt, is daarom de mate waarin de actoren binnen het netwerk met elkaar interacteren. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is natuurlijk dat de actoren aanwezig zijn in het netwerk en in het spel. Ten slotte is het belangrijk of een actor tijdens het spel ook daadwerkelijk de inhoud en het verloop van de discussie probeert te beïnvloeden. Hiervoor kan hij verschillende manieren of strategieën gebruiken (Klijn et al., 2000; Godfroy, 1981). Zo kan een actor proberen een oplossing te bereiken zonder de anderen daarbij te betrekken. Of hij kan een bepaalde oplossing proberen te blokkeren. Maar actoren kunnen ook erkennen dat zij van elkaar afhankelijk zijn en via onderhandelingen proberen tot een besluit te komen. Welke strategie het beste resultaat oplevert, hangt van de context van de besluitvorming af. Of een actor de 'juiste' of meest effectieve strategie heeft gekozen, kan door de onderzoeker dan ook alleen in de context van de besluitvorming worden beoordeeld.

In het onderzoek naar de besluitvorming over het NVVP (Bax, 2001) is de representatie van verkeersveiligheidsbelangen in de eerste gedeelten van het NVVP-proces beschreven. Naar aanleiding van dit onderzoek zijn de subvariabelen wat beter geordend, subvariabelen die hetzelfde meten zijn samengevoegd en er is getracht de subvariabelen wat minder beschrijvend en wat meer verklarend neer te zetten. Ook zijn de definities van de verschillende termen beter uitgewerkt. Dat heeft geresulteerd in bovenstaand variabelenschema.

In het eerste NVVP-onderzoek viel een aantal zaken op. In het begin van het besluitvormingsproces is het onderwerp verkeersveiligheid door reorganisaties op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, en de personele wisselingen die daaruit voortvloeiden een lange tijd niet vertegenwoordigd geweest in het proces. De personele wisselingen hadden ook een verlies aan specialistische verkeersveiligheidskennis tot gevolg. Toen het onderwerp eenmaal op de agenda was gezet, had het weinig te maken met andere onderwerpen in het NVVP zoals mobiliteit en milieu.

Verkeersveiligheid werd binnen een afzonderlijke groep behandeld. De ambtenaren van het ministerie die de verkeersveiligheidsstukken schreven hadden tijdens de besluitvorming voornamelijk contact met de verschillende overheden. Contact met belangenorganisaties of anderen buiten de overheid was er in het begin van de besluitvorming wel, maar naarmate het proces vorderde, werd dit minder. Het gezamenlijk overleg van belangengroeperingen op het gebied van verkeersveiligheid participeerde niet actief in het proces. Veilig Verkeer Nederland (VVN, nu opgegaan in 3VO) had moeite om hun inbreng op het juiste tijdstip en op de juiste plaats te krijgen. Het besluitvormingsproces was voor hen ondoorzichtig. In

samenwerking met Stichting Natuur en Milieu lukte het wel enige verkeersveiligheidsonderwerpen op de agenda te zetten. De minister bleek in het NVVP-proces bij bepaalde (veiligheids)onderwerpen veel invloed te hebben gehad op de teksten. Voor de Tweede Kamer was verkeersveiligheid geen belangrijk item in de Perspectievennota en het Beleidsvoornemen.

Op grond van het theoretisch kader en bovenstaande conclusies is een aantal condities geformuleerd die naar verwachting tot een slagvaardig beleid leiden (*Tabel 2.3*).

Positie van actoren – condities	
1	Belangenorganisaties beschikken naar hun mening over voldoende hulpbronnen (informatie, personeel, organisatie, geld).
2	De organisatie van de provincie / het kaderwetgebied is goed op orde (geen ingrijpende reorganisaties, geen langdurige conflicten, geen bestuurscrises, geen extreem hoog personeelsverloop, enzovoort).
3	Alle actoren ontvangen evenveel informatie over het besluitvormingsproces van de coördinerende actor.
4	Verkeersveiligheid is in de perceptie van de actoren een dringende noodzaak.

Interactie van actoren - condities	
5	Zoveel mogelijk partijen (Rijk en lagere overheden, maar ook belangengroeperingen, ROV, waterschappen, kennisinstituten, burgers, bedrijfsleven, politie, enzovoort.) zijn gedurende het hele proces actief aanwezig in het spel en oefenen invloed uit.
6	Gedeputeerde/GS/PS/bestuur van een kaderwetgebied wordt in een vroeg stadium actief betrokken bij de besluitvorming.
7	Indien er een apart(e) werkgroep/besluitvormingstraject bestaat voor verkeersveiligheid, wordt er contact onderhouden met andere beleidsonderwerpen.
8	ROV's of verkeers- en vervoersberaden worden vroeg en regelmatig geraadpleegd over concrete teksten.

Strategieën van actoren - condities	
9	Reeds in een vroeg stadium wordt onderhandeld met de tegenstanders van verkeersveiligheidsmaatregelen (bedrijfsleven, hulpdiensten, OV, eventueel omwonenden enzovoort).
10	Gemeenten, waterschappen en ROV's zetten conflictueuze strategieën (regels in het proces schenden, zoals weglopen, informatie lekken, enzovoort) in om een verkeersveiligheidspunt binnen te halen.
11	Belangenorganisaties werken samen met organisaties op het gebied van milieu en leefbaarheid.
12	ROV's of verkeers- en vervoersberaden nemen zelf actief deel aan het besluitvormingsproces.

Tabel 2.3. *Conditieën aangaande de positie, interactie en strategieën van actoren, die mogelijk tot een slagvaardig beleid leiden.*

Deze condities worden in *Hoofdstuk 5* beoordeeld aan de hand van de zes onderzochte casussen, zodat bekeken kan worden of de condities daadwerkelijk leiden tot een slagvaardiger beleid.

2.5. Organisatie van het spel

Of belangen binnen een complex besluitvormingsproces op evenredige wijze worden gerepresenteerd, wordt in sterke mate beïnvloed door de organisatie en het management van deze processen. Juist vanwege de complexiteit van besluitvormingsprocessen en de deelname van een scala aan actoren, is een inhoudelijke benadering van beleidsvraagstukken onvoldoende. Om tot doelgericht handelen te komen, is een goede organisatie van het interactieproces nodig. Die is gericht op de ondersteuning van interacties zodat samenwerken mogelijk wordt en blokkades worden weggenomen, voorkomen of omzeild (Klijn et al., 1993; Termeer, 1993).

In de praktijk kan dat door het maken van afspraken over de inrichting van het proces, de spelregels, de agenda en de te hanteren procesmatige en inhoudelijke conflictreguleringsmechanismen. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in convenanten of bestuursovereenkomsten die het proces van samenwerking ondersteunen.

Ten aanzien van de organisatie van het spel zijn er twee niveaus. Ten eerste wordt deze beïnvloed door de ondersteuning van het netwerk om de condities te verbeteren, de netwerkconstituering (Klijn et al., 1993; Kickert et al., 1997). Hierbij worden veranderingen in het netwerk aangebracht. Op vier punten kan het netwerk gewijzigd worden om het spel beter te laten verlopen. Er kunnen actoren tot het netwerk worden toegelaten of ervan worden uitgesloten. Zo kunnen bepaalde belangengroepen wel of niet geïnformeerd worden over vraagstukken van verkeer en vervoer. Er kan een wijziging in de verdeling van de hulpbronnen plaatsvinden. Zo kan de subsidie voor belangengroeperingen of voor lagere overheden verhoogd of verlaagd worden of kan er een kenniscentrum worden opgezet. Verder kunnen de interactieregels van het netwerk worden gewijzigd. Ten slotte kunnen de percepties van actoren binnen het netwerk worden veranderd, bijvoorbeeld door middel van voorlichtingscampagnes, open discussies of het organiseren van simulaties.

De formele regels tijdens de besluitvorming kunnen ook tot de netwerkconstituering gerekend worden. Het gaat dan om wet- en regelgeving op het terrein van verkeer en vervoer en om meer algemene wet- en regelgeving over besluitvorming door de overheid, zoals de Planwet Verkeer en Vervoer, het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan en de Algemene Wet Bestuursrecht.

In dit onderzoek draait het om het spel ten aanzien van PVVP's en RVVP's, binnen een netwerk dat breder is dan de besluitvorming over het PVVP of RVVP. Omdat de focus van het onderzoek zich niet richt op het netwerk, maar op het spel daarbinnen, wordt netwerkconstituering niet opgenomen als subvariabele in het variabelenschema. De hoeveelheid data die over netwerkconstituering verzameld wordt, is te klein om hier zinnige uitspraken over te doen. Wel zal, waar dat nuttig is, in beschrijvende zin over (elementen van) netwerkconstituering worden gesproken.

Ten tweede kan de organisatie van het spel worden beïnvloed door het spelmanagement (Klijn et al., 1993). Het gaat hierbij om ondersteuning van het spel om spelinteracties en uitkomsten van het spel te verbeteren. Op dezelfde vier terreinen als bij het netwerk kan bij het spel worden ingegrepen. Niet alle actoren in een netwerk spelen in elk spel een rol. Door selectieve activering van de actoren kan het spel worden beïnvloed. Op dit

niveau kunnen de hulpbronnen van actoren niet worden gewijzigd, maar er kan wel strategisch op worden ingespeeld. Een goede beoordeling van de (kwaliteit van) de hulpbronnen en van de noodzakelijkheid van hun inzet heeft een grote invloed op het spel. Het tijdens het spel inspelen op bestaande interactieregels in een netwerk zorgt ervoor dat de besluitvorming soepel verloopt en niet alles ter discussie hoeft te worden gesteld. Door het sluiten van 'package deals' of een akkoord op hoofdlijnen kunnen de verschillende percepties van actoren bij elkaar worden gebracht. Indien percepties absoluut onverenigbaar zijn, kan een 'agreement to disagree' worden opgesteld. Zo wordt voorkomen dat de besluitvorming in het spel vastloopt.

De organisatie van het spel worden hieronder in *Tabel 2.4* weergegeven. Definities zijn, voor zover niet reeds in de voorgaande tabellen gegeven, toegevoegd.

Organisatie van het spel / spelmanagement	
<i>Definitie: de mate waarin de organisatie van het spel gericht is op samenwerking tussen de actoren en waarin zij blokkades voorkomt, omzeilt of wegneemt.</i>	
Subvariabelen	Definitie
Selectief activeren van actoren.	Toelaten of uitsluiten van actoren.
Mobiliseren van bronnen.	Beoordelen van de (kwaliteit van) de hulpbronnen en van de noodzakelijkheid van de inzet.
Inspelen op regels.	Op de hoogte zijn van regels en niet onnodig in strijd hiermee handelen, of juist het bewust overtreden van regels om thema's ter discussie te stellen.
Compromisvorming of gezamenlijke beeldvorming.	Bijeenbrengen van werkelijkheidsdefinities van actoren d.m.v. 'package deals', akkoord op hoofdlijnen, 'agreement to disagree', enzovoort.

Tabel 2.4. Verklaring van de subvariabelen voor de organisatie van het spel en het spelmanagement.

Naar aanleiding van het onderzoek naar de besluitvorming over het NVVP zijn ook hier de subvariabelen beter geordend, subvariabelen die hetzelfde meten zijn samengevoegd en beschrijvende subvariabelen zijn grotendeels weggelaten ten gunste van de meer verklarende. Ook hier zijn de definities van de verschillende termen beter uitgewerkt. Het resultaat is het bovenstaande variabelenschema.

Op het gebied van de organisatie van het besluitvormingsspel konden in het NVVP-onderzoek een aantal conclusies getrokken worden. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat had de regie over het besluitvormingsproces. Tijdens het maken van de Perspectievennota organiseerde zij het proces zodanig dat veel verschillende organisaties konden meedenken en praten over het beleid. Gaande het proces werd het ministerie steeds minder actief in het betrekken van andere partijen dan de verschillende overheden. De belangengroeperingen die wel betrokken werden bij het beleid, kwamen alleen uit de verkeers- en vervoershoek. Milieuorganisaties, waarmee VVN bijvoorbeeld ook samenwerkte op het gebied van verkeersveiligheidsissues,

werden niet uitgenodigd. De verkeersveiligheidsteksten werden, in tegenstelling tot die over andere onderwerpen, niet geschreven door het projectteam dat het NVVP voorbereidde, maar door experts op het vakgebied. Hierdoor was er echter minder afstemming met andere onderwerpen in het NVVP. Opvallend was verder dat het projectteam, bestaande uit vertegenwoordigingen uit verschillende afdelingen van het ministerie, tegelijkertijd een procedurele taak had in het organiseren van het NVVP-proces en een inhoudelijke taak om de belangen van de landelijke overheid in de gaten te houden. Ten slotte was de afstemming van de teksten met de minister niet altijd optimaal; hierdoor zijn in een laat stadium sommige verkeersveiligheidsteksten nog ingrijpend veranderd.

Op grond van het theoretisch kader en bovenstaande conclusies is in *Tabel 2.5* een aantal condities geformuleerd op grond waarvan verwacht wordt dat een slagvaardig beleid tot stand kan komen.

	Organisatie van het spel - condities
13	Ook belangenorganisaties, burgers, kennisinstututen, bedrijfsleven, politie, enzovoort worden geactiveerd.
14	Het spel wordt niet door één van de actoren georganiseerd, maar door een onafhankelijke derde.
15	Actoren met kennis van het veld bepalen de inhoud van het beleid.
16	Er wordt contact onderhouden met de niet-verkeersveiligheids onderwerpen in het PVVP/RVVP.
17	Milieclubs, Fietsersbond, enzovoort worden nadrukkelijk betrokken bij de vorming van verkeersveiligheidsbeleid.
18	D.m.v. 'package deals', akkoord op hoofdlijnen of 'agreement to disagree' worden percepties op één lijn gebracht.
19	Gedeputeerde (of vergelijkbaar) wordt vroeg betrokken in het proces.

Tabel 2.5. Condities aangaande de organisatie van het spel teneinde tot een slagvaardig beleid te komen.

2.6. Het gebruik van en de behoefte aan informatie

Op het juiste tijdstip over de juiste informatie beschikken is een belangrijke randvoorwaarde om een slagvaardig beleid te kunnen voeren. De aanwezigheid van informatie is hierbij uiteraard een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde. Het kan echter voorkomen dat informatie wel in de arena aanwezig is, maar niet wordt gebruikt. Een verklaring voor de 'mismatch' tussen informatieaanbod en informatiegebruik is allereerst de inhoudelijke informatie die in onder andere onderzoeksrapporten, brochures, uitvoeringshandleidingen en congressen wordt aangedragen. Als de vraagstellingen die richtinggevend zijn voor het onderzoek of de handleiding niet de vragen dekken waarmee beleidsmakers worstelen, is er sprake van een niet aansluitend(e) onderzoek(sprogramming). Als er een koppeling is tussen de informatiebehoefte van de beleidsmakers en de aanwezige informatie, is er sprake van een inhoudelijke vervlechting (Edelenbos, 2000). Ten tweede kan de vorm van de informatie tot een 'mismatch' leiden. Het kan zijn dat de vorm en de taal van de informatie die onderzoekers en wetenschappers hanteren niet die van beleidsmakers is. Maar er zijn meer 'mismatches' tussen aanbod en vraag denkbaar. Bijvoorbeeld in disciplineaire

oriëntatie, in kwantitatieve versus kwalitatieve informatie, in schriftelijke versus mondelinge informatie, in verbale versus visuele presentatie enzovoort.

Een derde oorzaak kan liggen in het feit dat onderzoeksresultaten niet aansluiten bij de probleemperecepties en belangen die een besluitvormingsproces domineren. Waar onderzoekers zich de houding aanmeten van 'Speaking truth to power' (Wildavsky, 1979) kan de reactie van beleidsmakers er een zijn van 'niet willen horen'. Maar behalve het negeren van een ongewenste boodschap, kan ook de boodschap zelf onder vuur genomen worden. Er ontwikkelt zich dan een kennisconflict, waarbij de conclusies van onderzoeken, de feiten waarop deze gebaseerd zijn en ten slotte de merites van het onderzoek zelf inzet worden van strijd. Voor een optimaal gebruik van informatie moeten de aangeboden kennis en informatie gezaghebbend zijn. Informatie is gezaghebbend als de vooronderstellingen achter het beleid niet ter discussie staan (Edelenbos, 2000).

Een vierde oorzaak kan zijn dat informatie op het verkeerde moment wordt geleverd. Voor een goed gebruik van de informatie moet er sprake zijn van een temporele vervlechting: kennis en informatie moeten op tijd zijn aangeboden (Edelenbos, 2000).

In *Tabel 2.6* is een overzicht gegeven van de variabelen en een definitie van de verschillende begrippen.

Gebruik van informatie	
<i>Definitie: Mate waarin en wijze waarop informatie in het proces is benut om het vast te stellen beleid te beïnvloeden</i>	
Subvariabelen	Definitie
Inhoudelijke vervlechting.	Geboden informatie sluit inhoudelijk aan bij de informatiebehoefte van actoren.
Vormverflechting.	Vorm van de aangeboden informatie komt overeen met vormbehoefte van actoren.
Temporele vervlechting.	Informatie is op het juiste tijdstip beschikbaar.
Gezaghebbendheid.	Vooronderstellingen achter de informatie staan niet ter discussie.

Tabel 2.6. Subvariabelen bij het gebruik van en de behoefte aan informatie.

Naar aanleiding van het onderzoek naar de besluitvorming over het NVVP zijn hier wat ingrijpendere maatregelen doorgevoerd. In het eerste onderzoek werd vergeleken welke informatie beleidsmakers gebruikten, welke ze aanvroegen en wat er in het veld aangeboden werd. Die variabelen waren beschrijvend van aard. Voor dit onderzoek was het noodzakelijk meer verklarende variabelen te formuleren. Het theoretisch kader van het eerste onderzoek was daarvoor leidend (ook daar werd een onderscheid gemaakt tussen inhoud, vorm, tijdstip en bron), maar er is ook opnieuw naar de literatuur gekeken. Met bovenstaand variabelenschema wordt mijn inziens niet te veel afgeweken van het oorspronkelijke theoretische kader.

In het eerste gedeelte van het NVVP-onderzoek konden over het gebruik van informatie de volgende conclusies getrokken worden. Allereerst is door de reorganisatie veel specialistische kennis bij ambtenaren verloren gegaan.

Binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is daardoor pas vrij laat in het besluitvormingsproces nagedacht over de informatievraag. Men heeft daardoor pas in een laat stadium om informatie kunnen vragen en onderzoeken kunnen laten uitvoeren. Bovendien was er op sommige momenten in het proces weinig tijd om informatie te vergaren en verder te kijken dan de voor de hand liggende kennis. Hoewel er bij ambtenaren veel behoefte bleek aan vernieuwende kennis, werd er in de praktijk vooral informatie gebruikt die van overheden of officiële adviesorganen afkomstig was en die recent beschikbaar kwam. Bovendien werden de adviezen vaak 'naar het beleid toe' geïnterpreteerd; andere gezichtspunten werden niet gebruikt als inspiratiebron.

Zoals in de conclusies van het NVVP-onderzoek al te zien is, bestaat er een relatie tussen de variabelen 'Representatie van verkeersveiligheidsbelangen' en 'Organisatie van het spel' enerzijds en het 'Gebruik van informatie' anderzijds. De organisatie van de informatievergaring is van grote invloed op het gebruik. Ook de participatie van andere dan overheidsinstellingen is van invloed op de aanwezigheid van informatie in het spel en daarmee mogelijk op het gebruik ervan. Op grond van het theoretisch kader en bovenstaande conclusies zijn een aantal condities geformuleerd op grond waarvan een slagvaardig beleid tot stand kan komen (*Tabel 2.7*). Ook in deze condities is de relatie tussen de verschillende variabelen meegenomen.

	Gebruik van informatie – condities
20	Er wordt (ook) informatie gebruikt die niet direct in de bestaande beleidslijn past.
21	Er wordt (ook) informatie gebruikt over andere onderwerpen dan over duurzaam-veilige infrastructuur en kerncijfers.
22	Er wordt (ook) informatie gebruikt van andere organisaties dan van de overheden.
23	Er wordt (ook) informatie gebruikt die meer dan één jaar oud is.
24	In het besluitvormingsproces wordt informatie aangevraagd.
25	Als informatie wordt aangevraagd, gebeurt dat in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces.
26	In een vroeg stadium van het besluitvormingsproces wordt tijd ingeruimd om informatie te vergaren.
27	Kennisinstituten worden uitgenodigd voor inhoudelijk overleg.

Tabel 2.7. Condities aangaande het gebruik van en de behoefte aan informatie, die mogelijk tot een slagvaardig beleid leiden.

2.7. Externe factoren

Externe factoren zijn factoren die niet onderzocht worden op hun causale verband met de afhankelijke variabele (slagvaardigheid van beleid), maar die wel van invloed kunnen zijn op de uitkomst. In *Tabel 2.8* wordt een opsomming gegeven van zaken die hiervoor in aanmerking komen. Deze lijst heeft niet de pretentie volledig te zijn. De externe factoren zullen slechts beschreven worden in het onderzoek wanneer zij duidelijk naar voren komen in de besluitvorming. Uiteraard is getracht bij het selecteren van de casussen de meest voor de hand liggende externe factoren voor alle casussen gelijk te houden, om een minimale invloed te bereiken. Dat is

voornamelijk gebeurd door provincies en kaderwetgebieden te selecteren die hun PVVP's en RVVP's ongeveer in dezelfde periode vaststelden.

Externe factoren
<i>Definitie: factoren die geen deel uitmaken van het spel of het netwerk, maar toch van invloed (kunnen) zijn op het verloop van het spel.</i>
<ul style="list-style-type: none">- Kabinetswisselingen, wisselingen van bestuur van provincie of kaderwetgebied.- Veranderende wetgeving.- Veranderende financiële of economische omstandigheden.- Maatschappelijke calamiteiten.- Veranderende bestuurlijke verhoudingen.

Tabel 2.8. *Mogelijke externe factoren die van invloed kunnen zijn op de slagvaardigheid van het beleid.*

De externe factoren zijn naar aanleiding van het eerste NVVP-onderzoek toegevoegd aan het onderzoek. Uit dat onderzoek bleek dat factoren als kabinetswisselingen een grote invloed kunnen hebben op het verloop van de besluitvorming. Het expliciteren van externe variabelen zorgt voor extra alertheid bij een onderzoek als dit, naar de variabelen die van invloed zijn op de slagvaardigheid van het beleid.

3. Methodische verantwoording

3.1. Aard van het onderzoek

Het onderzoek naar de totstandkoming van het provinciaal en regionaal verkeersveiligheidsbeleid heeft de vorm van een vergelijkende casestudy. Onder een casestudy wordt door Swanborn (1996) verstaan: de bestudering van een sociaal verschijnsel of sociale verschijnselen:

- bij één (of enkele) drager(s) van het verschijnsel;
- in een natuurlijke omgeving;
- over een bepaalde periode;
- waarbij meestal diverse databronnen worden gebruikt;
- gericht op een gedetailleerde beschrijving van tal van variabelen en het op het spoor komen van verklaringen van processen;
- waarbij de beschrijvingen en verklaringen getoetst worden aan die van de onderzochten zelf.

Hiermee ligt de nadruk op de intensieve benadering van onderzoek doen.

3.2. Selectie van de casus

Het gebruik van de zes casussen heeft in dit onderzoek een tweeledig doel. Ten eerste worden de zes casussen onderling met elkaar vergeleken om binnen het regionale/provinciale beleid conclusies te kunnen trekken over mogelijke verklaringen voor een effectief en efficiënt verkeersveiligheidsbeleid. Daarnaast worden ze als groep vergeleken met de casus van het NVVP. In die zin kunnen ze beschouwd worden als een casus als onderdeel van meerdere gevallen. Dat wil zeggen dat de geselecteerde casussen representatief moeten zijn voor de hele populatie, te weten alle provincies en kaderwetgebieden. Van deze eis is bij de selectie van de casussen ook uitgegaan. De geselecteerde gebieden zijn gespreid naar zowel geografische ligging als naar verstedelijkt (randstedelijk) en landelijk gebied. Hierdoor is een goede vergelijking tussen het provinciale/regionale proces en het NVVP-proces mogelijk. Anderzijds maakt het de vergelijking tussen de zes verschillende casussen wat moeilijker, omdat niet uit te sluiten valt dat de verschillen in de afhankelijke variabele tussen de casussen onderling te wijten zijn aan de verschillen in spreiding tussen de casussen in plaats van aan de verschillen in de onafhankelijke variabelen.

