

Besluitvorming over verkeersveiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan

Drs. C.A. Bax

D-2006-4

Besluitvorming over verkeersveiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan

De inspraakfase, het kabinetsstandpunt en de behandeling in de Tweede Kamer

Documentbeschrijving

Rapportnummer:	D-2006-4
Titel:	Besluitvorming over verkeersveiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
Ondertitel:	De inspraakfase, het kabinetsstandpunt en de behandeling in de Tweede Kamer
Auteur(s):	Drs. C.A. Bax
Projectleider:	Mr. P. Wesemann
Projectnummer SWOV:	38.114
Trefwoord(en):	Decision process, traffic, safety, policy, public participation, government (national), politics, Netherlands.
Projectinhoud:	In het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) is het verkeers- en vervoersbeleid tot 2010 vastgelegd. Deze studie volgt de ontwikkelingen die een rol hebben gespeeld in de laatste fase van het besluitvormingsproces over het NVVP (oktober 2000 tot en met april 2002) en onderzoekt in hoeverre het verkeersveiligheidsbeleid in het NVVP effectief, efficiënt en ambitieus te noemen is.
Aantal pagina's:	65 + 14
Prijs:	€ 12,50
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 2006

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

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

Samenvatting

Deze studie onderzoekt of de besluitvorming over het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid heeft opgeleverd en welke condities hebben bijgedragen aan deze vorming van het beleid. Onder een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid wordt een beleid verstaan dat effectief is (de gestelde doelen worden gehaald), efficiënt (de baten van de maatregelen zijn hoger dan de kosten) en bovendien ambitieus (gemeten door te kijken naar de taakstelling, het uitvoeringsbudget en de uitvoeringstermijn). Dit rapport bekijkt de laatste fase van het besluitvormingsproces van oktober 2000 tot en met april 2002, waarin de inspraak, de vorming van het kabinetsstandpunt en de behandeling door de Tweede Kamer plaatsvonden.

Het verkeersveiligheidsbeleid in het NVVP (kabinetsstandpunt) bleek bijna effectief, wel efficiënt, maar niet ambitieus te zijn (in de zin van de drie criteria taakstelling, uitvoeringstermijn en beschikbaar budget). Daarmee is het beleid beoordeeld als bijna slagvaardig.

Deze fase van de besluitvorming werd gekenmerkt door het fijnslijpen van de teksten uit het beleidsvoornemen. Hoewel er ruimte was voor inspraak en betrokkenheid van diverse organisaties, kende het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) door de lange voorgeschiedenis de meeste standpunten goed en zorgde de inspraak nauwelijks voor nieuwe teksten. Ambtenaren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de minister van Verkeer en Waterstaat en het kabinet hadden een beslissende invloed op veranderingen in de teksten. Daarnaast gaf VenW opdracht tot enkele onderzoeken. De uitkomsten daarvan zijn gebruikt in de teksten van het kabinetsstandpunt.

Summary

Decision making about road safety in the National Traffic and Transport Plan; The participation phase, the cabinet's position and the parliamentary debate

This study examines whether the decision making about the National Traffic and Transport Plan has resulted in a decisive road safety policy and which conditions contributed to this process. What is meant by a decisive road safety policy is an effective one (that achieves its goals), an efficient one (in which the benefits of measures are greater than the costs) and moreover that it is ambitious (in its targets, its implementation budget and period). This report studies the final phase of the decision making process from October 2000 to April 2002 in which the participation, the forming of the cabinet's position and the parliamentary debate took place.

The cabinet's position in the National Traffic and Transport Plan's road safety policy was almost effective, was efficient, but not ambitious (in its three criteria: target, implementation period, and available budget). The policy is therefore judged to be almost decisive.

This phase of the decision making was characterized by finetuning the texts concerning the policy intentions. Although there was room for participation by and involvement of various organizations, the Ministry of Transport already knew most of their positions well because of the long history of the process, with the result that the participation hardly resulted in new texts. The Ministry of Transport's civil servants, the Minister of Transport and the cabinet had a decisive influence on changes in the texts. In addition, the Ministry commissioned several studies and their findings were used in the texts of the cabinet's position.

Inhoud

Lijst van gebruikte afkortingen	7
Voorwoord	9
1. Inleiding	11
1.1. Onderzoeksvragen	11
1.2. Positie binnen het overkoepeld onderzoek	12
1.3. Opbouw van het rapport	13
2. Theoretisch en conceptueel kader	14
2.1. Theorieën over besluitvorming	14
2.2. Theorie over besluitvorming in het NVVP	14
2.3. Kritiek op de netwerktheorie	17
2.4. Operationalisatie van variabelen	18
3. Methodische verantwoording	21
3.1. Design van het onderzoek	21
3.2. Gebruikte methoden bij de dataverzameling	23
3.3. Dataregistratie en -analyse	24
4. Beschrijving van de besluitvorming over het NVVP	25
4.1. Inleiding	25
4.2. Perspectievennota en beleidsvoornemen	26
4.3. Inspraakperiode	27
4.4. Kabinetsstandpunt	30
4.5. Behandeling Tweede Kamer	34
4.6. Stand van zaken	39
5. Analyse van de besluitvorming	40
5.1. Representatie van verkeersveiligheidsbelangen	40
5.1.1. Positie van partijen in de besluitvorming	40
5.1.2. Interactie tussen de partijen	42
5.1.3. Strategieën van partijen	44
5.2. Organisatie van de besluitvorming	45
5.3. Informatiegebruik	47
5.4. Slagvaardigheid van het beleid	49
5.4.1. Effectiviteit van het beleid	52
5.4.2. Efficiëntie van het beleid	54
5.4.3. Ambitieniveau van het beleid	54
5.5. Externe factoren	56
6. Conclusies	57
6.1. Factoren die bijdragen aan het beleid	57
6.2. Reflectie op de gebruikte methoden	58
6.3. Vervolg van het onderzoek	60
Literatuur	61
Bijlagen 1 t/m 7	65

Bijlage 1	Bronnen	66
Bijlage 2	Geïnterviewde personen	72
Bijlage 3	Interviewvragen	73
Bijlage 4	Variabelen in Maxqda	76
Bijlage 5	Voorbeeldvenster Maxqda	77
Bijlage 6	Netwerkkarta NVVP	78
Bijlage 7	Berekening efficiëntie kabinetstandpunt	79

Lijst van gebruikte afkortingen

3VO	Verenigde Verkeersveiligheidsorganisatie
ANWB	Koninklijke Nederlandse Toeristenbond
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
Bibeko	Binnen de bebouwde kom
Bubeko	Buiten de bebouwde kom
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheid
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
COVER	Convenanten Verkeer en Vervoer
CPB	Centraal Planbureau
DGG	Directoraat-Generaal Goederenvervoer
DGP	Directoraat-Generaal Personenvervoer
DI	Decentralisatie-impuls
DV	Duurzaam Veilig
ETW	Erftoegangswegen
EU	Europese Unie
EuroNCAP	European New Car Assessment Programme
EVO	Ondernemersorganisatie voor Logistiek en Transport
EZ	Economische Zaken
GDU	Gebundelde Doeluitkering
GOW	Gebiedsontsluitingswegen
ICES	Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking
IPO	Interprovinciaal Overleg
KNV	Koninklijk Nederlands Vervoer
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MAG	Motorrijders Actiegroep
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MPV	Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid
NIOD	Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie
NS	Nederlandse Spoorwegen
NVVB	Nationaal Verkeers- en Vervoersberaad
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OV	Openbaar vervoer
OVV	Overlegorgaan Verkeersveiligheid
OVW	Overlegorganen Verkeer en Waterstaat
PKB	Planologische Kernbeslissing
PVVP	Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROB/RFV	Raad voor het Openbaar Bestuur/Raad voor de Financiële Verhoudingen
ROV	Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid
RROM	Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
RVVP	Regionaal Verkeers- en Vervoersplan
RVW	Raad voor Verkeer en Waterstaat
SenC	Strategie en Coördinatie

SER	Sociaal-Economische Raad
SKVV	Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer
SVV2	Structuurschema Verkeer en Vervoer 2
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
TK	Tweede Kamer
TLN	Transport en Logistiek Nederland
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek
UvW	Unie van Waterschappen
VERDI	Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal en Integraal
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO/NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VenW	Verkeer en Waterstaat

Voorwoord

Dit onderzoek maakt onderdeel uit van het onderzoeksprogramma van de SWOV 1999-2003 en valt binnen het thema *Besluitvorming en bestuur*. Het rapport maakt onderdeel uit van een reeks rapporten naar de besluitvorming over verkeersveiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, en in Provinciale en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen.

Aan het rapport hebben diverse mensen meegewerkt: Charles Goldenbeld en Roelof Wittink (beiden SWOV) hebben het grootste gedeelte van de dataverzameling voor hun rekening genomen. Paul Wesemann (SWOV) heeft zorg gedragen voor de berekening in *Bijlage 7*. Ellen Jagtman en Joop Koppenjan (beiden Technische Universiteit Delft) hebben commentaar geleverd op conceptversies van het rapport. Ten slotte wil ik de geïnterviewden en degenen die hun archief beschikbaar stelden voor dit onderzoek hartelijk bedanken voor hun medewerking.

1. Inleiding

De verkeersveiligheid in Nederland kan sterk verbeterd worden door een aantal maatregelen te nemen waarvan bekend is dat het slachtoffers zal besparen en kosteneffectief zal zijn. Wegman (2001) heeft aangetoond dat het aantal verkeersslachtoffers met bijna twee derde kan verminderen. Deze wetenschap is echter niet voldoende om de maatregelen om te zetten in een daadwerkelijk beleidsplan. Daarvoor is het nodig dat overheden en politiek wetenschappelijke informatie gebruiken, dat het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven zich kunnen vinden in de maatregelen en dat er de politieke wil is om de maatregelen te nemen. Deze studie onderzoekt welke factoren tijdens de besluitvorming ervoor zorgen dat een bepaald beleid wordt vastgesteld. Ofwel: hoe kan het besluitvormingsproces zo worden ingericht dat overheden optimale beslissingen nemen over verkeersveiligheid?

Daarbij wordt niet de effectiviteit van de besluitvorming zelf bekeken, maar wordt de besluitvorming beoordeeld in het licht van de uitkomsten ervan: het uiteindelijk vastgestelde beleid. Daarbij zijn twee factoren belangrijk: de interactie tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij de besluitvorming en het gebruik van (wetenschappelijke) informatie. Dit is een andere insteek dan de gangbare literatuur op het terrein van besluitvorming (bijvoorbeeld Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997), die zich vooral in beschrijvende zin richt op de onderlinge afhankelijkheidsrelaties van partijen in besluitvormingsprocessen. De huidige studie wil enerzijds de component van het gebruik van wetenschappelijke informatie toevoegen; anderzijds wil de studie niet alleen beschrijvend zijn, maar een verband leggen tussen oorzaak en gevolg in het besluitvormingsproces, zonder daarbij de pretentie te hebben te kunnen toetsen in de klassieke zin van het woord.

Het onderhavige onderzoek bekijkt een gedeelte van de besluitvorming over het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. In dit plan, waarvan de besluitvorming loopt vanaf 1997 tot en met april 2002, wordt het verkeers- en vervoersbeleid voor de periode tot 2010 vastgelegd. Het onderzoek richt zich op de besluitvorming in de periode oktober 2000 tot en met april 2002. *Paragraaf 1.2* gaat uitgebreider in op de keuze voor deze periode.

1.1. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van deze studie luidt: Welke factoren in de besluitvorming kunnen bijdragen aan een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid in het NVVP?

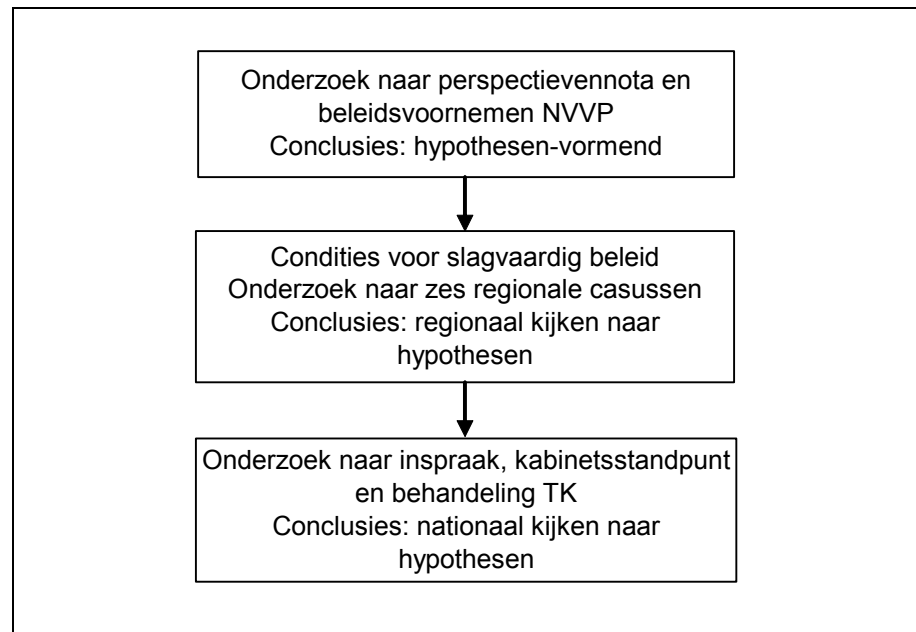
Deze vraagstelling is onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- Is er een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid vastgesteld in het NVVP?
- Kan de slagvaardigheid worden verklaard uit de interacties tussen de betrokken partijen en/of uit het gebruik van wetenschappelijke informatie tijdens het besluitvormingsproces?
- Welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden om de besluitvorming en daarmee het verkeersveiligheidsbeleid in de toekomst te verbeteren?

1.2. Positie binnen het overkoepeld onderzoek

Het onderhavige rapport is een onderdeel van het overkoepelend onderzoek *Besluitvorming over veiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*. Dit bestaat uit drie gedeelten. Het rapport *Besluitvorming over veiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan* (Bax, 2001) beschrijft de besluitvorming over het eerste gedeelte van het NVVP-proces: de *Perspectievennota verkeer en vervoer* en *het beleidsvoornemen NVVP*, van oktober 1997 tot oktober 2000. In het onderzoek van Bax (2001) is voor één casus (het NVVP) bekeken hoe de besluitvorming over verkeersveiligheid zich ontwikkelde. Op basis van deze bevindingen is een aantal condities geformuleerd waarvan verwacht wordt dat het tot een slagvaardig beleid leidt. Om na te gaan of de mogelijke verklaringen een bredere gelding hebben dan deze ene casus, is in een volgend rapport (Bax, 2003) onderzocht of de geformuleerde condities ook gelden bij de besluitvorming over Provinciale en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen. Daarbij is gekeken naar zes provincies en kaderwetgebieden. Sommige condities bleken inderdaad tot een slagvaardig beleid te leiden, andere niet. Met de conclusies van het meervoudig casusonderzoek in het hoofd, zal in het onderhavige onderzoek opnieuw worden gekeken naar de besluitvorming over het NVVP, nu gefocused op de inspraakperiode, het kabinetsstandpunt en de behandeling in de Tweede Kamer (oktober 2000 tot en met april 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

Het rapport schetst allereerst een theoretisch en conceptueel kader 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. *Hoofdstuk 3* gaat kort in op de methodische verantwoording van het onderzoek. In *Hoofdstuk 4* volgt een beschrijving van het besluitvormingsproces van het NVVP, waarbij wordt ingegaan op de inspraakfase, het schrijven van het kabinetsstandpunt en de behandeling van dat standpunt in de Tweede Kamer. Dit gedeelte van de besluitvorming vond plaats tussen oktober 2000 en april 2002. *Hoofdstuk 5* bekijkt of de condities aanwezig zijn in de casus en of de casus tot een slagvaardig beleid heeft geleid. *Hoofdstuk 6* ten slotte geeft de conclusies weer over de invloed van de condities op de slagvaardigheid van het NVVP-beleid en geeft aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen in de besluitvorming.

2. Theoretisch en conceptueel kader

2.1. Theorieën over besluitvorming

Op verschillende manieren kan gekeken worden naar besluitvormingsprocessen in overheidsorganisaties. Allison (1971) zag besluitvorming als een nogal rationeel proces, waarin de actoren alle benodigde informatie vergaarden en daarna een rationele keuze maakten. Hij noemt dit de 'rationele actor theorie'. In deze theorie ligt de beslissingsmacht bij de centrale actor: de overheidsinstantie die bevoegd is de beslissing te nemen. Hoewel dit een logische aanname lijkt, kunnen er twee bezwaren tegen deze theorie geuit worden. Ten eerste is besluitvorming niet zo rationeel als sommige theorieën suggereren. Het is niet realistisch te veronderstellen dat een actor in staat is alle relevante informatie te verzamelen die nodig is voor een beleidsbeslissing. De kosten van het verzamelen van letterlijk alle informatie zouden buitenproportioneel zijn. Simon (1957) stelt dan ook dat rationele besluitvorming altijd begrensd of subjectief is. De besluitvorming is rationeel binnen enkele randvoorwaarden, zoals de ambitie van de besluitvormer en de (on)volledigheid van de informatie. Besluitvorming is daarom meer een proces van begrensde rationaliteit, ofwel 'bounded rationality'. Deze theorie gaat nog steeds uit van een centrale actor als besluitvormer, maar plaatst deze in een onzekere omgeving.

Een tweede bezwaar tegen de theorie van de rationele actor is de aanname dat slechts één actor de beslissing neemt in het besluitvormingsproces. Lindblom & Cohen (1979) stellen dat beleid niet slechts de uitkomst van een besluitvormingsproces is, maar het resultaat van een politiek proces. In het westerse democratische staatsbestel hebben overheden niet genoeg macht om beleid te realiseren zonder de medewerking en hulpbronnen van andere actoren. Dat kunnen andere overheden zijn, maar ook organisaties buiten de overheid zoals belangengroeperingen of het bedrijfsleven. Actoren moeten daarom met elkaar discussiëren en onderhandelen om een beleid vast te kunnen stellen. Deze onderlinge afhankelijkheid tussen actoren brengt de actoren in een beleidsnetwerk, waarin regelmatig overleg is binnen het beleidsproces. Een beleidsnetwerk kan gedefinieerd worden als 'een (min of meer) stabiel patroon van sociale relaties tussen onderling afhankelijke actoren, dat gevormd wordt rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma's' (Scharpf, 1978; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). Deze definitie bevat de drie belangrijkste kenmerken van een beleidsnetwerk:

- De onderlinge afhankelijkheid is de basis van het netwerk.
- De verschillende actoren hebben hun eigen doelen.
- De contacten tussen de actoren zijn niet kortdurend, maar min of meer blijvend van aard.