De selectie van de casussen gebeurde op grond van een aantal pragmatische overwegingen. Ten eerste is gekeken of de RVVP's of PVVP's die onderzocht worden (enigszins) recent zijn. De ervaring leert dat mensen zich van besluitvormingsprocessen van langer dan anderhalf jaar geleden weinig herinneren. Bovendien is de kans groot dat er na twee jaar door personeelwisselingen geen ambtenaren meer zijn die het proces van dichtbij hebben meegemaakt. Op grond van deze criteria slonk de oorspronkelijke populatie van twaalf provincies en zeven kaderwetgebieden tot vier provincies en twee kaderwetgebieden. Deze zijn allen onderzocht. Het betreft de provincies Friesland, Flevoland, Limburg en Noord-Holland en de kaderwetgebieden Knooppunt Arnhem-Nijmegen en Regio Twente.

Bij het onderzoeken van enkelvoudige casussen doen zich twee problemen voor. Ten eerste kan niet, zoals bij onderzoek met grote aantallen, de hardheid van de verklaring van verschijnselen door middel van falsificatie worden aangetoond. Onder andere Swanborn (1996) stelt dat het toetsen van causale relaties niet mogelijk is omdat er te weinig waarnemingen zijn. In plaats van naar een 'harde' verklaring te zoeken, kan wel worden gezocht naar een verklaring met een hoge plausibiliteit. Een redenering is plausibel als zij logisch is en als er empirische ondersteuning voor wordt aangedragen ('t Hart, 1985). 't Hart waarschuwt voor het te gemakkelijk aannemen van een plausibele verklaring. Volgens hem is men sneller geneigd een verklaring plausibel te vinden als deze overeenstemt met eigen vooroordelen of ervaringen of positieve gevoelens opwekt. Hij pleit voor het zoeken naar tegenvoorbeelden van de verklaring en voor zorgvuldige verslaglegging van deze zoektocht.

Een tweede probleem bij het onderzoeken van enkelvoudige casussen is de algemeenheid of generaliseerbaarheid van de resultaten. Wat betreft de generalisatie van de onderzoeksresultaten kunnen casestudies beter vergeleken worden met experimenten dan met survey's (enquêtes) (Yin, 1994; Hutjes & Van Buuren, 1992). Cases worden namelijk niet, zoals bij survey-onderzoek, at random geselecteerd vanuit een bekende populatie, maar vanuit een theoretische invalshoek uit een (nog) onbekende populatie. Er is daarom geen statistische generalisatie mogelijk bij casestudie-onderzoek. Dat ligt dus niet zozeer aan het kleine aantal cases, maar aan het feit dat (nog) niet bekend is naar welke populatie gegeneraliseerd kan worden.

Wel is het mogelijk om de conclusies naar een heel specifiek domein te generaliseren, naar cases die zoveel mogelijk lijken op de onderzochte cases (domeingeneralisatie; Swanborn, 1996: p. 69). Daarbij moet goed worden aangegeven voor welke populatie de conclusies precies gelden. Voor een betrouwbare generalisatie is een zo strikt mogelijke beschrijving nodig van de populatie waarnaar gegeneraliseerd kan worden.

Indien twee of meer cases dezelfde resultaten vertonen, is er sprake van replicatie van de onderzoeksresultaten. Hoe meer cases onderzocht worden, hoe beter het beeld van de populatie waarvoor de theorie geldt (Hutjes & Van Buuren, 1992). De populatie moet gedefinieerd worden aan de hand van de relevante condities waaronder de uitspraken tot stand kwamen, bijvoorbeeld in termen van plaats, tijdstip en kenmerken van de cases.

In het algemeen kan gezegd worden dat de mogelijkheid tot generaliseren van de resultaten van casestudieonderzoek afhangt van (Swanborn, 1996):

- de interne validiteit van het resultaat;
- de complexiteit van de variabelen in relatie tot de isoleerbaarheid van het onderzochte verschijnsel (bestaat het model uit een klein aantal variabelen en is het verschijnsel goed isoleerbaar van zijn omgeving, dan kan er beter gegeneraliseerd worden);
- de overeenkomsten tussen de onderzochte cases en het domein / de populatie waarnaar gegeneraliseerd wordt (zie ook Kennedy, 1979);
- de precisie van de te generaliseren uitspraken: hoe preciezer, hoe moeilijker te generaliseren.

Swanborn geeft als terecht commentaar op de visie van Yin dat experimenten en casestudies van elkaar verschillen op het vlak van de te controleren variabelen. Controle van variabelen is in een casestudie veel moeilijker dan in een experiment. Zijns inziens blijven de resultaten van een casestudie een hypothetisch karakter houden dat nadere toetsing vraagt.

Om de betrouwbaarheid van de generalisatie te vergroten, kan het onderzoeksontwerp zo worden ingericht dat het aantal waarnemingen dat onafhankelijke informatie oplevert, zoveel mogelijk vergroot wordt. Swanborn noemt dat het vergroten van het aantal vrijheidsgraden. Dat kan op verschillende manieren (Yin, 1992; Swanborn, 1996; Lijphart, 1971; Kennedy, 1979):

- vergroting van het aantal meetmomenten in de tijd ;
- het onderscheiden van subeenheden (geneste eenheden);
- vergroting van het aantal cases;
- vergroting van het aantal voorspellingen, of alternatieve voorspellingen opstellen;
- diverse gradaties in de onafhankelijke variabele aanbrengen (differentiële voorspellingen);
- voorleggen aan betrokkenen (informele manier).

Niet alle methoden zijn toepasbaar of wenselijk in dit onderzoek naar besluitvorming over veiligheid in PVVP's en RVVP's. Het vergroten van het aantal meetmomenten in de tijd en het onderscheiden van subeenheden is niet mogelijk omdat in het onderzoek zowel naar het proces als geheel (dus niet losse onderdelen van het proces) als naar het netwerk van de samenwerking als geheel (niet de individuele deelnemers) wordt gekeken. Wel is zoveel mogelijk geprobeerd het aantal cases te vergroten. Binnen de financiële en personele mogelijkheden van de SWOV zijn zes cases echter vooralsnog het maximaal haalbare. Verder is de onafhankelijke variabele (mate en wijze van samenwerking) uitgesplitst in verschillende subvariabelen. Door dit onderscheid in de onafhankelijke variabele aan te brengen, kan het aantal voorspellingen vergroot worden. Ten slotte worden de resultaten van de dataverzameling voorgelegd aan de respondenten.

Zoals eerder aangegeven, is de selectie van de casussen niet, zoals gebruikelijk, ingegeven door de theorie, maar door praktische argumenten. De populatie waaruit casussen geselecteerd werden en waarnaar gegeneraliseerd zal worden, was vooraf bekend: de besluitvormingsprocessen over PVVP's en RVVP's in provincies en kaderwetgebieden. Alle beschikbare casussen in deze populatie zijn onderzocht. Daardoor is maar liefst een derde van de totale onderzoekspopulatie onderzocht. Bovendien is door de keuze van de casussen een goede spreiding verkregen naar verstedelijking en geografisch gebied. Dit samen maakt dat de resultaten met een redelijke zekerheid ook kunnen gelden voor de niet-onderzochte gebieden.

De zes casussen zijn goed vergelijkbaar met de NVVP-casus. Zowel in de besluitvorming rond het NVVP als bij PVVP's en RVVP's gaat het om complexe besluitvorming. Bij beide soorten casussen zijn dus niet alleen veel verschillende soorten actoren aanwezig, maar in de besluitvorming wordt ook over veel verschillende soorten problemen gepraat. In beide soorten hebben actoren verschillende, vaak tegengestelde belangen, die niet eenvoudig met elkaar in overeenstemming te brengen zijn. Een andere

overeenkomst is dat verkeersveiligheid in beide casussen slechts een klein onderdeel is van de besluitvorming.

3.3. Gebruikte methoden

In dit onderzoek zijn de volgende drie methoden gebruikt om data te verzamelen.

1. Documentanalyse

Rondom de PVVP- en RVVP-processen is veel documentatie beschikbaar, zoals nota's, adviezen, notulen van vergaderingen, verslagen van werkgroepen, interne en externe correspondentie en de verslagen van Provinciale Staten. Analyse hiervan is een goedkope en snelle manier om inzicht in het besluitvormingsproces te krijgen. Er bestaat openbare en niet-openbare documentatie. Wat betreft de niet-openbare documentatie spelen er twee problemen. Ten eerste moest toestemming worden verkregen om deze documenten te onderzoeken. Respondenten verleenden ruimhartig hun medewerking aan het beschikbaar stellen van onder andere conceptrapporten en notities van interne besprekingen. Ten tweede heeft het gebruik van niet-openbare informatie als nadeel dat het onderzoek moeilijk door een andere onderzoeker herhaald kan worden met exact hetzelfde materiaal. De controleerbaarheid van het onderzoek wordt hierdoor minder. Dit is ondervangen door de informatie zoveel mogelijk te staven met informatie die via interviews is verkregen. In *Bijlage 1* is een lijst van bestudeerde documenten opgenomen.

2. Interviews

Interviewen is een goede methode om achtergronden, motieven en meningen te peilen. Maar gezien de hoeveelheid actoren in de besluitvormingsprocessen is het qua tijdsbeslag ondoenlijk alle participanten te interviewen. Er is volstaan met het bevragen van sleutelfiguren. Een lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in *Bijlage 2*. Per gebied is gesproken met een of twee ambtenaren van de provincie. De respondenten moesten gespecialiseerd zijn in het onderwerp verkeersveiligheid, zelf hebben deelgenomen aan het besluitvormingsproces en daar een goed overzicht van hebben. Soms kon dat niet gecombineerd worden in één persoon en is daarom met twee personen tegelijk gesproken. Tevens is per regio gesproken met een regiocoördinator van 3VO. Deze organisatie wordt beschouwd als de actor die binnen de belangenorganisaties het meest het verkeersveiligheidsbelang vertegenwoordigt.

Aangezien de materie complex is en het overzicht van de onderzoekers over het veld in ieder geval aan het begin van het onderzoek niet compleet was, is gewerkt met halfgestructureerde interviews. Dat betekent dat aan de hand van topiclijsten met de respondenten is gesproken (opgenomen in *Bijlage 3*). Voor elk interview is de topiclijst geconcretiseerd naar de betreffende respondent.

3. Telefonische enquête

Het voordeel van een telefonische enquête is dat in relatief korte tijd een grote groep mensen bereikt kan worden. Het gevaar van de vaak grote non-response bij een schriftelijke enquête is bij een telefonische enquête veel kleiner. Een nadeel is echter dat er relatief niet diep op een onderwerp wordt ingegaan omdat de tijd beperkt is. Voor dit onderzoek is een aantal

gemeenten en waterschappen dat zich binnen de onderzochte provincies en kaderwetgebieden bevindt, telefonisch bevestigd aan de hand van een korte checklist (*Bijlage 4*). Per gebied zijn maximaal drie waterschappen (soms minder als er erg weinig waterschappen in een provincie waren) en drie gemeenten benaderd. Ze zijn zodanig geselecteerd dat er een goede spreiding in de mate van verstedelijking en inwoneraantal is bereikt. De selectie is opgenomen in *Bijlage 5*.

3.4. **Dataregistratie**

Zowel de documentanalyses als de interviews zijn per tekstfragment geïnclassificeerd volgens de variabelenlijst zoals opgenomen in *Bijlage 6*. Voor de verwerking van de classificatie is gebruikgemaakt van het kwalitatieve data-analyseprogramma Winmax. Hiermee kan per variabele of combinatie van variabelen een overzicht van de geïnclassificeerde tekstfragmenten worden gegeven. De dataverzameling is verricht door twee onderzoekers, de classificatie door één onderzoeker. Het werken met een kwalitatieve database heeft als nadeel dat het tijdrovend is alle data op de juiste manier in te brengen. Het grote voordeel daarentegen is dat er, doordat er per variabele een overzicht van de beschikbare teksten beschikbaar komt, een compleet beeld van het databestand kan worden verkregen. Hiermee is het te voorkomen dat de onderzoeker slechts gebruik maakt van zijn (selectieve) geheugen bij de analyse van de data. Een bekend manco bij kwalitatieve data-analyse is dat de hoeveelheid data zo groot is dat het lastig is een overzicht te maken. Een kwalitatieve database helpt het overzicht te creëren en te houden.

4. Beschrijving van de casussen

Voordat de afzonderlijke casussen aan de orde komen, wordt eerst bekeken welke formele kaders er gelden bij het vaststellen van een Provinciaal of Regionaal Verkeers- en Vervoersplan. De regelgeving ten aanzien van PVVP's en RVVP's is vervat in de Planwet Verkeer en Vervoer. Nadat begin jaren negentig werd onderkend dat de doelstellingen uit het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV2) alleen haalbaar zouden zijn als de verschillende overheden een samenhangend beleid zouden voeren, sloten de overheden een convenant over deze samenwerking af. In dit convenant (het VERDI-convenant: *Verkeer en vervoer: regionaal, decentraal en integraal*) werd afgesproken dat er een planstructuur zou komen die vastgelegd zou worden in een planwet. In deze planwet is geregeld dat er op rijks-, provinciaal en kaderwetgebiedniveau verkeers- en vervoersplannen komen. Bij de totstandkoming van zo'n plan worden de andere overheden al in een zeer vroeg stadium betrokken. Elke bestuurslaag kan voor lagere overheden bindende afspraken opnemen in het plan, zogenaamde essentiële onderdelen. Deze moeten door de betreffende lagere overheid verder uitgewerkt worden in het verkeers- en vervoersplan of, voor de gemeenten, in hun verkeers- en vervoersbeleid.

De provincies en kaderwetgebieden moeten in hun plannen dus rekening houden met de essentiële onderdelen van het beleid zoals neergelegd in het NVVP. In de onderstaande casussen is het PVVP of RVVP echter steeds vastgesteld voordat het (eerste) Nationaal Verkeers- en Vervoersplan is uitgekomen. Er is dus maar beperkt rekening gehouden met het NVVP (in wording). De provincies en kaderwetgebieden bereiden het plan voor met behulp van de voorbereidingsprocedure uit de afdeling 3.4 van Algemene Wet Bestuursrecht. Kort gezegd komt dat neer op het houden van een inspraakprocedure voordat het plan definitief wordt vastgesteld. In het plan moeten de hoofdzaken van het beleid op het gebied van verkeer en vervoer worden weergegeven, evenals de effecten op de ruimtelijke ordening, het milieu en de economie. Tevens moet worden aangegeven wat de kosten en middelen zijn voor het gemeentelijk niveau en moet een aanduiding worden gegeven van de termijn waarbinnen gemeenten hun beleid moeten hebben aangepast aan het provinciaal beleid.

4.1. PVVP van de provincie Friesland

De provincie Friesland heeft als start van de ontwikkeling van een nieuw PVVP een bestuursopdracht geformuleerd in 1996. Aanleiding voor het ontwerpen van een nieuw plan waren de noodzaak tot categorisering in het kader van Duurzaam Veilig en de plaats van het OV daarbinnen, de wens enkele belangrijke vervoersassen uit te breiden en de decentralisatie van taken vanuit het Rijk zoals onder andere weergegeven in de Planwet. Veiligheid was daarmee één van de belangrijkste leidende principes voor het plan. Het bureau Verkeer en Vervoer van de provincie hield daarna intern een evaluatie van de problemen waarmee de provincie op het gebied van verkeer en vervoer te kampen had. Dit bureau zorgde tijdens het hele proces voor de organisatie en de bewaking van de voortgang. Na de inventarisatie begon men aan een open planproces, waarmee de provincie met name de gemeenten probeerde te betrekken bij de totstandkoming van

het plan. In eerste instantie werd een werkgroep opgericht, waarin provincie en gemeenten zitting hadden. Deze overlegvorm voldeed echter niet; gemeenten bleken niet voldoende tijd in het proces te kunnen steken om een intensieve samenwerking met de provincie mogelijk te maken. Wel participeerden de gemeenten in het clusteroverleg tussen provincie en gemeenten in eenzelfde regio. In deze workshops sprak men voornamelijk op wegniveau over categorisering. Daarnaast was er veel bilateraal overleg met afzonderlijke gemeenten. In het besluitvormingsproces waren niet direct belangengroeperingen of andere niet-overheden betrokken. Wel heeft de provincie gedurende het hele proces gemeenten en maatschappelijke organisaties nieuwsbrieven toegestuurd over de voortgang van het PVVP. Eind 1997 is er een concept van het PVVP besproken in het ROF (Regionaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid Friesland) en in het RBOF (Regionaal Bestuurlijk Overleg Verkeersveiligheid). In het ROF participeerden naast de provincie VVN, Fietzersbond, het OM en de politie. Het RBOF bestaat uit provincie, gemeenten en Rijkswaterstaat. Vanuit het ROF werd (onder andere door VVN) aangedragen dat het stuk te veel een 'asfaltverhaal' is geworden en dat er meer aandacht geschonken moet worden aan verkeerseducatie. Vanuit de provincie wordt het overleg binnen het RBOF meer gewaardeerd dan de discussie in het ROF, die men wat ongeïnspireerd noemt. VVN had graag meer betrokken willen zijn bij de totstandkoming van het PVVP. De afdeling Friesland van VVN is een actieve afdeling, met veel vrijwilligers die over het algemeen goede lobbyingsangen hebben in het ambtelijk circuit. Omdat het VVN niet bekend was wanneer de beleidsvoorbereiding gestart was, heeft zij haar netwerk niet kunnen gebruiken voor het beïnvloeden van de beleidsagenda. De enige mogelijkheden om invloed uit te oefenen waren voor VVN de bespreking van het concept in het ROF en de officiële inspraakprocedure. Uit de enquête onder waterschappen en gemeenten voor onderhavig onderzoek bleek dat de gemeenten erg tevreden waren over het proces. Zij voelden zich betrokken, hun inbreng is op een goede wijze verwerkt en zij hebben punten ingebracht op het gebied van verkeersveiligheid (met name over de noodzaak van een goed bovenliggend wegennet). De waterschappen hebben niet geparticipeerd, omdat zij geen wegen in beheer hebben. Van medio tot eind 1998 is de officiële inspraakprocedure gehouden. Reacties op het gebied van veiligheid zijn er alleen ten aanzien van concrete categoriseringskeuzen voor individuele wegen. Begin 1999 ten slotte wordt het PVVP definitief vastgesteld door Provinciale Staten.

In het uiteindelijke plan onderschrijft de SVV2 de doelstellingen ten aanzien van verkeersveiligheid, namelijk de principes van Duurzaam Veilig. Ter verhoging van de verkeersveiligheid wordt de wens geuit het autoverkeer terug te dringen en zoveel mogelijk te bundelen op relatief veilige wegen als stroomwegen en gebiedsontsluitingswegen. Verkeersveiligheid vormt ook het uitgangspunt achter het categoriseringsplan, dat deel uitmaakt van het PVVP. Naast deze infrastructurele maatregelen wordt in een aparte paragraaf ingegaan op het belang van handhaving, voorlichting en educatie. Tijdens het ontwikkelen van het PVVP is verkeersveiligheid meestal als integraal onderdeel van het PVVP behandeld en niet als apart onderwerp. In een latere fase zijn de onderwerpen educatie, voorlichting en handhaving toegevoegd door één van de medewerkers van het Bureau Verkeer en Vervoer. Discussies over categorisering in het algemeen zijn er niet gevoerd. Wel zijn (met gemeenten) discussies gevoerd over de

categorisering in concrete gevallen, bijvoorbeeld ten aanzien van OV. Meestal prevaleerde het veiligheidsaspect.

Voor het ontwikkelen van het veiligheidsgedeelte van het PVVP maakte de provincie vooral gebruik van ongevalstatistieken die men zelf verzamelde en van beschikbare data bij AVV. Op basis hiervan zijn probleemanalyses uitgevoerd. De beschikbare informatie werd als ruim voldoende beschouwd. Tevens is gebruikgemaakt van provinciale en gemeentelijke praktijkkennis. Op twee momenten vroeg men informatie aan. Ten eerste is in ROF-verband aan Traffic Test gevraagd een studie uit te voeren naar verkeerseducatie. Het ROF heeft nadrukkelijk gevraagd deze rapportage mee te nemen in het PVVP, wat ook gebeurd is. Ten tweede is het conceptcategoriseringsplan doorgerekend op verkeersveiligheidseffecten door Hofstra verkeersadviseurs BV (nu DHV). Daarbij bleek het gecategoriseerde wegennet tot 19% minder slachtoffers te leiden dan een niet gecategoriseerd wegennet.

4.2. PVVP van de provincie Flevoland

In het voorjaar van 1998 is in Flevoland een begin gemaakt met het ontwerpen van een nieuw PVVP. Voor overleg op het gebied van verkeer en vervoer bezit de provincie een Vervoerberaad. Daarin zijn bestuurlijke vertegenwoordigers van de provincie, Rijkswaterstaat en de zes gemeenten in Flevoland opgenomen. Onder het Vervoerberaad hangen drie ambtelijke werkgroepen, de werkgroep Planvorming, de werkgroep Openbaar vervoer en de werkgroep Verkeersveiligheid en Infrastructuur (WVI). In het Vervoerberaad hebben ambtenaren van Rijkswaterstaat, provincie en gemeenten zitting. De werkgroep planvorming fungeerde als trekker voor het PVVP. Deze werkgroep schreef de teksten die regelmatig voorgelegd werden aan de overige werkgroepen. De provincie nam het voortouw bij het schrijven van de teksten. Verder is er ter voorbereiding van de conceptversie van het PVVP gesproken met enkele maatschappelijke organisaties, zoals de Kamer van Koophandel en milieuorganisaties. Er is in dit kader niet apart gesproken met verkeersveiligheidsorganisaties, zij zijn wel geraadpleegd via de WVI.

Zoals gezegd, werden de verschillende concepten tussen voorjaar 1998 en voorjaar 1999 besproken in de werkgroep Verkeersveiligheid en Infrastructuur. Deze werkgroep fungeert in Flevoland samen met het Vervoerberaad als ROV. In de WVI zitten vertegenwoordigers van Rijk, provincie, gemeenten, Openbaar Ministerie, 3VO, CBR, NLTO, ANWB, GGD en de Fietsersbond.

Aan deze werkgroep is gevraagd een tekstbijdrage te leveren voor het onderwerp verkeersveiligheid. Deze tekst is integraal overgenomen in de eindtekst.

In het voorjaar van 1999 is de conceptnota vastgesteld door het Vervoerberaad. Daarna is een informele inspraakprocedure gehouden, waarbij een groot aantal maatschappelijke organisaties is uitgenodigd om hun visie te geven. Ook burgers konden participeren. Op het terrein van verkeersveiligheid zijn in ieder geval alle leden van de WVI aangeschreven, zoals de Fietsersbond, de Voetgangersvereniging, VVN, het OM en politie. VVN heeft niet gereageerd in deze informele inspraakronde.

Naar aanleiding van de reacties is een antwoordnota opgesteld en zijn er aanpassingen aan het plan gemaakt. Ten aanzien van verkeersveiligheid kwamen er acht schriftelijke reacties. Twee ervan kwamen van het bedrijfsleven (Kamer van Koophandel, EVO, TLN), dat benadrukt dat bereikbaarheid niet ondergeschikt mag worden aan leefbaarheid (waaronder ook verkeersveiligheid valt). Een aantal andere reacties betreft de aanpak van individuele wegen en van sociale veiligheid. De SEOR (Sociaal Economische Overleg en Advies Raad Flevoland) ten slotte beveelt aan bij het inrichten en aanpassen van het wegennet volgens Duurzaam Veilig prioriteit te geven aan stroomwegen. Beplanting van wegen dient zo ingericht te worden dat deze dienstbaar is aan de veiligheid. Ten slotte moet gezorgd worden voor vermindering van het aantal eenzijdige ongevallen.

Hierna, in het najaar van 1999, is het plan (voor de eerste keer) voorgelegd aan het college van GS en is de formele inspraakprocedure begonnen. Dit heeft nog geleid tot een aantal aanpassingen. De SEOR herhaalt hier nogmaals haar standpunten en geeft aan dat zij teleurgesteld is over het feit dat de punten niet voldoende meegenomen zijn in de conceptnota. Ook het bedrijfsleven herhaalt haar standpunt dat bereikbaarheid niet ondergeschikt aan veiligheid mag zijn. NLTO geeft aan dat het voor de verbetering van de verkeersveiligheid belangrijk is dat het verkeer en de huisnummers goed zichtbaar zijn en dat erfuitritten moeten worden verbreed. Op 9 maart 2000 is het plan door PS vastgesteld.

Tijdens het besluitvormingsproces was er geen sprake van tijdsdruk. Alleen het inpassen van het categoriseringsplan in het PVVP vroeg extra inspanning. Discussies over het categoriseren en over het locatiebeleid hebben meer tijd gekost dan was gepland. Hierdoor is de planning uitgelopen. Dit leidde niet tot tijdsdruk.

Uit de enquête onder waterschappen en gemeenten blijkt dat gemeenten tevreden waren over het verloop van het proces. Men voelde zich betrokken en de reacties zijn op een goede manier verwerkt. Ook hier was verkeersveiligheid een onderwerp van gesprek (met name sluiproutes en categorisering). De waterschappen hebben niet geparticipeerd wegens het niet in beheer hebben van wegen.

Verkeersveiligheid valt in het PVVP onder de doelstelling Leefbaarheid en wordt in een halve pagina uitgewerkt onder het kopje 'Gevolgen van mobiliteit voor de leefbaarheid'. Voor verkeersveiligheid is de doelstelling dat gestreefd wordt naar een 'optimale verkeersveiligheid'. Het rijksbeleid met de streefcijfers van -50% en -40% in 2010 wordt wel aangehaald, maar niet overgenomen. In dit PVVP worden geen streefcijfers voor het provinciaal niveau opgenomen. Wel wordt voor de uitwerking van het verkeersveiligheidsbeleid verwezen naar het Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid en het Plan van Aanpak Duurzaam Veilig Flevoland. De provincie vindt dat de sterke mobiliteitsgroei deze streefcijfers niet realistisch maakt. Het PVVP bevat voor wat betreft de verkeersveiligheidsparagraaf vooral een voortzetting van het reeds in gang gezette beleid. Hierbij staan handhaving, de aanleg van veilige infrastructuur en een versterkte inzet op techniek en veiligheidsconstructie centraal. In het hoofdstuk over automobieliteit wordt gekozen voor een sobere aanpak van Duurzaam Veilig, in verband met de beschikbare middelen. Over de beschikbare middelen en de financiële programma's is nog niet gesproken in dit PVVP. Dit gebeurt jaarlijks in het provinciale MIT, waarin projecten voor de komende vijf jaar worden geprogrammeerd.

Een streefbeeld voor categorisering is opgenomen in het PVVP. Tijdens het besluitvormingsproces is gesproken over het verhogen van de snelheidslimiet van 80 naar 100 km/uur voor een aantal wegen. In het categoriseringsplan zijn hierover echter geen teksten opgenomen. Over het onderwerp categorisering is veel gediscussieerd, maar over andere onderwerpen op het gebied van verkeersveiligheid niet.

Voor het schrijven van de verkeersveiligheidsteksten in het PVVP is gebruikgemaakt van het Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 1998-2000 en van bestaande evaluaties van lopend beleid.

4.3. **Provinciaal Omgevingsplan van de provincie Limburg**

In Limburg is begon men in 1997 te bekijken of het mogelijk is een integraal Provinciaal Omgevingsplan vast te stellen. Daarin zouden het streekplan, het milieubeleidsplan, het waterhuishoudingsplan, het grondstoffenplan en het verkeers- en vervoersplan worden samengevoegd. Tevens zouden elementen van het economisch en het welzijnsbeleid worden toegevoegd. Voor de organisatie van dit omgevingsplan is een projectorganisatie opgericht met drie onderdelen. Bovenaan staat de stuurgroep, die uit stafleden van de provincie bestaat. Daaronder bevindt zich de regiegroep. Hierin zitten hoofden van de betrokken beleidsafdelingen. Ten slotte is er een projectgroep die bestaat uit personen van de verschillende betrokken afdelingen die elk hun eigen expertise inbrengen en gedeelten van de tekst schrijven.

Het besluitvormingsproces is in twee stappen verlopen. Gedurende anderhalf jaar (tot februari 1999) is er gewerkt aan het maken van een schets van het omgevingsplan. Men wilde eerst bekijken of een integraal plan meerwaarde bood. Het betreft hier nog geen officieel voorontwerp. Daarna is pas gestart met het maken van het echte plan, en ook daar is anderhalf jaar voor uitgetrokken. In januari 2001 is een ontwerp in de inspraak gebracht en in juni 2001 is het Provinciaal Omgevingsplan vastgesteld door Provinciale Staten.

Met name tijdens de eerste fase van de besluitvorming (het maken van de schets) is op grote schaal informatie ingewonnen bij organisaties buiten de provincie en is hen regelmatig om commentaar gevraagd. De provincie Limburg is verdeeld in 14 regio's. Elke regio is voor deze schets gevraagd een visie op haar eigen gebied vast te stellen. Deze visies zijn gebruikt bij het maken van het Omgevingsplan. Daarnaast zijn er zogenaamde ateliers gehouden: workshops waarbij een groot aantal actoren over een breed onderwerp discussieerden. Verkeersveiligheid werd behandeld in een atelier dat over netwerkverplaatsingen ging. Voor deze ateliers werden overheden zoals gemeenten, Rijk, buurlanden, waterschappen, koepelorganisaties en politie uitgenodigd, maar ook maatschappelijke organisaties zoals de milieufederaties, ANWB, Bovag, 3VO en de Kamer van Koophandel. In deze ateliers werd informatie vanuit de praktijk aangedragen en de conceptteksten die daaruit voortkwamen werden becommentarieerd. Naast deze consultatiemethoden werden ook op onderdelen externe adviesbureaus ingeschakeld bij het maken van het omgevingsplan. Men heeft prognoses laten maken ten aanzien van de mobiliteitsontwikkeling. Tevens heeft men het onderzoeksinstituut ICIS een denkmodel laten maken voor het omgevingsplan, waarbij uitgegaan werd van de driedeling Natuur- en milieu-

kwaliteit, Economische kwaliteit en Sociale en culturele kwaliteit. Dit denkmodel is het kader geworden voor het omgevingsplan. In de uiteindelijke schets van het omgevingsbeleid is geen tekst opgenomen over verkeersveiligheid.

Tijdens het maken van het officiële ontwerp-omgevingsplan (de tweede stap in het besluitvormingsproces) is voor wat betreft verkeersveiligheid ten aanzien van de inbreng van anderen dan de provincie, met name gebruikgemaakt van het overleg met de regio's en de bestaande overlegstructuren. Daaronder vallen bijvoorbeeld de reguliere mobiliteitsoverleggen waarin vooral over infrastructuurzaken wordt gesproken. In dit mobiliteitsoverleg zijn Rijk, provincie en gemeenten vertegenwoordigd. Over educatie en handhaving werd voornamelijk gesproken in het regulier bestuurlijk overleg van het ROV. 3VO heeft in dit stadium een concept Omgevingsplan gekregen met het verzoek een reactie te geven. 3VO gaf echter aan om een tweetal redenen daarvan af te zien. Ten eerste had men niet voldoende personele capaciteit om aan het verzoek te kunnen voldoen. Ten tweede ontbrak het 3VO ook aan de benodigde deskundigheid om een breed oordeel te geven over het voorgestelde verkeers- en vervoersbeleid. Uit de interviews blijkt dat de inbreng van veiligheid tijdens het hele proces niet vanzelfsprekend was, hoewel het wel als een belangrijk criterium werd gezien voor de kwaliteit van de regio. Verkeersveiligheid was reeds uitgewerkt in een meerjarenprogramma en moest eerst via diverse kanalen worden aangekaart voordat het een onderwerp van gesprek werd in het Omgevingsplan.

Uit de enquête onder waterschappen en gemeenten blijkt ook hier dat de waterschappen geen inbreng in het proces hadden, vanwege het ontbreken van een beheersfunctie voor wegen. Gemeenten hebben aangegeven dat zij slechts marginaal bij het proces betrokken zijn geweest (voornamelijk achteraf, bij de inspraak). Zij hebben geen idee wat er met hun inbreng is gebeurd. Men is dan ook niet tevreden. De gemeenten gaven aan dat zij het onderwerp verkeersveiligheid hebben ingebracht (categorisering en de noodzaak van een goed bovenliggend wegennet).

Ten slotte zijn er bij de officiële inspraakprocedure nauwelijks opmerkingen over verkeersveiligheid gemaakt. Alleen de Fietsersbond afdeling Maastricht maakte enkele opmerkingen over fietsveiligheid.

In het Omgevingsplan worden drie componenten onderscheiden. Men wil komen tot een verbetering van Natuur- en milieukwaliteit, van Economische kwaliteit en van Sociale en culturele kwaliteit. Verkeersveiligheid valt onder deze laatste poot en komt in het laatste hoofdstuk (Netwerken: organiseren en bewegen) in de laatste paragraaf aan bod. In het hoofdstuk 'Visie op Limburg als kwaliteitsregio' wordt verkeersveiligheid in één adem genoemd met wateroverlast en aardbevingen. Veiligheid wordt onderscheiden in externe, sociale en verkeersveiligheid. Voor verkeersveiligheid wordt uitgegaan van de taakstelling zoals die in het NVVP wordt gegeven: 40% minder ziekenhuisgewonden en 50% minder doden. Ook tijdens het besluitvormingsproces is geen andere probleemdefiniëring van verkeersveiligheid aan de orde geweest. Wel wordt bekeken of de risicobenadering (het toerekenen van toegestane risico's aan wegvakken) ook in Limburg zal worden toegepast. Men twijfelt hierover en ziet meer in het bekijken van de organisatie die achter de weginrichting zit en in aandacht voor een meer subjectieve risicobeleving. Oplossingen voor verkeersveiligheid worden in

het Omgevingsplan vooral gezocht in continuering en aanscherping van bestaande oplossingen: het toepassen van de tweede fase van Duurzaam Veilig, het bevorderen van educatie en handhaving.

Voor het onderwerp verkeersveiligheid zijn als informatiebronnen gebruikt het Meerjarenplan Verkeersveiligheid 2000-2003 en de Meerjarenvisie Verkeersveiligheid.

4.4. **Perspectievennota van de provincie Noord-Holland**

In tegenstelling tot de overige onderzochte gebieden, was de provincie Noord-Holland tijdens de dataverzameling van dit rapport nog druk bezig met het maken van het PVVP. We zullen hier daarom alleen de totstandkoming van de Perspectievennota in het kader van het PVVP bespreken. In het voorjaar van 2000 is men begonnen met dit proces. Het bureau Strategische Beleidsontwikkeling van de afdeling Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid heeft het proces gecoördineerd.

Voor een groot aantal beleidsvelden is in het voorjaar van 2000 een korte verkenning geschreven waarin de belangrijkste issues voor het veld staan aangegeven. Voor verkeersveiligheid is geen aparte verkenning geschreven, het onderwerp wordt meegenomen in de verkenning Verkeersmanagement. Verkeersmanagement wordt onderscheiden in statisch management (bewegwijzering) en dynamisch verkeersmanagement (dat kan lopen van routeborden tot tolpoorten). De aansluiting met verkeersveiligheid lijkt niet heel duidelijk, wel wordt genoemd dat de bij kwaliteit van de doorstroming wordt gekeken naar zowel doorstroming als naar veiligheid. Het grootste gedeelte van de tekst gaat over doorstroming. De spanning tussen doorstroming en verkeersveiligheid wordt aangegeven. Er worden twee vragen gesteld: Kan doorstroming soms prioriteit hebben boven veiligheid? En: Is Duurzaam Veilig bepalend voor de beschikbare middelen of andersom? Deze verkenning is vervolgens besproken met medewerkers van de afdeling Beheer en uitvoering en de afdeling Onderzoek. Bij de bespreking was ook een medewerker van het ROV aanwezig. In de aangepaste versie van de verkenning wordt meer aandacht geschonken aan Duurzaam Veilig en wordt de taakstelling uit het SVV2 als uitgangspunt genomen. Tevens is aangegeven wat er nu reeds gedaan wordt aan verkeersveiligheid (knelpuntenproblematiek). Ook wordt er een nieuwe vraag opgeworpen: Wat definiëren we als risiconorm, met andere woorden: wanneer is de verkeersveiligheid voldoende?

Door de projectleider PVVP zijn de verschillende verkenningen samengevoegd tot een concept Perspectievennota. In de zomer van 2000 is dit concept onderwerp van gesprek geweest in workshops met gemeenten en maatschappelijke groeperingen. De workshops waren breed opgezet, zowel qua thema als qua samenstellingen van de genodigden. De verschillende visies die hieruit naar voren kwamen zijn samengevoegd met de reeds geschreven concepten en verwerkt in een definitieve perspectievennota die in december 2000 door het college is vastgesteld. In de workshops in de zomer is verkeersveiligheid geen afzonderlijk gespreksonderwerp geweest. Het onderwerp is wel naar voren gebracht door 3VO, die participeerde in één van de workshops. Zij stelde dat alle plannen in de nota aan Duurzaam Veilig getoetst moesten worden. Zij kreeg hiervoor bijval van de ANWB, ROVER, de Fietzersbond en de (vroegere)

Voetgangersvereniging. De provincie stelde zich in de workshop op het standpunt dat Duurzaam Veilig een kostbare zaak is. Het is 3VO niet duidelijk wat er met de commentaren vanuit de workshop is gebeurd. Uit de enquête onder gemeenten en waterschappen blijkt dat twee van de drie geënquêteerde waterschappen geen wegen in beheer hebben en daarom niet geparticipeerd hebben. Het derde waterschap participeerde wel, maar is laat geconsulteerd door de provincie. Ook dit waterschap vond het niet duidelijk wat er met zijn invloed was gedaan. De gemeenten gaven aan dat de betrokkenheid gering was en vooral betrekking had op de categorisering. Wel waren gemeenten vertegenwoordigd via het ROV. Men heeft geen idee wat er met hun inbreng is gebeurd.

Het gedeelte over verkeersveiligheid uit het concept van de Perspectievennota van december 2000 is besproken in het ROV, in de werkgroep infrastructuur. In dit concept van de Perspectievennota wordt verkeersveiligheid gezien als een kwaliteitsaspect van het verkeerssysteem, veiligheid is een randvoorwaarde. Veiligheid wordt ook expliciet als één van de speerpunten van het provinciaal verkeers- en vervoersbeleid genoemd. Als oplossingsrichtingen wordt de knelpuntenbenadering genoemd en het inrichten van wegen volgens Duurzaam Veilig. De categorisering van wegen is reeds gedaan. Er wordt echter opgemerkt dat het duurzaam-veilig inrichten van wegen een kostbare en tijdrovende zaak is. Men mist een maat voor doelbereiking, zoals het toekennen van een ongevalrisico per wegtype. Educatie, handhaving en voorlichting zijn een taak van het ROV en worden om die reden niet meegenomen in de perspectievennota. Veiligheid wordt behandeld in een subparagraaf van het hoofdstuk 'Visie'.

Na de versie van december besluit de coördinatiegroep echter een nieuw concept te maken dat meer aansluit op het inmiddels uitgekomen Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Het concept, dat in februari 2001 verschijnt, verandert hierbij drastisch van vorm en inhoud. Verkeersveiligheid wordt in dit nieuwe concept behandeld in een apart hoofdstuk. De tekst is uitgebreid van één naar vier pagina's. Er wordt aangesloten bij de doelstellingen van het Rijk (minder doden en gewonden) en de streefcijfers worden vertaald naar de eigen provincie. Een goede samenwerking tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij verkeersveiligheid is volgens de provincie cruciaal. Daarom worden in de toekomst het ROV-beraad en het provinciaal Verkeers- en Vervoer beraad (PVVB) per regio samengevoegd. De Duurzaam Veilig-filosofie wordt onderschreven. Wel wordt aangegeven dat er waarschijnlijk te weinig geld beschikbaar is om alle wegen binnen een redelijke termijn duurzaam-veilig in te richten. Men kiest voor een sobere uitvoering en prioritering op basis van ongevalgegevens ('black spot' benadering). In tegenstelling tot de vorige versie is er in dit concept wel aandacht voor educatie en voorlichting. De provincie biedt zich aan als regievoerder voor de verkeerseducatie. Technologie en bestuurlijke handhaving worden heel kort aangestipt. In het nieuwe concept staat niet meer dat men een maat voor doelbereiking mist.

Voor het schrijven van de Perspectievennota is voornamelijk gebruikgemaakt van statistische informatie (ongevalstatistieken die de provincie bijhoudt) van het NVVP en van informele informatie uit 'het veld' (gemeenten, politie, provinciale verkeers- en vervoersberaden en VVN). Verder wordt gebruikgemaakt van kennisorganisaties zoals het Infopunt Duurzaam Veilig, Rijkswaterstaat, SWOV en CROW. Men mist informatie

over doelbereiking (risiconormen bijvoorbeeld) en informatie over kosten en effecten van maatregelen.

4.5. **RVVP van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen**

In 1998 is in de regio Arnhem-Nijmegen begonnen met de herziening van het RVVP. Het kaderwetgebied had weinig personele capaciteit en huurde daarom een extern bureau in voor de procesondersteuning (Twiinstra en Gudde). Bijkomend voordeel daarvan was voor het kaderwetgebied dat de procesondersteuning onafhankelijk kon gebeuren en dat het bureau een eventuele 'kwade boodschap' kon brengen. De voorbereiding van het RVVP werd gekoppeld aan de uitvoering van het Startprogramma Duurzaam Veilig en het maken van categoriseringsplannen. Het bureau begon met het maken van een rondje langs alle gemeenten om het doel van Duurzaam Veilig te bespreken. Na deze inventarisatiefase zijn conceptteksten van de nota besproken in werkgroepen. Het kaderwetgebied werd opgedeeld in vier gebieden, die elk hun eigen werkgroep hadden. De werkgroepen kwamen ongeveer eens per twee maanden bij elkaar. Ze waren sterk gericht op het bereiken van resultaat en het afsluiten van 'package deals' in de vorm van maatregelenpakketten voor een bepaald gebied. Gemeenten zelf gaven daarbij aan wat zij belangrijke en minder belangrijke projecten vonden. Eén werkgroep had als onderwerp het spanningsveld tussen Duurzaam Veilig en het OV. Het CROW heeft daarbij een toelichting verzorgd. Ook het ROVG, dat zitting had in elke werkgroep, heeft een toelichting gegeven in de werkgroepen. Regelmatig werden sessies met bestuurders gehouden om de resultaten van de werkgroepen bestuurlijk te accorderen. Het kaderwetgebied sprak ambtenaren en bestuurders van gemeenten aan op hun aan- of afwezigheid in werkgroepen. Dit leidde tot een hoge opkomst. Met belangengroeperingen en OV-diensten heeft het kaderwetgebied vooral bilaterale contacten gehad.

Vanaf juli 1999 is het ontwerp RVVP officieel ter inzage gelegd. Dit resulteerde in een commentaarnota in november 1999. In totaal waren er 189 reacties, waarvan negen over verkeersveiligheid. De reacties kwamen van Rijkswaterstaat, de provincie en OV-organisaties, verenigd in het SOVG, het ROVG en de Kamer van Koophandel.

Rijkswaterstaat en de Provincie vinden dat de integrale wegensie (de categorisering) duidelijker in het plan moet komen. De KvK vindt dat er te weinig rekening is gehouden met economische bereikbaarheid. De opmerkingen van de gemeenten hebben vooral met de financiering van maatregelen te maken. Het ROVG en het SOVG hebben meer procesmatige opmerkingen geplaatst.

Naast de schriftelijke inspraakmogelijkheden zijn er inspraakbijeenkomsten geweest. Daarin was echter nauwelijks aandacht voor veiligheid, alleen SOVG stelde dat er samen met OV-bedrijven moet worden gekeken naar de mogelijkheid dat duurzaam-veiligmaatregelen niet doorgevoerd worden op busroutes. 3VO heeft niet geparticipeerd. Dit was enerzijds te wijten aan personeelsgebrek en het inzetten van personeel op meer concrete projecten, anderzijds blijkt 3VO sowieso niet vaak betrokken te zijn bij beleidsvorming op een meer strategisch niveau. Overigens blijkt ook hier (evenals bij sommige andere provincies en kaderwetgebieden) dat er een duidelijke scheiding van taken ligt tussen de provincie en het ROV. De provincie houdt zich bezig met de infrastructurele maatregelen en het ROV concentreert zich op educatie en handhaving.

Uit de enquête onder waterschappen en provincies blijkt dat ook hier waterschappen niet betrokken zijn geweest. Gemeenten zijn positief over het proces, zij zijn vrij intensief betrokken geweest en zijn tevreden over hun inbreng die voornamelijk over categorisering en concrete projecten ging.

In het uiteindelijke RVVP, dat in december 1999 is vastgesteld, komt verkeersveiligheid op drie plaatsen voor. Ten eerste wordt in het hoofdstuk 'Terugkijken en vooruitblikken' gekeken naar de ongevallencijfers. Er is een regionale taakstelling afgeleid van de landelijke taakstellingen.

Geconstateerd wordt dat de regio daaraan niet voldoet.

Daarnaast komt veiligheid aan de orde in het hoofdstuk 'Werken aan de toekomst'. Benadrukt wordt daar dat gedragsbeïnvloeding, herkenbare infrastructuur (Duurzaam Veilig) en de inzet van nieuwe technieken belangrijk zijn, evenals aandacht voor het onderliggend wegennet. Realisatie van het Startprogramma Duurzaam Veilig staat centraal. Dit wordt ook expliciet het uitgangspunt voor toekomstig beleid genoemd.

In het hoofdstuk 'Gebiedsgerichte integrale maatregelenpakketten' wordt verkeersveiligheid wat uitgebreider besproken. Het Startprogramma Duurzaam Veilig is richtinggevend voor de realisering van wegen. De aan te leggen wegen moeten ook passen in de integrale wegennetvisie (het categoriseringsplan). Mogelijke conflictsituaties tussen verkeersveiligheid en het OV en de economische bereikbaarheid zullen met de wegbeheerders en OV-bedrijven worden opgelost. Ten aanzien van de niet-infrastructurele maatregelen zal het KAN samenwerken met gemeenten en met het ROVG om actieplannen te ontwikkelen.

Tegelijkertijd met het maken van het RVVP is een categoriseringsplan (integrale wegennetvisie) opgesteld. Het KAN functioneerde hierbij als intermediair tussen gemeenten onderling en gemeenten en Rijkswaterstaat, aangezien het categoriseringsplan geen taak van het kaderwetgebied is. Er zijn corridors van wegen ontwikkeld waarover gemeenten onderling overleggen. Zo kan voorkomen worden dat er op het gebied van veiligheid grensproblemen ontstaan indien één weg onder meerdere wegbeheerders valt.

Naast het categoriseringsplan zijn parallel aan het RVVP ook maatregelenpakketten opgesteld voor de verschillende regio's en de corridors daarbinnen. In deze 'package deals' is ook een clause opgenomen waarin gemeenten zich verplichten projecten te realiseren volgens de integrale wegennetvisie van het KAN, die gebaseerd is op het Startprogramma Duurzaam Veilig.

Voor het schrijven van het RVVP is gebruikgemaakt van ongevallencijfers van het ROVG en van Rijkswaterstaat. Tevens heeft de provincie de beschikking over een programma waarmee de cijfers per categorie bekeken kunnen worden. Voor informatie op het gebied van gedragsbeïnvloeding heeft men gebruikgemaakt van kennisinstellingen zoals de SWOV en VERDI. Ook houdt men regelmatig de lopende onderzoeken in de gaten en bestelt men informatiemateriaal. Er is geen behoefte aan meer of andere informatie voor het schrijven van het RVVP.

4.6. **RVVP van de Regio Twente**

In de Regio Twente startte het proces van het vernieuwen van het RVVP met een opdracht van het dagelijks bestuur van de regio, medio 1998. In het

voorjaar van 1999 werd een projectgroep ingesteld om het proces te leiden. Naast de regio waren hierin de provincie, het Rijk en diverse gemeenten vertegenwoordigd. Naast de projectgroep werd er een klankbordgroep, bestaande uit diverse belanghebbende organisaties opgericht voor het terugkoppelen van de verschillende concepten. De klankbordgroep bestond onder andere uit de KvK, Fietsersbond, Rover, ANWB, SNM, vervoerdersorganisaties en werkgeversorganisaties.

Verkeersveiligheidsorganisaties waren wel uitgenodigd, maar hebben niet deelgenomen. De regio besloot voor de dagelijkse projectleiding en voor inhoudelijke ondersteuning adviesbureau Keypoint Consultancy aan te trekken. Hierna volgde een inventarisatie van problemen en doelen die in het RVVP terecht zouden kunnen komen. De inventarisatie mondde medio 1999 uit in een door Keypoint opgesteld eerste deel van het concept RVVP, waarin voor het bestuurlijk en ambtelijk overleg van de Regio Twente werd aangegeven wat de belangrijkste hoofdthema's waren. Het betrof de thema's Openbaar Vervoer, fiets, parkeren, mobiliteit, werklocaties, weginfrastructuur, leefbaarheid (waaronder verkeersveiligheid) en goederenvervoer.