2.2. Theorie over besluitvorming in het NVVP

Besluitvorming over het NVVP is een complex proces waarbij veel partijen zijn betrokken: verschillende ministeries (Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat (VenW), Economische Zaken (EZ), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

en Justitie), provincies, kaderwetgebieden, gemeenten, belangen-groeperingen, adviesraden, de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en uiteraard de politiek (waaronder de Tweede Kamer en de minister van Verkeer en Waterstaat). Verder behandelt het NVVP een groot aantal onderwerpen. Bereikbaarheid, milieu en verkeersveiligheid zijn daarbij belangrijk, maar andere beleidsvelden zoals fietsbeleid, parkeerbeleid, het openbaar vervoer, vervoer over water, door de lucht en per spoor, en goederenvervoer komen ook aan bod. Verkeersveiligheid is slechts een van de vele onderwerpen in het NVVP. De problemen die in het NVVP aan de orde komen, zijn niet eenvoudig en hebben geen standaardoplossingen. Bovendien zijn de bevoegdheden, het benodigde geld en de benodigde kennis om het NVVP vorm te geven, verdeeld over verschillende partijen. Zo is de rijksoverheid ervoor verantwoordelijk om beleidskaders te ontwerpen en vast te stellen die de lagere overheden vervolgens moeten naleven; de politie en het OM moeten het vastgestelde verkeersveiligheidsbeleid steunen en handhaven, en kennisorganisaties zijn verantwoordelijk voor de verspreiding van hun expertise. Met andere woorden: de partijen zijn afhankelijk van elkaar en samen vormen zij een netwerk rondom het besluitvormingsproces.

Kickert, Klijn & Koppenjan (1997) stellen dat, gegeven zo'n situatie, de verschillende partijen moeten samenwerken in een netwerk om een beleid van de grond te krijgen. Omdat niet alle partijen dezelfde belangen en doelen hebben, is dat niet altijd eenvoudig en gemakkelijk. De partijen hebben ook niet dezelfde hulpbronnen en mogelijkheden om hun eigen doelen te bewerkstelligen. Sommige hebben meer personeel, geld, expertise of formele macht dan andere. Expliciete sturing en regels zijn nodig om samenwerking mogelijk te maken, om de partijen te activeren en om conflicten tussen partijen die tegenstrijdige belangen hebben, op te lossen.

Het onderhavige onderzoek kijkt niet alleen naar beleids- en besluitvormingsprocessen in beschrijvende zin, maar de studie verbindt het beleidsproces ook met de uitkomsten van het proces: het beleid zelf. De meeste netwerkstudies betreffen de vraag of het besluitvormingsproces als zodanig effectief is. De huidige studie beoogt de vraag te beantwoorden of besluitvorming in een netwerk resulteert in een slagvaardig beleid. Dat werpt de vraag op welke factoren ervoor zorgen dat zo'n complex besluitvormingsproces leidt tot een slagvaardig beleid. In deze context is een slagvaardig beleid als volgt gedefinieerd:

- Het beleid is effectief: het draagt bij aan het bereiken van de vastgestelde doelen.
- Het beleid is efficiënt: de baten (opbrengsten) zijn hoger dan de kosten.
- Het beleid is ambitieus.

Toegepast op verkeersveiligheidsbeleid in het NVVP betekent dit voor de effectiviteit dat met de maatregelen in het beleidsplan het aantal verkeersslachtoffers zou moeten afnemen overeenkomstig de doelstelling. De vertaling van de efficiëntie van het beleid naar het concrete verkeersveiligheidsbeleid betekent dat de kosten van de maatregelen niet hoger mogen zijn dan de opbrengsten.

De operationalisering van de term 'ambitieuw' vraagt een wat uitgebreidere uitleg. In spreektaal betekent het woord ambitieus: eerezuchtig, van ambitie getuigen. In deze betekenis wordt het woord bijvoorbeeld gebruikt in *Hoofdstuk 4* waar een beschrijving van het besluitvormingsproces wordt

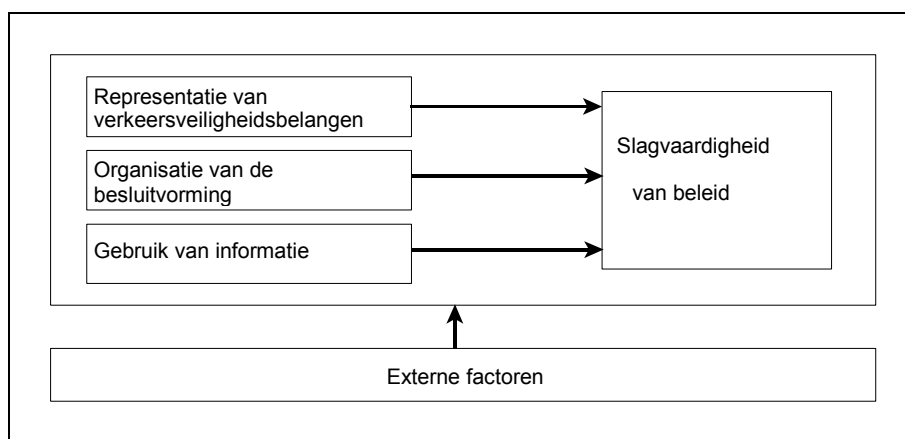
gegeven. Geoperationaliseerd als een van de onderdelen van een slagvaardig beleid, kan met deze definitie echter niet worden volstaan. Als er sprake is van 'een ambitieus verkeersveiligheidsbeleid', dan is het allereerst de bedoeling dat er minder slachtoffers (doden en ziekenhuisgewonden) vallen dan onder het huidige beleid. Een voor de hand liggende maatstaf is daarom de taakstelling in het nieuwe beleid afgezet tegen de taakstelling in het bestaande beleid. Het rapport over de Regionale en Provinciale Verkeers- en Vervoersplannen (Bax, 2003) stelt daarnaast nog dat alleen een taakstelling niet voldoende is om het beleid ambitieus te maken. Er moeten ook enige waarborgen voor de (snelle) uitvoering van het beleid opgenomen zijn in het beleidsplan. Het voorstel is daarom om ook te kijken naar de uitvoeringstermijn en naar het beschikbare budget in het beleidsplan.

Op grond van zowel de theorie van Kickert, Klijn & Koppenjan (1997) en van Klijn, Koppenjan & Termeer (1993; 1995) als van eerder onderzoek (Bax, 2001), bepalen drie factoren (variabelen) of een besluitvormingsproces resulteert in een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid. Ten eerste moet het verkeersveiligheidsbelang voldoende gepromoot worden door een of meer partijen. Als er geen partijen aanwezig zijn die dit doen, zal het uiteindelijke beleid waarschijnlijk geen aandacht besteden aan verkeersveiligheid. Daarom is het noodzakelijk dat er voldoende partijen aanwezig zijn die verkeersveiligheid voor het voetlicht brengen tijdens de besluitvorming. Bovendien moeten zij voldoende mogelijkheden en middelen hebben om de verkeersveiligheidsbelangen overtuigend te presenteren. Er wordt daarom gekeken wie er bij de besluitvorming aanwezig is, hoe partijen elkaar proberen te beïnvloeden en welke tegenwerking zij ondervinden.

Ten tweede moet de organisatie van de besluitvorming goed verlopen: er dienen bij de besluitvorming regels te zijn voor de uitnodiging van partijen, voor de afstemming met andere onderwerpen, voor de wijze van besluiten en voor het omgaan met conflicten tijdens de besluitvorming. Het doel van de regels is om de samenwerking tussen de partijen te vergroten: voor een goede besluitvorming is men immers van elkaar afhankelijk. Deze regels kunnen besluitvormende organen zelf opstellen en uitvoeren, maar zij kunnen hiervoor ook een extern bureau inhuren.

Naast deze twee procedurele variabelen, is er een derde variabele die meer te maken heeft met de inhoud van het beleid: het gebruik van (wetenschappelijke) informatie in het besluitvormingsproces. De aanwezigheid van informatie is daarbij een weliswaar noodzakelijke, maar niet voldoende, randvoorwaarde. Soms is informatie wel beschikbaar, maar wordt deze toch niet gebruikt in het beleidsproces. Er zijn globaal vier mogelijke verklaringen voor deze discrepantie tussen informatieaanbod en informatiegebruik (Edelenbos, 2000). Ten eerste moet de informatie die wetenschappers aan beleidsmakers aanbieden passen bij de inhoudelijke informatiebehoefte in het besluitvormingsproces. Dit is vaak niet het geval. Ten tweede zal de vorm van de informatie moeten passen bij de behoefte van de beleidsmakers. Soms komen het jargon van de wetenschapper en de besluitvormer niet overeen. Maar er zijn nog andere tegenstellingen mogelijk op dit punt: kwantitatieve versus kwalitatieve informatie, mondelinge presentatie versus geschreven informatie, enzovoort. Een derde mogelijk probleem is de timing van de informatie: deze moet op tijd beschikbaar zijn om het besluitvormingsproces te beïnvloeden.

Informatie wordt soms te vroeg of (vaker nog) te laat aangeboden aan besluitvormers. Ten slotte moet de aangeboden informatie gezaghebbend zijn voor de beleidsmakers. Dat betekent dat de uitgangspunten van de informatie onbetwist zijn. *Afbeelding 2.1* laat de variabelen schematisch zien in relatie tot de slagvaardigheid van het beleid.



Afbeelding 2.1. Variabelen die van invloed zijn op een slagvaardig beleid.

Het lastige is dat zowel de afhankelijke als de onafhankelijke variabelen in het model nog onbekend zijn. Deze studie heeft dan ook een explorerend karakter; zij heeft niet de pretentie hypothesen te toetsen, maar wil slechts een plausibel verband leggen tussen de factoren in de besluitvorming en de slagvaardigheid van het 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 vallen bijvoorbeeld kabinetswisselingen of veranderende wetgeving. Deze factoren zijn van tevoren niet te definiëren. Tijdens de dataverzameling moet de onderzoeker dan ook alert zijn op mogelijke externe factoren.

Ten slotte zullen de drie onafhankelijke variabelen niet alleen de afhankelijke variabele beïnvloeden, maar ook elkaar. De variabele 'organisatie van de besluitvorming' staat hierbij centraal: verwacht wordt dat deze variabele zowel de 'representatie van verkeersveiligheidsbelangen' als het 'gebruik van informatie' zal beïnvloeden. Een betere organisatie van de besluitvorming zal de representatie van verkeersveiligheidsbelangen waarschijnlijk 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.

2.3. **Kritiek op de netwerktheorie**

Diverse auteurs hebben 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 (Berveling, 1997) en de variabelen lijken weinig voorspellende waarde te hebben. Ook Pröpper

(1996; 1997) stelt dat de theorie geen verklaringen voor succes of falen van sturing in netwerken biedt. Van Tatenhoven & Leroy (1995) noemen de theorie vooral normatief en vinden dat er weinig empirische en theoretische onderzoeken zijn gedaan. Pröpper (1996; 1997) stelt bovendien nog dat de theorie weinig precies en systematisch is, en dat er geen duidelijke, relevante afhankelijke en onafhankelijke variabelen beschreven worden.

Het voorliggende onderzoek wil aan deze kritiek tegemoetkomen. Allereerst zijn alle variabelen en begrippen zo helder mogelijk gedefinieerd. Ook is voor elke variabele aangegeven door 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 het voorliggende onderzoek is daar niet voor gekozen.

Ten slotte is er een begin gemaakt met de formulering van voorspellende waarden en is het puur beschrijvende karakter van de theorie losgelaten. Zoals hierboven 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 vergelijkende casuonderzoek naar PVVP's en RVVP's (Bax, 2003) is onderzocht of deze condities inderdaad een zekere voorspellende waarde hebben. Vanwege het geringe aantal casussen was een toetsing op statistische gronden uiteraard uitgesloten. Wel zoekt Bax (2003) 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.

2.4. Operationalisatie van variabelen

De drie onafhankelijke variabelen die in *Paragraaf 2.2* zijn genoemd, zijn geoperationaliseerd in een aantal meetbare condities. Verwacht wordt dat het besluitvormingsproces moet voldoen aan deze condities om te resulteren in een slagvaardig beleid. De variabelen zijn geoperationaliseerd op basis van eerder onderzoek (Bax, 2001) naar de eerste helft van het NVVP-besluitvormingsproces.

Wat betreft de *representatie van verkeersveiligheidsbelangen*, wordt verwacht dat de aanwezigheid van de volgende condities in de besluitvorming zal bijdragen aan een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid:

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

5. Zo veel mogelijk partijen (Rijk en lagere overheden, maar ook belangengroeperingen, het Overlegorgaan Verkeersveiligheid (OVV), waterschappen, kennisinstituten, burgers, het bedrijfsleven, de politie, et cetera) zijn gedurende het hele proces actief aanwezig en oefenen invloed uit.
6. De minister van Verkeer en Waterstaat wordt in een vroeg stadium actief betrokken bij de besluitvorming.
7. Indien er een aparte werkgroep/apart besluitvormingstraject bestaat voor verkeersveiligheid, wordt er contact onderhouden met vertegenwoordigers van andere beleidsonderwerpen.
8. Het OVV wordt vroeg en regelmatig geraadpleegd over concrete teksten.
9. Reeds in een vroeg stadium wordt onderhandeld met de mogelijke tegenstanders van potentiële verkeersveiligheidsmaatregelen.
10. Gemeenten, waterschappen en het OVV zetten conflictueuze strategieën in (regels in het proces schenden, bijvoorbeeld weglopen en informatie lekken) om een verkeersveiligheidspunt binnen te halen. Voor deze drie partijen is gekozen omdat zij enerzijds het verkeersveiligheidsbelang vertegenwoordigen en anderzijds een verplichte gesprekspartner zijn voor VenW.
11. Belangenorganisaties op het gebied van verkeersveiligheid werken samen met belangenorganisaties op het gebied van milieu en leefbaarheid.
12. Het OVV neemt zelf actief deel aan het besluitvormingsproces.

Aangaande de *organisatie van de besluitvorming* wordt een positief effect verwacht van de volgende condities:

13. Belangenorganisaties, kennisinstituten, het bedrijfsleven, de politie et cetera worden geactiveerd.
14. Het 'spel' wordt niet door een van de partijen 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 vertegenwoordigers van niet-verkeersveiligheidsonderwerpen in het NVVP. Deze conditie lijkt op conditie 7. In het geval van conditie 7 gaat het om het daadwerkelijke contact tussen de vertegenwoordigers van die onderwerpen, in het geval van conditie 16 over de vraag of er in de organisatie een voorziening is getroffen om de vertegenwoordigers van die onderwerpen met elkaar in contact te brengen.
17. Milieuclubs, de Fietsersbond et cetera worden nadrukkelijk betrokken bij de vorming van verkeersveiligheidsbeleid.
18. Door 'package deals', 'akkoorden op hoofdlijnen' of 'agreements to disagree' worden percepties op één lijn gebracht.
19. De minister van Verkeer en Waterstaat wordt vroeg betrokken in het proces. Deze conditie is gelijk aan conditie 6. In het ene geval gaat het echter om de daadwerkelijke aanwezigheid van de minister (conditie 6), in het andere geval om de vraag of er in de organisatie voorzien was in het vroeg participeren van de minister (conditie 19).

Wat betreft het *gebruik van (wetenschappelijke) informatie* wordt verwacht dat de aanwezigheid van de volgende condities zal bijdragen aan een slagvaardig beleid:

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/via/ in opdracht van) overheden.
23. Er wordt (ook) informatie gebruikt die meer dan een jaar oud is.
24. In het besluitvormingsproces wordt opdracht tot onderzoek gegeven.
25. Als opdracht tot onderzoek wordt gegeven, 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.

Externe factoren

Zoals al opgemerkt, kunnen de externe factoren niet van tevoren gedefinieerd worden. De externe factoren zullen casusspecifieke zaken zijn die de uitkomst van het beleid duidelijk kunnen beïnvloeden.

Kabinetswisselingen zijn hiervan een voorbeeld, evenals de val van een minister, een reorganisatie op een ministerie, het opheffen van een belangenorganisatie of een hooglopend conflict over een andere zaak dan de casus met een van de andere overheden.

3. Methodische verantwoording

3.1. Design van het onderzoek

Het onderzoek naar de besluitvorming over het NVVP heeft de vorm van een enkelvoudige casestudy. Swanborn (1996) verstaat onder een casestudy: 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.

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

Bij het onderzoek 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 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 zijn mensen sneller geneigd een verklaring plausibel te vinden als deze overeenstemt met eigen vooroordelen of ervaringen, of als de verklaring 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 onderzoek 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 surveys, 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 casestudies. 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 (domeingeneralisatie) naar cases die zo veel mogelijk lijken op de onderzochte cases (Swanborn, 1996). 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.

In het algemeen hangt de mogelijkheid tot generaliseren van de resultaten van casestudies af 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 te generaliseren uitspraken: hoe preciezer, hoe moeilijker te generaliseren.

Swanborn (1996) geeft als terecht commentaar op de visie van Yin (1994) dat experimenten en casestudies van elkaar verschillen op het vlak van te controleren variabelen. Controle van variabelen is in een casestudy veel moeilijker dan in een experiment. Volgens Swanborn blijven de resultaten van een casestudy 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, zo veel 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):

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

Niet alle methoden zijn toepasbaar of wenselijk in het voorliggende onderzoek. Het vergroten van het aantal meetmomenten in de tijd en het onderscheiden van subeenheden zijn wel toegepast. Het aantal meetmomenten is uitgebreid door het onderzoek naar de besluitvorming over het NVVP op te splitsen in twee deelonderzoeken (Bax, 2001 en het huidige rapport). Dit vergroot het aantal subeenheden van een naar twee. Het aantal casussen kon in het huidige onderzoek niet vergroot worden. Ten dele is het NVVP-proces een uniek proces, hoewel het vergeleken zou kunnen worden met de besluitvorming over andere grote nota's (*Nota Ruimte, Nationaal Milieubeleidsplan*). Financieel is het niet haalbaar dergelijke grote casussen toe te voegen en bovendien speelt verkeersveiligheid daarin geen rol. Wel is het de bedoeling om de uitkomsten van het onderzoek een grotere geldigheid te geven door de uitvoering van het onderzoek naar zes Provinciale Verkeers- en Vervoersplannen (PVVP's) en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen (RVVP's). Hoewel het geen landelijke besluitvorming betreft, zijn de processen wel vergelijkbaar: het betreft in beide gevallen casussen met een 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 casussen 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. Ten slotte zijn de drie onafhankelijke variabelen (*Afbeelding. 2.1*) uitgesplitst in verschillende condities. Hierdoor kan het aantal voorspellingen vergroot worden. De resultaten van het onderzoek zijn niet direct voorgelegd aan de respondenten. Vanwege het personeelsverloop op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het feit dat er enige tijd tussen de data-verzameling en data-analyse zit, zijn veel respondenten inmiddels in andere functies werkzaam.

3.2. Gebruikte methoden bij de dataverzameling

1. Documentanalyse

Rondom het NVVP-proces is veel documentatie beschikbaar, zoals nota's, adviezen, notulen van vergaderingen, verslagen van werkgroepen, interne en externe correspondentie, en de verslagen van de Tweede Kamer. Analyse hiervan is een snelle manier om inzicht in het besluitvormingsproces te krijgen. Er bestaat openbare en niet-openbare documentatie. Wat betreft de niet-openbare documentatie speelden er twee kwesties. Ten eerste moest toestemming worden verkregen om deze documenten te onderzoeken. Dit bleek geen probleem omdat respondenten ruimhartig hun medewerking verleenden 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. Om zo veel mogelijk tegemoet te komen aan de eis van controleerbaarheid is in *Bijlage 1* een lijst van bestudeerde documenten opgenomen. Ondanks het nadeel van de niet-volledige controleerbaarheid, is toch besloten niet-openbare informatie te gebruiken omdat hierdoor een veel completer en nauwkeuriger beeld van het besluitvormingsproces kan worden verkregen.

2. Interviews

Interviews vormen 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*. Op basis van de documentanalyse is een lijst van sleutelpersonen opgesteld die zich hetzij met de organisatie van het NVVP-proces, hetzij met het onderwerp verkeersveiligheid hadden bezig gehouden.

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 onderwerpslijsten met de respondenten is gesproken (opgenomen in *Bijlage 3*). Voor elk interview is de onderwerpslijst geconcretiseerd naar de betreffende respondent.

3.3. Dataregistratie en -analyse

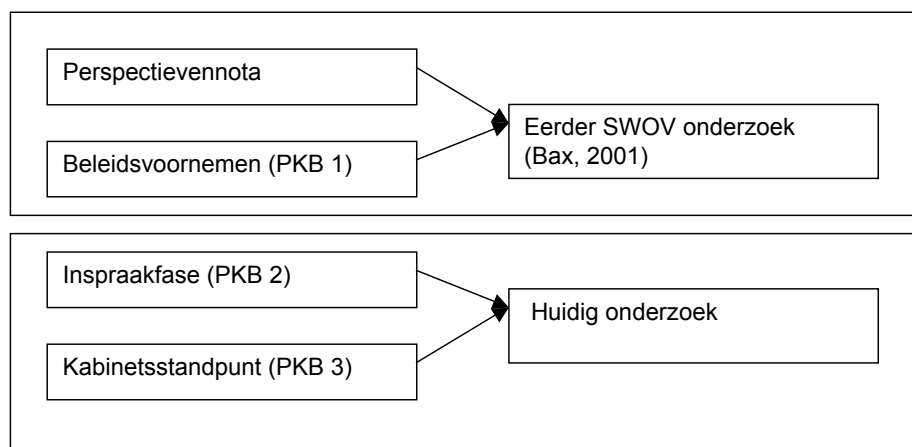
Zowel de documentanalyses als de interviews zijn per tekstfragment geclassificeerd volgens de variabelenlijst zoals opgenomen in *Bijlage 4*. Voor de verwerking van de classificatie is gebruikgemaakt van het kwalitatieve data-analyseprogramma Winmax (en de opvolger Maxqda). Hiermee kan per variabele of combinatie van variabelen een overzicht van de geclassificeerde 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. Een voorbeeldscherm van het programma Maxqda is opgenomen in *Bijlage 5*.

4. Beschrijving van de besluitvorming over het NVVP

4.1. Inleiding

Begin jaren negentig realiseren de verschillende overheden zich dat het verkeers- en vervoersbeleid om een integrale aanpak vraagt, die zich uitstrekt over de verschillende overheidslagen. Ze besluiten een *Planwet Verkeer en Vervoer* te initiëren, die regelt dat er op elk overheidsniveau een plan voor verkeers- en vervoersbeleid komt. Bij het opstellen van deze plannen worden de andere overheden al in een vroeg stadium betrokken. Voor lagere overheden kunnen bindende regels in het plan worden opgenomen. Het Rijk stelt in dit kader het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) op. Omdat er in het NVVP plannen voor wegen worden opgenomen die moeten worden afgestemd met plannen voor de ruimtelijke indeling van Nederland, wordt er een speciale besluitvormingsprocedure gevolgd: de Planologische Kernbeslissing (PKB). Zo'n PKB bestaat uit een aantal vast omschreven stappen. Voorafgaand aan de officiële PKB-procedure heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) een perspectievennota opgesteld met de eerste ideeën van VenW zelf en van andere overheden. Daarna heeft VenW, na raadpleging van andere overheden, belangengroeperingen en het bedrijfsleven, een beleidsvoornemen opgesteld (PKB deel 1). Dat kan beschouwd worden als een eerste concept-NVVP. Het besluitvormingsproces over deze twee notities is behandeld in Bax (2001).

Iedereen mag het beleidsvoornemen becommentariëren in de inspraakfase (PKB deel 2), die drie maanden duurt (oktober 2000 tot januari 2001). Daarna bundelt en verwerkt VenW de reacties en schrijft een nieuw concept: het kabinetsstandpunt (PKB deel 3, gereed in mei 2001). Dit standpunt wordt voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer. Zij moeten met een gedeelte van de tekst instemmen (PKB deel 4, mei 2001-april 2002). De hierboven geschetste procedure wordt in de volgende paragrafen uitgebreid besproken. In schema zien de verschillende fasen van de NVVP-besluitvorming er als volgt uit:



Afbeelding 4.1. Overzicht fasen van besluitvorming NVVP.

De algemene organisatie rondom de besluitvorming over het NVVP ziet er als volgt uit (Hendriks en Tops, 2001). Binnen VenW is er een ambtelijk projectteam NVVP opgesteld met, behalve VenW-ambtenaren, vertegenwoordigers van EZ, VROM, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SKVV). Tijdens de inspraakfase en het schrijven van het kabinetsstandpunt is daarvan vooral het kernteam actief (medewerkers van VenW). Het projectteam wordt gevoed door de ambtenaren uit de verschillende directoraten-generaal van VenW: de contactpersonen. Boven het projectteam staan de stuurgroep VenW (speciaal voor het NVVP samengesteld uit verschillende geledingen van VenW) en de bestuursraad VenW (de directeuren van de directoraten-generaal van VenW). Uiteindelijk beslist eerst de minister en als laatste de ministerraad over de conceptteksten voordat ze aangeboden worden aan de Tweede Kamer. Het projectteam stemt, buiten de hiërarchische lijn, de conceptteksten af met het interdepartementale platform (vertegenwoordigers van het Ministerie van VenW, EZ, VROM, BZK, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Financiën). Samen met de minister van VenW bespreken zij bovendien de teksten met de reguliere overlegorganen van VenW (met allerlei belangengroeperingen en overheden), het Nationaal Verkeers- en Vervoersberaad (VenW, VROM, IPO, VNG, UvW en SKVV), het Interbestuurlijk Platform (soortgelijke samenstelling, maar speciaal voor het NVVP opgericht) en in het Poldermodeloverleg (overleg met maatschappelijke partners, zoals de Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB, het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV), Transport en Logistiek Nederland (TLN), de Ondernemersorganisatie voor Logistiek en Transport EVO, het Midden- en Kleinbedrijf (MKB), de Nederlandse Spoorwegen (NS), de Verenigde Verkeersveiligheidsorganisatie 3VO, de ondernemersorganisatie VNO/NCW en de Stichting Natuur en Milieu). Ook de minister van VROM krijgt de teksten te zien. Voordat de stukken naar de ministerraad gaan, moeten ze gezien zijn door de Rijksplanologische Commissie en door de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (RROM), bestaande uit diverse ministers en vertegenwoordigers van het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau van het RIVM. In *Bijlage 6* is deze constructie schematisch weergegeven. Uit de gedetailleerde beschrijving van het proces zal blijken dat naast het NVVP tal van min of meer autonome processen liepen, die elk van invloed zijn geweest op de besluitvorming over het NVVP. Voor zover van invloed op de verkeersveiligheidsonderwerpen, worden ze in de vervolgttekst besproken.

4.2. **Perspectievennota en beleidsvoornemen**

Nadat in februari 1999 de eerste hoofdlijnen van het nieuwe verkeers- en vervoerbeleid tot 2010 waren gepresenteerd in de *Perspectievennota*, volgde een nadere uitwerking in het beleidsvoornemen. Die uitwerking gebeurde door verschillende vakgroepen, waaronder de Vakgroep Veiligheid. Daarin hadden de verschillende overheden zitting en vertegenwoordigers van politie en justitie. Daarnaast werkte de Plangroep Duurzaam Veilig (waarin globaal dezelfde organisaties zitting hadden) aan een convenant *Duurzaam Veilig Tweede Fase*. Vlak voor het verschijnen van het Beleidsvoornemen vonden er twee belangrijke gebeurtenissen plaats. De VNG beslechtte een ruzie met VenW en de provincies over de decentralisering van de verkeers- en vervoersgelden door uit het NVVP-proces te stappen. Verder besloot de minister van VenW op het allerlaatste

moment dat de teksten over het convenant uit het NVVP moesten: de minister wilde geen convenant, maar afspraken die integraal waren opgenomen in het NVVP.

Twee belangrijke rapporten verschenen in deze periode. Het rapport *Veiligheid, een zorg voor bestuurders* van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW) stelde dat voor verkeersveiligheid de taakstelling ambitieuzer kan en moet: geen daling van het aantal doden tót, maar mét 750 in 2010. De minister liet weten hier niets in te zien. Verder bracht de SWOV, mede op verzoek van VenW, een rapport uit met een doorrekening van het merendeel van de maatregelen in het NVVP (Schoon, Wesemann & Roszbach, 2000). Hieruit bleek dat met het voorgestelde maatregelenpakket de doelstelling van 750 doden en 14.000 ziekenhuisgewonden in 2010 gehaald kon worden, mits er financiering voor de maatregelen zou komen.

4.3. **Inspraakperiode**

Nadat de minister van VenW op 16 oktober 2000 het beleidsvoornemen had gepresenteerd, startte op 23 oktober de officiële inspraakfase. Deze liep tot 14 januari 2001. Burgers, belangenorganisaties, bedrijfsleven en lagere overheden konden op twee manieren hun mening laten weten over het NVVP. Ze konden een schriftelijke reactie insturen vóór 14 januari 2001, maar ze waren ook welkom bij een van de verschillende discussiebijeenkomsten die in deze periode georganiseerd werden. Het verloop van de inspraakprocedure is te zien in *Afbeelding 4.2*.



Afbeelding 4.2. Verloop van de inspraakperiode.

De belangrijkste schriftelijke reacties voor de verkeersveiligheid kwamen van VNG, UvW, ANWB en van 3VO. De VNG stuurde eerst een reactie aan de eigen leden: de financiële onderbouwing van het NVVP werd te mager bevonden. Uitvoerig werd stilgestaan bij verkeersveiligheid: de VNG meende dat er voor Duurzaam Veilig een aparte doeluitkering moest blijven bestaan. Kritiek was er ook op de handhaving, die volgens de VNG ook in het NVVP niet afdoende was geregeld. Verder vroeg de VNG aandacht voor de mogelijke gevolgen van maatregelen op rijkswegen op het onderliggende wegennet. De officiële reactie stemde hier grotendeels mee overeen.

De Unie van Waterschappen (UvW) was bang voor een versnippering van het beleid, met name op het gebied van de relatie tussen het onder- en bovenliggend wegennet: verkeersveiligheidsknelpunten op het onderliggend wegennet verdienden de aandacht.

3VO meende dat de taakstelling voor verkeersveiligheid (maximaal 750 doden in 2010) eerder bereikt moest worden. 3VO vroeg om betere bescherming van voetgangers en fietsers, kinderen en ouderen. Volgens 3VO ontbrak het aan kwaliteitsnormen op alle niveaus en aan een effectief handhavinginstrumentarium. Het Rijk moest een duidelijke en scherpe invulling geven aan zijn regiefunctie en extra geld claimen voor verkeersveiligheid. Voor de verdere uitvoering van Duurzaam Veilig was volgens 3VO vijf miljard gulden nodig.

De ANWB sprak de positieve houding ten opzichte van mobiliteit en de centrale positie van de klant aan. De ANWB vroeg om meer beleidsruimte voor nieuwe infrastructuur, een betere kwaliteit van openbaar vervoer en het terugdringen van korte autoritten. Wat betreft verkeersveiligheid vroeg de ANWB om belangrijke investeringen in geld, kennis en consistent beleid om de ambities waar te kunnen maken. De ANWB miste vernieuwing van de handhaving en van de verkeersethiek.

Daarnaast wees de Motorrijdersactiegroep (MAG) in een gecoördineerde inspraakreactie op mogelijke gevaren voor motorrijders in verkeersveiligheidsmaatregelen. Ten slotte gaf het bedrijfsleven aan graag betrokken te willen worden bij het veiligheidsbeleid. Opvallende afwezigen in de inspraakfase waren afzonderlijke gemeenten, IPO, TLN/EVO en de Raad voor Transportveiligheid.

Andere schriftelijke reacties betroffen adviezen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW) en het Centraal Planbureau (CPB). RVW gaf in november 2000 in een advies een reactie op het beleidsvoornemen (NVVP, *ja, mits*). Er werd niet afzonderlijk op verkeersveiligheid ingegaan (dat was al gebeurd in een publicatie die vóór het beleidsvoornemen uitkwam). Op 13 november 2000 organiseerde RVW een symposium over zijn advies over het NVVP. De SWOV presenteerde hier haar visie dat het aantal verkeersdoden per jaar lager zou kunnen: geen daling van het aantal doden tót 750, maar mét 750. Zij introduceerde het begrip 'vermijdbare ongevallen': men weet wat te doen om ze te voorkomen en de maatregelen zijn kosten-effectief.

In opdracht van VenW kwam het Centraal Planbureau (CPB) in december 2000 met een werkdocument over de economische effecten van het NVVP. Behalve berekeningen bevat het document enkele belangrijke constatering voor de verkeersveiligheid:

- De kwantitatieve effecten van het beleid zijn uitsluitend voor de bereikbaarheid bepaald; voor milieu en veiligheid is de relatie tussen doelen en instrumenten niet helder.
- Verkeersonveiligheid is ook vanuit economisch perspectief belangrijk.
- Vergroting van de verkeersveiligheid zal naar verwachting aanzienlijke baten opleveren.
- Verkeershandhaving zou mede vanuit een economisch perspectief geanalyseerd moeten worden.

Naast de schriftelijke reacties werden er in diverse informatiebijeenkomsten reacties gegeven op het NVVP. Het projectteam organiseerde in november vier algemene bijeenkomsten in vier regio's in Nederland, waar de minister het NVVP toelichtte. Verkeersveiligheid was daarbij geen belangrijk onderwerp.

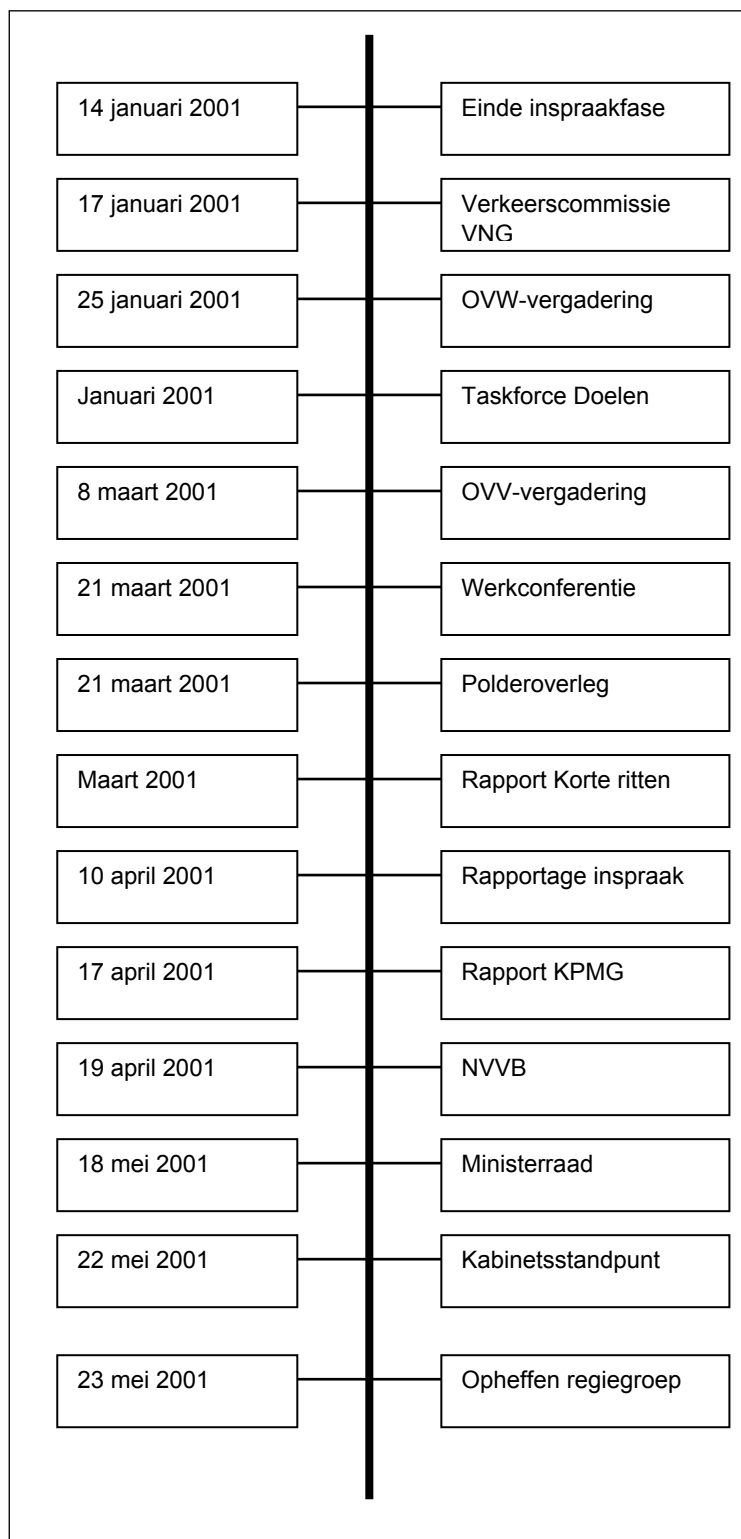
Van belang voor de verkeersveiligheid was het Rondetafelgesprek op 7 november 2000, georganiseerd door het Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP). De SWOV, AVV, TNO, de Universiteit Groningen, het CPB en 3VO waren daarbij uitgenodigd. Het doel was een gedachte-wisseling over het beleidsvoornemen, de ambitie en de wegen waarlangs de ambitie kon worden bereikt. De belangrijkste punten waren de regie over het verkeersveiligheidsbeleid, de benodigde samenwerking tussen de overheden en de maatschappelijke behoefte aan verkeersveiligheid. Verder werd er gesproken over de economische implicatie van verkeersonveiligheid. De bestuurlijke kant van verkeersveiligheidsbeleid bleek als een grote bottleneck te worden beschouwd om resultaten te boeken.