Voor elk thema is in het najaar van 1999 een werkgroep opgesteld waarin overheden en belangenorganisaties zitting hadden. Voor de werkgroepen zijn 29 belangengroeperingen uitgenodigd (dezelfde organisaties die ook voor de klankbordgroep waren uitgenodigd), waarvan er telkens vijf tot tien kwamen opdagen. In de werkgroep Verkeersveiligheid en Milieu zaten, naast de regio Twente, een vijftal gemeenten (Weerselo, Denekamp, Enschede, Losser en Diepenheim) en de Fietsersbond. Er hadden geen milieugroeperingen zitting in de werkgroep. Opvallend is dat VVN geen deel uitmaakt van de werkgroep. Volgens de regio is de belangenorganisatie wel uitgenodigd, VVN kan zich dat niet herinneren. VVN merkt overigens over deze tijdsperiode op dat de regioafdeling het tijdelijk zonder betaald personeel moest stellen en alleen op vrijwilligers heeft gedraaid. Daarom was het voor hen niet mogelijk alle bijeenkomsten waarvoor men werd uitgenodigd, bij te wonen.

In de werkgroep is voornamelijk over verkeersveiligheid gesproken, milieu kwam slechts kort aan bod. De conclusie was dat de schaal waarop de oplossingen voor milieuproblemen zich bevonden, het kaderwetgebied ontsteeg. Voor het onderwerp verkeersveiligheid werd de volgende koers uitgezet. Eén van de belangrijkste punten vond men het onderzoeken van de oprichting van een Regionaal Verkeersveiligheidsorgaan voor de Regio Twente omdat er behoefte is aan meer regionale afstemming in het beleid dan nu door het ROV Overijssel wordt geboden. Een tweede belangrijk punt vindt men het intensiveren van de verkeersvoorlichting en educatie. Ten derde stelt men voor het uitvoeren van categoriseringsmaatregelen in samenhang met de aanpak van verkeersongevallenconcentraties (zogenaamde 'black spots') en met handhaving als prioriteit aan te wijzen. Daarnaast vinden de werkgroepleden dat er meer focus moet komen op het doorgaande verkeer door kernen.

Ten slotte wil men de verkeersveiligheidsdoelstellingen uit het SVV2 handhaven.

Opvallend is dat er binnen de werkgroep een verschil is in probleemdefiniëring tussen de grotere en de kleinere gemeenten. Voor de grotere gemeenten is vooral de aanpak van de 'black spots' een belangrijk issue. De kleinere gemeenten zien verkeersveiligheid meer in samenhang met leefbaarheid en leggen bijvoorbeeld de nadruk op de subjectieve veiligheid

op de landelijke wegen en op de veiligheid op transportassen die door de dorpen heen lopen. Deze tweedeling heeft echter niet geleid tot conflicten in de werkgroep. Uit de interviews blijkt ook dat verkeersveiligheid niet werd gezien als een onderwerp waarop men veel invloed kon uitoefenen via het kaderwetgebied. Regio Twente is geen wegbeheerder en de bemoeienis met verkeersveiligheid beperkt zich tot het verdelen van de GDU-gelden en het leveren van een bijdrage aan gedragsbeïnvloedende maatregelen op scholen.

Uit de enquête onder gemeenten en waterschappen blijkt dat de waterschappen hier niet hebben geparticipeerd in het besluitvormingsproces. Gemeenten zijn overwegend positief, men kon al in een vroeg stadium meepraten en is tevreden over de eigen inbreng en verwerking daarvan. Verkeersveiligheid is door de gemeenten ingebracht als onderwerp (vooral categorisering en 30 en 60 km/uur-gebieden).

Tijdens het functioneren van de werkgroepen, zorgt met name adviesbureau Keypoint voor de onderlinge afstemming. Keypoint maakt verschillende concepten van het RVVP op basis van de verschillende conceptrapportages van de werkgroepen. Deze concept-RVVP's worden telkens voorgelegd aan de projectgroep en de klankbordgroep. Tevens zorgt het bureau ervoor dat de verschillende werkgroepen op de hoogte zijn van elkaars werk. De eindrapporten van de werkgroepen heeft Keypoint vervolgens samengevoegd tot een concept-RVVP. Dit concept is de basis geweest voor de formele inspraakprocedure. Hierin is door drie partijen een opmerking over verkeersveiligheid gemaakt. De politie Twente ondersteunt de aansluiting bij Duurzaam Veilig en categorisering. De brandweer vraagt aandacht voor de positie van de hulpdiensten in relatie tot Duurzaam Veilig. De provincie Overijssel steunt het aanstellen van een verkeersveiligheidscoördinator, maar niet het opstellen van een Twents ROV. Regio Twente geeft aan dat dat ook niet de bedoeling is, maar dat gestreefd wordt naar een loketfunctie van het ROV Overijssel in Twente. Het definitieve RVVP is vastgesteld in juli 2000. Veiligheid wordt hierin behandeld als onderdeel van leefbaarheid. Er wordt benadrukt dat de aanpak van verkeersveiligheid moet gebeuren in samenwerking met de wegbeherende overheden. Het programma Duurzaam Veilig wordt beschouwd als uitgangspunt. Voor verkeersveiligheid is een meer regionale afstemming nodig dan nu het geval is. Regio Twente zal daarom in overleg treden met het ROV Overijssel om te bekijken of er een loket van het ROV Overijssel kan worden opengesteld voor Twente. Het loket zou vooral maatregelen op het gebied van gedrag, educatie, voorlichting, communicatie en draagvlakverwerving en handhaving moeten coördineren, evenals de aanpak van 'black spots' en het opstellen en uitvoeren van categoriseringsplannen.

Voor het opstellen van de veiligheidsparagraaf van het RVVP is volgens de documentanalyse en de interviews in de regio Twente vooral gebruikgemaakt van kwantitatief materiaal (ongevalstatistieken) dat door het ROV Overijssel verzameld is en van beleidsstukken van het ROV en de provincie. Daarnaast gebruikte men literatuur over Duurzaam Veilig (de tekst van het startprogramma en de publicatie 'Naar een Duurzaam Veilig wegverkeer' van de SWOV (Koorstra et al., 1992) en praktijkervaringen over subjectieve veiligheid uit de diverse gemeenten. De regio gaf aan dat men geen behoefte had aan meer informatie.

5. Analyse van de casussen

In dit hoofdstuk worden de zes casussen geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader en de vooronderstellingen in *Hoofdstuk 2*. Allereerst zal de slagvaardigheid van het beleid van de zes PVVP's en RVVP's worden bekeken. Om de slagvaardigheid te bepalen worden de effectiviteit, de efficiëntie en het ambitieniveau van het beleid gemeten. Vervolgens worden de vooronderstellingen die bij elke variabele zijn geformuleerd (zie ook *Hoofdstuk 2*), onder de loep genomen. Eerst wordt bekeken of de conditie zich in de casussen heeft voorgedaan, vervolgens wordt getoetst of de conditie inderdaad dat effect op het beleid sorteert dat van tevoren verwacht werd.

5.1. Slagvaardig beleid

Onder een slagvaardig beleid verstaan we een beleid dat effectief, efficiënt en ambitieus is. Om te bepalen of het beleid van de zes casussen effectief en efficiënt is, is het nodig de doelstellingen van het beleid in het PVVP of RVVP te kennen, evenals de maatregelen die genomen worden, de reductie in slachtofferaantallen die deze maatregelen opleveren en de kosten van de maatregelen. Niet al deze gegevens staan in de PVVP's of RVVP's. De doelstelling is meestal helder aangegeven, de maatregelen summier, maar de geschatte reductie in slachtofferaantallen of de kosten van de maatregelen zijn niet in de PVVP's en RVVP's te vinden.

Daarom is bij het vaststellen van de effectiviteit en de efficiëntie gebruikgemaakt van aanvullende gegevens uit regionale rapportages Duurzaam Veilig tweede fase. In 2001 en 2002 is door de provincies en kaderwetgebieden de nationale verkeersveiligheidsdoelstelling zoals weergegeven in het NVVP (30% minder doden en 25% minder gewonden ten opzichte van 1998) vertaald in regionale doelstellingen. Vervolgens heeft elke regio met behulp van een door de SWOV ontwikkeld programma (Verkeersveiligheidsverkenner voor de regio, VVR; Janssen & Wesemann, te verschijnen; KPMG, 2002) doorgerekend met welke inspanningen deze doelstelling gehaald kunnen worden. Daarnaast hebben alle regio's hun huidige beleid (d.w.z. het beleid zoals vastgesteld in het laatste PVVP of RVVP en met de bestaande begrotingsbedragen) doorgerekend en bekeken hoeveel slachtoffers hiermee bespaard kunnen worden. In de VVR zijn standaardcijfers gebruikt voor slachtofferbesparingen per maatregel en voor de kosten van maatregelen. Waar nodig hebben regio's deze cijfers aangepast aan hun regionale situatie. De doorrekening van het bestaand beleid is gebruikt voor de bepaling van de effectiviteit en de efficiëntie van de PVVP's en RVVP's van de zes onderzochte casussen. Enkele methodische overwegingen bij het gebruik van de VVR-cijfers worden weergegeven in *Bijlage 7*. Tevens is hier een lijst met de gebruikte regionale rapportages opgenomen.

Voor het bepalen van de effectiviteit van het beleid zoals vastgelegd in de PVVP's en RVVP's is de slachtofferreductie door de aangekondigde maatregelen vergeleken met de doelstelling die de regio's zichzelf in de PVVP's en RVVP's hadden gesteld. Hierbij is gerekend met de reductie *in percentages* van het aantal doden en gewonden. Aangezien het aantal

doden absoluut gezien kleiner is dan het aantal gewonden, tellen de doden relatief zwaarder mee. Dit is te rechtvaardigen, omdat in het algemeen de taakstelling voor doden (door de regio's en landelijk) als belangrijker wordt beschouwd dan de taakstelling voor gewonden. In *Tabel 5.1* is weergegeven hoeveel procent van hun doelstelling de regio's halen met het beleid uit hun verkeers- en vervoersplan. In *Bijlage 8* is een overzicht gegeven van de berekening van de effectiviteit.

Provincie/regio	Doden	Gewonden	Gemiddeld
Friesland	71 %	70 %	71 %
Flevoland	100 %	74 %	87 %
Limburg	93 %	79 %	86 %
Noord-Holland	92 %	87 %	90 %
KAN	105 %	85 %	95 %
Regio Twente	93 %	90 %	92 %

Tabel 5.1. *Effectiviteit per provincie/regio.*

Voor het bepalen van de efficiëntie van het beleid zijn de kosten van de maatregelen gedeeld door de slachtofferreductie. Ook hier is gebruik gemaakt van de cijfers uit de VVR. In *Tabel 5.2* wordt de efficiëntie per regio of provincie weergegeven door middel van de kosteneffectiviteit. Voor de kosteneffectiviteit worden de kosten van de maatregelen gedeeld door de afname van het aantal doden en gewonden. *Bijlage 8* laat de kosten van de maatregelpakketten, de slachtofferreductie in absolute aantallen en de berekening van de kosteneffectiviteit per regio zien.

Provincie/regio	Kosteneffectiviteit (x 100.000)
Friesland	1,41
Flevoland	0,68
Limburg	1,44
Noord-Holland	0,99
KAN	0,68
Regio Twente	0,67

Tabel 5.2. *De efficiëntie per provincie/regio, weergegeven door kosteneffectiviteit.*

Het ambitieniveau van de PVVP's en RVVP's is getoetst aan de hand van drie criteria, de hoogte van de taakstelling, het noemen van een budget voor verkeersveiligheid en het noemen van een uitvoeringstermijn. Voor deze criteria is gekozen omdat zij direct te maken hebben met de ambitie (taakstelling) of met de snelheid van de uitvoering daarvan (budget en uitvoeringstermijn). Er wordt niet gekeken naar de hoogte van het budget of de lengte van de uitvoeringstermijn, omdat slechts enkele regio's überhaupt een budget en termijn aangeven. In *Tabel 5.3* is aangegeven wat voor de verschillende provincies en regio's de ambitie is ten aanzien van de taakstelling en of zij een budget en uitvoeringstermijn noemen. Indien de hoogte van de taakstelling overeenkomt met de taakstelling zoals genoemd

in het concept NVVP Kabinetsstandpunt van mei 2001 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001) (30% minder doden en 25% minder gewonden ten opzichte van 1998) is 'gelijk aan NVVP' vermeld.

Provincie/regio	Taakstelling	Budget	Uitvoeringstermijn
Friesland	Gelijk aan NVVP	Ja	Tot 2015
Flevoland	Geen taakstelling	Ja	Tot 2015
Limburg	Gelijk aan NVVP	Nee	Geen
Noord-Holland	Gelijk aan NVVP	Nee	Geen
KAN	Gelijk aan NVVP	Nee	Geen
Regio Twente	Gelijk aan NVVP	Nee	Geen

Tabel 5.3. *Ambitie per provincie/regio.*

Om een totaalbeeld te krijgen van de slagvaardigheid van het beleid per casus, heeft elke casus een aantal punten gekregen voor haar effectiviteit, efficiëntie en ambitie. Voor effectiviteit en efficiëntie is een vijfpuntsschaal gehanteerd, voor ambitie een driepuntsschaal. In totaal kunnen dus maximaal 13 punten worden behaald. Hoe meer punten, hoe slagvaardiger het beleid wordt beoordeeld. Voor de exacte verdeling van de punten-toekenning zie *Bijlage 9*.

In onderstaande tabel worden de punten voor effectiviteit, efficiëntie en ambitie per regio weergegeven, evenals het totaal.

Provincie/regio	Effectiviteit	Efficiëntie	Ambitie	Totaal slagvaardigheid
Friesland	1	1	3	5
Flevoland	4	5	2	11
Limburg	4	1	1	6
Noord-Holland	4	3	1	8
KAN	5	5	1	11
Regio Twente	5	5	1	11

Tabel 5.4. *Puntentelling voor effectiviteit, efficiëntie en ambitie per provincie of regio, en de totale score op een slagvaardig beleid.*

In de zes casussen kunnen duidelijk twee groepen worden onderscheiden: een groep die hoog scoort op slagvaardigheid (Flevoland, KAN en regio Twente) en een groep die duidelijk lager scoort (Friesland, Limburg, Noord-Holland). In het vervolg van het hoofdstuk wordt deze tweedeling aangehouden.

5.2. Onafhankelijke variabelen

In de volgende paragrafen worden de onafhankelijke variabelen en hun relatie met de afhankelijke variabele en met elkaar beschreven. In *Hoofdstuk 2* zijn drie onafhankelijke variabelen aangegeven: de representatie van belangen, de organisatie van het spel en het gebruik van informatie. De eerste variabele, 'Representatie van belangen', is onderverdeeld in drie

subvariabelen: de positie van actoren in het spel, de interactie van actoren en de strategieën van actoren. Naast de onafhankelijke variabelen zijn de externe factoren onderscheiden: factoren die niet meegenomen zijn in het onderzoek, maar wel invloed zouden kunnen hebben op de uitkomst. Zie hiervoor *Afbeelding 2.1*.

Elke onafhankelijke variabele is vervolgens geoperationaliseerd in een aantal condities: concrete omstandigheden waarvan wordt verwacht dat ze een slagvaardig beleid zullen opleveren. De condities zijn genoemd in *Hoofdstuk 2*. Een voorbeeld van een conditie voor de variabele 'Organisatie van het spel': 'Het spel wordt niet door één van de actoren georganiseerd, maar door een onafhankelijke derde'.

Het beschrijven van de onafhankelijke variabelen en hun relatie met de slagvaardigheid van het beleid gebeurt op twee manieren. Allereerst worden de variabelen per provincie bekeken. De condities worden per variabele opgeteld, naar de individuele condities wordt dan niet gekeken. Daarna worden ze individueel gezien en worden de condities afzonderlijk over alle provincies opgeteld. Door de combinatie van deze twee analysemethoden is het mogelijk om te bekijken hoe belangrijk een variabele is voor een slagvaardig beleid en wordt de samenhang tussen de variabelen getoond. Daarnaast is te zien welke individuele conditie het belangrijkste is binnen de variabele.

Voor de twee analysemethoden worden de volgende maatstaven gehanteerd. Voor de optelling per provincie geldt: als in een provincie meer dan de helft van de condities aanwezig is, wordt een slagvaardig beleid verwacht. Bij minder dan de helft wordt dit niet verwacht.

Voor de optelling per conditie geldt dat als de verwachting in vijf of zes van de casussen klopt, de conditie een goede voorspeller is. Indien de verwachting in vier van de casussen klopt, is de conditie een redelijke voorspelling. Bij een score van drie kan geen conclusie worden getrokken over de conditie zonder verder onderzoek. Nul, één of twee correcte verwachtingen betekent dat de conditie niet noodzakelijk aanwezig hoeft te zijn voor een slagvaardig beleid.

Ten slotte kan voor de analysemethode waarbij wordt opgeteld per conditie, nog een opmerking worden gemaakt over de spreiding van condities over de provincies. Idealiter zou een conditie in drie van de zes gevallen aanwezig moeten zijn. Dan is de spreiding over de casussen maximaal en kunnen er zowel conclusies getrokken worden voor de aan- als voor de afwezigheid van de conditie. Als een conditie in (bijna) alle (vijf of zes keer) of in (bijna) geen (nul of één keer) van de gevallen aanwezig was, kan alleen een conclusie worden getrokken over de aanwezigheid of over de afwezigheid, maar niet over beiden.

In de onderstaande paragrafen worden de onafhankelijke variabelen eerst beschreven, in *Paragraaf 5.7* worden verklaringen gezocht voor de uitkomsten en worden verbanden gelegd tussen de verschillende variabelen.

5.3. Representatie van belangen

De variabele 'representatie van belangen' is uitgesplitst in drie subvariabelen: de positie van actoren in het spel, de interactie van actoren

en de strategieën van actoren. Hieronder worden deze subvariabelen elk apart behandeld. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk wordt de samenhang tussen de subvariabelen aangegeven.

5.3.1. *Positie van actoren in het spel*

Voor de subvariabele 'Positie van actoren' in het spel zijn vier condities geformuleerd, waarvan verwacht wordt dat zij de slagvaardigheid van het beleid vergroten. Hieronder is aangegeven hoeveel condities per provincie voorkwamen en hoe deze provincies scoorden op de slagvaardigheid van hun beleid.

Provincie/regio	Conditie 'Positie' aanwezig	Slagvaardigheid	Voorspelling klopt
Friesland	3/4 (0,75)	Laag	Nee
Flevoland	2/4 (0,5)	Hoog	Nee
Limburg	1/4 (0,25)	Laag	Ja
Noord-Holland	2/4 (0,5)	Laag	Ja
KAN	2/4 (0,5)	Hoog	Nee
Regio Twente	2/4 (0,5)	Hoog	Nee

Tabel 5.5. *Aantal condities voor 'Positie van actoren' per provincie/regio en hun voorspellende waarde voor de slagvaardigheid van beleid.*

In *Tabel 5.5* is in twee gevallen juist voorspeld. Dat is opvallend laag. Verder valt op dat Friesland tegen de verwachting in hoog scoort en dat vier van de zes casussen een score van 2 hebben.

Naast de hierboven getoonde scores per provincie, worden hieronder de scores per conditie weergegeven, opgeteld voor alle provincies en kaderwetgebieden samen. Hierdoor ontstaat een beeld over welke conditie een goede voorspellende waarde heeft binnen de subvariabele. In *Bijlage 10* wordt per casus de onderbouwing voor het wel of niet vóórkomen van de conditie aangegeven.

	Conditie	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
1	Belangenorganisaties beschikken naar hun mening over voldoende hulpbronnen (informatie, personeel, organisatie, geld).	3	2
2	De organisatie van de provincie / het kaderwetgebied is goed op orde (geen ingrijpende reorganisaties, geen langdurige conflicten, geen bestuurscrises, geen extreem hoog personeelsverloop, enzovoort).	6	3
3	Alle actoren ontvangen evenveel informatie van de coördinerend actor over het besluitvormingsproces.	1	4
4	Verkeersveiligheid is in de perceptie van de actoren een dringende noodzaak.	2	3

Tabel 5.6. *De scores per conditie voor de 'Positie van actoren', opgeteld voor alle provincies/regio's samen.*

Idealiter zou een conditie in drie van de zes gevallen aanwezig moeten zijn. Dan is de spreiding maximaal en kunnen er conclusies getrokken worden over de aan- en de afwezigheid van de conditie. Als een conditie in (bijna) alle (vijf of zes keer) of in (bijna) geen (nul of één keer) van de gevallen aanwezig was, kan alleen een conclusie worden getrokken over de aanwezigheid of over de afwezigheid, maar niet over beiden. Zo geldt dat voor conditie twee alleen een conclusie kan worden getrokken over het effect van de aanwezigheid van de conditie en voor stelling drie grotendeels alleen voor de afwezigheid.

Voor de kolom 'Verwachting klopt' geldt: hoe hoger het getal, hoe beter. Er zijn dan meer casussen waarbij aanwezigheid van de conditie een slagvaardig beleid opleverde of afwezigheid een niet-slagvaardig beleid. Hoe hoger het cijfer (vier, vijf of zes), hoe beter de conditie een indicator is van een slagvaardig beleid. Tegelijkertijd vertelt ook een laag cijfer (nul, één of twee) iets belangrijks over de conditie. Indien in geen of weinig gevallen de conditie een goed voorspeller bleek voor de slagvaardigheid van het beleid, betekent dit dat die conditie blijkbaar niet noodzakelijk aanwezig hoeft te zijn voor de totstandkoming van een slagvaardig beleid. Dat is natuurlijk minstens zulke belangrijke informatie.

Als we naar de condities kijken, lijkt de eerste niet te leiden tot een slagvaardig beleid. Slechts in twee gevallen kwam de richting van de conditie overeen met de verwachte richting van de slagvaardigheid. Of belangengroeperingen naar hun mening voldoende hulpmiddelen hebben, lijkt dus niet van invloed op de vorming van een slagvaardig beleid. Met betrekking tot de verschillende casussen kunnen hiervoor twee verklaringen worden gegeven. In een aantal casussen waren de belangenorganisaties (met name 3VO) wel geïnteresseerd in het meewerken aan het plan, maar was men door de provincie of het kaderwetgebied niet tijdig op de hoogte gesteld van de mogelijkheid tot participatie. In andere gevallen gaf 3VO aan dat zij het participeren in de besluitvorming over het RVVP of PVVP niet hoog op haar prioriteitenlijst had staan. Zij gaf voorrang aan het meewerken aan meer concrete plannen op het gebied van verkeersveiligheid. Bij de tweede conditie valt op dat in alle casussen de organisatie op orde was. In precies de helft van de gevallen komt de richting van de conditie overeen met de richting van de slagvaardigheid. Hier is (zonder een onderzoek met meer casussen) geen conclusie aan te verbinden. Bovendien kan er geen conclusie worden getrokken uit de afwezigheid van een goede organisatie. Deze situatie deed zich namelijk niet voor.

Voor de derde conditie geldt dat het niet verstrekken van evenveel informatie aan alle actoren een negatief effect heeft op de slagvaardigheid van het beleid. De aanwezigheid van de conditie kwam slechts éénmaal voor. Hieruit kunnen dus geen conclusies worden getrokken.

De richting van de vierde conditie kwam even vaak wel als niet overeen met de richting van de slagvaardigheid. Op de vraag of de perceptie van de actoren invloed heeft op de slagvaardigheid van het beleid kan dan ook geen antwoord worden gegeven.

5.3.2. *Interactie van actoren*

Voor de subvariabele 'Interactie van actoren' zijn eveneens vier condities geformuleerd, waarvan verwacht wordt dat zij de slagvaardigheid van het beleid vergroten. Hieronder is aangegeven hoeveel condities per provincie

voorkwamen en hoe deze provincies scoorden op de slagvaardigheid van hun beleid.

Provincie/regio	Conditie 'Interactie' aanwezig	Slagvaardigheid	Voorspelling klopt
Friesland	0/4 (0)	Laag	Ja
Flevoland	3/4 (0,75)	Hoog	Ja
Limburg	1/4 (0,25)	Laag	Ja
Noord-Holland	2/4 (0,5)	Laag	Ja
KAN	2/4 (0,5)	Hoog	Nee
Regio Twente	3/4 (0,75)	Hoog	Ja

Tabel 5.7. Aantal condities voor 'Interactie van actoren' per provincie/regio en hun voorspellende waarde voor de slagvaardigheid van beleid.

In Tabel 5.7 is in vijf gevallen juist voorspeld. Alleen het KAN scoort (iets) lager dan verwacht.

Ook hier worden naast de scores per provincie de scores per conditie weergegeven, opgeteld voor alle provincies en kaderwetgebieden samen. Hierdoor ontstaat een beeld van welke conditie een goede voorspellende waarde heeft binnen de subvariabele.

In Bijlage 10 wordt per casus de onderbouwing voor het wel of niet voorkomen van de conditie aangegeven.