In het Overlegorgaan Verkeersveiligheid (OVV) werd op 14 december 2000 gesproken over het NVVP. Een gedeelte van het OVV (SWOV, 3VO, RAI, CBR) zag meer in de ambitieuze voorstellen van RVW. IPO, UVW en de Fietsersbond plaatsten kanttekeningen bij de financiering ervan en bij de slechte financiële onderbouwing van de verkeersveiligheidspoot in het NVVP. De vergadering leidde niet tot een advies richting de minister van VenW; wel bekeek het OVV of er een themabijeenkomst over het NVVP kon komen.

Ten slotte vond er in deze periode nog een belangrijke organisatorische verschuiving plaats. In december 2000 vroeg de Tweede Kamer aan de minister van VenW of het NVVP een maand eerder dan de planning (dus in mei 2001 in plaats van in juni 2001) kon worden aangeboden aan de Tweede Kamer. Dan kon de Tweede Kamer nog vóór het zomerreces hoorzittingen beleggen. Ambtenaren wezen de minister erop dat dit wat betreft VenW wel zou kunnen, maar dat het de andere partners weinig tijd tot overleg en raadpleging van hun achterban zou geven. De minister stemde op 22 december 2000 toch in met een vervroeging.

4.4. **Kabinetsstandpunt**

Nadat op 14 januari 2001 officieel de inspraakfase was geëindigd, stelde VenW eerst een onofficieel en later een officieel rapport op over de bevindingen in de inspraakfase (voor de verdere ontwikkeling van het kabinetsstandpunt: zie *Afbeelding 4.3*). Ambtenaren van het projectteam NVVP kregen tot 15 maart 2001 de tijd om aan de hand van de inspraakreacties de teksten te herzien op negen speerpunten, waaronder verkeersveiligheid. Officieel mochten de conceptteksten alleen veranderd worden op basis van opmerkingen uit de inspraak, maar VenW had zelf ook al een aantal verbeterpunten in de teksten gesignaleerd. Die punten werden in deze schrijfronde meegenomen. Ambtenaren van het Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP) en het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (DGG) met verkeersveiligheid in hun portefeuille schreven de teksten over verkeersveiligheid.



Afbeelding 4.3. De totstandkoming van het kabinetsstandpunt.

Ondertussen vond er een verzoening plaats tussen de VNG en VenW. De VNG was vanwege een conflict over de decentralisatie van de Gebundelde Doeluitkering (GDU) in oktober 2000 officieel uit het NVVP-overleg gestapt. De VNG participeerde ook nauwelijks in het afzonderlijke overleg over de tweede fase van Duurzaam Veilig. Op 17 januari vergaderde de minister van

VenW met de Verkeerscommissie van de VNG; de minister beloofde de decentralisatie van de GDU met voldoende waarborgen te omkleden om de positie van de gemeenten veilig te stellen. Hiermee werd de deur geopend om op ambtelijk niveau weer verder te praten.

Op 21 en 22 maart 2001 werden de teksten besproken met het NVVP-team in een werkconferentie. Begin april resulteerde dit in een eerste concept van het kabinetsstandpunt.

De gezamenlijke overlegorganen van VenW (voor goederen- en personenvervoer, infrastructuur en verkeersveiligheid) vergaderden op 25 januari 2001 samen over het beleidsvoornemen. Verkeersveiligheid was een expliciet aandachtspunt. De overlegorganen stemden in met het ambitieniveau en bepleitten (onder verwijzing naar de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de SWOV) een verdergaande doelstelling voor de periode 2010-2020. Verder vroegen de overlegorganen om concretere teksten en om meer aandacht voor fietsers en voetgangers. Integraliteit met het overige verkeers- en vervoersbeleid was gewenst, evenals een centrale regierol van het Rijk. De organen ondersteunden de aanvraag voor geld voor verkeersveiligheidsbeleid bij de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (de zogenoemde ICES-claim).

Op 8 maart 2001 besprak het OVV een aantal zaken rondom het NVVP. De SWOV presenteerde haar visie waaruit bleek dat de taakstelling voor het NVVP aanzienlijker ambitieuzer zou kunnen. De SWOV en 3VO pleitten voor de opname van een tekst over het onderzoek van een hoger ambitieniveau voor veiligheid in het NVVP. Vertegenwoordigers van VenW waren ook aanwezig bij de vergadering: zij vonden de ambitie van het NVVP hoog genoeg. VenW wilde de discussie wel aangaan voor de doelstellingen tussen 2010 en 2020. Op basis van een rapport van KPMG (*ICES en NVVP; Duurzaam Veilig nader onderbouwd*) dacht VenW dat een snelle verhoging van het ambitieniveau capaciteitsproblemen in de uitvoering met zich mee zou brengen. Bovendien was er geen geld voor. Tevens werd aangegeven dat er in theorie nog aan de teksten kon worden gesleuteld, maar dat er wel al bestuurlijke afspraken gemaakt waren. Sterke wijzigingen stelde VenW niet op prijs. Het OVV besloot in april verder te vergaderen en dan een brief aan de minister van VenW te sturen. In die vergadering concludeerde het OVV dat de tekst vrij abstract was en nadere concretisering nodig had. Verder legde het OVV de nadruk op een goede financiële onderbouwing, meer inhoud in de gedragsparagraaf en de betrokkenheid van private partijen. Het OVV stemde aan het einde van het overleg in met de conceptteksten.

Een aantal gremia besprak de conceptteksten van het kabinetsstandpunt. In het zogenoemde Polderoverleg op 21 maart 2001 werden met belangengroeperingen en het bedrijfsleven de grote lijnen doorgenomen. Verkeersveiligheid werd genoemd, maar was geen belangrijk onderwerp. TLN, VNO-NCW, EVO, 3VO, BOVAG, KNV, ANWB, CNV, Natuur en Milieu, en de Fietsersbond namen deel. Daarna volgde op 19 april 2001 een bespreking in het NVVB. Daar vond onverwacht een inhoudelijke wijziging plaats. In de concepttekst gaf het Rijk een regionale vertaling van de taakstelling voor verkeersveiligheid. De VNG vond dat dit indruiste tegen de decentralisatiegedachte die uit het stuk sprak. Ter plekke besloot de minister

van VenW dat de VNG een punt had en dat de teksten uit het concept moesten verdwijnen.

In de periode waarin het kabinetsstandpunt geschreven werd, is een aantal adviezen opgesteld. De Sociaal Economische Raad (SER) vond in zijn rapport *Nationaal Verkeers-en Vervoersplan 2001-2020* in februari 2001 de gelijktijdige verbetering van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid een goede benadering. De SER vond de instrumentatie echter onevenwichtig. Zo werd de effectiviteit van de beleidsmix in het kabinetsstandpunt alleen doorgerekend voor bereikbaarheidsindicatoren, waardoor bepaalde spanningen tussen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid buiten beeld bleven. Daarnaast vertoonde de financiering onevenwichtigheden, omdat maatregelen voor bereikbaarheid binnen bestaande kaders konden worden gefinancierd, terwijl voor veiligheid en leefbaarheid waarschijnlijk al voor 2010 extra middelen nodig zouden zijn.

In maart 2001 presenteerden de ANWB, de Fietsersbond en de Stichting Natuur en Milieu het plan *Maak vaart op de korte afstand*. Hierin pleitten ze, mede in het kader van verkeersveiligheid, voor stimulering van het openbaar vervoer, en van fietsen en lopen op korte afstanden. 3VO heeft in het voortraject ook meegewerkt aan deze publicatie.

Op 17 april 2001 verscheen een rapport van KPMG: *ICES en NVVP; Duurzaam Veilig nader onderbouwd*. Hierin werd het rapport van Schoon, Wesemann & Roszbach (2000) getoetst over de doorrekening van de taakstelling (later gebruikt als onderbouwing voor de ICES-claim voor verkeersveiligheid). Conclusie was dat het onderzoek op verantwoorde wijze was uitgevoerd, maar dat KPMG de kosten wat hoger inschatte. Verder werd gekeken naar het draagvlak bij lagere overheden voor de voorgestelde maatregelen: dat draagvlak was er wel, maar KPMG vreesde capaciteitsproblemen op lokaal niveau bij de uitvoering.

In mei 2001 bracht Holland Railconsult op verzoek van VenW nog op de valreep een krachtenveldanalyse uit, die de inspraakfase analyseerde. Voor verkeersveiligheid concludeerde Holland Railconsult dat de meeste belangrijke partijen wel hadden gereageerd, maar dat contact moest worden gezocht met de Raad voor Wetenschap en Technologiebeleid en met de Raad voor Transportveiligheid: van beide organisaties was niets vernomen. Gezien het tijdstip waarop het rapport uitkwam (namelijk bijna aan het einde van het proces), was dat waarschijnlijk niet gebeurd. De VNG, 3VO en de ANWB werden als belangrijke partijen op het gebied van verkeersveiligheid gezien.

In september 2000 was al afgesproken dat er geen apart convenant voor Duurzaam Veilig (DV) 2 zou komen, maar dat de teksten hiervan geïntegreerd zouden worden in het NVVP. In januari 2001 besloten de verschillende overheden dat er wel aanvullende afspraken zouden komen en dat het geld voor verkeersveiligheid op korte termijn zou worden toegevoegd aan de GDU. Dit laatste overigens na een flinke aarzeling van de VNG. In de Plangroep DV2 zouden door de overheden gezamenlijk de teksten over DV2 voor het NVVP geschreven worden. Al snel bleek dit gezamenlijk schrijven niet zo snel te lopen, en nam VenW het voortouw. Tijdens dit schrijfproces bleek dat de bestuurlijke regiegroep (de bestuurlijke poot van de plangroep) een slechte afstemming kende met het NVVB, waar

de integrale NVVP teksten werden besproken. VenW was hierover geïrriteerd en besloot op 23 mei 2001 te bespreken of de bestuurlijke regiegroep kon opgaan in het NVVB. De vergadering verliep iets explosiever dan verwacht: aan het eind werd de regiegroep stante pede opgeheven zonder dat er een vervangende structuur was afgesproken.

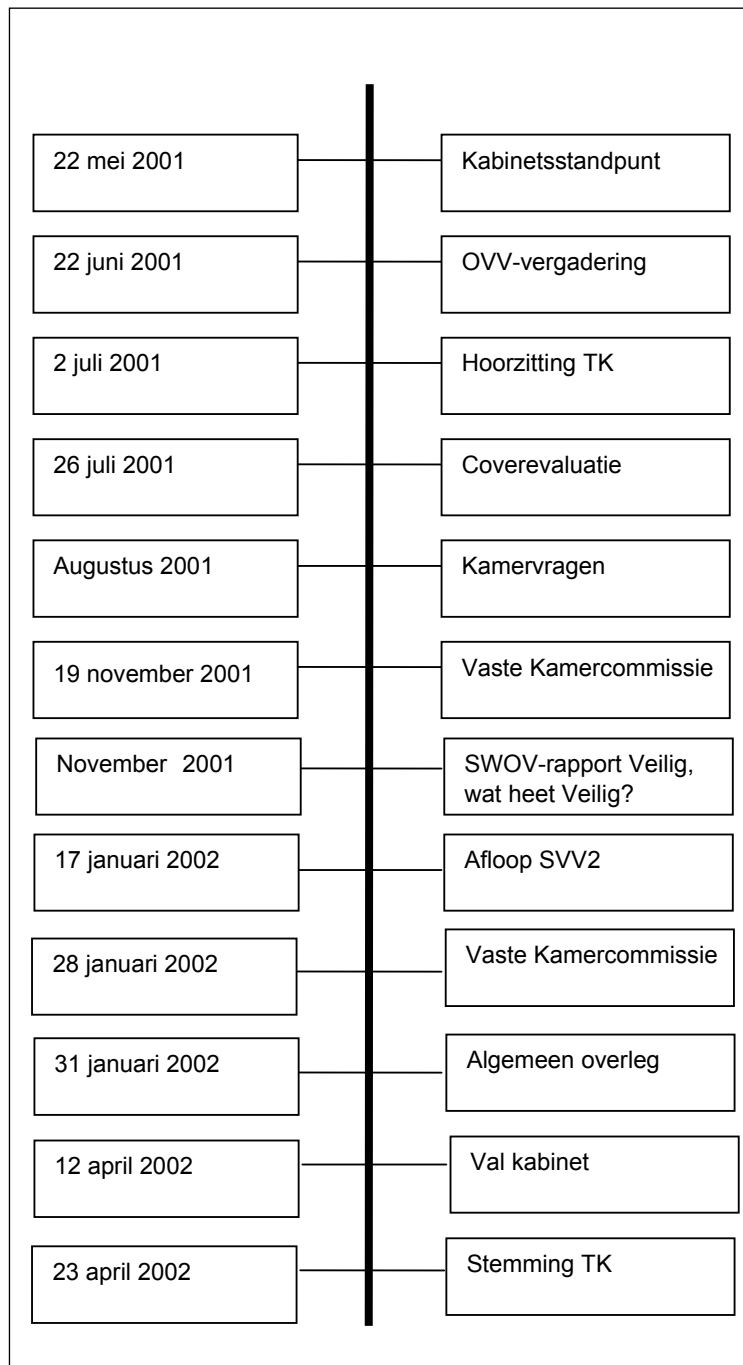
In de Plangroep DV2 is in het voorjaar van 2001 een Taskforce Doelen opgericht. Deze heeft als doel de landelijke verkeersveiligheidsaankomsten door te vertalen naar de regio's (de provincies en kaderwetgebieden). De SWOV ontwikkelde een methodiek (de Verkeersveiligheidsverkenner voor de Regio) waarmee de regio's konden doorrekenen welke maatregelenpakketten en welke budgetten nodig waren om een bepaalde taakstelling te halen. De uitwerking van dit traject vond in de tweede helft van 2001 plaats en in de eerste helft van 2002. Het plan werd in de laatste vergadering van de bestuurlijke regiegroep goedgekeurd.

Hierna volgde een bespreking in de Raad voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (RROM) op 9 mei 2001, waar geen wijzigingen voor verkeersveiligheid uitkwamen. Wel werd aangegeven dat het ontbreken van de financiële dekking voor verkeersveiligheid politiek kwetsbaar is. De minister van VenW beaamde dit. Ten slotte stelde de ministerraad het stuk vast op 18 mei 2001. Het enige discussiepunt wat betreft verkeersveiligheid was hier de bestuurlijke handhaving. Al tijdens het schrijven van het beleidsvoornemen was hierover overleg geweest tussen VenW, Justitie (onder andere het Openbaar Ministerie), BZK (politie) en de lagere overheden. Het ging daarbij met name om de inzet van bijzondere opsporingsambtenaren en de bestuurlijke boete voor snelheids- en roodlichtovertredingen. In eerste instantie leek dit in januari 2001 tot overeenstemming te leiden. Hoewel Justitie geen bezwaren zag, dachten het OM en de politie hier anders over, met name omdat snelheids- en roodlichtovertredingen bij een ongeval tot de aanklacht 'doodslag' kunnen leiden. Ondanks overleg op ministerieel niveau in mei 2001, sneuvelde de bestuurlijke handhaving in het kabinetsberaad uiteindelijk. De NVVP-tekst werd in allerijl aangepast.

Op 22 mei presenteerde de minister van VenW het kabinetsstandpunt op het congres *Kiezen voor vernieuwing* en werd het stuk naar de Tweede Kamer gestuurd (zie voor de verdere behandeling in de Tweede Kamer *Afbeelding 4.4*).

4.5. **Behandeling Tweede Kamer**

Een maand na het uitkomen van het kabinetsstandpunt vergaderde het OVV over het thema 'bestuurlijke handhaving'. Aanleiding was de veranderde tekst over bestuurlijke handhaving in het kabinetsstandpunt. Het OVV concludeerde dat bestuurlijke handhaving geen doel op zich was. Wel moesten er, om de regionale taakstellingen te kunnen halen, heldere waarborgen van het Rijk op het gebied van handhaving zijn of mogelijkheden tot regionale sturing.



Afbeelding 4.4. *Verloop van de behandeling in de Tweede Kamer.*

De Tweede Kamer organiseerde op 2 juli 2001 een hoorzitting om zich voor te bereiden op de behandeling van het NVVP. Daar stelde 3VO dat een meer ambitieuze doelstelling op haar merites moet worden beoordeeld en constateerde dat voor het huidige pakket de financiering nog niet voldoende was geregeld. Er werd meer aandacht gevraagd voor de mobiliteit van ouderen en kinderen, voor investeringen in voetgangers- en fietsvoorzieningen, voor een betere samenhang met ruimtelijke ordening en voor prioriteitstelling in handhaving met de betrokken bestuurslaag. 3VO vond de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties in het NVVP vaag. De SWOV vond het NVVP een goede aanzet maar het bood onvoldoende

zekerheden inzake uitvoering van beleid en bevatte niet het maximaal haalbare. De SWOV wees op diverse mogelijkheden om meer te bereiken.

Na de hoorzitting op 2 juli 2001 en ter voorbereiding op een debat met de minister van VenW stelde de Tweede Kamer schriftelijke vragen over het NVVP. Op 22 augustus 2001 verschenen de antwoorden van de minister. Van de ruim tweehonderd vragen had minder dan 10% betrekking op verkeersveiligheid. Vier vragen hadden betrekking op de doelstelling en een eventueel hogere ambitie. De minister antwoordde dat de taakstelling ambitieus was en dat de ideeën van de SWOV nu een brug te ver zouden zijn. Wel wachtte de minister de uitwerking van de ideeën van de SWOV af. Andere vragen betroffen onder meer (bestuurlijke) handhaving, de berekening van de kosten van verkeersonveiligheid, de doorberekening van de kosten van verkeersonveiligheid aan verkeersdeelnemers en de uitvoering van Duurzaam Veilig.

Op 26 juli 2001 verscheen de evaluatie Convenanten Verkeer en Vervoer (COVER). Een commissie onder leiding van Jan Terlouw evalueerde hierin een drietal bestuursconvenanten: het *Decentralisatieaccord verkeersveiligheid* (VenW, IPO & VNG (1994)), het VERDI- accoord (VERDI, 1996) en het *Startprogramma Duurzaam Veilig* (VNG et al., 1997). De voorlopige resultaten waren reeds meegenomen in de teksten van het kabinetsstandpunt. Een van de aanbevelingen betrof een pleidooi om meer aandacht te besteden aan de zachte kant van het verkeersveiligheidsbeleid (educatie/voorlichting) en de onderbouwing ervan wat betreft effecten en kosten. Verder waarschuwde COVER tegen een te sobere inrichting van 30- en 60-km/uur-gebieden en moesten de Regionale Organen Verkeersveiligheid (ROV's) zich verbreden. Bestuurders, maatschappelijke organisaties en het Rijk, maar ook burgers moesten meer betrokken worden bij het decentrale verkeersveiligheidsbeleid. Een sturing op resultaat was wenselijk en een betere integratie in het overige verkeers- en vervoersbeleid ook. Ook de kennisinfrastructuur kon beter.

Op 19 november 2001 voerde de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat overleg met de minister van VenW over het NVVP. De PvdA verbond veiligheid aan de leefbaarheid in stedelijk gebied. De budgetten voor bereikbaarheid in vergelijking tot veiligheid en leefbaarheid waren geen evenwichtig antwoord op sturing op drie gelijkwaardige pijlers. Een vraag betrof het gebrek aan bevoegdheden en verantwoordelijkheden van lagere overheden inzake verkeersveiligheid, zoals geconstateerd in de COVER-evaluatie. Ten slotte werd een voorstel ingediend voor een kindlint (een route waardoor kinderen zich beschermd door de stad kunnen verplaatsen). De VVD miste onderlinge afstemming en weging van de factoren bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Daarnaast wilde de VVD een veel betere onderbouwing van de claim van vijf miljard uit de ICES-gelden voor regionale en lokale besturen. Volgens de VVD zou een beter inzicht in de financiële onderbouwing te zien geven dat er meer geld nodig is. Over Duurzaam Veilig zei de VVD dat met deze aanpak de hele infrastructuur op de schop werd genomen. Hoe verder er mee werd gegaan, hoe duidelijker zou worden dat de kosten veel hoger en de positieve effecten veel kleiner zouden zijn dan verwacht. De vraag werd gesteld hoeveel invoering van Duurzaam Veilig maximaal zou mogen kosten. Het CDA was voor ambitieuze doelen en verwees naar de RVW en de SWOV. In het bijzonder pleitte het CDA voor educatie en een veiliger

infrastructuur. Verder herhaalde het CDA zijn pleidooi voor snelle invoering van een puntenrijbewijs en vroeg deze partij om meer standhoudingen, een relatie tussen recidive en strafmaat, en een verbod op rijden onder invloed van drugs.

D'66 noemde veiligheid het tweede grote onderwerp. Op de inhoud van het NVVP kwam geen commentaar, wel waren er vragen over de financiën: "Zijn de benodigde gelden nu zeker gesteld en hoe is de prioriteitstelling voor infrastructuur in relatie tot veiligheid en leefbaarheid tot stand gekomen?" De fractie wilde informatie over de stand van zaken van de bestuurlijke handhaving.

Vanwege tijdgebrek kondigde Groen Links aan op verkeersveiligheid terug te komen in het algemeen overleg.

De SP ging niet in op verkeersveiligheid.

De Christen Unie stelde de onevenwichtigheid aan de orde inzake financiering van bereikbaarheid versus verkeersveiligheid en leefbaarheid.

De SGP behandelde ook de financiële zekerheid inzake het verkeersveiligheidsbeleid en vroeg of de rijksoverheid na de decentralisatie nog wel een eigen verkeersveiligheidsbeleid zou gaan voeren en in enige mate sturend zou kunnen optreden.

De minister van VenW gaf een beschouwing over sturing en het wezenlijke verschil tussen Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) 2 en het NVVP. Dit verschil gaat over 'van bovenaf opleggen' versus 'de verantwoordelijkheid leggen bij de burgers' en tevens over ruimte geven aan maatschappelijke partijen die daarvoor dan rekenschap moeten afleggen. Wat betreft de financiering en de ICES-claim verwees de minister naar de afronding door het nieuwe kabinet. Voorts zei de minister dat voor veiligheid altijd 50% van het budget voor rekening van het Rijk kwam en 50% van de andere overheden. Over de ambities van het NVVP zei de minister dat een verbetering van de veiligheid met 40% nodig zou zijn als de groei van de mobiliteit werd meegerekend, wat gigantische inspanningen en investeringen zou vragen. De motie van de PvdA over kindlinten werd overgenomen.

Eind november 2001 besloot de SWOV een rapport uit te brengen over de visie die zij reeds het voorgaande jaar had uitgedragen (Wegman, 2001): de taakstelling kon ambitieuzer: het aantal slachtoffers kon met 700 dalen in plaats van tot 750. Deze stelling was uitgewerkt met een groot aantal concrete maatregelen variërend van de versnelde uitvoering van Duurzaam Veilig tot de instelling van een nachtelijk rijverbod voor beginnende bestuurders en de verhoging van de brommerleeftijd naar 18 jaar. Voordat het rapport officieel uitkwam, lichtte de SWOV het rapport toe in de Vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer. Naar aanleiding van dit overleg wijdde de Telegraaf een artikel aan het rapport. VenW was niet gelukkig met de toon van het artikel, maar vroeg de SWOV dan toch de kosten van de voorgestelde maatregelen te berekenen en een termijn aan te geven waarop de maatregelen zouden kunnen worden ingevoerd. De SWOV zei deze exercitie toe, maar een rapport daarover verscheen pas na de onderzoeksperiode van dit onderzoek (Wegman et al., 2005).

Omdat op 17 januari 2002 het SVV-2 afliep (het beleidskader voor verkeer en vervoer dat aan vervanging door het NVVP toe was) en het NVVP nog niet was vastgesteld, werd het SVV-2 verlengd met maximaal 2 jaar.

Op 28 januari 2002 werd het debat in de Tweede Kamer over het NVVP voortgezet. Er werd een aantal moties ingediend, die op 26 maart werden behandeld, maar die geen verkeersveiligheidsonderwerpen betroffen. De VVD noemde in het debat het NVVP niet beslisrijp, met name wat betreft de financiële paragraaf en de onuitgewerkte decentralisering van het beleid. De VVD diende echter geen moties in om veranderingen in het plan aan te brengen.

Op 31 januari 2002 vond een Algemeen Overleg Verkeersveiligheid plaats in de Tweede Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat. Dat overleg betrof in belangrijke mate concrete maatregelen om de verkeersveiligheid te verbeteren. Deels betroffen het maatregelen waarvan de effecten door de SWOV waren berekend en die het ambitieniveau voor het terugdringen van de verkeersonveiligheid hoger legden. Ook de bestuurlijke handhaving was onderwerp van het overleg.

De PvdA vroeg aan de minister van VenW of een hogere ambitie, zoals de SWOV heeft aangegeven, haalbaar is. De Christen Unie en Groen Links vroegen om invoering van maatregelen die in het rapport van de SWOV (Wegman, 2001) werden bepleit, zoals de verhoging van de leeftijd voor het berijden van de bromfiets tot 18 jaar.

PvdA en VVD bepleitten bestuurlijke handhaving; het CDA was hier tegen; D'66 en de Christen Unie stelden het onderwerp meer vragenderwijs aan de orde.

De minister van VenW noemde de maatregelen in het rapport van de SWOV (Wegman, 2001) "draconisch", maar vond wel dat er imposante cijfers in het rapport stonden; daarover heeft de minister meer onderbouwing. De minister van Justitie verklaarde zich tegenstander van bestuurlijke handhaving.

In februari 2002 kwamen de lagere overheden en VenW tot aanvullende afspraken over de invulling van de tweede fase van Duurzaam Veilig. Het betroffen grotendeels procedurele afspraken en weinig inhoudelijke plannen of maatregelen. Op het gebied van educatie, voorlichting, handhaving, de vaststelling van essentiële wegkenmerken, 30- en 60-km/uur-gebieden, veilige voertuigen en de kennisinfrastructuur zouden de overheden nader afspraken maken binnen een bepaalde termijn. De planning was om de afspraken, na consultatie van de achterban van de koepels, in de zomer van 2002 door het NVVB te laten goedkeuren.

Op 12 april 2002 viel het tweede kabinet Kok naar aanleiding van het onderzoek van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) naar de Srebrenica-affaire. De Tweede Kamer besloot dat de behandeling van een aantal wetsvoorstellen, waaronder het NVVP, kon doorgaan.

Op 23 april 2002 stemde de Tweede Kamer over het NVVP. Het wordt afgewezen doordat naast de oppositiepartijen Groen Links, Christen Unie en het CDA, ook de VVD tegenstemde. Groen Links en de Christen Unie vonden dat het plan teveel prioriteit aan de auto gaf. Het CDA en de VVD vonden het plan te weinig ambitieus en financieel niet goed onderbouwd. Het betrof hier niet het voorgenomen verkeersveiligheidsbeleid, maar het mobiliteitsbeleid. De VVD had dit als regeringspartij van tevoren niet aangekondigd aan de minister van VenW, maar gaf ter plekke een stemverklaring af. Het CDA besloot daarop ook tegen het plan te stemmen.

4.6. Stand van zaken

Ten tijde van de afronding van het onderhavige rapport (december 2006) is de besluitvorming over het NVVP al verschillende stappen verder. Na het afstemmen van het kabinetsstandpunt in april 2002, moest opnieuw de PKB-procedure worden gevolgd. Dat betekende een nieuw beleidsvoornemen, een nieuwe inspraakronde en een nieuw kabinetsstandpunt. Het beleidsvoornemen liep een flinke vertraging op door het aantreden van twee nieuwe kabinetten in korte tijd (juli 2002 en mei 2003) en verscheen in oktober 2004. De naam was intussen gewijzigd in *Nota Mobiliteit*. Vanwege de vertraging waren op verzoek van de Tweede Kamer de hoofdlijnen van de *Nota* al aan de Tweede Kamer gestuurd. De inspraakperiode liep van half oktober tot eind december 2004. In september 2005 stelde het kabinet het kabinetsstandpunt vast en stuurde het naar de Tweede Kamer. Op 14 februari 2006 werd de *Nota* goedgekeurd door de Tweede Kamer. Inhoudelijk is de *Nota Mobiliteit* meer gericht op de economische componenten van verkeer en vervoer dan zijn voorganger. De *Nota Mobiliteit* wordt nu beschouwd als een uitwerking van de *Nota Ruimte*.

5. Analyse van de besluitvorming

Hoofdstuk 5 analyseert de besluitvorming over het NVVP. Daarbij wordt gekeken naar de aanwezigheid van de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele. In *Hoofdstuk 2* zijn drie onafhankelijke variabelen benoemd: de representatie van verkeersveiligheidsbelangen, de organisatie van de besluitvorming en het gebruik van informatie (*Afbeelding 2.1*). De eerste variabele (representatie van verkeersveiligheidsbelangen) is onderverdeeld in drie subvariabelen: de positie van de partijen in de besluitvorming, de interactie tussen de partijen en de strategieën van de partijen. Naast de onafhankelijke variabelen zijn er externe factoren: factoren die niet meegenomen zijn in het onderzoek, maar die wel invloed zouden kunnen hebben op de uitkomst.

Elke onafhankelijke variabele is geoperationaliseerd in een aantal condities: concrete omstandigheden waarvan wordt verwacht dat ze een slagvaardig beleid zullen opleveren. De condities zijn genoemd in *Hoofdstuk 2* en in Bax (2003). Per conditie wordt de aanwezigheid aangegeven. Ten slotte wordt beoordeeld of het vastgestelde beleid slagvaardig is door te kijken naar de efficiëntie, de effectiviteit en het ambitieniveau.

5.1. Representatie van verkeersveiligheidsbelangen

De variabele 'representatie van verkeersveiligheidsbelangen' is uitgesplitst in drie subvariabelen: de positie van de partijen in de besluitvorming, de interacties tussen de partijen en de strategieën van de partijen. De onderstaande paragrafen behandelen elk een subvariabele en de bijbehorende condities. De schaal waarop de condities worden gescoord bestaat uit 'Ja' (aanwezig), 'Gedeeltelijk' (gedeeltelijk aanwezig) en 'Nee' (niet aanwezig).

5.1.1. Positie van partijen in de besluitvorming

Voor de subvariabele 'positie van actoren in de besluitvorming' zijn vier condities geformuleerd, waarvan verwacht wordt dat zij de slagvaardigheid van het beleid vergroten.

	Conditie	Aanwezig
1	Belangenorganisaties beschikken naar hun mening over voldoende hulpbronnen (informatie, personeel, organisatie en geld).	Ja
2	De organisatie van VenW is goed op orde.	Ja
3	Alle actoren ontvangen evenveel informatie van de coördinerend actor over het besluitvormingsproces.	Nee
4	Verkeersveiligheid is in de perceptie van de actoren een dringende noodzaak.	Gedeeltelijk

Tabel 5.1. *Conditie van de subvariabele 'positie van partijen in de besluitvorming'.*

Belangenorganisaties beschikken naar hun mening over voldoende hulpbronnen (informatie, personeel, organisatie en geld).

Voor het onderzoek zijn 3VO en de ANWB als belangengroeperingen geïnterviewd. 3VO gaf indirect aan over voldoende hulpmiddelen te beschikken. Zij zit bij alle haars inziens belangrijke overleggen aan tafel, en heeft voldoende kennis en informatie om te kunnen participeren. Hoewel 3VO aangeeft niet veel geld voor extern onderzoek te hebben, denkt ze dat extra geld niet zal helpen om invloedrijker te zijn. Haar inbreng in het NVVP is een bewuste keuze, waarbij de doorslag geeft hoeveel zij denkt daadwerkelijk te kunnen veranderen aan het NVVP.

Ook de ANWB zegt bij alle belangrijke processen te worden betrokken en geeft, net als 3VO, aan dat het wijzigen van de koers van het grote ambtenarenapparaat veel moeite kost. De ANWB mist vooral informatie op specifieke terreinen zoals het effect van handhaving en gedragsbeïnvloeding.

De conclusie is dat de twee belangenverenigingen geen signalen afgeven ontevreden te zijn over hun hulpbronnen en op verschillende terreinen expliciet aangeven tevreden te zijn. De twee belangenorganisaties beschikken dus naar hun mening over voldoende hulpmiddelen.

De organisatie van VenW is goed op orde.

Ter beoordeling van de tweede conditie (Tabel 5.1) wordt gekeken naar de organisatie van VenW. Criteria hierbij zijn ingrijpende reorganisaties, langdurige conflicten, bestuurscrises en extreem hoog personeelsverloop. Voorafgaand aan het beleidsvoornemen zijn er wel reorganisaties en personeelwisselingen geweest, maar die vallen buiten de hier onderzochte periode (oktober 2000-april 2002). Tijdens de onderzochte periode zijn voor de aanwezigheid van een van deze zaken echter geen aanwijzingen te vinden. De organisatie van VenW is dus goed op orde.

Alle actoren ontvangen evenveel informatie van de coördinerend actor over het besluitvormingsproces.

De diverse actoren waarderen de informatievoorziening door VenW over het besluitvormingsproces verschillend. De VNG vindt de structuur van het proces helder en de hoeveelheid informatie voldoende. De Unie van Waterschappen mist ingangen in het proces (en daardoor informatie) doordat zij geen deel uitmaakt van het Projectteam NVVP. Het IPO spreekt van een kleine achterstand in informatie. Dat komt doordat de participerende IPO-leden (en andere partijen dan VenW) wat meer op afstand van het proces staan, omdat zij niet voortdurend aan het NVVP werken, maar dit naast hun dagelijkse werkzaamheden doen. 3VO en de ANWB noemen de besluitvorming "mistig, fragmentarisch, onoverzichtelijk en onsamenhangend". Er wordt op incidentele momenten een beroep op hen gedaan en het overzicht over het proces ontbreekt. Er is duidelijk een tweedeling tussen de partijen die deelnemen aan het NVVP-team en degenen die daar niet in vertegenwoordigd zijn. De eerste groep is goed geïnformeerd, hoewel iets minder goed dan VenW zelf; de tweede groep vindt het besluitvormingsproces ondoorzichtig. De informatievoorziening is dus niet voor alle actoren even goed geweest.

Verkeersveiligheid is in de perceptie van de actoren een dringende noodzaak.

Verkeersveiligheid is in ieder geval een vanzelfsprekend onderwerp bij zowel de inspraakprocedures als bij het schrijven van het kabinetsstandpunt.

In de Tweede Kamer komt het onderwerp minder vanzelfsprekend aan bod, hoewel er ook hier aandacht is voor verkeersveiligheid. Een dringende noodzaak is echter iets anders dan een vanzelfsprekendheid. In de inspraakfase wordt verkeersveiligheid door enkelen genoemd als noodzaak: met name VNG, UVW en 3VO wijzen daarop. In de schrijffase is verkeersveiligheid meteen tot een van de speerpunten benoemd waarover nieuwe teksten moeten worden geschreven. Verkeersveiligheid wordt, naast milieu en bereikbaarheid, als een centraal onderwerp van het NVVP gezien. VenW maakt echter geen geld vrij voor de onderbouwing van het voorgenomen beleid. In de Tweede Kamer zijn schriftelijke vragen over verkeersveiligheid gesteld. Ook hebben de meeste fracties in hun bespreking aandacht besteed aan verkeersveiligheid. Er is echter slechts één motie op dit onderwerp ingediend (over het zogenoemde kindlint). Er zijn geen moties ingediend over de financiering of de organisatie van de verkeersveiligheid, of over de hoogte van de taakstellingen. Geconcludeerd kan worden dat verkeersveiligheid een dringende noodzaak is voor lagere overheden en actoren als 3VO, VNG en UVW, en in mindere mate voor ambtenaren op het ministerie. Op politiek niveau (Tweede Kamer, minister) is verkeersveiligheid weliswaar een vanzelfsprekend punt, maar geen dringende noodzaak. De conclusie luidt dat de actoren verkeersveiligheid slechts gedeeltelijk als een dringende noodzaak zien.

5.1.2. *Interactie tussen de partijen*

Voor de subvariabele 'interactie tussen de partijen' zijn eveneens vier condities geformuleerd, waarvan verwacht wordt dat zij de slagvaardigheid van het beleid vergroten (*Tabel 5.2*).