	Conditie	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
5	Zoveel mogelijk partijen (Rijk en lagere overheden, maar ook belangengroeperingen, ROV, waterschappen, kennisinstututen, burgers, bedrijfsleven, politie, enzovoort) zijn gedurende het hele proces actief aanwezig in het spel en oefenen invloed uit.	2	5
6	Gedeputeerde/GS/PS/bestuur van een kaderwetgebied wordt in een vroeg stadium actief betrokken bij de besluitvorming.	5	4
7	Indien er een aparte werkgroep / besluitvormings-traject bestaat voor verkeersveiligheid, wordt er contact onderhouden met andere beleidsonderwerpen.	1 uit 2	1 uit 2
8	ROV's of verkeers- en vervoersberaden worden vroeg en regelmatig geraadpleegd over concrete teksten.	3	4

Tabel 5.8. De scores per conditie voor de 'Interactie van actoren', opgeteld voor alle provincies/regio's samen.

Ook bij het bekijken van deze condities geldt dat een ideale verdeling van de condities over de casussen bestaat als in de helft van de gevallen de conditie aanwezig. Extreme scores in de kolom 'Verwachting klopt' zijn het meest informatief.

De actieve aanwezigheid van zoveel mogelijk partijen tijdens de besluitvorming is duidelijk een goede indicator voor een slagvaardig beleid.

In vijf van de zes casussen leidt de aanwezigheid van veel partijen tot een slagvaardig beleid of de afwezigheid ervan tot een niet-slagvaardig beleid. In bijna alle casussen worden bestuurders in een vroeg stadium bij de beleidsvorming betrokken. Dat betekent dat alleen een conclusie kan worden getrokken over de aanwezigheid van bestuurders bij het besluitvormingsproces en niet over de afwezigheid, omdat die conditie slechts één maal voorkomt. De conditie blijkt in vier van de zes gevallen een goede voorspeller van een slagvaardig beleid. Een wat voorzichtige conclusie dat een vroege betrokkenheid van het bestuur bij de besluitvorming slagvaardigheid van beleid bevordert, mag getrokken worden.

Slechts in twee van de zes casussen bleek een werkgroep verkeersveiligheid aanwezig. Hierdoor wordt het aantal casussen waarin conditie zeven kan worden getoetst beperkt tot twee. In dit onderzoek is dit aantal te klein om geldige uitspraken over te kunnen doen.

In precies de helft van de casussen werd het ROV vroeg en regelmatig betrokken in de besluitvorming. In vier van de zes casussen leidde dit tot een slagvaardig beleid en het nalaten daarvan tot een niet-slagvaardig beleid. Hieruit mag de (wat voorzichtige) conclusie worden getrokken dat het vroeg en regelmatig betrekken van het ROV ten aanzien van concrete teksten van het beleid een slagvaardig beleid in de hand werkt.

Eén duidelijke conclusie kan worden getrokken: het actief betrekken van zoveel mogelijk partijen bij de besluitvorming bevordert een slagvaardig beleid.

5.3.3. *Strategieën van actoren*

Voor de subvariabele 'Strategieën van actoren' zijn eveneens vier condities geformuleerd, waarvan verwacht wordt dat zij de slagvaardigheid van het beleid vergroten. Hieronder is aangegeven hoeveel condities per provincie voorkwamen en hoe deze provincies scoorden op de slagvaardigheid van hun beleid.

Provincie/regio	Conditie 'Strategieën' aanwezig	Slagvaardigheid	Voorspelling klopt
Friesland	0/4 (0)	Laag	Ja
Flevoland	1/4 (0,25)	Hoog	Nee
Limburg	0/4 (0)	Laag	Ja
Noord-Holland	0/4 (0)	Laag	Ja
KAN	2/4 (0,5)	Hoog	Nee
Regio Twente	1/4 (0,25)	Hoog	Nee

Tabel 5.9. *Aantal condities voor 'Strategieën van actoren' per provincie/regio en hun voorspellende waarde voor de slagvaardigheid van beleid.*

In Tabel 5.9 is in drie gevallen juist voorspeld. Op deze variabele wordt opvallend laag gescoord, geen enkele casus scoort boven het gemiddelde. Wat verder in het oog springt is het feit dat de casussen die laag scoren op slagvaardigheid allen nul scoren op de variabelen, degenen die een slagvaardig beleid hebben, scoren op één of twee condities.

Ook hier worden naast de scores per provincie de scores per conditie weergegeven, opgeteld voor alle provincies en kaderwetgebieden samen. Hierdoor ontstaat een beeld van welke conditie een goede voorspellende waarde heeft binnen de subvariabele.

In *Bijlage 10* wordt per casus de onderbouwing voor het wel of niet voorkomen van de conditie aangegeven.

	Conditie	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
9	Reeds in een vroeg stadium wordt onderhandeld met de tegenstanders van verkeersveiligheidsmaatregelen (bedrijfsleven, hulpdiensten, OV, eventueel omwonenden, enzovoort).	2	5
10	Gemeenten, waterschappen en ROV's zetten conflictueuze strategieën (regels in het proces schenden, zoals weglopen, informatie lekken, enzovoort) in om een verkeersveiligheidspunt binnen te halen.	0	3
11	Belangenorganisaties werken samen met belangenorganisaties op het gebied van milieu en leefbaarheid.	0	3
12	ROV's of verkeers- en vervoersberaden nemen zelf actief deel aan het besluitvormingsproces.	2	5

Tabel 5.10. *De scores per conditie voor de 'Strategieën van actoren', opgeteld voor alle provincies/regio's samen.*

Conditie negen blijkt een goede voorspeller van een slagvaardig beleid. In vijf van de zes casussen zorgt het vroeg onderhandelen met tegenstanders van verkeersveiligheidsmaatregelen voor een slagvaardig beleid of het niet vroeg onderhandelen voor een niet-slagvaardig beleid.

Conditie tien en elf deden zich geen enkele keer voor. Gemeenten, waterschappen en ROV hebben geen enkele keer conflictueuze strategieën ingezet en belangenorganisaties op het gebied van verkeersveiligheid hebben niet samengewerkt met milieuorganisaties. Hierover vallen dus geen conclusies te trekken.

In twee casussen namen ROV's zelf actief deel aan het besluitvormingsproces. Hieronder wordt overigens een actievere opstelling verstaan dan onder conditie acht, waarbij slechts door de provincie of het kaderwetgebied een reactie op een tekst werd gevraagd. In vijf van de zes casussen leidde de actieve opstelling van het ROV tot een slagvaardig beleid of de niet-actieve opstelling tot een niet-slagvaardig beleid. Hiermee is conditie twaalf een goede indicator voor een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid.

Twee duidelijke conclusies kunnen worden getrokken:

1. Vroeg onderhandelen met tegenstanders van het verkeersveiligheidsbeleid levert een slagvaardig beleid op.
2. Een actieve opstelling van het ROV in het besluitvormingsproces is bevorderlijk voor een slagvaardig beleid.

5.4. **Organisatie van het spel**

Voor de variabele 'Organisatie van het spel' zijn zeven condities geformuleerd, waarvan verwacht wordt dat zij de slagvaardigheid van het

beleid vergroten. Hieronder is aangegeven hoeveel condities per provincie voorkwamen en hoe deze provincies scoorden op de slagvaardigheid van hun beleid.

Provincie/regio	Conditie 'Organisatie' aanwezig	Slagvaardigheid	Voorspelling klopt
Friesland	3/7 (0,43)	Laag	Ja
Flevoland	3/7 (0,43)	Hoog	Nee
Limburg	3/7 (0,43)	Laag	Ja
Noord-Holland	4/7 (0,57)	Laag	Nee
KAN	5/7 (0,71)	Hoog	Ja
Regio Twente	5/7 (0,71)	Hoog	Ja

Tabel 5.11. *Aantal condities voor 'Organisatie van het spel' per provincie/regio en hun voorspellende waarde voor de slagvaardigheid van beleid.*

In bovenstaande situatie kloppen vier van de zes voorspellingen. Opvallend is dat vier van de zes casussen vrij gemiddeld scoren, alleen het KAN en Regio Twente scoren iets extremer. In het algemeen is de variatie op deze variabele klein. Flevoland scoort tegen de verwachting in laag op de variabele 'Organisatie van het spel'.

Ook hier worden naast de scores per provincie de scores per conditie weergegeven, opgeteld voor alle provincies en kaderwetgebieden samen. Hierdoor wordt een beeld verkregen over welke conditie een goede voorspellende waarde heeft binnen de subvariabele. In *Bijlage 10* wordt per casus de onderbouwing voor het wel of niet voorkomen van de conditie aangegeven.

	Conditie	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
13	Ook belangenorganisaties, burgers, kennisinstituten, bedrijfsleven, politie, enzovoort worden geactiveerd.	3	4
14	Het spel wordt niet door één van de actoren georganiseerd, maar door een onafhankelijke derde.	2	5
15	Actoren met kennis van het veld bepalen de inhoud van het beleid.	4	1
16	Er wordt contact onderhouden met de niet-verkeersveiligheidsonderwerpen in het PVVP/RVVP.	5	2
17	Milieclubs/Fietsersbond, enzovoort worden nadrukkelijk betrokken bij de vorming van verkeersveiligheidsbeleid.	3	4
18	D.m.v. 'package deals', akkoord op hoofdlijnen of 'agreement to disagree' worden percepties op één lijn gebracht.	1	4
19	Gedeputeerde of dergelijke wordt vroeg betrokken in het proces.	5	4

Tabel 5.12. *De scores per conditie voor de 'Organisatie van actoren', opgeteld voor alle provincies/regio's samen.*

In precies de helft van de cases zijn naast overheden ook belangenorganisaties, burgers, kennisinstituten, bedrijfsleven, enzovoort geactiveerd. In vier van de zes cases klopte de verwachting die in het theoretisch kader is uitgesproken. Daarmee is de conditie een redelijke voorspeller voor de slagvaardigheid van het beleid. Conditie veertien is een goede voorspeller: in vijf van de zes gevallen is het aanwijzen van een onafhankelijke derde om het spel te organiseren bevorderlijk voor de slagvaardigheid van het beleid of het nalaten daarvan niet bevorderlijk voor de slagvaardigheid.

Wat niets blijkt uit te maken voor de slagvaardigheid, is het laten bepalen van de inhoud van het beleid door actoren met kennis van het veld. Een mogelijke verklaring kan zijn dat de verkeersveiligheidskennis die nodig is om een globaal plan als een PVVP of RVVP op te stellen, algemene, niet-specialistische kennis is. Specialistische kennis zal meer vereist zijn bij het opstellen van bijvoorbeeld verkeersveiligheidsplannen.

Ook blijkt het niet uit te maken of verkeersveiligheid als onderwerp contact onderhield met niet-verkeersveiligheidsonderwerpen. Hier kan een mogelijke verklaring zijn dat het onderwerp verkeersveiligheid op zich niet ter discussie staat, en dat de discussie zich vaak richt op de uitwerking van maatregelen en de financiering. De uitwerking komt in deze globale plannen niet aan de orde en in de meeste plannen is geen financiële paragraaf opgenomen.

Verkeersveiligheid hoeft dus niet te concurreren met andere verkeersonderwerpen en interactie is daarom minder nodig.

Conditie 17, 18 en 19 zijn wel redelijk goede voorspellers voor een slagvaardig beleid. In vier van de zes casussen bleek dat het betrekken van milieugroeperingen bij het beleid, het sluiten van 'package deals' of overeenkomsten tussen de verschillende partijen in de besluitvorming en het vroeg betrekken van gedeputeerden bij het proces, bevorderlijk waren voor een slagvaardig beleid en dat het afzien van deze zaken leidde tot een niet-slagvaardig beleid.

Twee duidelijke conclusies zijn te trekken:

1. De slagvaardigheid wordt ook bevorderd als het spel door een onafhankelijke derde wordt georganiseerd.
2. Geen effect op de slagvaardigheid heeft het al dan niet laten schrijven van verkeersveiligheidsteksten door inhoudelijke experts.

5.5. Gebruik van informatie

Voor de variabele 'Gebruik van informatie' zijn acht condities geformuleerd, waarvan wordt verwacht dat zij de slagvaardigheid van het beleid vergroten. Hieronder is aangegeven hoeveel condities per provincie voorkwamen en hoe deze provincies scoorden op de slagvaardigheid van hun beleid.

Provincie/regio	Conditie 'Informatie' aanwezig	Slagvaardigheid	Voorspelling klopt
Friesland	5/8 (0,63)	Laag	Nee
Flevoland	0/8 (0)	Hoog	Nee
Limburg	0/8 (0)	Laag	Ja
Noord-Holland	1/8 (0,13)	Laag	Ja
KAN	6/8 (0,75)	Hoog	Ja
Regio Twente	4/8 (0,5)	Hoog	Nee

Tabel 5.13. *Aantal condities voor het 'Gebruik van Informatie' per provincie/regio en hun voorspellende waarde voor de slagvaardigheid van beleid.*

In bovenstaande situatie kloppen drie van de zes voorspellingen. Opvallend zijn Friesland en Flevoland: Friesland scoort hoog op de informatie-component, maar heeft een laag slagvaardig beleid. Flevoland scoort zelfs geen enkel punt op de informatiecomponent, maar heeft wel een slagvaardig beleid vastgesteld.

Ook hier worden naast de scores per provincie de scores per conditie weergegeven, opgeteld voor alle provincies en kaderwetgebieden samen. Hierdoor wordt een beeld verkregen van welke conditie een goede voorspellende waarde heeft binnen de subvariabele. In *Bijlage 10* wordt per casus de onderbouwing voor het wel of niet voorkomen van de conditie aangegeven.

	Conditie	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
20	Er wordt (ook) informatie gebruikt die niet direct in de bestaande beleidslijn past.	0	3
21	Er wordt (ook) informatie gebruikt over andere onderwerpen dan over duurzaam-veilige infrastructuur en kerncijfers.	3	4
22	Er wordt (ook) informatie gebruikt van andere organisaties dan van de overheden.	4	3
23	Er wordt (ook) informatie gebruikt die meer dan één jaar oud is.	1	4
24	In het besluitvormingsproces wordt informatie aangevraagd.	2	3
25	Als informatie wordt aangevraagd, gebeurt dat in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces.	2 uit 2	1 uit 2
26	In een vroeg stadium van het besluitvormingsproces wordt tijd ingeruimd om informatie te vergaren.	3	4
27	Kennisinstituten worden uitgenodigd voor inhoudelijk overleg.	1	4

Tabel 5.14. *De scores per conditie voor het 'Gebruik van informatie', opgeteld voor alle provincies/regio's samen.*

In geen van de casussen is informatie gebruikt die niet paste in de bestaande beleidslijn. Hierover kunnen dus geen conclusies getrokken worden. Er kunnen ook geen conclusies getrokken worden over het gebruik van informatie van niet-overheden en over het aanvragen van informatie tijdens het besluitvormingsproces. In beide gevallen blijkt net zo vaak wel als niet de verwachting over de conditie te kloppen. Conclusies trekken is daarom niet mogelijk. Ten slotte kan geen conclusie worden getrokken over conditie 25. Slechts in twee casussen is om informatie gevraagd. In de helft van de casussen werd naast informatie over kerncijfers en duurzaam-veilige infrastructuur ook andere informatie gebruikt. De conditie lijkt een redelijke voorspeller voor een slagvaardig beleid: in vier van de zes casussen kwam de verwachting overeen met de werkelijkheid. Datzelfde geldt voor het gebruik van wat oudere informatie, het vroegtijdig inruimen van tijd om informatie te vergaren en het uitnodigen van kennisinstituten voor inhoudelijk overleg. Ook deze drie condities hebben een redelijke voorspellende waarde voor de slagvaardigheid van het beleid.

5.6. Externe factoren

In *Hoofdstuk 2* is aangegeven dat buiten de onderzochte variabelen ook externe factoren invloed kunnen hebben op de uitkomst van het beleid. Onder externe factoren worden bijvoorbeeld bestuurswisselingen, veranderende wetgeving, veranderende economische omstandigheden en calamiteiten verstaan. Bij de dataverzameling is gelet op deze factoren. In de onderzochte periode heeft in vier van de zes casussen geen bestuurswisseling plaatsgevonden, in twee gevallen wel. In die twee gevallen is geen aanwijzing gevonden dat deze wisseling invloed had op de koers van het PVVP. In deze periode is wel sprake geweest van het ontwikkelen van het NVVP. In de PVVP's en RVVP's blijkt duidelijk dat de provincies en kaderwetgebieden geanticipeerd hebben op het concept NVVP. Omdat de plannen globaal in dezelfde periode zijn afgerond, heeft dit echter niet tot verschillen tussen de regio's geleid. Er is eerder sprake van een egaliserend effect: zo hanteren bijna alle regio's dezelfde taakstelling.

Niet alleen gebeurtenissen kunnen externe factoren zijn, ook de eigenschappen van de verschillende casussen, voor zover ze tenminste van elkaar verschillen. Een externe factor van belang zou het verschil tussen provincies en kaderwetgebieden kunnen zijn. Een groot verschil is dat kaderwetgebieden uit een samenwerkingsverband tussen gemeenten bestaan. Het bestuur ervan bestaat uit vertegenwoordigers van de aangesloten gemeenten. Over het algemeen is een kaderwetgebied kleiner dan een provincie. Een ander verschil tussen de casussen is de grootte van de provincies: Flevoland is veel kleiner dan de overige provincies, niet alleen in oppervlakte maar ook in aantal gemeenten en in de omvang van de ambtelijke organisatie. Zowel de kaderwetgebieden als de provincie Flevoland zijn (relatief) jonge bestuursorganen: Flevoland is ingesteld in 1986, het KAN en Regio Twente in 1995.

5.7. Discussie van de resultaten uit de analyse

Hieronder wordt de samenhang tussen de verschillende (sub)variabelen aangegeven en worden mogelijke verklaringen gezocht voor afwijkingen van de verwachte uitkomsten.

5.7.1. Representatie van belangen

Allereerst wordt de samenhang tussen de drie subvariabelen van de variabele 'Representatie van belangen' aangegeven. Opgeteld geven ze het volgende beeld:

Provincie/ regio	Positie	Interactie	Strategieën	Totaal Representatie	Slagvaardigheid	Voorspelling klopt
Friesland	3/4	0/4	0/4	3/12 (0,25)	Laag	Ja
Flevoland	2/4	3/4	1/4	6/12 (0,5)	Hoog	Nee
Limburg	1/4	1/4	0/4	2/12 (0,17)	Laag	Ja
Noord- Holland	2/4	2/4	0/4	4/12 (0,33)	Laag	Ja
KAN	2/4	2/4	2/4	6/12 (0,5)	Hoog	Nee
Regio Twente	2/4	3/4	1/4	6/12 (0,5)	Hoog	Nee

Tabel 5.15. Aanwezige condities voor de drie subvariabelen van de variabele 'Representatie van belangen' en hun voorspellende waarde.

Als we dezelfde maatstaf aanhouden als hiervoor (bij 0,5 of minder verwachten we een lage slagvaardigheid en bij meer dan 0,5 verwachten we een hoge slagvaardigheid), is in drie gevallen een juiste voorspelling gedaan. Kijken we per subvariabele, dan worden voor de 'Positie van actoren' twee voorspellingen bewaarheid, voor 'Interactie van actoren' vijf en voor de 'Strategieën van actoren' drie. De 'Interactie van actoren' is hiermee een goede voorspeller voor de slagvaardigheid van het beleid en de 'Positie en Strategieën van actoren' zijn beide slechte voorspellers.

Als we per provincie kijken, valt op dat Friesland alleen op de positie van actoren scoort en Limburg over het algemeen laag scoort.

Opvallend voor het totaalplaatje is dat in geen enkele casus meer dan de helft van de condities aanwezig was. Dat komt voornamelijk doordat binnen de subvariabele 'Strategieën van actoren' zeer weinig condities aanwezig waren. Als we terugkijken naar de individuele condities in deze subvariabele zien we dat twee van de vier condities zich helemaal niet voordeden: de aanwezigheid van conflictueuze strategieën en het samenwerken met organisaties op het terrein van milieu en leefbaarheid. Deze strategieën worden niet toegepast in de provinciale of regionale besluitvorming. Hierdoor ontstaat een lage score op deze subvariabele. De optelsom van de subvariabelen maakt wel duidelijk dat bij de drie casussen met een slagvaardig beleid meer condities aanwezig zijn dan bij de casussen zonder slagvaardig beleid. Als we een optelsom maken van de eerste twee subvariabelen en daarmee de extreem slecht scorende 'Strategieën van actoren' weglaten, ziet het beeld eruit als in *Tabel 5.16*.

Provincie/ regio	Positie	Interactie	Totaal	Slagvaardig- heid	Voorspelling klopt
Friesland	3/4	0/4	3/8 (0,38)	Laag	Ja
Flevoland	2/4	3/4	5/8 (0,63)	Hoog	Ja
Limburg	1/4	1/4	2/8 (0,25)	Laag	Ja
Noord- Holland	2/4	2/4	4/8 (0,5)	Laag	Ja
KAN	2/4	2/4	4/8 (0,5)	Hoog	Nee
Regio Twente	2/4	3/4	5/8 (0,63)	Hoog	Ja

Tabel 5.16. *Optelsom van condities voor de 'Positie van actoren' en 'Interactie van actoren' als subvariabelen van 'Representatie van belangen' en hun voorspellende waarde.*

Bij deze optelling klopt de voorspelling in vijf van de zes gevallen. Het weglaten van de subvariabele 'Strategieën van actoren' levert dus een betere voorspelbaarheid op. Opvallend is dat de subvariabele 'Positie van actoren' op zichzelf erg slecht voorspelt, maar in combinatie met de subvariabele 'Interactie van actoren' goed voorspelt. Blijkbaar is een goede of redelijke positie van een actor (voldoende hulpbronnen) alleen niet voldoende. Actief participeren van de verschillende actoren is een voorwaarde om het slagvaardige beleid te bereiken. Het actief participeren volgt niet direct uit het hebben van voldoende hulpbronnen. Zoals ook eerder is genoemd, zijn in een aantal casussen de actoren (gemeenten en belangenorganisaties) niet tijdig op de hoogte gesteld van de mogelijkheid tot participatie. In andere casussen hadden de belangengroeperingen de participatie niet hoog op de agenda staan.

5.7.2. *Totaaloverzicht condities per provincie*

Als we kijken naar de optelsom van de drie variabelen, ziet dat er schematisch als volgt uit:

Provincie/ regio	Represen- tatie	Organi- satie	Infor- matie	Totaal	Slagvaar- digheid	Voorspelling klopt
Friesland	3/12	3/7	5/8	11/27 (0,41)	Laag	Ja
Flevoland	6/12	3/7	0/8	9/27 (0,33)	Hoog	Nee
Limburg	2/12	3/7	0/8	5/27 (0,19)	Laag	Ja
Noord- Holland	4/12	4/7	1/8	9/27 (0,33)	Laag	Ja
KAN	6/12	5/7	6/8	17/27 (0,62)	Hoog	Ja
Regio Twente	6/12	5/7	4/8	15/27 (0,56)	Hoog	Ja

Tabel 5.17. *Optelsom van condities voor de drie variabelen 'Representatie', 'Organisatie' en 'Informatie' en hun voorspellende waarde.*

In vijf van de zes gevallen is de voorspelling uitgekomen dat de aanwezigheid van een conditie bijdraagt aan de slagvaardigheid van het beleid en de afwezigheid zorgt voor een niet-slagvaardig beleid. Het model als geheel heeft hiermee een hoge voorspellende waarde. Opvallend is Flevoland, die laag scoort op de aanwezigheid van de condities, maar hoog op de slagvaardigheid. Flevoland scoort vooral laag op de variabele 'Informatie', maar ook als alleen naar de 'Representatie van belangen' en de 'Organisatie van het spel' wordt gekeken, scoort Flevoland laag. Opvallend is verder dat de variabelen 'Representatie van belangen' en 'Informatiegebruik' apart slecht voorspellen, maar in combinatie met elkaar en met 'Organisatie van het spel' wel goed voorspellen. Een hoge score op één van de variabelen is dus geen garantie voor een slagvaardig beleid; een combinatie van hulpbronnen, participatie en informatiegebruik is nodig.

5.7.3. Afzonderlijke condities

In de voorgaande paragrafen is aangegeven dat sommige condities sterkere voorspellers zijn gebleken voor een slagvaardig beleid en dat andere slechte voorspellers bleken. Hieronder volgt een overzicht van de condities, gerubriceerd naar voorspellende waarde.