	Conditie	Aanwezig
5	Zo veel mogelijk partijen (Rijk en lagere overheden, maar ook belangengroeperingen, OVV, waterschappen, kennisinstituten, burgers, bedrijfsleven, politie, enzovoort) zijn gedurende het hele proces actief aanwezig en oefenen invloed uit.	Gedeeltelijk
6	De minister van VenW wordt in een vroeg stadium actief betrokken bij de besluitvorming.	Nee
7	Indien er een aparte werkgroep/besluitvormingstraject bestaat voor verkeersveiligheid, wordt er contact onderhouden met vertegenwoordigers van andere beleidsonderwerpen.	Nee
8	Het OVV wordt vroeg en regelmatig geraadpleegd over concrete teksten.	Ja

Tabel 5.2. *Conditie van de subvariabele 'interactie tussen de partijen'.*

Zo veel mogelijk partijen (Rijk en lagere overheden, maar ook belangengroeperingen, OVV, waterschappen, kennisinstituten, burgers, bedrijfsleven, politie, enzovoort) zijn gedurende het hele proces actief aanwezig en oefenen invloed uit.

Tijdens de inspraakfase zijn op zeer brede schaal partijen in de gelegenheid geweest om een reactie te geven op het NVVP. Bijna alle relevante partijen op het gebied van verkeersveiligheid hebben dat ook gedaan. Opvallende afwezigen in de inspraakfase zijn afzonderlijke gemeenten, het IPO, TLN/EVO en de Raad voor Transportveiligheid. Het IPO is overigens wel aanwezig geweest in diverse overlegorganen in deze periode.

In de schrijffase zijn de relevante partijen veel minder betrokken. Het schrijven gebeurt door VenW. Via de Plangroep DV2 hebben de lagere overheden enige invloed op de geschreven teksten. Verder hebben de partijen slechts invloed via de reguliere overleggen (NVVB, Poldermodel, OVV). Aparte vermelding verdient de intensieve (gedwongen) afstemming met politie, justitie en OM over bestuurlijke handhaving.

De invloed van de verschillende partijen tijdens de bespreking van het NVVP in de Tweede Kamer vindt voornamelijk plaats tijdens de hoorzitting in juli 2001 en via bilaterale contacten met volksvertegenwoordigers. Voor verkeersveiligheid gaat het dan met name om 3VO en de VNG. Tijdens een bepaald gedeelte van het proces zijn de relevante partijen dus actief, tijdens andere gedeeltes niet of veel minder, waarmee slechts gedeeltelijk aan conditie 5 is voldaan.

De minister van VenW wordt in een vroeg stadium actief betrokken bij de besluitvorming.

De minister van VenW heeft op verschillende tijdstippen een beslissende invloed op de verkeersveiligheidsteksten in het NVVP. De vraag is of dit ook in een vroeg stadium gebeurt. Belangrijke beslissingen zijn: het opnemen van het convenant Duurzaam Veilig 2 in het NVVP (vlak vóór het beleidsvoornemen), het schrappen van de regionale doelstellingen en het onderhandelen over bestuurlijke handhaving. De algemene indruk hierbij is dat de minister laat in het proces ingrijpend ingrijpt. De onderhandelingen voor het convenant waren al volop aan de gang, toen de minister besloot deze teksten op te nemen in het NVVP. Dat zorgde voor onrust en vertraging. Het schrappen van de regionale doelstellingen gebeurde pas op 19 april 2001 in de laatste vergadering van het NVVB over het NVVP. Wat betreft bestuurlijke handhaving was de minister al langer op de achtergrond betrokken bij dit overleg, maar er is pas op het laatste moment (in mei 2001, toen er geen overeenstemming kon worden bereikt op ambtelijk niveau) bestuurlijk overleg geweest. Bovenstaande beschrijving geeft een beeld van een minister die wel actief, maar niet in een vroeg stadium betrokken is bij de verkeersveiligheidsteksten. Daarmee is niet voldaan aan conditie 6.

Indien er een aparte werkgroep/besluitvormingstraject bestaat voor verkeersveiligheid, wordt er contact onderhouden met vertegenwoordigers van andere beleidsonderwerpen].

Specifieke verkeersveiligheidsdeskundigen van VenW schrijven de teksten over verkeersveiligheid. Afstemming met vertegenwoordigers van andere beleidsonderwerpen vindt op de volgende manieren plaats. Allereerst is er veel afstemming op het gebied van verkeersveiligheid voor het personen- en het goederenvervoer. DGP en DGG schrijven samen de teksten. Daarnaast blijkt uit interviews dat er afstemming is met vertegenwoordigers van andere veiligheidsonderwerpen die in hetzelfde hoofdstuk over veiligheid genoemd worden (rail, water, lucht en externe veiligheid). Veel minder afstemming is er op het gebied van bereikbaarheid en milieu. Ook op bestuurlijk niveau is er een scheiding tussen verkeersveiligheid en de overige onderwerpen, doordat veel verkeersveiligheidsteksten worden 'voorgekookt' in de Bestuurlijke Regiegroep (van de Plangroep Duurzaam Veilig) voordat ze in het NVVB komen. Afstemming met andere onderwerpen komt dus maar zeer beperkt voor. Hieruit wordt geconcludeerd dat deze conditie niet aanwezig is in het besluitvormingsproces.

Het OVV wordt vroeg en regelmatig geraadpleegd over concrete teksten. Het OVV ten slotte spreekt op verschillende momenten over het NVVP. Op 14 december 2000 (tijdens de inspraakfase) wordt vergaderd, maar dit leidt niet tot een advies aan de minister van VenW. Vervolgens vindt er een vergadering plaats op 8 maart 2001 (tijdens de schrijffase). Dit leidt tot verder vergaderen in april, en in die vergadering wordt een reactie richting minister gegeven. Ten slotte spreekt het OVV als het kabinetsstandpunt al gereed is (op 22 juni 2001) over bestuurlijke handhaving, na een eerste advies te hebben gegeven op 22 december 2000. Een ambtenaar van VenW geeft ten slotte aan dat de gedragsparagraaf naar aanleiding van de vergadering in maart/april met het OVV verder geconcretiseerd is. Een andere ambtenaar geeft echter tijdens de vergadering van het OVV in maart aan dat het niet de bedoeling is dat de teksten nog sterke wijzigingen ondergaan, omdat zij bestuurlijk al zijn afgekaart. Het overkoepelend adviesorgaan, de overlegorganen Verkeer en Waterstaat (OVW), vergadert op 25 januari 2001, net ná de officiële inspraakfase; verkeersveiligheid komt daarbij aan de orde. Het OVW doet een officiële reactie uitgaan naar VenW, waarin grotendeels wordt ingestemd met de gevolgde verkeersveiligheidsbeleidslijn. Geconcludeerd kan worden dat het OVV regelmatig is geraadpleegd en in principe ook tijdig: de eerste vergadering over het NVVP vindt al in december 2000 plaats. Het feit dat een inhoudelijke en officiële reactie naar VenW uitblijft tot het voorjaar (wanneer het te laat blijkt), doet daar niets aan af. De conditie is daarmee dus aanwezig.

5.1.3. *Strategieën van partijen*

Voor de subvariabele 'strategieën van partijen' zijn eveneens vier condities geformuleerd, waarvan verwacht wordt dat zij de slagvaardigheid van het beleid vergroten (*Tabel 5.3*).

	Conditie	Aanwezig
9	Reeds in een vroeg stadium wordt onderhandeld met mogelijke tegenstanders van potentiële verkeersveiligheidsmaatregelen.	Gedeeltelijk
10	Gemeenten, waterschappen en het OVV zetten conflictueuze strategieën (zoals weglopen en informatie lekken) in om een verkeersveiligheidspunt binnen te halen.	Nee
11	Belangenorganisaties op het gebied van verkeersveiligheid werken samen met belangenorganisaties op het gebied van milieu en leefbaarheid.	Gedeeltelijk
12	Het OVV neemt zelf actief deel aan het besluitvormingsproces.	Ja

Tabel 5.3. Conditie van de subvariabele 'strategieën van partijen'.

Reeds in een vroeg stadium wordt onderhandeld met mogelijke tegenstanders van potentiële verkeersveiligheidsmaatregelen.

Over twee concrete punten is overleg met mogelijke tegenstanders van potentiële maatregelen. Op het gebied van bestuurlijke handhaving is er overleg tussen het Ministerie van VenW, Justitie (OM) en BZK (politie). In eerste instantie lijkt dit in januari 2001 tot overeenstemming te leiden. Met name het Ministerie van Justitie ziet geen bezwaren tegen de inzet van bijzondere opsporingsambtenaren en de bestuurlijke boete. Het OM en de politie denken hier anders over, met name omdat snelheids- en roodlicht-overtredingen bij een ongeval tot de aanklacht doodslag kunnen leiden. In

het kabinetsberaad waarin het kabinetsstandpunt is vastgesteld, is de bestuurlijke handhaving uiteindelijk gesneuveld. Verder is er tijdens de inspraakperiode overleg met motorrijders. Zij hebben een gecoördineerde inspraakreactie gegeven waarin ze wijzen op mogelijke gevaren voor motorrijders in verkeersveiligheidsmaatregelen. Deze opmerkingen zijn verwerkt in de tekst. Ten slotte geeft het bedrijfsleven in de inspraakfase aan graag betrokken te willen worden bij het verkeersveiligheidsbeleid. In de schrijffase is hiervan echter niets te merken. Aan conditie 9 is dus slechts gedeeltelijk voldaan.

Gemeenten, waterschappen en het OVV zetten conflictueuze strategieën (zoals weglopen en informatie lekken) in om een verkeersveiligheidspunt binnen te halen.

In het besluitvormingsproces zijn op twee momenten conflictstrategieën ingezet. Dat gebeurt echter niet of nauwelijks ten behoeve van het onderwerp verkeersveiligheid. In oktober 2000 stapt de VNG uit het besluitvormingsproces door een conflict met VenW over de decentralisatie van de GDU-gelden. In januari 2001 wordt de relatie weer hersteld; de VNG krijgt daarbij een aantal toezeggingen van VenW. De VVD gebruikt een conflict bij het stemmen over het NVVP: nadat zij al eerder heeft aangegeven niet tevreden te zijn over onder andere de financiële onderbouwing van het plan, stemt de VVD (als regeringspartij!) tegen het NVVP. Verkeersveiligheidsoverwegingen spelen bij deze twee conflicten slechts op de achtergrond een rol, waarmee de conditie niet is vervuld.

Belangenorganisaties op het gebied van verkeersveiligheid werken samen met belangenorganisaties op het gebied van milieu en leefbaarheid.

Er is slechts één voorbeeld te noemen in deze periode waarbij milieu- en verkeersveiligheidsorganisaties samenwerken: het rapport *Maak vaart op de korte ritten* is een initiatief van de Stichting Natuur en Milieu, de Fietsersbond, de ANWB en 3VO. Door een misverstand is het logo van 3VO niet op de kaft van het rapport gekomen.

Door de belangenorganisaties op het gebied van milieu en verkeersveiligheid wordt dus slechts gedeeltelijk samengewerkt.

Het OVV neemt zelf actief deel aan het besluitvormingsproces.

De werkwijze van het OVV is hiervoor al besproken bij conditie 8. Het OVV heeft regelmatig vergaderd en adviezen uitgebracht aan VenW. Hoewel het OVV gematigde standpunten inneemt waarin alle partijen zich kunnen vinden en de adviezen slechts in een enkel geval (gedragsparagraaf van het NVVP) tot een wijziging leiden, is het OVV actief in het besluitvormingsproces.

5.2. Organisatie van de besluitvorming

Voor de variabele 'organisatie van de besluitvorming' zijn zeven condities geformuleerd, waarvan verwacht wordt dat zij de slagvaardigheid van het beleid vergroten (*Tabel 5.4*).

	Conditie	Aanwezig
13	Belangenorganisaties, kennisinstituten, bedrijfsleven, politie, enzovoort worden geactiveerd.	Gedeeltelijk
14	De besluitvorming wordt niet door een van de partijen georganiseerd, maar door een onafhankelijke derde.	Nee
15	Actoren met kennis van het veld bepalen de inhoud van het beleid.	Ja
16	Er wordt contact onderhouden met vertegenwoordigers van niet-verkeersveiligheidsonderwerpen in het NVVP.	Nee
17	Milieuclubs, de Fietzersbond, enzovoort worden nadrukkelijk betrokken bij de vorming van verkeersveiligheidsbeleid.	Nee
18	Door 'package deals', 'akkoorden op hoofdlijnen' of 'agreements to disagree' worden percepties op één lijn gebracht.	Nee
19	De minister van VenW wordt vroeg betrokken in het proces.	Nee

Tabel 5.4. *Conditie van de variabele 'organisatie van de besluitvorming'.*

Belangenorganisaties, kennisinstituten, bedrijfsleven, politie, enzovoort worden geactiveerd.

Tijdens de inspraakfase zijn partijen op een standaardmanier geïnformeerd: door de bekendmaking van het beleidsvoornemen via de geëigende kanalen (bijvoorbeeld stukken liggen ter inzage in gemeentehuizen en bibliotheken) en door enkele bijeenkomsten. In de schrijffase zijn alle partijen wel betrokken bij de besluitvorming, maar in een vrij laat stadium en telkens onder tijdsdruk: door de belofte aan de Tweede Kamer om het kabinetsstandpunt eind mei aan te leveren, is er voor de lagere overheden en andere partijen meestal geen tijd hun achterban te raadplegen. Ten slotte is er in een heel laat stadium (mei 2001) een krachtenveldanalyse uitgevoerd, waarbij bekend werd welke partijen nog actief moesten worden benaderd voor deelname aan het besluitvormingsproces. De belangenorganisaties et cetera zijn dus gedeeltelijk geactiveerd.

De besluitvorming wordt niet door een van de partijen georganiseerd, maar door een onafhankelijke derde.

De besluitvorming is georganiseerd door VenW. Het betreft een van de partijen in de besluitvorming en geen onafhankelijke derde.

Actoren met kennis van het veld bepalen de inhoud van het beleid.

De NVVP-teksten over verkeersveiligheid zijn geschreven door drie ambtenaren van VenW: twee van DGP en een van DGG. Het NVVP-team heeft de verkeersveiligheidsteksten slechts goedgekeurd. De teksten zijn dus geschreven door actoren met kennis van het verkeersveiligheidsveld.

Er wordt contact onderhouden met vertegenwoordigers van niet-verkeersveiligheidsonderwerpen in het NVVP.

Over het contact met vertegenwoordigers van andere onderwerpen dan verkeersveiligheid is hierboven al gesproken. Afstemming is er slechts beperkt binnen het verkeersveiligheidshoofdstuk van het NVVP. Daarbuiten heeft geen directe afstemming plaatsgevonden met vertegenwoordigers van niet-verkeersveiligheidsonderwerpen in het NVVP.

Milieclubs, de Fietsersbond, enzovoort worden nadrukkelijk betrokken bij de vorming van verkeersveiligheidsbeleid.

Zoals al aangegeven is de Stichting Natuur en Milieu alleen betrokken geweest bij het onderwerp verkeersveiligheid door de publicatie *Maak vaart op de korte ritten*. Dit was een initiatief van de gezamenlijke belangengroeperingen, niet van VenW. Milieclubs, de Fietsersbond, enzovoort zijn dus niet nadrukkelijk betrokken geweest bij de vorming van het verkeersveiligheidsbeleid.

Door 'package deals', 'akkoorden op hoofdlijnen' of 'agreements to disagree' worden percepties op één lijn gebracht.

Op twee onderwerpen is getracht een akkoord te sluiten met diverse partijen en op beide onderwerpen is dat uiteindelijk niet gedaan. Het eerste onderwerp betreft de bestuurlijke handhaving. Lang is geprobeerd met Justitie en BZK enerzijds en de lagere overheden anderzijds tot een aanvaardbaar compromis te komen, maar uiteindelijk is dit niet gelukt. Daarnaast zou een convenant Duurzaam Veilig tweede fase worden gesloten met de lagere overheden. Deze tekst is uiteindelijk opgenomen in het NVVP. In tegenstelling tot een convenant, hoeven de lagere overheden de tekst officieel niet goed te keuren. De decentrale overheden hebben wel inspraak en in praktijk hebben zij ingestemd met de verkeersveiligheids-teksten. Er is dus geen sprake van het (succesvol) werken met 'package deals'.

De minister van VenW wordt vroeg betrokken in het proces.

Ook het laatste punt is al eerder besproken bij conditie 6. Hoewel de verkeersveiligheidsteksten in een vroeg stadium aan de minister van VenW zijn voorgelegd, zijn fundamentele punten pas laat in de besluitvorming gewijzigd door de minister. Zij is dus niet vroegtijdig betrokken in het proces.

5.3. Informatiegebruik

Voor de variabele 'informatiegebruik' zijn acht condities geformuleerd, waarvan wordt verwacht dat zij de slagvaardigheid van het beleid vergroten (*Tabel 5.5*).

	Conditie	Aanwezig
20	Er wordt (ook) informatie gebruikt die niet direct in de bestaande beleidslijn past.	Ja
21	Er wordt (ook) informatie gebruikt over andere onderwerpen dan over duurzaam veilige infrastructuur en kerncijfers.	Gedeeltelijk
22	Er wordt (ook) informatie gebruikt van andere organisaties dan van de overheden.	Gedeeltelijk
23	Er wordt (ook) informatie gebruikt die meer dan een jaar oud is.	Nee
24	In het besluitvormingsproces wordt opdracht tot onderzoek gegeven.	Ja
25	Als er opdracht tot onderzoek wordt gegeven, gebeurt dat in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces.	Ja
26	In een vroeg stadium van het besluitvormingsproces wordt tijd ingeruimd om informatie te vergaren.	Nee
27	Kennisinstituten worden uitgenodigd voor inhoudelijk overleg.	Ja

Tabel 5.5. *Condities van de variabele 'informatiegebruik'.*

Er wordt (ook) informatie gebruikt die niet direct in de bestaande beleidslijn past.

Voorbeelden van gebruikte kennis die niet in de bestaande beleidslijn passen, zijn het gebruik van het rapport *Veiligheid, een zorg voor bestuurders* van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW, 2000) en de inspraakreactie van de motorrijders. De RVW stelt dat het ambitieniveau van de verkeersveiligheidsdoelen in het NVVP te laag is, vooral op de langere termijn. VenW stelt daarop een verkeersveiligheidsdoel vast voor de periode 2010-2020. Ook de inspraakreactie van de motorrijders leidt tot een tekstwijziging. Hiermee is informatie gebruikt die niet direct in de bestaande beleidslijn past.

Er wordt (ook) informatie gebruikt over andere onderwerpen dan over duurzaam veilige infrastructuur en kerncijfers.

Behalve informatie over infrastructuur en kerncijfers, heeft de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) informatie aangeleverd om de gedragscomponent wat verder uit te bouwen. Tijdens de rondetafelbijeenkomst in november 2000 is uitgebreid gesproken over de bestuurlijke kant van verkeersveiligheid en over het creëren van de behoefte aan veiligheid vanuit de samenleving. Deze twee punten komen ook naar voren in de adviezen van de RVW (*NVVP, Ja, mits*), de SWOV (Wegman, 2001) en in de COVER-evaluatie. Er is dus gedeeltelijk andere informatie dan informatie over Duurzaam Veilig en kerncijfers gebruikt.

Er wordt (ook) informatie gebruikt van andere organisaties dan van de overheden.

Naast informatie van AVV is gebruik gemaakt van rapporten van SWOV, CBP, SER en RVW. Daarnaast zijn er enkele rapporten van onderzoeksbureaus (KPMG, AGV en Goudappel Coffeng) en de COVER-evaluatie gebruikt. Er is dus gedeeltelijk gebruik gemaakt van informatie van andere organisaties dan van overheden.

Er wordt (ook) informatie gebruikt die meer dan een jaar oud is.

Opvallend is dat er alleen over recente informatie wordt gesproken. Tijdens de literatuurstudie zijn geen gebruikte rapporten gevonden die meer dan een jaar oud zijn.

In het besluitvormingsproces wordt opdracht tot onderzoek gegeven.

Er is diverse keren om informatie gevraagd tijdens het proces. In *Tabel 5.6* volgt een overzicht van rapporten waartoe VenW opdracht heeft gegeven en die in de onderzoeksperiode (oktober 2000-april 2002) zijn uitgekomen.

Rapport	Auteur	Opdracht	Verschenen
Mobiliteit en welvaart	CPB	December 1999	December 2000
NVVP 2001-2020	SER	Oktober 2000	Februari 2001
ICES en NVVP	KPMG/AGV	Oktober 2000	April 2001

Tabel 5.6. Rapporten waartoe VenW opdracht gaf.

Aan deze conditie is in het besluitvormingsproces voldaan.

Als er opdracht tot onderzoek wordt gegeven, gebeurt dat in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces.

De opdracht tot het rapport van het CPB is al in een vroeg stadium gegeven. De opdrachten voor de twee andere rapporten zijn vlak na het verschijnen van het beleidsvoornemen verstrekt. Ook dat kan als vroeg worden beschouwd. Geconcludeerd kan worden dat deze conditie aanwezig is.

In een vroeg stadium van het besluitvormingsproces wordt tijd ingeruimd om informatie te vergaren.

In de twee ambtelijke fasen van het onderzoek is weinig bestaande kennis vergaard. Het verzamelen van informatie is een onderdeel van de besluitvorming tot het beleidsvoornemen. Daarna is er vooral gereageerd op reacties uit de inspraak en is er opdracht gegeven tot het verzamelen van specifieke informatie die nog gemist werd. Aan de conditie is hiermee niet voldaan.

Kennisinstituten worden uitgenodigd voor inhoudelijk overleg.

De SWOV heeft als kennisinstituut geparticipeerd in de OVV-overleggen en in de rondetafelbijeenkomsten van VenW en van de Tweede Kamer. Tijdens de rondetafelbijeenkomst in november 2000 hebben ook AVV, TNO, de RUG en het CPB deelgenomen aan de discussie. Kennisinstituten zijn dus uitgenodigd voor inhoudelijk overleg.

5.4. **Slagvaardigheid van het beleid**

Onder een slagvaardig beleid wordt een beleid verstaan dat effectief, efficiënt en ambitieus is. Om te bepalen of het beleid in het NVVP effectief en efficiënt is, is het nodig de doelstellingen van het beleid te kennen, evenals de maatregelen die genomen worden, de reductie in slachtofferaantallen die deze maatregelen opleveren en de kosten van de maatregelen. Het ambitieniveau van het NVVP is bekeken aan de hand van drie criteria zoals uiteengezet in *Hoofdstuk 2*: de hoogte van de taakstelling, het budget voor verkeersveiligheid en de gestelde uitvoeringstermijn.

Een korte blik op de inhoud van het verkeersveiligheidsbeleid in het kabinetsstandpunt geeft het volgende beeld. Het NVVP is opgebouwd uit drie delen: deel A geeft de hoofdlijnen van het beleid weer, deel B bevat de PKB en de essentiële onderdelen van het beleid en deel C beschrijft de rijksagenda van het NVVP. In het eerste deel staat dus het algemene beleid voor verkeersveiligheid; deel C omvat de meest concrete maatregelen die het Rijk zal nemen en in deel B (dat als enige door de Tweede en Eerste Kamer moet worden goedgekeurd) staan de uitgangspunten die bindend zijn voor de lagere overheden. Het hele NVVP staat in het teken van het motto "decentraal wat kan, centraal wat moet". Ook voor verkeersveiligheid legt het NVVP de nadruk op beleid door de decentrale overheden. Niet alleen is de beleidsinhoud in het NVVP algemeen gehouden, er is ook een voornemen tot het decentraliseren en ontschotten van de budgetten van verkeersveiligheid. De gelden voor Duurzaam Veilig worden vanaf een nader te bepalen tijdstip toegevoegd aan de GDU-gelden voor de provincies en kaderwetgebieden. De gelden worden daarbij niet geoormerkt. De volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Duurzaam Veilig op de provinciale en gemeentelijke wegen wordt hiermee bij de decentrale overheden gelegd. Ook legt het NVVP de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijfsleven. Maatregelen zijn dan ook

meer gericht op gedragsbeïnvloeding en handhaving, en minder op infrastructuur en technologie. Duurzaam Veilig blijft uitgangspunt van het beleid. De landelijke taakstelling wordt niet top-down doorvertaald naar de regio's, maar de regio's moeten zelf met regionale doelstellingen komen, die optellen tot de landelijke doelstelling.

Ook zijn er een reeks concrete en iets minder concrete maatregelen (bijvoorbeeld voornemens tot ontwikkeling van maatregelen en voornemens tot onderzoek) opgenomen in het NVVP. De concrete maatregelen betreffen de volgende:

- een proef met snelheidsbegrenzers in lichte trucks;
- invoering van het beginnersrijbewijs in 2001;
- invoering van een alcoholimiet van 0,2 promille voor beginnende bestuurders;
- kentekenregistratie voor aanhangers, brommers, snorfietsers en trekkers in januari 2003;
- voorbereiding van de tweede fase Duurzaam Veilig;
- het organiseren van een congres met als thema Agressie in het verkeer en het instellen van een prijs voor doeltreffende maatregelen;
- het intensiveren van handhaving door zogenoemde 'regioplannen' uit te voeren. Hiervoor zijn 150 miljoen gulden en 700 fte's nodig. Door deze maatregel is een daling van 10-15% van het aantal snelheidsovertredingen en 8% van het aantal slachtoffers [doden? zhg?] te verwachten (voor de onderbouwing van de cijfers wordt niet verwezen naar een onderzoeksbron);
- het vastleggen van inspanningsverplichtingen voor verkeersveiligheid via het project *Safety Culture*;
- het vaststellen van de essentiële kenmerken voor duurzaam veilige wegen in 2002;
- het ontwikkelen van campagnes met een combinatie van communicatie en handhaving, met name gericht op bestrijding van agressie.

De voornemens tot ontwikkeling van maatregelen en de voornemens tot onderzoek betreffen:

- de opzet van proefprojecten op het gebied van automatische voertuiggeleiding;
- ontwikkeling van een pakket maatregelen voor kwetsbare verkeersdeelnemers;
- maatregelen voor de verbetering van de veiligheid van motorrijders;
- de instelling van een mobiliteitstoets ruimtelijke planvorming;
- leerlingenonderzoek naar de kennis van verkeersveiligheid in de basisvorming in 2001;
- ontwikkeling van regelgeving voor het gebruik van drugs en/of medicijnen in het verkeer (dit is reeds in ontwikkeling);
- onderzoek naar de invloed van gedrag op ongevallen;
- onderzoek naar de effecten van het gebruik van drugs en/of medicijnen in het verkeer;
- ontwikkeling en verbetering van maatregelen op het gebied van educatie, voorlichting en handhaving;
- het doen van onderzoek naar vermoeidheid in de komende jaren, en aanpakken met het bedrijfsleven
- vervolgonderzoek naar agressie in het verkeer;

- onderzoek naar internalisering van kosten van verkeersonveiligheid via verzekeraars;
- onderzoek naar internalisering van kosten van verkeersonveiligheid en de invloed ervan op gedrag;
- onderzoek (in 2001) betreffende de vraag of de kosten van ongevallen kunnen worden doorberekend aan de veroorzaker;
- actieve bijdrage aan het onderzoek van de Europese Unie (EU) naar alcoholsloten;
- bevordering van de ontwikkeling, normering en implementatie van technologie voor veiligheid;
- verbetering van het educatie-, handavings- en voorlichtings-instrumentarium;
- opzet van een plan voor meerjarencampagnes in 2003-2007 (uiterlijk op te stellen in 2002);
- voortzetting van de verbetering van bestaande infrastructuur (in samenhang met niet-infrastructurele maatregelen);
- deelname van Nederland aan The European New Car Programme (EuroNCAP).

Omdat het NVVP voornamelijk beleidskaders geeft, worden bij de beoordeling van het beleid ook de aanvullende landelijke afspraken Duurzaam Veilig tweede fase meegenomen. In het kort omvatten deze afspraken het volgende:

- Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bespreken in het voorjaar van 2002 maatregelen voor permanente verkeerseducatie en inpassing van verkeersveiligheid in de basisvorming.
- De lagere overheden stellen regionale plannen op voor buitenschoolse verkeerseducatie.
- In 2002 zal VenW met de lagere overheden, politie, justitie en maatschappelijke organisaties een meerjarenprogramma voor publiekscampagnes opstellen voor de periode 2003-2007.
- Alle partners stimuleren de afstemming op decentraal niveau op het gebied van verkeershandhaving.
- De partners maken resultaatafspraken over handavingsactiviteiten.
- De partners ontwikkelen 'best practices' voor samenwerking tussen het OM, de politie en de lagere overheden. Hiervoor starten pilotprojecten begin 2002.
- Uiterlijk in maart 2003 worden essentiële kenmerken van duurzaam veilige wegcategorieën vastgelegd. Ook wordt de status van deze kenmerken vastgelegd en de termijn waarop de infrastructuur moet zijn aangepast.
- Overheden maken afspraken over de verdere ontwikkeling van 30- en 60- km/uur-gebieden.
- Overheden bevorderen het gebruik van veilige voertuigen.
- De kennisinfrastructuur van verkeersveiligheid wordt ingebed in de kennisinfrastructuur van verkeer en vervoer. Het Rijk neemt het initiatief in 2002.
- Er komen afspraken over monitoring van bovengenoemde afspraken.

Naast het NVVP en de landelijke aanvullende afspraken hebben de overheden ook een regionale doorvertaling van de nationale verkeersveiligheidsdoelstelling georganiseerd. Deze doorvertaling wordt niet

betrokken bij de beoordeling van het NVVP-beleid: de doorvertaling is primair de verantwoordelijkheid van de lagere overheden, met name van de provincies en de kaderwetgebieden. Zij komt dan ook in de PVVP's en RVVP's te staan. Daarnaast loopt het tijdpad voor de doorvertaling door tot na de behandeling van het NVVP in de Tweede Kamer.

5.4.1. Effectiviteit van het beleid

Bij de beoordeling van de effectiviteit van het beleid gaat het om de vraag of met de verkeersveiligheidsmaatregelen in het NVVP de doelstelling van het beleid gehaald wordt. Als doelstelling wordt genoemd een daling van het aantal doden tot 750 per jaar en van het aantal gewonden tot 14.000 per jaar in 2010. Schoon, Wesemann & Roszbach (2000) en Schoon (2000) hebben de effectiviteit en de efficiëntie van het beleidsvoornemen doorgerekend. Daarbij zijn de maatregelen betrokken die waren opgenomen in het conceptbeleidsvoornemen van 26 april 2000 en in het conceptplan Duurzaam veilig fase 2 van mei 2000 (Goudappel Coffeng & B&A Groep, 2000). Niet beoordeeld zijn de voorwaardenscheppende maatregelen, de maatregelen die niet of moeilijk uitvoerbaar zijn, maatregelen die geen of gering effect hebben en maatregelen die pas na 2010 effect hebben of waarvoor eerst onderzoek nodig is. Deze cijfers en conclusies (Schoon, Wesemann & Roszbach, 2000; Schoon 2000) kunnen grotendeels overgenomen worden voor het kabinetsstandpunt, aangezien de inhoud slechts op een paar punten is gewijzigd. Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de veranderingen in het beleid ten opzichte van het doorgerekende beleidsvoornemen. Het betreft maatregelen die niet meer zijn opgenomen in het kabinetsstandpunt.

Maatregel	Doden	Gewonden
Praktijkexamen brommers	3	110
Voorreflector fietser	2	33
Dode hoek bestelwagens	0	12
Zichtverbetering vrachtwagens	8	14
Gesloten zijafscherming vrachtwagens	6	21
Elektronische tachograaf bestelwagens *	22	329
Elektronische tachograaf vrachtwagens *	26	167
Totaal	67	695
*: onder een elektronische tachograaf wordt een boordcomputer verstaan met een crash recorder		

Tabel 5.7. *Maatregelen die wel zijn meegenomen in het beleidsvoornemen, (niet meer in het kabinetsstandpunt) en de schatting van het aantal bespaarde slachtoffers.*

Tabel 5.7 geeft een ruime schatting: de mogelijke overlap tussen de verschillende maatregelen is niet meegenomen. Dit geeft een lichte overschatting van het effect van de maatregelen die niet meer zijn meegenomen in het kabinetsstandpunt.

In de doorrekening van het beleidsvoornemen werd berekend dat de maatregelen per jaar 339 doden en 4529 gewonden zouden besparen. Indien de bovenstaande getallen daarop in mindering worden gebracht, zouden de maatregelen uit het kabinetsstandpunt voor een besparing

zorgen van 272 doden en 3834 gewonden. *Tabel 5.8* geeft de besparing afgezet tegen de doelstelling:

	Referentie- jaar 1998	Taakstelling	Benodigde besparing	Gerealiseerd kabinets- standpunt	Gerealiseerd kabinets- standpunt
Doden	1.066	750	316	272	86%
Gewonden	18.600	14.000	4600	3.834	83%

Tabel 5.8. *Bereikte besparing met NVVP-maatregelenpakket.*

Vanwege het niet meerekenen van de bovenvermelde overlap tussen de verschillende maatregelen kan de tabel een lichte onderschatting van het effect van het beleid weergeven. Een exacte kwantificering hiervan is niet te geven.

Een groot gedeelte van het effect van de maatregelen komt voor rekening van de maatregelen uit het pakket van Duurzaam Veilig. De uitwerking van Duurzaam Veilig tweede fase vindt grotendeels plaats door de regionale en lokale overheden. Bij het beleidsvoornemen lag er een uitgebreid en gedetailleerd pakket maatregelen op tafel waarover overeenstemming moest worden bereikt tussen het Rijk en de lagere overheden. De zogenoemde *Maatregelencatalogus* zou als bijlage bijgevoegd worden bij het convenant Duurzaam Veilig tweede fase. Bij het kabinetsstandpunt is het convenant verlaten en zijn er veel globalere afspraken opgenomen in het NVVP en in de aanvullende landelijke afspraken. In *Tabel 5.8* is gemakshalve uitgegaan van de besparing voor het pakket maatregelen zoals aangegeven in de *Maatregelencatalogus*. Uit het NVVP en de landelijke aanvullende afspraken is echter niet af te leiden welke maatregelen in DV2 precies zullen worden genomen en hoe groot de inspanningsverplichting is. Of het bovenstaande effect bereikt wordt, hangt dus volledig af van de invulling van het beleid door de regio's.

Met het maatregelenpakket, zoals gepresenteerd in het NVVP en in de aanvullende landelijke afspraken, wordt de besparing voor zowel doden als gewonden niet helemaal gehaald, maar wel bijna, zeker als er rekening wordt gehouden met de overlap tussen de maatregelen die niet meer zijn opgenomen in het kabinetsstandpunt. Bij zowel doden als ziekenhuisgewonden is het verschil ongeveer 15%. Als er geen rekening wordt gehouden met de besparingen door de uitvoering van Duurzaam Veilig tweede fase (omdat de afspraken daarover niet helder en gedetailleerd zijn), is het verschil veel groter: waarschijnlijk wordt dan 40% van de doelstelling gehaald.

De conclusie is dat de effectiviteit van het NVVP en de aanvullende landelijke afspraken grotendeels afhangt van de inzet van de regio's. Hierop heeft het Rijk slechts beperkte directe invloed. Als de lagere overheden Duurzaam Veilig tweede fase maximaal uitvoeren, wordt de doelstelling bijna gehaald en is het beleid bijna effectief.

5.4.2. Efficiëntie van het beleid

Tabel 5.7 kan aangevuld worden met de kosten van de maatregelen, de verhouding tussen de kosten en de baten en de slachtofferbesparingen. DE verhouding tussen de baten en de kosten geeft de efficiëntie van de maatregelen weer (baten-kostenratio). De kosten van de maatregelen van het beleidsvoornemen zijn ontleend aan Wesemann (2000a); het zijn de kosten voor de totale uitvoeringstermijn (tot 2010, negen jaar in totaal). De kosten van de maatregelen in het kabinetsstandpunt zijn vastgesteld door de kosten te berekenen van de maatregelen die niet meer zijn opgenomen in het kabinetsstandpunt (Tabel 5.7) en deze af te trekken van de totale kosten van het beleidsvoornemen (zie Bijlage 7).

De baten betreffen het totaal aantal bespaarde doden vermenigvuldigd met de kosten per dode. Wesemann (2000b) heeft deze kosten bepaald op ongeveer 9,4 miljoen gulden (prijspeil 1997); de kosten zijn vervolgens omgerekend voor het prijspeil van 2000 (9,9 miljoen gulden; bron: website SWOV www.swov.nl). De exacte berekening van de kosten en baten is te vinden in Bijlage 7.

De baten-kostenratio's van het beleidsvoornemen en het kabinetsstandpunt zijn in onderstaande tabel weergegeven. Een baten-kostenratio hoger dan één wordt beschouwd als een maatschappelijk rendabele investering. Te zien is dat zowel het beleidsvoornemen als het kabinetsstandpunt maatschappelijk rendabel is. Het kabinetsstandpunt scoort praktisch even goed als het beleidsvoornemen. Het kabinetsstandpunt wordt op grond van onderstaande score efficiënt genoemd.

	Totale baten	Totale kosten	Baten-kostenratio
Beleidsvoornemen	43.491	13.069	3,3
Kabinetsstandpunt	37.125	10.937	3,4

Tabel 5.9. *Baten-kostenratio van beleidsvoornemen en kabinetsstandpunt (bedragen in miljoen gulden).*

5.4.3. Ambitieniveau van het beleid

Drie indicatoren bepalen het ambitieniveau van het beleid: de hoogte van de taakstelling, de omvang van het uitvoeringsbudget en de gestelde uitvoeringstermijn.