Sterke voorspellende waarde hadden de volgende condities (score vijf):

- Zoveel mogelijk partijen (Rijk en lagere overheden, maar ook belangengroeperingen, ROV, waterschappen, kennisinstituten, burgers, bedrijfsleven, politie, enzovoort) zijn gedurende het hele proces actief aanwezig in het spel en oefenen invloed uit.
- Reeds in een vroeg stadium wordt onderhandeld met de tegenstanders van verkeersveiligheidsmaatregelen (bedrijfsleven, hulpdiensten, OV, eventueel omwonenden, enzovoort).
- ROV's of verkeers- en vervoersberaden nemen zelf actief deel aan het besluitvormingsproces.
- Het spel wordt niet door één van de actoren georganiseerd, maar door een onafhankelijke derde.

Matig voorspellende waarde hadden deze condities (score vier):

- Alle actoren ontvangen evenveel informatie van de coördinerend actor over het besluitvormingsproces.
- Gedeputeerde/GS/PS/bestuur van een kaderwetgebied wordt in een vroeg stadium actief betrokken bij de besluitvorming.
- ROV's of verkeers- en vervoersberaden worden vroeg en regelmatig geraadpleegd over concrete teksten.
- Ook belangenorganisaties, burgers, kennisinstituten, bedrijfsleven, politie, enzovoort worden geactiveerd.
- Milieuclubs/Fietsersbond, enzovoort worden nadrukkelijk betrokken bij de vorming van verkeersveiligheidsbeleid.
- D.m.v. 'package deals', akkoord op hoofdlijnen of 'agreement to disagree' worden percepties op één lijn gebracht.
- Gedeputeerde of dergelijke wordt vroeg betrokken in het proces.
- Er wordt (ook) informatie gebruikt over andere onderwerpen dan over duurzaam-veilige infrastructuur en kerncijfers.
- Er wordt (ook) informatie gebruikt die meer dan één jaar oud is.
- In een vroeg stadium van het besluitvormingsproces wordt tijd ingeruimd om informatie te vergaren.

- Kennisinstituten worden uitgenodigd voor inhoudelijk overleg.

De volgende condities bleken geen of een slechte voorspellende waarde te hebben (score nul, één of twee):

- Belangenorganisaties beschikken naar hun mening over voldoende hulpbronnen (informatie, personeel, organisatie, geld).
- Actoren met kennis van het veld bepalen de inhoud van het beleid.
- Er wordt contact onderhouden met de niet-verkeersveiligheids-onderwerpen in het PVVP/RVVP.

5.7.4. *Rol van externe factoren*

Verschillen tussen de casussen kunnen verklaard worden vanuit de gehanteerde theorie of vanuit externe, niet in de theorie opgenomen factoren. Hierboven is al opgemerkt dat het niet waarschijnlijk is dat bestuurswisselingen en het ontwikkelen van het NVVP de verschillen tussen de casussen kunnen verklaren. Dat ligt iets anders bij de kenmerken van de casussen. De kaderwetgebieden en de kleine provincie Flevoland scoren duidelijk beter dan de (andere) provincies. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de drie nauwe banden onderhouden met hun gemeenten en met andere organisaties. Kaderwetgebieden hebben door hun bestuursvorm automatisch intensievere contacten met hun gemeenten. Flevoland bestaat uit slechts zes gemeenten, die regelmatig participeren in het beleidsproces. Ook de kleinschaligheid van de organisatie van de kaderwetgebieden en Flevoland maken het waarschijnlijk dat zij veelvuldig samenwerken met gemeenten. Zo bezien doen de externe factoren geen afbreuk aan het theoretisch kader, maar vormen ze juist een bevestiging. Belangrijke conclusies uit het theoretisch kader zijn immers dat het betrekken van veel partijen bij de besluitvorming, het onderhandelen met belangengroeperingen en een actieve rol voor de ROV's of verkeers- en vervoersberaden een slagvaardig beleid in de hand werken. De drie casussen die hoog scoorden op slagvaardigheid, bezitten eigenschappen die de aanwezigheid van deze condities in de hand werken.

6. Conclusies

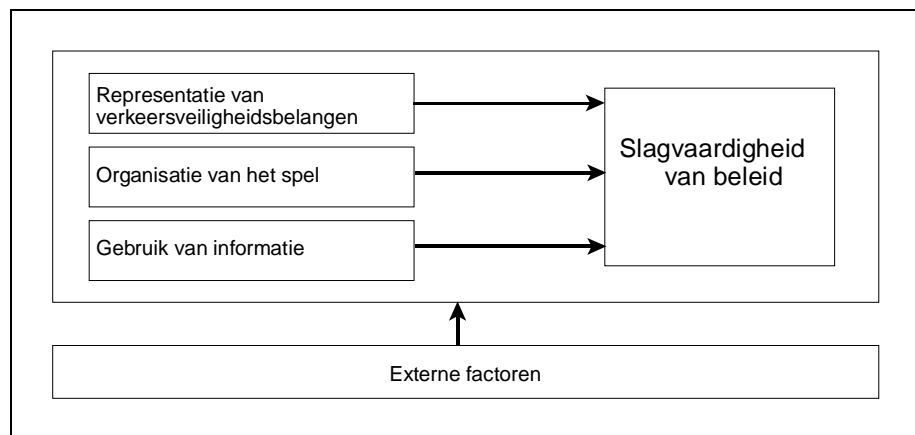
In dit onderzoek is de besluitvorming over zes Regionale en Provinciale Verkeers- en Vervoersplannen bekeken. In zes regio's zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- A. In welke mate is er een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid vastgesteld in het PVVP of RVVP?
- B. Op welke manier kan het vaststellen van dit beleid verklaard worden uit:
 - de representatie van de verkeersveiligheidsbelangen tijdens de besluitvorming;
 - de organisatie van de besluitvorming;
 - het gebruik van verkeersveiligheidsinformatie tijdens de besluitvorming?

Ten slotte zal in dit hoofdstuk een antwoord gegeven worden op de derde onderzoeksvraag:

- C. Hoe kan het beleid zo nodig in de toekomst verbeterd worden?

Voor de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen is een (beschrijvend) theoretisch kader geschetst in *Hoofdstuk 2*. De schematische weergave staat nogmaals in *Afbeelding 6.1*.



Afbeelding 6.1. Drie groepen variabelen die van invloed kunnen zijn op een slagvaardig beleid.

Uit eerder onderzoek met dit theoretisch kader naar de casus 'Besluitvorming over veiligheid in het NVVP' zijn voorlopige condities afgeleid, die van invloed lijken te zijn op de slagvaardigheid van het beleid. De slagvaardigheid van het beleid wordt gedefinieerd als de optelsom van de effectiviteit (worden met het beleid de doelen gehaald?), de efficiëntie (wat is de verhouding tussen de kosten en de opbrengsten?) en de ambitie (in hoeverre wijken de doelen af van de huidige situatie van het beleid?). De veronderstelling die in dit onderzoek onderzocht wordt, is dat de aanwezigheid van de conditie een positieve invloed heeft op de slagvaardigheid. De condities zijn, overeenkomstig het theoretisch kader, ingedeeld in drie variabelen zoals aangegeven in de onderzoeksvraag:

'Representatie van verkeersveiligheidsbelangen', 'Organisatie van de besluitvorming' en 'Gebruik van verkeersveiligheidsinformatie'.

Bij de 'Representatie van belangen' gaat het globaal gezien om de manier waarop een actor zijn belangen in de besluitvorming naar voren kan brengen. Dat kan door diverse hulpbronnen (geld, personeel, informatie) in te zetten en door te interacteren met anderen in de besluitvorming op basis van wederzijdse afhankelijkheid. Actoren kunnen hierbij diverse strategieën inzetten.

De 'Organisatie van de besluitvorming' gaat in op de mate waarin de organisatie is gericht op de samenwerking tussen de verschillende actoren. Door de inrichting van het besluitvormingsproces kan hierop veel invloed uitgeoefend worden.

Ten slotte wordt bij het 'Gebruik van verkeersveiligheidsinformatie' gekeken of de informatie die aangeboden wordt in het veld, aansluit bij de behoefte van de beleidsmakers.

6.1. Beschrijving van resultaten

De besluitvormingsprocessen in de zes regio's (Friesland, Flevoland, Limburg, Noord-Holland, Knooppunt Arnhem-Nijmegen en Regio Twente) zijn bekeken aan de hand van documentanalyse, interviews en een telefonische enquête. Het verkeersveiligheidsbeleid in de verschillende PVVP's en RVVP's is onderling vergeleken en met de NVVP-doelstelling voor doden en gewonden uit het Kabinetsstandpunt van mei 2001 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001). Flevoland, het KAN en Regio Twente bleken duidelijk beter te scoren op de slagvaardigheid van hun beleid dan Friesland, Limburg en Noord-Holland. Voor het onderzoek naar de slagvaardigheid is, naast de gegevens uit de plannen, gebruikgemaakt van de regionale rapportages in het kader van de Verkeersveiligheidsverkenner voor de regio (Janssen & Wesemann, te verschijnen). Hierdoor konden veel gedetailleerdere gegevens worden gebruikt, waardoor de slagvaardigheid op een objectievere manier kon worden bepaald dan mogelijk zou zijn geweest met enkel de gegevens van de plannen.

Hierna werd voor elke onafhankelijke variabele bekeken hoeveel condities zoals hierboven genoemd per provincie aanwezig waren. Als in een provincie meer dan de helft van de condities aanwezig was, werd een slagvaardig beleid verwacht. Als er minder dan de helft van de condities aanwezig was, werd geen slagvaardig beleid verwacht. Aan de hand van de slagvaardigheid van het beleid van die provincie is vervolgens gekeken of de voorspelling klopt. Daarnaast is per conditie bekeken of de aanwezigheid ervan in een casus inderdaad overeenkwam met het vaststellen van een slagvaardig beleid, of dat de afwezigheid ervan overeenkwam met een minder slagvaardig beleid. Zo was te zien welke individuele conditie het belangrijkste is binnen een variabele.

6.1.1. Algemene resultaten

In vijf van de zes casussen is de voorspelling uitgekomen dat de aanwezigheid van meer dan de helft van de condities leidt tot een slagvaardig beleid of de afwezigheid ervan zorgt voor een niet-slagvaardig beleid. Het model als geheel heeft hiermee een hoge voorspellende waarde. Opvallend is dat de variabelen 'Representatie van belangen' en 'Informatiegebruik' apart

slecht voorspellen, maar in combinatie met elkaar en met 'Organisatie van het spel' wel goed voorspellen. Een hoge score op één van de variabelen is dus geen garantie voor een slagvaardig beleid; een combinatie van hulpbronnen, participatie en informatiegebruik is nodig.

Opvallend is verder de provincie Flevoland, die laag scoort op de aanwezigheid van de condities, maar hoog op de slagvaardigheid. Een mogelijke verklaring hiervoor kan gevonden worden door te kijken naar de externe factoren: de factoren die niet meegenomen zijn in het theoretisch kader. De casussen die hoog scoorden op een slagvaardig beleid (KAN, Regio Twente en Flevoland) betreffen alle drie kleinschalige organisaties, die door hun organisatie- of bestuursstructuur veel samenwerken met gemeenten en andere (belangen)organisaties in hun regio. Zij scoren goed op de variabele 'Representatie van belangen' en vooral op de subvariabele 'Interactie van actoren'. De participatie van gemeenten en andere organisaties in het besluitvormingsproces is blijkbaar een belangrijke factor voor het creëren van een slagvaardig beleid. Deze verklaring strookt met de conclusies over de condities. Ook daar is te zien dat condities die te maken hebben met de participatie van verschillende overheden en andere groeperingen een sterkere voorspellende waarde hebben dan andere condities.

6.1.2. *Resultaten uitgesplitst per conditie*

Geconcludeerd kan worden dat binnen de variabele 'Representatie van verkeersveiligheidsbelangen' twee condities duidelijk leiden tot een slagvaardig beleid: het betrekken van zoveel mogelijk partijen bij de besluitvorming en het in een vroeg stadium onderhandelen met de tegenstanders van verkeersveiligheidsmaatregelen. Het vroeg betrekken van een gedeputeerde bij het besluitvormingsproces, het raadplegen van het ROV bij het schrijven van teksten en een gelijke informatieverspreiding onder de actoren bevorderen de slagvaardigheid, maar niet zo duidelijk als de hiervoor genoemde condities.

Voor de variabele 'Organisatie van de besluitvorming' is het duidelijk dat het laten organiseren van het proces door externen de slagvaardigheid ten goede komt. Ook het activeren van organisaties buiten de overheid, het betrekken van milieuverenigingen bij het verkeersveiligheidsbeleid en het werken met een akkoord op hoofdlijnen vergroten de slagvaardigheid, maar niet zo duidelijk als de eerstgenoemde conditie.

Bij het 'Gebruik van verkeersveiligheidsinformatie' is het voor een slagvaardig beleid belangrijk om niet alleen gebruik te maken van kerncijfers en informatie over duurzaam-veilige infrastructuur, maar op een breder vlak verkeersveiligheidsinformatie te gebruiken. Daarbij moet niet alleen gekeken worden naar de meest recente informatie, maar voor sommige onderwerpen moet men ook op de wat oudere literatuur teruggrijpen. Over veel onderwerpen wordt nu eenmaal niet jaarlijks nieuwe informatie verspreid. Op het organisatorische vlak is het belangrijk om al in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces voldoende tijd in te ruimen om informatie te verzamelen. Het uitnodigen van kennisinstellingen voor inhoudelijk overleg is een goede manier om snel op een breed vlak informatie te verzamelen.

Opvallend is dat drie condities duidelijk geen invloed hadden op de slagvaardigheid van het beleid. Zo maakt het voor de slagvaardigheid geen verschil of belangengroeperingen naar hun mening beschikken over

voldoende hulpbronnen zoals informatie, personeel, organisatie en geld. Met betrekking tot de verschillende casussen kunnen hiervoor twee verklaringen worden gegeven. In een aantal casussen waren de belangenorganisaties (met name 3VO) wel geïnteresseerd in het meewerken aan het plan, maar was men door de provincie of het kaderwetgebied niet tijdig op de hoogte gesteld van de mogelijkheid tot participatie. In een aantal andere gevallen gaf 3VO aan dat zij participatie in de besluitvorming over het RVVP of PVVP niet hoog op haar prioriteitenlijst had staan. Zij gaf voorrang aan het meewerken aan meer concrete plannen op het gebied van verkeersveiligheid.

Ook het feit dat actoren met kennis van het veld de inhoud van het beleid bepalen, draagt niet bij aan de slagvaardigheid van het beleid, evenmin als het contact tussen verkeersveiligheid en andere onderwerpen in een PVVP. Een mogelijke verklaring voor het eerste kan zijn dat de verkeersveiligheidskennis die nodig is voor een globaal plan als een PVVP of RVVP, algemene, niet-specialistische kennis is. Specialistische kennis zal meer vereist zijn bij het opstellen van bijvoorbeeld verkeersveiligheidsplannen. Voor het tweede kan een mogelijke verklaring zijn dat het onderwerp verkeersveiligheid op zich niet ter discussie staat en dat de discussie zich vaak richt op de uitwerking van maatregelen en de financiering. De uitwerking van maatregelen komt in deze globale plannen niet aan de orde en in de meeste plannen is geen financiële paragraaf opgenomen.

6.2. Conclusies ten aanzien van het theoretisch kader

De conclusie uit de voorgaande paragrafen is dat het theoretisch kader in grote lijnen voldoet. Hierbij moet uiteraard de kanttekening worden gemaakt dat het een onderzoek naar zes casussen betreft, waardoor het beoordelen van het theoretisch kader slechts op kleine schaal is gebeurd. Ook bleek dat er afhankelijkheden bestaan tussen de variabelen: elk apart hadden de variabelen niet allemaal voldoende voorspellende waarde, maar in combinatie met elkaar was dat wel het geval. Er is verder per conditie gekeken naar de mate waarin de aanwezigheid ervan bijdroeg aan de slagvaardigheid van het beleid. Hierin waren duidelijke verschillen te zien: sommige condities scoorden beter dan anderen. Dit kan leiden tot aanpassing van het theoretisch model. In een volgend onderzoek kan dan worden gewerkt met die condities die de hoogste scores behaalden. Nu zal het volgende onderzoek een onderzoek naar de laatste fasen van de besluitvorming over het NVVP zijn. Om twee redenen wordt echter ook in dat laatste NVVP-onderzoek gewerkt met de oorspronkelijke set condities. Allereerst is in het regionale onderzoek met slechts zes casussen gewerkt. Daarnaast wordt weliswaar verwacht dat de besluitvormingsprocessen op regionaal en landelijk niveau grotendeels overeenkomen, maar daarover is nog geen absolute zekerheid. Met de oorspronkelijke set condities kan worden nagegaan of in het landelijke onderzoek dezelfde condities de hoogste scores zullen halen als in het regionale onderzoek.

6.3. Aanbevelingen

Generaliseerbaarheid

Op grond van het onderzoek naar de zes casussen kunnen op verschillende vlakken aanbevelingen worden gedaan om de effectiviteit, de efficiëntie en het ambitieniveau van verkeersveiligheidsbeleid in PVVP's en RVVP's te

verhogen. Zoals in *Hoofdstuk 3* aangegeven, bestaat de populatie waarnaar de conclusies kunnen worden gegeneraliseerd (en waarover aanbevelingen gedaan kunnen worden) uit besluitvormingsprocessen over PVVP's en RVVP's in provincies en kaderwetgebieden. Verwacht wordt dat de generaliseerbaarheid van de uitspraken redelijk groot is, gezien het feit dat een derde van de populatie onderzocht is. Tevens is er gezorgd voor een goede spreiding naar geografische ligging en verstedelijking. De zes casussen zijn goed te vergelijken met de NVVP-casus, omdat het in beide gevallen om complexe besluitvormingsprocessen gaat waarbij verkeersveiligheid een kleine rol speelt. Omdat er natuurlijk ook grote verschillen bestaan tussen een landelijk en regionaal besluitvormingsproces, is de generaliseerbaarheid van de conclusies minder groot.

Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen kunnen worden gedaan om de slagvaardigheid van het verkeersveiligheidsbeleid in PVVP's en RVVP's te bevorderen.

Allereerst is het belangrijk om zo breed mogelijk partijen binnen en vooral buiten de overheid bij het maken van het beleid te betrekken. Zowel voorals tegenstanders moeten daarbij al in een vroeg stadium actief betrokken worden. Het is ook belangrijk om de verschillende partijen te blijven betrekken tijdens het proces en niet halverwege, bijvoorbeeld onder tijdsdruk, de deuren te sluiten voor actoren van buiten de overheid. Niet alleen belangenorganisaties en diverse ambtelijke overheidsdiensten moeten in voldoende mate betrokken worden bij de besluitvorming; dat geldt ook voor de politiek en met name de verantwoordelijke gedeputeerde moet vroeg betrokken worden bij de besluitvorming. Hiermee wordt het afbreukrisico in een later stadium verkleind. Voor een actieve deelname van veel partijen is een goede en uniforme informatievoorziening belangrijk.

De ROV's blijken een goed medium te zijn om verkeersveiligheidsbelangen van uiteenlopende groepen voor het voetlicht te brengen in een complex besluitvormingsproces. Tijdens een proces waar verkeersveiligheid niet de hoofdmoot vormt, zoals in PVVP's en RVVP's, kunnen ROV's ingezet worden als een goede vertegenwoordiging vanuit overheden, politie, justitie en belangengroeperingen.

Het is zinvol de besluitvorming te laten faciliteren door een externe partij. Elke actor kan dan zijn eigen belangen voluit behartigen en er is minder kans dat de formele besluitvormer de agenda bepaalt of domineert. Het werken met 'package deals' waarbij aantrekkelijke en minder aantrekkelijke agendapunten kunnen worden gecombineerd, is ook voor verkeersveiligheid mogelijk en nuttig: partijen kunnen overgehaald worden om minder aantrekkelijke verkeersveiligheidsmaatregelen te nemen in ruil voor het tegemoetkomen aan wensen op andere vlakken.

Voor een beter gebruik van de verkeersveiligheidsinformatie, en daarmee voor een slagvaardiger beleid, is het belangrijk de informatie breed in te zamelen. Dat betekent geen strakke beperking tot onderwerpen als infrastructuur en verder kijken dan de meest recente informatie.

Op organisatorisch vlak moet al vroeg voldoende tijd worden ingeruimd voor het verzamelen van relevante informatie. Ook kunnen kennisinstituten

worden uitgenodigd om bijeenkomsten bij te wonen of suggesties te geven voor relevante literatuur.

6.4. **Vervolg van het onderzoek**

Zoals in het eerste hoofdstuk al vermeld is, maakt dit onderzoek deel uit van een overkoepelend onderzoek 'Besluitvorming over veiligheid in het NVVP'. De condities die in dit onderzoek zijn bekeken, zijn op grond van het eerste gedeelte van het onderzoek naar besluitvorming over het NVVP opgesteld. Hiermee is getracht de reikwijdte van de conclusies van het NVVP-onderzoek wat te vergroten. De resultaten uit dit onderzoek naar PVVP's en RVVP's worden gebruikt in het vervolgonderzoek naar het NVVP. Daarin worden de besluitvorming over het beleidsvoornemen en het kabinetsstandpunt (de twee laatste fasen in de besluitvorming over het NVVP) bekeken. In deze fase wordt opnieuw getoetst of de condities bijdragen aan een slagvaardig beleid.

Literatuur

- Bax, C.A. (2001). *Besluitvorming over veiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Verkeersveiligheid in de Perspectievennota en het beleidsvoornemen*. A-2001-3. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam. [Vertrouwelijk].
- Bax, C.A., Pröpper, I.M.A.M. & Litjens, B.P.E.A. (2003). *Samenwerking bij besluitvorming over de aanleg van 60 km/uur-gebieden; Onderzoeksopzet*. R-2003-6. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- Berveling, J. (1997). *De beleidsnetwerkbenadering: Wel gegroeid, nog niet volwassen*. In: *Beleidswetenschap*, Nr. 2, p. 168-173.
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten & Veld, R. In 't (1998). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service, Schoonhoven.
- CBS (2000). *Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 2000*. Centraal Bureau voor de Statistiek CBS, Voorburg.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma, Utrecht.
- Godfroij, A.J.A. (1981). *Netwerken van organisaties: strategieën, spelen, structuren*. VUGA, Den Haag.
- Hart, H. 't (1985). *De case-study als methode van onderzoek naar besluitvormingsprocessen; een methodologische beschouwing*. In: *Acta Politica*, nr. 4, p. 477-487.
- Hoogerwerf, A. (1993). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Hutjes, J.M. & Buuren, J.A. van (1992). *De gevalsstudie: strategie voor kwalitatief onderzoek*. Boom, Meppel.
- Janssen, S.T.M.C. & Wesemann, P. (te verschijnen). *Verkeersveiligheidsverkenner voor de regio*. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- Kennedy, M.M. (1979). *Generalizing from single case studies*. In: *Evaluation Quarterly*, Vol. 3, Nr. 4, p. 661-678.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage Publications, London enzovoort.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. & Termeer, C.J.A.M. (1993). *Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement. Een theoretische verkenning*

Van managementstrategieën in netwerken. In: *Beleid en Maatschappij*, Nr 5, p. 230-243.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Beleidsnetwerken als theoretische benadering: Een tussenbalans.* In: *Beleidswetenschap*, Nr. 2, p. 143-167.

Klijn, E. H. (1998). *Regels als institutionele context voor besluitvorming in netwerken: De aanpak van naoorlogse wijken in Den Haag en Rotterdam.* In: *Beleidswetenschap*, Nr. 2, p. 149-175.

Klijn, E.H., Bueren, E. van, & Koppenjan, J (2000). *Spelen met onzekerheid: over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management.* Eburon, Delft.

Koornstra, M.J., Mathijssen, M.P.M., Mulder, J.A.G., Roszbach, R. & Wegman, F.C.M. (red.) (1992). *Naar een duurzaam veilig wegverkeer : Nationale Verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 1990/2010 : vervolg op 'Iedereen kent wel iemand.'* SWOV, Leidschendam.

Koppenjan, J.F.M. (1993). *Management van de beleidsvorming.* VUGA Uitgeverij, 's-Gravenhage.

KPMG (2002). *Vergelijkbaarheidsonderzoek Regionale rapportages Duurzaam Veilig 2.* KPMG, Hoofddorp.

Kraan-Jetten, A.H.F.M. (1991). *Effectiviteit van overheidsbeleid : systematisering van inzichten getoetst aan het beleid ter bevordering van het eigen-woningbezit.* Universiteit Utrecht, Utrecht.

Lijphart, A. (1971). *Comparative Politics and the Comparative Method.* In: *The American Political Science Review*, Vol. 65, p. 682-693.

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. (1997). *Succes- en faalfactoren voor repleik: De discussie over beleidsnetwerken.* In: *Beleidswetenschap*, Nr. 2, p. 174-178.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001). *Van A naar Beter : Nationaal Verkeers- en Vervoersplan NVVP 2001-2020. Deel 2: Resultaten Inspraak en Advies. Deel 3: Kabinetsstandpunt.* Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* Boom, Amsterdam/Meppel.

Tatenhove, J. van & Leroy, P. (1995). *Beleidsnetwerken: Een kritische analyse.* In: *Beleidswetenschap*, Nr. 2, p. 128-145.

Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen.* VUGA uitgeverij B.V., 's-Gravenhage.

Termeer, C.J.A.M. (1993). *Een methode voor het managen Van veranderingsprocessen in netwerken*. In: Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de & Kickert, W.J.M. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden Van overheidssturing in beleidsnetwerken*. VUGA, Den Haag.

Wildavsky, A. (1979). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Macmillan Press, Houndmills.

Yin, R.K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Second Edition. Sage Publications, Thousand Oaks.

Bijlagen 1 t/m 10

1. *Bestudeerde documenten*
2. *Geïnterviewde personen*
3. *Topiclijst interviews*
4. *Checklist telefonische interviews*
5. *Selectie van geïnterviewde gemeenten en waterschappen*
6. *Variabelenlijst voor classificatie in Winmax*
7. *Methodische kanttekeningen bij gebruik VVR-cijfers en lijst van gebruikte regionale rapportages*
8. *Berekening effectiviteit en efficiëntie per casus*
9. *Berekening slagvaardigheid per casus*
10. *Vóórkomen van condities per casus*

Bijlage 1

Bestudeerde documenten

De documenten zijn in chronologische volgorde weergegeven.

Regio Twente:

Keypoint Consultancy, Notitie Leefbaarheid: verkeersveiligheid en milieu. Ongedateerd.

Notulen van de werkgroep verkeersveiligheid en leefbaarheid. Regio Twente, 8 oktober 1999.

Notulen van de werkgroep verkeersveiligheid en leefbaarheid. Regio Twente, 26 oktober 1999.

Regio Twente, Inspraak- en reactienota regionaal Verkeers- en Vervoerplan 2000-2004. Regio Twente, 2000.

Keypoint Consultancy & Regio Twente, Regionaal Verkeers- en Vervoerplan Twente 2000-2004. Regio Twente, juli 2000.

Knooppunt Arnhem-Nijmegen:

Voorstel aan het College van Bestuur Plan van aanpak actualiseren RVVP, 12 februari 1998.

Verslag bijeenkomst Bestuurlijke begeleidingsgroep BBG Actualisering RVVP, 1 oktober 1998.

Voorstel aan het College van Bestuur Stand van zaken actualiseren RVVP, 17 december 1998.

Voorstel aan het College van Bestuur Concept-geactualiseerde RVVP, 8 juli 1999.

Voorstel aan het College van Bestuur Geactualiseerde RVVP, 11 november 1999.

Stedelijk Knooppunt Arnhem-Nijmegen, Regionaal Verkeers- en Vervoerplan Knooppunt Arnhem-Nijmegen 2000-2003, KAN, 1999.

Knooppunt Arnhem-Nijmegen, Commentaarnota Regionaal Verkeers- en Vervoerplan 2000-2003. KAN, november 1999.

Knooppunt Arnhem-Nijmegen, RVVP 2000-2003, Uitvoeringsafspraken KAN Algemeen, KAN, ongedateerd.

Knooppunt Arnhem-Nijmegen, Uitvoeringsprogramma RVVP 2000-2003, KAN, ongedateerd.

Provincie Limburg:

Gedeputeerde Staten Limburg, Investeren in Kwaliteit, Schets van het omgevingsbeleid voor Limburg, 23 februari 1999.

Rotmans, J., M. Van Asselt & Rijkens, N., Het denkmodel voor het POL, ICIS & Provincie Limburg, februari 1999.

Gedeputeerde Staten van Limburg, Liefde voor Limburg, Ontwerp Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL), provincie Limburg, december 2000.

Provincie Limburg, POL Nieuws, nummer 10, januari 2001.

Provincie Limburg, Bedenkingennota, 30 mei 2001.

Gedeputeerde Staten van Limburg, Ontwerp Provinciaal Omgevingsplan Limburg, Wijzigingsvoorstel, Provincie Limburg, mei 2001

Provincie Friesland:

Nieuwsbrief provinciaal verkeer- en vervoerplan, provincie Fryslân, juli 1997.

Provincie Friesland, Samenvatting ontwerp Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan, Het verkeer- en vervoerbeleid op hoofdlijnen, provincie Fryslân, juli 1998.

Provincie Friesland, Reactienota PVVP Fryslân. Leeuwarden, ongedateerd.

Verslag van de 74ste vergadering van het ROV Friesland, 18 december 1998.

Verslag van de bijeenkomst van de Statencommissie Waterstaat en Milieu, 15 februari 1999.

Nieuwsbrief provinciaal verkeer- en vervoerplan, provincie Fryslân, maart 1999.

Verslag van de bijeenkomst van de Statencommissie Waterstaat en Milieu, 17 maart 1999.

Provincie Friesland, Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan, Leeuwarden, 30 maart 1999.

Provincie Flevoland:

Verslag van de vergadering van het Vervoerberaad Flevoland, 11 februari 1999.

Verslag van de vergadering van het Vervoerberaad Flevoland, 22 april 1999.

Provincie Flevoland, Reactienota Voorontwerp PVVP, Provincie Flevoland, 20 augustus 1999.

Verslag van de vergadering van het Vervoerberaad Flevoland, 9 september 1999.

Provincie Flevoland, Antwoordnota Ontwerp Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan, Provincie Flevoland, februari 2000.

Verslag van de vergadering van Provinciale Staten, 9 maart 2000.
Provincie Flevoland, Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan Flevoland, provincie Flevoland, 9 maart 2000.

Vervoerberaad Flevoland, regionaal Werkplan verkeersveiligheid Flevoland 2001, Vervoerberaad Flevoland, 13 december 2000.

Provincie Noord-Holland:

Pit, C.A.R., Verkenning Verkeersmanagement voor de Perspectievennota PVVP provincie Noord Holland, Provincie Noord-Holland, maart/april 2000. (niet openbaar)

Pit, C.A.R., Eerste Discussienotitie Verkeersmanagement, Provincie Noord-Holland, 14 februari 2000. (niet openbaar)

Provincie Noord-Holland, Knopen, Doorhakken en Netwerken, Perspectievennota Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan Provincie Noord-Holland, Concept, december 2000.

Provincie Noord-Holland, Knopen, Doorhakken en Netwerken, Perspectievennota Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan Provincie Noord-Holland, Concept, februari 2001.

Bijlage 2

Geïnterviewde personen

* Keypoint Consultancy, dhr dr. M.J.G. Witbreuk, directeur (ten behoeve van het RVVP van de regio Twente)

* Knooppunt Arnhem-Nijmegen, dhr. drs. J.J.P.M. van Loon, projectleider regionaal verkeers- en vervoerplan & dhr. ing. M.Th Claus, projectleider infrastructuur

* Provincie Noord-Holland, dhr. drs. C.A.R. Pit, beleidsmedewerker verkeer en vervoer

* Provincie Friesland, dhr. mr. M.A. Keulen, coördinerend beleidsmedewerker Beleid en Programmering en plaatsvervangend hoofd Bureau verkeer en vervoer

* Provincie Flevoland, dhr. drs. W.L. Kaljouw, beleidsmedewerker regionale mobiliteit

* Provincie Limburg, dhr. J.G.L.M. Heuschen, senior medewerker verkeer en vervoer en dhr. ir. R.J.L. Cimmermans, beleidsmedewerker afdeling beleid en coördinatie

* 3VO Flevoland, dhr. L.M.A. Molenaar, regiocoördinator

* 3VO Friesland, dhr. H. Biemold, regiocoördinator en voorzitter van het district Friesland

* 3VO Gelderland, dhr. B.E. Buddeke, regiocoördinator

* 3VO Limburg, dhr. P.C.G.M. Schrijen, regiocoördinator

* 3VO Noord-Holland, dhr. J.A.A. van Wijk, regiocoördinator

* 3VO Overijssel, dhr. drs. A.H.T.M. Knuppel, districtssecretaris

Lijst interviewvragen

1. Op welke momenten bent u als actor aanwezig geweest in het besluitvormingsproces en welke andere actoren zijn betrokken geweest?
2. Hoe liet het besluitvormingsproces zich beschrijven in termen van problemen, oplossingen en middelen?
3. Welke actoren hebben de besluitvorming beïnvloed en op welke manier?
4. Welke (in)formele regels waren er ten aanzien van de organisatie van het proces?
5. Waren er patronen of (in)formele regels ten aanzien van de samenwerking of conflictbeheersing?
6. Welke informatiebronnen zijn tijdens het proces gebruikt en welke bronnen waren wel gewenst, maar niet aanwezig of omgekeerd?

Ad 1. Participatie

- Welke partijen namen deel? (organisatieonderdeel)
- Namen alle genodigde partijen constant deel?
- Zo nee, waarom niet?
- Zijn er gedurende het proces participanten bijgekomen of afgevallen?
- Hebben andere partijen aangegeven deel te willen nemen in het proces?
- Wie nam doorslaggevende beslissingen?
- Was het proces open of gesloten en is dit veranderd in de loop van het proces?

Ad 2.

Probleem

- Heeft verkeersveiligheid als probleem aandacht gekregen in het proces?
- Wie heeft het probleem naar voren geschoven?
- Werd het probleem van verkeersveiligheid in een aparte groep benaderd?
- Had iedereen eenzelfde definitie van het probleem? Zo nee, hoe is daar mee omgegaan?
- Heeft iemand getracht de agendering van problemen te verhinderen?

Oplossing

- Welke oplossingen zijn besproken?
- Wie heeft welke oplossing wanneer naar voren geschoven?
- Waren er onbespreekbare oplossingen en zo ja waarom?
- Waar zijn de oplossingen aan ontleend en hoe zijn ze geselecteerd?
- Heeft iemand getracht de agendering van oplossingen te verhinderen en zo ja wie, wanneer en hoe?

Middelen

- Welke middelen waren beschikbaar (financieel, organisatie, informatie, juridisch)?
- Bij wie waren deze middelen beschikbaar?
- Hoe zijn in het algemeen de financiën voor verkeersveiligheid op regionaal niveau geregeld?

Ad 3. Strategie/Beïnvloeding

- Wie nam het initiatief tot de besluitvorming en waarom?
- Wie werden uitgenodigd door de initiatiefnemer?
- Wanneer werd getracht de besluitvorming te beïnvloeden (Door wie, hoe en waarom)?
- Wat was daarvan het effect?
- Werden er coalities gevormd en zo ja door wie?
- Werd er tijdsdruk gecreëerd om beslissingen af te dwingen?
- Zijn er beslissingen uitgesteld en zo ja waarom ?
- Zijn er beslissingen versneld en zo ja waarom?
- Welke beslissingen waren cruciaal?

Ad 4. Organisatie

- Wie zorgde voor de organisatie van het proces?
- Wie zorgde voor de voortgang?
- Waren er (formele of informele) regels tijdens het proces?
- Door wie zijn die regels opgesteld?
- Zijn de regels overtreden?
- Hoe zag het formele proces eruit?
- Wie waren de schrijvers van het hoofdstuk 'Veiligheid in PVVP'?

Ad 5. Interactiviteit

- Was er contact met aangrenzende beleidsterreinen?

Ad 6. Beschikbare/gebruikte/gewenste informatie

- Welke informatie is gebruikt of gewenst geweest of beschikbaar geweest?
- Hoe en wanneer was de informatie beschikbaar, gewenst of gebruikt?
- Om wat voor informatie ging het (kwantitatief/kwalitatief, rapport, database, expertmening, omstreden/onomstreden)?
- Met welke kennisorganisaties is contact geweest?

Hebt u een vraag gemist?

Speciaal voor 3VO:

- Waar bent u het niet mee eens in het PVVP?
- Was u gelijkwaardig aan andere partijen of afhankelijk van anderen?
- Bent u tevreden over uw eigen inbreng?
- Beschikt uw organisatie over voldoende middelen (financieel, personeel, informatie) om goed te kunnen participeren in zo'n besluitvormingsproces?

Ten behoeve van de documentanalyse:

- Hoe is er rekening gehouden met de uitvoering van bestaand beleid?
- Wordt er gewerkt met kwantitatieve taakstellingen (bijvoorbeeld slachtoffer- en risicoreductie, reductie binnen bepaalde termijnen, doorrekening naar territoriale eenheden, doorrekening naar doelgroepen)?
- Op welke manieren wordt de rol van andere overheden (met name lagere overheden) aangegeven? Betreft het dwingende richtlijnen?

- Wat is de grootte van het budget voor verkeersveiligheid en op welke manier zal het verdeeld worden?
- Hoe wordt omgegaan met monitoring en evaluatie?
- Hoe is de doorwerking van verkeersveiligheidsbeleid in de rest van het beleid?
- Welke concrete maatregelen is men voornemens uit te voeren?
- Voor welke concrete maatregelen heeft men het voornemen onderzoek te laten uitvoeren?

Bijlage 4

Checklist telefonische interviews

1. Wanneer zijn de gemeenten in het algemeen betrokken geweest bij het PVVP/RVVP (in welke fase en in welk(e) periode van het jaar)?
2. Wanneer heeft uw gemeente deelgenomen aan het ontwerpen van het PVVP/RVVP?
3. Via welke kanalen bent u (zijn de gemeenten) ingeschakeld (werkgroepen, regulier overleg, bilateraal, alleen ambtelijk of ook bestuurlijk)?
4. Waarover is met u overleg gepleegd of welke punten heeft u ingebracht (problemen en oplossingen)?
5. Welke middelen kunt u besteden aan verkeersveiligheid?
6. Wat is er gedaan met uw inbreng, hoe was de reactie op uw inbreng?
7. Bent u tevreden met uw eigen inbreng?
8. Welke informatie heeft u gebruikt voor uw inbreng of voor het overleg? Welke informatie had u graag gehad willen hebben hiervoor?

Bijlage 5

Selectie van geïnterviewde gemeenten en waterschappen

Selectiecriteria

De gemeenten en waterschappen die telefonisch geënquêteerd zijn, zijn op basis van de volgende criteria geselecteerd.

Binnen elke provincie of kaderwetgebied zijn drie waterschappen geselecteerd, één waterschap waarin een groot aantal gemeenten liggen, één waarin een klein aantal gemeenten liggen en één waterschap waarin zich een grote stad bevindt. Hiermee is gepoogd de diversiteit van de onderzochte waterschappen zoveel mogelijk te vergroten. Indien slechts één of twee waterschappen aanwezig waren in het gebied, is geen selectie toegepast. Dat resulteerde in de volgende onderzoeksobjecten:

Waterschappen:

Friesland:	Blija Buitendijks Marne - Middelsee Sevenwolde
Flevoland:	Groot-Salland Zuiderzeeland
Noord-Holland:	Groot-Geestmerambacht Groot-Haarlemmermeer Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorder Kwartier
Limburg:	Limburg (zuiveringsschap) Peel en Maasvallei Roer en Overmaas
KAN:	Betuwe Rijn en IJssel Rivierenland
Regio Twente:	Regge en Dinkel

Wat betreft de selectie van de te onderzoeken gemeenten in een provincie of kaderwetgebied zijn de gemeenten verdeeld in drie groepen. De indeling is gebaseerd op de CBS-indelingen van gemeenten voor inwoneraantal en verstedelijking (CBS, 2000, pag 64). De eerste groep gemeenten bestaat uit gemeenten met een inwoneraantal tot 50.000 inwoners (CBS categorie 1-6), in een niet of weinig verstedelijkt gebied (CBS categorie 4-5). De tweede groep bestaat uit gemeenten met een inwoneraantal van 50.000 tot 150.000 (CBS categorie 7-8) in een matig verstedelijkt gebied (CBS categorie 3). De laatste groep bestaat uit gemeenten met meer dan 150.000 inwoners (CBS categorie 9-11) in een sterk tot zeer sterk verstedelijkt gebied (CBS categorie 1-2). Per provincie of kaderwetgebied is van elke groep één gemeente geselecteerd. In de onderstaande lijst is de selectie aangegeven, van klein naar groot. Indien van een bepaalde groep in de provincie geen gemeente voorhanden was, is gekozen voor een alternatief dat het dichtst in de buurt kwam. Deze afwijkingen staat aangegeven tussen haakjes

Gemeenten:

Friesland:	Harlingen Smallingerland Leeuwarden (inw 5)
------------	---

Flevoland: Zeewolde
Lelystad
Almere (inw: 5, sted 3)

Noord-Holland: Bergen
Haarlemmermeer
Amsterdam

Limburg: Beesel
Kerkrade
Maastricht (inw: 6)

KAN: Groesbeek
Arnhem
Nijmegen

Regio Twente: Denekamp
Almelo
Enschede (inw: 6)

Bijlage 6

Variabelenlijst voor classificatie in Winmax

Verloop van het proces

- probleem
- oplossing
- blokkade
- cruciaal moment
- versnelling
- participatie

Representatie van belangen

- positie actor
- belang actor
- rol actor
- strategie actor

Organisatie van het proces

- formeel kader
- spelmanagement
- spelregels
- agendavorming

Informatie

- gebruikte informatie
- gevraagde informatie
- beschikbare info

Effectief beleid

- abstract beleid
- concrete aanbevelingen

Methodische kanttekeningen bij VVR-cijfers en lijst regionale rapportages

De effectiviteit en efficiëntie van het beleid in de PVVP's en RVVP's worden gemeten aan de hand van de VVR (Verkeersveiligheidsverkenner in de regio). Elke provincie en kaderwetgebied heeft met behulp van dit programma in 2001 en 2002 een doorrekening gemaakt van (onder andere) het bestaand beleid. Voor de onderzochte regio's bleek het bestaand beleid telkens overeen te komen met het PVVP of RVVP dat in dit onderzoek is onderzocht. Beleid dat neergelegd is in de meerjarenplannen 'verkeersveiligheid van de provincie' (voornamelijk educatie, handhaving, voorlichting) is niet meegenomen in de VVR-berekeningen.

Er zijn een drietal methodische overwegingen te plaatsen bij het gebruik van de VVR-cijfers voor het bepalen van de slagvaardigheid van het beleid in PVVP's en RVVP's. Zij worden hieronder weergegeven. Daarbij wordt ook aangegeven waarom ondanks de kanttekeningen het instrument toch gebruikt is.

Overweging 1

In de VVR worden niet alleen provinciale of regionale, maar ook gemeentelijke maatregelen meegenomen in het pakket maatregelen dat doorgerekend wordt. Voor de onderzochte kaderwetgebieden is dat geen probleem: de maatregelen van de kaderwetgebieden bestaan uit de optelsom van gemeentelijke maatregelen. Voor de provincies geldt dat hierdoor niet exact uit te maken is welk gedeelte van de slachtofferreductie te danken is aan het provinciaal beleid en welk gedeelte aan het gemeentelijk beleid. Twee relativerende opmerkingen kunnen hier gemaakt worden: ten eerste zal het provinciale beleid in de VVR beter in kaart gebracht zijn dan het gemeentelijk beleid, aangezien de provincies de informatieleveranciers van de VVR-cijfers zijn geweest. Zij hebben (vaak) een globale inschatting van het gemeentelijk beleid moeten maken. Ten tweede is er geen reden om aan te nemen dat het gemeentelijk beleid verhoudingsgewijs meer bijdraagt aan de verkeersveiligheid dan het provinciaal beleid. Conclusies, getrokken voor de reductie als gevolg van het totaal van gemeentelijk en provinciaal beleid, zullen dus ook gelden voor de reductie als gevolg van het provinciaal beleid op zich.

Overweging 2

In de VVR wordt ook landelijk en 'overig' beleid meegeteld om de reductie van slachtofferaantallen vast te stellen. Dit beleid is niet terug te vinden in PVVP's en RVVP's, maar verondersteld mag worden (en uit bijvoorbeeld de inleidingen van PVVP's blijkt) dat provincies en kaderwetgebieden er wel rekening mee houden bij het opstellen van een PVVP. Het landelijk en 'overig' beleid is tenslotte een feit en mag daarom meegerekend worden bij het bepalen van de slachtofferreductie.

Overweging 3

De doelstellingen zoals genoemd in de PVVP's en RVVP's, zijn gelijk aan de landelijke doelstelling in het NVVP, Kabinetsstandpunt van mei 2001. Deze NVVP-doelstelling is in de VVR per regio omgerekend naar een concrete

regionale taakstelling door de landelijke percentages toe te passen op de regionale slachtofferaantallen. De doelstelling van de PVVP's/RVVP's en de VVR zijn dus vergelijkbaar.

Gebruikte regionale rapportages:

Verkeersadviesbureau Diepens en Okkema (2002). Regionale rapportage Duurzaam Veilig fase 2 in de Regio Twente. Verkeersadviesbureau Diepens en Okkema, Delft.

Verkeersadviesbureau Diepens en Okkema (2002). Toets voorlopige regionale doelstelling Fryslân, Verkeersadviesbureau Diepens en Okkema, Delft.

Provincie Noord-Holland (2002). Regionale Doorvertaling DV2 Noord-Holland. Eindrapportage. Provincie Noord-Holland, Haarlem.

Knooppunt Arnhem-Nijmegen (2002). Regionale Verkeersveiligheidsclaim Tweede Fase Duurzaam Veilig. KAN, Nijmegen.

Ligtermoet+Louwers bv (2002). Indicatief Maatregelenpakket Verkeersveiligheid Flevoland 2002-2010. Ligtermoet+Louwerse, Gouda.

Via (2002). Toets voorlopige doelstellingen Duurzaam Veilig fase 2. Indicatief maatregelenpakket Provincie Limburg. Via, Vught.

Bijlage 8

Berekening effectiviteit en efficiëntie per casus

Algemeen

De doelstelling is geformuleerd voor 2010 en komt overeen met de doelstellingen in het betreffende PVVP en RVVP. De reductie betreft een afname ten opzichte van een nulsituatie in 2010, dat wil zeggen, indien er geen maatregelen meer worden uitgevoerd. De kosten zijn in guldens aangegeven, omdat in de originele rapportages voor het merendeel met guldens is gerekend. Voor de effectiviteit is bekeken hoeveel procent van de reductiedoelstelling wordt gerealiseerd als het bestaande beleid wordt voortgezet. Voor efficiëntie zijn de kosten gedeeld door het aantal bespaarde slachtoffers om te komen tot een bedrag per bespaard slachtoffer (in miljoenen guldens).

Friesland

	Doelstelling	Bestaand beleid	Kosten
Absoluut	39 doden 417 gewonden	51 doden 508 gewonden	fl 353 miljoen
Reductie	42 doden 311 gewonden	30 doden 220 gewonden	

Effectiviteit:

71% van de reductiedoelstelling voor aantal doden is gehaald, 70% van ziekenhuisgewonden.

Kosteneffectiviteit: $353/(30+220) = 1.41$

Flevoland

	Doelstelling	Bestaand beleid	Kosten
Absoluut	20 doden 253 gewonden	20 doden 312 gewonden	fl 127 miljoen
Reductie	18 doden 228 gewonden	18 doden 169 gewonden	

Effectiviteit:

100% van de reductiedoelstelling voor aantal doden is gehaald, 74% van het aantal gewonden

Kosteneffectiviteit: $127/(18+169) = 0.68$

Limburg

	Doelstelling	Bestaand beleid	Kosten
Absoluut	57 doden 965 gewonden	60 doden 1104 gewonden	fl 816 miljoen
Reductie	46 doden 664 gewonden	43 doden 525 gewonden	

Effectiviteit:

93% van de reductiedoelstelling voor aantal doden is gehaald, 79% van het aantal gewonden

Kosteneffectiviteit: $816/(43+525) = 1.44$

Noord-Holland

	Doelstelling	Bestaand beleid	Kosten
Absoluut	46 doden 972 gewonden	49 doden 1041 gewonden	fl 514 miljoen
Reductie	38 doden 537 gewonden	35 doden 468 gewonden	

Effectiviteit:

92% van de reductiedoelstelling voor aantal doden is gehaald, 87% van het aantal gewonden

Kosteneffectiviteit: $514/(35+484) = 0.99$

KAN

	Doelstelling	Bestaand beleid	Kosten
Absoluut	24 doden 575 gewonden	23 doden 634 gewonden	fl 261 miljoen
Reductie	21 doden 420 gewonden	22 doden 361 gewonden	

Effectiviteit:

105% van de reductiedoelstelling voor aantal doden is gehaald, 85% van het aantal gewonden

Kosteneffectiviteit: $261/(22+361) = 0.68$

Regio Twente

	Doelstelling	Bestaand beleid	Kosten
Absoluut	33 doden 658 gewonden	35 doden 704 gewonden	fl 290 miljoen
Reductie	29 doden 451 gewonden	27 doden 405 gewonden	

Effectiviteit:

93% van de reductiedoelstelling voor aantal doden is gehaald, 90% van het aantal gewonden

Kosteneffectiviteit: $291/(27+405) = 0.67$

Bijlage 9

Berekening slagvaardigheid per casus

Verdeling van punten voor slagvaardigheid

De uitkomsten van de effectiviteit, efficiëntie en ambitie liggen voor de zes casussen redelijk dicht bij elkaar. Om goed te kunnen discrimineren tussen de casussen, is voor de efficiëntie en de effectiviteit elk een vijfpuntsschaal gebruikt. Hierbij zijn als waarden de minimum- en maximumwaarden van de beste en slechtste casus gebruikt, omdat het hier primair gaat om een vergelijking tussen de casussen. Een vijfpuntsschaal geeft een redelijke discriminatie tussen de casussen, zonder de relatief kleine verschillen onrealistisch uit te meten. Voor het ambitieniveau is een driepuntsschaal gebruikt, omdat er drie criteria zijn aangegeven waarop de ambitie tot uitdrukking kan komen. In totaal kan een casus dus maximaal 13 punten scoren.

De verdeling van de schalen is als volgt:

Effectiviteit: 71-75: 1 punt
76-80: 2 punten
81-85: 3 punten
86-90: 4 punten
91-95: 5 punten

Efficiëntie: 0.5-0.7: 5 punten
0.71-0.9: 4 punten
0.91-1.1: 3 punten
1.11-1.3: 2 punten
1.31-1.5: 1 punt

Ambitie: taakstelling: volgens NVVP: 1 punt,
lager: 0 punten
budget: genoemd: 1 punt,
niet genoemd: 0 punten
snelheid uitvoering: tot 2015: 1 punt,
niet genoemd: 0 punten

Enkele opmerkingen

De reductie van het aantal doden en gewonden wordt bij de berekening van de effectiviteit door het rekenen in percentages even zwaar geteld. Hierdoor tellen de doden relatief zwaarder mee, omdat dit aantal absoluut gezien kleiner is. Dit is te rechtvaardigen, omdat in het algemeen de taakstelling voor doden (door de regio's en landelijk) als belangrijker wordt beschouwd dan de taakstelling voor gewonden.

De kosten zijn berekend voor alle wegbeheerders gezamenlijk. Kaderwetgebieden zullen per definitie geringere kosten hebben omdat zij geen provinciale wegen (vaak stroomwegen, die bovendien prijzig zijn om aan te passen) in bezit hebben. Zij kunnen goedkopere maatregelen nemen zoals het ombouwen van erftoegangswegen, die een groot positief effect op de veiligheid hebben. Het maken van een goede vergelijking tussen de kaderwetgebieden en de provincies is dus lastig.

Bijlage 10 Voórkomen van condities per casus

REPRESENTATIE VAN BELANGEN

Positie van actoren in het spel

1	Belangenorganisaties beschikken naar hun mening over voldoende hulpbronnen (informatie, personeel, organisatie, geld).	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	VVN vindt dat zij veel vrijwilligers heeft en een goed lobbyapparaat. Toch ontevreden over hun inschakeling: geen info. over beleidsvoorbereiding gehad. Fietsersbond onbekend.	J	N
Flevoland	VVN is over het algemeen tevreden over haar rol en mogelijkheden. Vindt het belangrijker betrokken te zijn bij de uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid dan bij het PVVP.	J	J
Limburg	VVN vond dat zij niet voldoende capaciteit had en niet voldoende expertise om commentaar op het plan te kunnen leveren. Zij vond het commentaar leveren op het plan ook niet tot haar corebusiness behoren.	N	J
N-Holland	VVN was tevreden over haar hulpmiddelen, maar niet over de info. die zij van de provincie kreeg.	J	N
KAN	VVN heeft personeelsgebrek en wordt weinig betrokken bij strategisch beleid.	N	N
RT	VVN moest het ten tijde van het RVVP zonder betaald personeel stellen. Zeggen niet te zijn uitgenodigd voor RVVP, RT zegt van wel.	N	N

2	De organisatie van de provincie/kwg is goed op orde (geen ingrijpende reorganisaties, geen langdurige conflicten, geen bestuurscrises, geen extreem hoog personeelsverloop, enzovoort).	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Geen melding gemaakt van slechte organisatie.	J	N
Flevoland	Geen melding gemaakt van slechte organisatie.	J	J
Limburg	Geen melding gemaakt van slechte organisatie.	J	N
N-Holland	Geen melding gemaakt van slechte organisatie.	J	N
KAN	Geen melding gemaakt van slechte organisatie.	J	J
RT	Geen melding gemaakt van slechte organisatie.	J	J

3	Alle actoren ontvangen evenveel informatie van de coördinerend actor over het besluitvormingsproces.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	VVN wist niet wanneer beleidsvoorbereiding was gestart. Gemeenten kregen duidelijk meer info. dan de rest. Er was een nieuwsbrief voor overheden en belangenorganisaties.	N	J
Flevoland	De actoren in het vervoersberaad kregen duidelijk meer informatie dan de 'buitenwacht'. Hiervoor was geen informatievoorziening behalve de formele en informele inspraak.	N	N
Limburg	Geen melding van een duidelijke informatievoorziening, maar van incidentele werkgroepen en raadpleging. Gemeenten ontevreden over informatievoorziening.	N	J
N-Holland	Geen melding van een duidelijke informatievoorziening, maar van incidentele werkgroepen en raadpleging. Gemeenten, waterschap en 3VO ontevreden over informatievoorziening.	N	J
KAN	Door de werkgroepvorm krijgen vooral gemeenten veel info., rest niet, doel was om met gemeenten 'package deals' af te sluiten.	N	N
RT	VVN stelt geen info. te hebben gehad, belangengroepen zijn volgens RT breed aangeschreven.	J	J

4	Verkeersveiligheid is in de perceptie van de actoren een dringender noodzaak.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Verkeersveiligheid was leidend principe voor en reden tot aanpassen PVVP.	J	N
Flevoland	Verkeersveiligheid was niet één van de leidende principes, heeft niet afzonderlijk aandacht gekregen.	N	N
Limburg	Verkeersveiligheid was niet één van de leidende principes, heeft niet afzonderlijk aandacht gekregen, wordt in voorwoord in één adem genoemd met alle andere soorten veiligheid (externe veiligheid, brand, rampen, sociale veiligheid), was niet vanzelfsprekend onderdeel van het plan, daarvoor moest het eerst via verschillende kanalen worden aangekaart.	N	J
N-Holland	Verkeersveiligheid geen leidend principe, pas op het eind meer aandacht voor verkeersveiligheid.	N	J
KAN	Uitvoering startprogramma DV en categorisering waren gekoppeld aan maken van RVVP. Doel voor gemeenten was 'package deals' af te sluiten met KAN.	J	J
RT	Verkeersveiligheid geen leidend principe.	N	N

Interactie van actoren

5	Zoveel mogelijk partijen (Rijk en lagere overheden, maar ook belangengroeperingen, ROV, waterschappen, kennisinstututen, burgers, bedrijfsleven, politie, enzovoort.) zijn gedurende het hele proces actief aanwezig in het spel en oefenen invloed uit.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Alleen provincie en gemeenten hadden veel invloed, rest pas veel later (ROF, ROVB) of niet (bedrijfsleven en kennisinstututen) (behalve formele inspraak). Eerste insteek was intern.	N	J
Flevoland	Rijk en lagere overheden werden heel vroeg betrokken, rest van maatschappelijke organisaties (via WVI en KvK en milieuorganisaties) en OM, politie wat later, bij het beoordelen van conceptteksten. Burger nog later, bij informele inspraak. Kennisinstututen niet betrokken.	J	J
Limburg	Tijdens eerste fase zijn veel actoren geraadpleegd, maar niet specifiek over verkeersveiligheid. Later is de kring sterk ingeperkt tot reguliere overleggen: mobiliteitsoverleg (Rijk provincie, gemeenten) en ROV.	N	J
N-Holland	Veel actoren geraadpleegd in aanloop naar Perspectievennota, maar verkeersveiligheid was geen onderwerp van gesprek.	N	J
KAN	Behalve gemeenten waren partijen alleen bij inspraak en inspraakbijeenkomsten betrokken. CROW heeft eenmalig toelichting gegeven op spanningsveld OV en DV. ROV was wel betrokken bij werkgroepen. Verder belangengroepen en OV: via bilaterale, reguliere contacten vanuit KAN.	N	N
RT	Al in vroeg stadium belangengroepen betrokken en ook in klankbordgroep gedurende hele proces, VVN niet geparticipeerd. Geen kennisinstututen. Burgers: speciale inventarisatieronden in vroeg stadium. ROV en politie niet genoemd.	J	J

6	Gedeputeerde/GS/PS/bestuur wordt in een vroeg stadium actief betrokken bij de besluitvorming.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Pas in een later stadium betrokken (RBOF, bespreking van concept).	N	J
Flevoland	Bestuurders van provincie en gemeenten en HID (RWS) werden in vrij vroeg stadium betrokken (conceptteksten beoordelen). GS is pas met eindconcepttekst (voor de formele inspraak) geconfronteerd.	J	J
Limburg	In vroeg stadium (bij de ateliers) zowel gedeputeerde als statenleden betrokken.	J	N
N-Holland	In vroeg stadium (bij workshops) gedeputeerde betrokken.	J	N
KAN	Bestuurders van gemeenten werden vroeg betrokken bij de werkgroepen.	J	J
RT	Regelmatig en vroeg bestuurlijk overleg.	J	J

7	Indien er een aparte werkgroep/besluitvormingstraject bestaat voor verkeersveiligheid, wordt er contact onderhouden met andere beleidsonderwerpen.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Geen aparte werkgroep verkeersveiligheid.	--	--
Flevoland	WVI heeft zelfstandig, zonder overleg, de teksten voor verkeersveiligheid geschreven, andersom was er ook geen contact over onderwerp verkeersveiligheid.	N	N
Limburg	Geen aparte werkgroep voor verkeersveiligheid.	--	--
N-Holland	Geen aparte werkgroep verkeersveiligheid.	--	--
KAN	Geen aparte werkgroep verkeersveiligheid.	--	--
RT	Contact met andere werkgroepen wordt verzorgd door Keypoint, werkgroep zelf had geen contact.	J	J

8	ROV's of verkeers- en vervoersberaden worden vroeg en regelmatig geraadpleegd over concrete teksten.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Eenmaal concepttekst besproken in ROF.	N	J
Flevoland	Verschillende conceptteksten besproken in WVI, WVI heeft teksten aangeleverd op verzoek.	J	J
Limburg	Pas contact tijdens maken van officieel ontwerp, tijdens regulier overleg.	N	J
N-Holland	Medewerker ROV aanwezig bij eerste brainstorm, verder is er een concepttekst besproken in een later stadium.	J	N
KAN	ROVG had zitting in alle werkgroepen en heeft toelichting op verkeersveiligheid gehouden.	J	J
RT	Niet geparticipeerd.	N	N

Strategieën van actoren

9	Reeds in een vroeg stadium wordt onderhandeld met de tegenstanders van verkeersveiligheidsmaatregelen (bedrijfsleven, hulpdiensten, OV, eventueel omwonenden, enzovoort).	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Alleen in vroeg stadium overlegd met gemeenten. Geen overleg met bedrijfsleven, OV, hulpdiensten, enzovoort.	N	J
Flevoland	Met KVK en milieuorganisaties is vroeg overlegd (conceptteksten), maar niet over verkeersveiligheid. Verder reageert bedrijfsleven (KvK, EVO, TLN, SEOR) pas op verkeersveiligheid in de (in)formele inspraak. OV en hulpdiensten worden niet genoemd.	N	N
Limburg	In vroeg stadium overleg met KvK, ANWB en Bovag, maar niet over verkeersveiligheid.	N	J
N-Holland	Onduidelijk, in ieder geval geen overleg over verkeersveiligheid.	N	J
KAN	In vroeg stadium is er een bijeenkomst over OV en DV geweest, niet duidelijk wie aanwezig. ROV was wel vroeg aanwezig. Verder belangengroepen en OV: via bilaterale, reguliere contacten vanuit KWG.	J	J
RT	KvK, ANWB, vervoers- en werkgeversorganisaties zijn al vroeg en continu betrokken. Zaten niet in werkgroep verkeersveiligheid.	J	J

10	Gemeenten, waterschappen en ROV's zetten conflictueuze strategieën (regels in het proces schenden, bv weglopen, informatie lekken, enzovoort) in om een verkeersveiligheidspunt binnen te halen.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Voor zover bekend niet toegepast, ROV heeft geen vuist gemaakt op gebied van verkeersveiligheid, alleen VVN had commentaar (te veel asfaltverhaal, meer educatie).	N	J
Flevoland	Er was geen onvrede over de verkeersveiligheidstekst, behalve bij de inspraak bij het bedrijfsleven.	N	N
Limburg	Gemeenten waren ontevreden over inbreng, maar hebben geen conflictueuze strategieën toegepast. Gemeenten hebben wel verkeersveiligheidspunt ingebracht. ROV was betrokken. 3VO had geen inspraak maar is daar niet ontevreden over.	N	J
N-Holland	Gemeenten, waterschap en 3VO ontevreden over hun inbreng (ROV onbekend), maar geen conflictueuze strategieën toegepast. 3VO standpunt ingebracht in één workshop. Kreeg bijval van ANWB, Fietsersbond, ROVER en Voetgangersvereniging. Gemeenten en waterschap (betrokkenheid 'gering' resp '.laat'.) vooral geraadpleegd over categorisering.	N	J
KAN	Gemeenten werden 'gedwongen' in een coöperatieve strategie, veel druk om aanwezig te zijn (ook vanwege het karakter van een kaderwetgebied) vanwege afsluiten van 'package deals'. Gemeenten waren tevreden over proces en hun inbreng. ROV was bij elke werkgroep aanwezig.	N	N
RT	Gemeenten tevreden over aanpak, geen conflictueuze strategieën.	N	N

11	Belangenorganisaties werken samen met belangenorganisaties op het gebied van milieu en leefbaarheid.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Gebeurt niet.	N	J
Flevoland	Milieuorganisaties zaten niet in de WVI, er is niet samengewerkt. NLTO wel, heeft een inspraakreactie ingediend (zichtbaar verkeer en zichtbare huisnummers, brede erfuitritten).	N	N
Limburg	Milieuorganisatie zijn niet genoemd, over verkeersveiligheid alleen in bestuurlijk verband of in ROV verband gesproken.	N	J
N-Holland	Milieuorganisaties niet genoemd.	N	J
KAN	Milieuorganisaties niet genoemd.	N	N
RT	Werkgroep heette: verkeersveiligheid en milieu, maar over milieu is nauwelijks gepraat. Geen milieugroeperingen in werkgroep, ook geen verkeersveiligheidsgroepen, alleen Fietsersbond.	N	N

12	ROV's of verkeers- en vervoersberaden nemen zelf actief deel aan het besluitvormingsproces.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Geen initiatieven gemeld, provincie noemde ROF 'ongeïnspireerd'.	N	J
Flevoland	Op verzoek tekst aangeleverd.	J	J
Limburg	Geen initiatieven gemeld.	N	J
N-holland	Geen initiatieven gemeld.	N	J
KAN	Actief zitting in werkgroepen, voorlichting over verkeersveiligheid.	J	J
RT	Niet geparticipeerd.	N	N

ORGANISATIE VAN HET SPEL

13	Ook belangenorganisaties, burgers, kennisinstituten, bedrijfsleven, politie, enzovoort worden geactiveerd.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	VVN, Fietsersbond, OM en politie hebben een eenmalig overleg in het ROF gehad in een laat stadium (concept bespreken), geen burgers, kennisinstituten, bedrijfsleven betrokken, alleen via de formele inspraak.	J	N
Flevoland	Bedrijfsleven is vroeg geactiveerd, maar niet over verkeersveiligheid, belangenorganisaties en politie ook, burgers pas bij de (in)formele inspraak en kennisinstituten helemaal niet.	N	N
Limburg	In een vroeg stadium is er breed overleg geweest, maar niet apart over het onderwerp verkeersveiligheid.	N	J
N-Holland	Belangenorganisaties, bedrijfsleven en politie geactiveerd, maar niet t.a.v. verkeersveiligheid. Burgers niet geactiveerd.	N	J
KAN	Kennisinstituut CROW heeft geparticipeerd, rest alleen via ROV en in de inspraak.	J	J
RT	Politie en kennisinstituten niet genoemd, rest wel.	J	J

14	Het spel wordt niet door één van de actoren georganiseerd, maar door een onafhankelijke derde.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Het spel werd georganiseerd door het bureau Verkeer en Vervoer van de provincie.	N	J
Flevoland	Het spel werd georganiseerd door de werkgroep planvorming van Vervoersberaad, provincie was de tekstschrijver en trekker.	N	N
Limburg	Het spel werd georganiseerd door de stuurgroep van provinciale stafleden.	N	J
N-Holland	Het spel werd georganiseerd door het bureau Strategische beleidsontwikkeling van afdeling Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid.	N	J
KAN	Het spel werd georganiseerd door Twijnstra en Gudde (extern bureau).	J	J
RT	Het spel werd georganiseerd door Keypoint consultants, nauw gecontroleerd door projectgroep (gemeenten, provincie, Rijk, regio) en klankbordgroep (belangenorganisaties).	J	J

15	Actoren met kennis van het veld bepalen de inhoud van het beleid.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Categorisering is als integraal onderdeel van het plan opgevat, niet specifiek als verkeersveiligheidsonderdeel. Educatie, voorlichting en handhaving is door een (verkeersveiligheids)medewerker apart ingebracht.	J	N
Flevoland	Teksten verkeersveiligheid zijn geschreven door WVI.	J	J
Limburg	Teksten verkeersveiligheid zijn geschreven door provinciale ambtenaren van verkeersveiligheidsafdeling.	J	N
N-Holland	Teksten verkeersveiligheid geschreven door medewerker verkeersveiligheid.	J	N
KAN	Teksten geschreven door Twijnstra en Gudde in nauw overleg met gemeenten en KAN.	N	N
RT	Op basis van werkgroepen teksten geschreven door Keypoint.	N	N

16	Er wordt contact onderhouden met de niet-verkeersveiligheidsonderwerpen in het PVVP/RVVP.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Verkeersveiligheid (d.w.z. categorisering) werd gezien als integraal onderdeel van het plan, contact met andere onderwerpen was vanzelfsprekend.	J	N
Flevoland	Verkeersveiligheid was apart onderdeel zonder contact met rest van de PVVP-onderwerpen.	N	N
Limburg	Verkeersveiligheid was geen apart onderdeel, onderwerp werd geïntegreerd behandeld, bv in werkgroep netwerkverplaatsingen. Veel contact met andere onderwerpen.	J	N
N-Holland	Verkeersveiligheid werd door medewerker geschreven die ook over verkeersmanagement gaat, verder is verkeersveiligheid geen apart onderwerp.	J	N
KAN	Verkeersveiligheid was verweven met andere onderwerpen, niet als apart onderwerp behandeld.	J	J
RT	Contact met andere werkgroepen werd verzorgd door Keypoint, werkgroep zelf had geen contact.	J	J

17	Milieubeweging/Fietsersbond, enzovoort worden nadrukkelijk betrokken bij de vorming van verkeersveiligheidsbeleid.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Milieu niet betrokken bij verkeersveiligheid, Fietsersbond alleen via ROF.	N	J
Flevoland	Milieu niet betrokken bij verkeersveiligheid, in WVI zitten wel CBR, GGD, ANWB en Fietsersbond.	J	J
Limburg	Verkeersveiligheid niet apart behandeld. Milieuverenigingen, enzovoort niet genoemd. Fietsersbond alleen bij inspraak.	N	J
N-Holland	Verkeersveiligheid niet apart behandeld. Milieuverenigingen niet genoemd. ANWB, ROVER, Fietsersbond en voetgangersvereniging vielen VVN bij in pleidooi voor DV in workshop (eenmalig).	J	N
KAN	Verkeersveiligheid niet apart behandeld. Milieuverenigingen, enzovoort niet genoemd.	N	N
RT	Milieu en verkeersveiligheid zaten samen in één werkgroep, maar milieugroepen hebben niet in die werkgroep geparticipeerd, wel in de klankbordgroep. Fietsersbond zat wel in werkgroep. Fietsersbond, Rover en ANWB zaten in klankbordgroep.	J	J

18	D.m.v. 'package deals', akkoord op hoofdlijnen of 'agreement to disagree' worden percepties op één lijn gebracht.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	nvt	N	J
Flevoland	nvt	N	N
Limburg	nvt	N	J
N-Holland	nvt	N	J
KAN	ja	J	J
RT	nvt	N	N

19	Gedeputeerde of dergelijke vroeg wordt betrokken in het proces.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	RBOF is pas in een later stadium betrokken (overleg over concept).	N	J
Flevoland	Gedeputeerde via Vervoereraad vrij vroeg betrokken (bespreken conceptteksten).	J	J
Limburg	Ja, in zomer bij ateliers.	J	N
N-Holland	Ja, in zomer voor Perspectievennota, bij workshops.	J	N
KAN	Bestuurders vroeg betrokken.	J	J
RT	Bestuurders regelmatig en vroeg betrokken.	J	J

GEBRUIK VAN INFORMATIE

20	Er wordt (ook) informatie gebruikt die niet direct in de bestaande beleidslijn past.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Niet gesignaleerd.	N	J
Flevoland	Niet gesignaleerd.	N	N
Limburg	Niet gesignaleerd.	N	J
N-Holland	Niet gesignaleerd.	N	J
KAN	niet gesignaleerd.	N	N
RT	Niet gesignaleerd.	N	N

21	Er wordt (ook) informatie gebruikt over andere onderwerpen dan over duurzaam-veilige infrastructuur en kerncijfers.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Info. gebruikt over verkeerseducatie.	J	N
Flevoland	Nee, alleen bestaande plannen en evaluaties gebruikt.	N	N
Limburg	Nee, alleen bestaande plannen gebruikt.	N	J
N-Holland	Nee	N	J
KAN	Ja, aanvullende info. over gedrag, via kennisinstituten.	J	J
RT	Ja, praktijkinfo. over subjectieve veiligheid.	J	J

22	Er wordt (ook) informatie gebruikt van andere organisaties dan van de overheden.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Info. gebruikt van Traffic Test en van Hofstra, na vraag om te onderzoeken.	J	N
Flevoland	Nee	N	N
Limburg	Nee	N	J
N-Holland	Ja, kennisinstituten infopunt, RWS, SWOV, CROW.	J	N
KAN	Ja, info. over gedrag van Verdi.	J	J
RT	Ja, teksten over DV van SWOV.	J	J

23	Er wordt (ook) informatie gebruikt die meer dan één jaar oud is.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Niet gesignaleerd.	N	J
Flevoland	Nee, oudste is plan uit 1998.	N	N
Limburg	Nee	N	J
N-Holland	Niet gesignaleerd.	N	J
KAN	Niet gesignaleerd.	N	N
RT	Ja, oude publicatie van SWOV over DV.	J	J

24	In het besluitvormingsproces wordt informatie aangevraagd.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Ja, twee keer.	J	N
Flevoland	Nee	N	N
Limburg	Nee	N	J
N-Holland	Nee	N	J
KAN	Ja, bij CROW.	J	J
RT	Nee	N	N

25	Als er informatie wordt aangevraagd, gebeurt dat in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Vroeg genoeg om meegenomen te kunnen worden.	J	N
Flevoland	Nvt	--	
Limburg	Nvt	--	
N-Holland	Nvt	--	
KAN	Ja, kan nog worden meegenomen.	J	J
RT	Nvt	--	

26	In een vroeg stadium van het besluitvormingsproces wordt voldoende tijd ingeruimd om informatie te vergaren.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Ja, zie infovraag.	J	N
Flevoland	Niet duidelijk, niet expliciet info. verzameld.	N	N
Limburg	Nee, verkeersveiligheid komt pas erg laat aan bod.	N	J
N-Holland	Niet duidelijk, niet expliciet info. verzameld.	N	J
KAN	Ja, vroeg genoeg om info. van Verdi te kunnen verzamelen.	J	J
RT	Ja, vroeg genoeg om info van SWOV te gebruiken.	J	J

27	Kennisinstituten worden uitgenodigd voor inhoudelijk overleg.	Aanwezigheid conditie	Verwachting klopt
Friesland	Nee	N	J
Flevoland	Nee	N	N
Limburg	Nee	N	J
N-Holland	Nee	N	J
KAN	Ja, CROW heeft toelichting gegeven in werkgroep.	J	J
RT	Nee	N	N