De taakstelling in het NVVP is een afname ten opzichte van 1998 van het aantal doden in het wegverkeer met 30% tot 750 per jaar in 2010 en van het aantal gewonden met 25% tot 14.000 per jaar in 2010. Deze taakstelling ligt in lijn met eerdere taakstellingen zoals opgenomen in het *Meerjarenplan Verkeersveiligheid* (VenW, 1996)). Het ambitieniveau is gelijk gebleven ten opzichte van eerder beleid. Zowel de SWOV als de RVW geven aan dat een ambitieuzere taakstelling haalbaar is met de reeds bekende maatregelen; bovendien is deze taakstelling kosten-effectief (Schoon, Wesemann & Roszbach, 2000; RVW, 2000). Een daling met 750 doden tot 350 doden per jaar in 2010 behoort in deze visie tot de mogelijkheden. Hoewel het advies van de RVW relatief vroeg (in juli 2000) uitkwam, heeft VenW geen pogingen ondernomen dit idee onder de loep te nemen. De hoogte van de

taakstelling in het NVVP scoort neutraal: een voortzetting van bestaand beleid, niet minder ambitieus, maar ook niet ambitieuzer.

Wat betreft het uitvoeringsbudget is het volgende opgenomen in het NVVP. VenW heeft met hulp van de SWOV becijferd dat het totale verkeersveiligheidsbeleid tot 2010 een extra inzet van het Rijk vraagt van ongeveer 5 miljard gulden. Lagere overheden moeten uit eigen middelen een soortgelijk bedrag bijdragen. Het Rijk geeft aan in de reguliere begroting niet in het bedrag van 5 miljard te hebben voorzien en dient voor dit bedrag een aanvraag in om geld te ontvangen uit het fonds van de Interdepartementale Commissie voor de Economische Structuurversterking (ICES). Dit fonds wordt gevoed uit de gelden van de Nederlandse aardgasbaten. De beslissing over de verdeling van het geld (er zijn veel meer aanvragen dan waar geld voor is) wordt genomen door het volgende kabinet (na de verkiezingen in mei 2002). Bovendien is de inhoud van het fonds nog onzeker: de hoogte van de aardgasbaten staat nog niet vast op het moment van het uitbrengen van het kabinetsstandpunt. Het uitvoeringsbudget is voldoende hoog geschat om de voorgenomen maatregelen uit te voeren, maar de beschikbaarheid van het budget is hoogst onzeker. De hoogte van het uitvoeringsbudget scoort hiermee negatief.

De gestelde uitvoeringstermijn wordt voor het gehele beleid gesteld op 2010: het NVVP is een nota voor de middellange termijn. Opvallend is dat alle concrete maatregelen op het gebied van verkeersveiligheid een uitvoeringstermijn tot hoogstens 2002 hebben. Voor een aantal concrete maatregelen wordt geen uitvoeringstermijn gegeven. Voor de meeste voornemens tot beleidsontwikkeling en tot onderzoek wordt geen tijdspad geschetst. De uitvoeringstermijn scoort hiermee negatief.

De totaalscore voor het ambitieniveau van het beleid komt hiermee negatief uit (*Tabel 5.10*).

Conditie	Taakstelling	Uitvoeringsbudget	Uitvoeringstermijn	Totaal
Score	Neutraal	Negatief	Negatief	Negatief

Tabel 5.10. *Ambitieniveau van het NVVP.*

Hoewel dus in het dagelijks spraakgebruik het verkeersveiligheidsbeleid in het NVVP misschien als ambitieus kan worden betiteld, is het dat volgens de criteria waarin het theoretische begrip 'ambitieuw' is geoperationaliseerd, niet.

Als er wordt gekeken naar het totaal van de drie criteria die onderdeel zijn van de slagvaardigheid, is er te zien dat de scores geen uitgesproken beeld opleveren. De effectiviteit van de voorgestelde maatregelen is bijna positief, maar *nét* niet. Hoewel er efficiënte maatregelen zijn voorgesteld, is het ambitieniveau volgens de geoperationaliseerde maatstaven niet hoog. Omdat het hier alleen kwalitatieve scores betreft, kunnen de scores niet opgeteld worden. Er is ook geen reden om een van de drie condities zwaarder te laten wegen dan een andere. Samengevat leveren de condities een beeld op van een bijna positief ofwel *nét* negatief kabinetsstandpunt (*Tabel 5.11*).

Conditie	Score
Effectiviteit	Bijna positief
Efficiëntie	Positief
Ambitieniveau	Negatief
Totaal	Bijna positief

Tabel 5.11. *Slagvaardigheid van het NVVP-beleid.*

5.5. Externe factoren

Er hebben zich tijdens de besluitvorming een aantal externe factoren niet voorgedaan: er was geen reorganisatie in het ministerie van VenW, er werden geen belangengroeperingen opgeheven, de minister van VenW is niet afgetreden en er waren buiten het NVVP geen hooglopende conflicten die van invloed waren op het proces.

Andere externe factoren deden zich echter wél voor. De belangrijkste is de val van het kabinet vlak voor de stemming over het NVVP in april 2002. Waarschijnlijk heeft de VVD zich hierdoor minder gebonden gevoeld aan het kabinet en is dit een overweging geweest om niet voor het NVVP te stemmen. Aangezien de slagvaardigheid van het beleid beoordeeld is aan de hand van het kabinetsstandpunt, heeft dit geen invloed gehad op de analyse in het onderzoek.

Een tweede externe factor heeft zijn oorsprong vóór aanvang van de onderzochte periode (begin oktober 2000). De VNG stapt dan vanwege een conflict over de decentralisatie van infrastructuurgelden naar de provincies, uit het NVVP-proces. In de onderzochte periode (vanaf eind oktober 2000) werkt dit door: met name het overleg over de tweede fase van Duurzaam Veilig verloopt langzamer dan gedacht. Als deze factor niet aanwezig was geweest, zou er meer overleg met de VNG (en andere partijen) mogelijk zijn geweest. Wat voor invloed dit zou hebben gehad op het beleid, is niet vast te stellen.

6. Conclusies

Dit hoofdstuk trekt conclusies over de relatie tussen de condities en variabelen enerzijds en de slagvaardigheid van het beleid anderzijds. De veronderstelling die aan dit onderzoek ten grondslag lag, was dat de condities die de aanwezigheid van de onafhankelijke variabelen beschrijven, samen zouden gaan met een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid in het NVVP. Ook de omgekeerde veronderstelling is uitgesproken: het ontbreken van condities in het besluitvormingsproces zou samengaan met een niet slagvaardig beleid.

De keuze voor een single case-study brengt enkele serieuze beperkingen met zich mee voor het trekken van conclusies uit de voorgaande analyse. Uiteraard is statistische generalisatie uitgesloten. Externe generalisatie naar soortgelijke cases (wat wel gebruikelijk is in casuonderzoek) is in dit geval ook lastig, omdat in het NVVP-proces een heel specifiek, in zekere zin uniek, besluitvormingsproces heeft plaatsgevonden. Wel kunnen binnen de case verklaringen worden gezocht. Ook binnen de case kunnen dit echter geen harde uitspraken zijn, maar hooguit plausibele verklaringen, omdat de invloed van externe factoren niet kan worden uitgesloten.

Als er met deze beperkingen in het achterhoofd wordt gekeken naar de onderzoeksvraag, dan is er nog een obstakel te zien. De vraag "Welke factoren in de besluitvorming kunnen bijdragen aan een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid in het NVVP?" is geoperationaliseerd door drie onafhankelijke variabelen onder te verdelen in een aantal condities. De mogelijke aanwezigheid van deze condities is onderzocht, evenals de mogelijke aanwezigheid van een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid. Het onderzoek veronderstelt dat de aanwezigheid van condities tot een slagvaardig beleid zou leiden, en de afwezigheid van condities tot een niet slagvaardig beleid. Het beleid blijkt echter niet duidelijk wel of niet slagvaardig te zijn. De twee veronderstellingen kunnen dus niet eenduidig 'aanvaard' of 'verworpen' worden. Hierdoor zijn aanbevelingen over verbeteringen van het besluitvormingsproces (derde gedeelte van de onderzoeksvraag) dan ook moeilijk. Er wordt daarom hier op een meer explorerende manier gekeken naar de relaties tussen de besluitvorming en het gevormde beleid.

6.1. Factoren die bijdragen aan het beleid

Bij een schets van de besluitvorming komt vooral het beeld van de 'gelopen race' op. Hoewel er ruimte is voor inspraak en ook in een latere fase partijen betrokken worden in de besluitvorming (hoewel laat en onder tijdsdruk, conditie 5 in *Tabel 5.3* en conditie 13 in *Tabel 5.4*), kent VenW de verschillende standpunten inmiddels goed en zijn de teksten een kwestie van fijnslipen. Ambtenaren van VenW, de minister van VenW en het kabinet hebben dan ook een beslissende invloed op de veranderingen in de teksten. Belangrijke condities die invloed hebben op dit proces zijn het feit dat de organisatie van VenW na de reorganisatie weer op orde was (conditie 2 in *Tabel 5.1*) en dat de schrijvers van de teksten verkeersveiligheids-ambtenaren zijn (conditie 15 in *Tabel 5.4*). Bovendien is verkeersveiligheid

intussen een redelijk vanzelfsprekend onderwerp op de agenda geworden (conditie 4 in *Tabel 5.1*).

In het algemeen zijn de diverse andere partijen wel vertegenwoordigd in de besluitvorming (conditie 5 in *Tabel 5.3* en conditie 13 in *Tabel 5.4*) en hebben zij ook voldoende hulpmiddelen en informatie (conditie 1 in *Tabel 5.1*). Dat is niet voldoende om de besluitvorming sterk te beïnvloeden, omdat de standpunten van de partijen bij VenW al bekend zijn. Op enkele detailpunten leiden externe meningen wel tot wijzigingen. Zo neemt VenW enkele teksten op over de veiligheid van motorrijders (conditie 9 in *Tabel 5.3*) en komen de regionale doelstellingen officieel te vervallen na opmerkingen van de VNG. Verder is opvallend dat de partijen geen conflictstrategieën hebben ingezet voor punten die zij belangrijk vinden (conditie 10 in *Tabel 5.3*). Over het onderwerp bestuurlijke handhaving is wel stevig onderhandeld (conditie 9 in *Tabel 5.3*), maar uiteindelijk moet het kabinet daar de doorslag geven. Ten slotte valt op dat de minister van VenW weliswaar niet vroeg in het proces betrokken is geweest, maar wel veel directe invloed heeft gehad (conditie 6 in *Tabel 5.2* en conditie 19 in *Tabel 5.4*).

Wat betreft het gebruik van informatie, kan ook hier worden geconcludeerd dat deze besluitvormingsfase voor 'de puntjes op de i' is. Er is opdracht gegeven tot een aantal specifieke onderzoeken, zoals het rapport van KPMG (*ICES en NVVP; Duurzaam Veilig nader onderbouwd*, een second opinion van de doorrekening van het NVVP door de SWOV, en al in een eerder stadium het rapport van RVW met kritiek op de hoogte van de doelstelling, condities 24 en 25 in *Tabel 5.5* (RVW, 2000)). Deze twee rapporten hebben invloed op de beleidsteksten. Het rapport van RVW zorgt voor de opname van een doelstelling tussen 2010 en 2020; het rapport van KPMG zorgt voor een onderbouwing voor het niet verhogen van de taakstelling tot 2010.

Het meest ideaal zou zijn als er precies kon worden nagegaan wat er ten grondslag ligt aan de verschillen tussen het beleidsvoornemen en het kabinetsstandpunt. Die verschillen liggen voor wat betreft de effectiviteit in het verkleinde maatregelenpakket (*Paragraaf 5.4.1*). Van twee maatregelen (zichtveldverbetering en gesloten zijafscherming voor vrachtauto's) is duidelijk waarom zij verdwenen zijn: VenW meldt in de beantwoording van de Kamervragen dat de Europese Unie (EU) met een eigen regeling komt. Voor de overige maatregelen is niet duidelijk waarom deze niet meer zijn opgenomen in het kabinetsstandpunt. Wat betreft het ambitieniveau (taakstelling, uitvoeringstermijn en budget) is vooral de beslissing om het verkeersveiligheidsbudget onder te brengen in de ICES-claim een nieuw element. Dit is binnen VenW besloten. Voor zover dat kon worden nagegaan, speelden externe partijen daarbij geen rol. Dit sluit aan bij de eerdere conclusies dat VenW, de minister van VenW en het kabinet bepalende factoren waren in deze fase van de besluitvorming.

6.2. Reflectie op de gebruikte methoden

In dit onderzoek zijn een aantal zaken anders uitgevoerd dan in de meeste bestuurskundige onderzoeken naar netwerken. Deze paragraaf is bedoeld om deze zaken te evalueren.

Allereerst zijn in dit onderzoek twee dingen gedaan die in de meeste netwerkstudies niet voorkomen. Er is gezocht naar een meer verklarende (in plaats van beschrijvende) aanpak en er is een externe maatlat aangelegd om de besluitvorming in het netwerk te beoordelen. Om de meer verklarende aanpak te ondersteunen, is een poging gedaan om de begrippen in de netwerktheorie niet alleen theoretisch te omschrijven, maar vooral duidelijk te operationaliseren. Op deze manier konden de geoperationaliseerde begrippen eenduidig in verschillende casussen of delen van een casus gemeten en met elkaar vergeleken worden. Het bleek niet eenvoudig om de abstract geformuleerde netwerkbegrippen om te zetten in meetbare concepten. De begrippen zijn in deze studie dan ook nog steeds vrij algemeen geoperationaliseerd naar niet-specifieke situaties met weinig randvoorwaarden. Een voorbeeld is de stelling die beweert dat de participatie van zo veel mogelijk relevante actoren zal leiden tot een slagvaardigere besluitvorming. Hieraan kunnen een aantal randvoorwaarden gehangen worden die aangeven onder welke specifieke omstandigheden de participatie van verschillende soorten partijen zinvol is en waanneer niet. De meer verklarende aanpak is nuttig, maar een (nog) uitgebreidere literatuurstudie had kunnen helpen om de begrippen te vertalen naar meer specifieke stellingen.

De externe maatlat om de invloed van de besluitvorming in het netwerk op het beleid te meten (de slagvaardigheid van het beleid) is een nieuw en goed uitgewerkt instrument, dat direct gekoppeld is aan het beleidsterrein waarop onderzoek wordt gedaan. Anders dan in veel andere netwerkstudies ligt in deze studie de nadruk niet op de kwaliteit van de besluitvorming op zich, maar op de invloed op het beleid dat wordt vastgesteld aan het eind van het besluitvormingsproces. Een goed besluitvormingsproces is immer een groot goed, maar blijft toch vooral een middel om een doel te bereiken, in dit geval een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid. Door de effectiviteit en de efficiëntie uit te werken in kwantitatief meetbare eenheden, is de aangelegde maatstaf goed controleerbaar en zijn de verschillende (onderdelen van de) casussen goed te vergelijken. Met de effectschatting van de SWOV voor de maatregelenpakketten is een realistische schatting te maken van de effecten van het voorgestelde beleid.

Verder zijn er enkele beperkingen aan te geven van het design van de studie. Het onderzoek bestaat uit een single casestudy. Hoewel er voordelen verbonden zijn aan deze methode (mogelijkheid tot grondig bestudering bijvoorbeeld), kleven er ook nadelen aan. Een nadeel dat in *Hoofdstuk 3* genoemd is, is de onmogelijkheid om statistische toetsen uit te voeren om een correlatie tussen de variabelen aan te tonen. Een casestudy lijkt daarom meer op een experiment, waarbij op zeer kleine schaal gekeken wordt naar relaties tussen de variabelen. Een groot verschil met het experiment is echter dat een casestudy een praktijksituatie is en geen laboratorium. Onderzoekers kunnen de onafhankelijke variabele dus niet manipuleren, zoals gebruikelijk in een experiment. Dat betekent dat zowel de variabelen die van invloed kunnen zijn op de slagvaardigheid van het beleid als de slagvaardigheid zelf, kunnen variëren. Strikt genomen kunnen de variabelen dan ook niet 'onafhankelijk' en 'afhankelijk' worden genoemd.

Bij onderzoek naar meerdere casussen kan dit nadeel ondervangen worden door de casussen in te delen in groepen met vergelijkbare scores op de 'onafhankelijke' variabele om zo te komen tot een quasi-experiment. In een single casestudy is opdeling niet mogelijk. Wel kan er gekozen worden voor een 'critical case': een casus waarbij van tevoren een extreme score op de

'onafhankelijke' variabele is vastgesteld en waarbij een duidelijke verwachting voor de 'afhankelijke' variabele wordt uitgesproken. In dit onderzoek is daar niet voor gekozen. De keuze van de single case is gebaseerd op inhoudelijke gronden (interessant groot besluitvormingsproces over onder andere verkeersveiligheid) en niet op methodologische gronden. Door de keuze voor dit design zijn zowel de reikwijdte als de hardheid van de conclusies beperkt. Er kan alleen achteraf gezocht worden naar een plausibele verklaring voor het verband tussen twee variabelen. Bovendien kunnen er alleen conclusies getrokken worden voor deze casus en kan er geen theoretische generalisatie worden toegepast.

Ten slotte kunnen de methoden van onderzoek kort onder de loep genomen worden. Het documentenonderzoek dat aanvullend was op de interviews, bleek een duidelijke meerwaarde te hebben. Het geheugen van respondenten bleek vooral voor data en de volgorde van gebeurtenissen vaak niet zo betrouwbaar. De inzet van het analysecomputerprogramma Maxqda (en de voorloper Winmax) was belangrijk om vooringenomenheid bij onderzoekers te voorkomen om alleen te kijken naar materiaal dat paste binnen de eigen verwachtingen. Door de consequente invoer en codering van al het interview- en documentatiemateriaal kon een heel goed overzicht worden verkregen van alle relevante informatie voor een bepaalde onderzochte conditie.

6.3. **Vervolg van het onderzoek**

Het onderhavige rapport beschrijft het onderzoek naar de besluitvorming over het NVVP in de inspraakfase, het kabinetsstandpunt en de behandeling in de Tweede Kamer. Het is interessant een vergelijking te maken tussen de twee onderzoeken naar het NVVP, en tussen deze onderzoeken en de studie naar PVVP's en RVVP's. De twee deelonderzoeken van het NVVP dienen dan in hun samenhang te worden bekeken. De deelonderzoeken van het NVVP kunnen daarbij niet gezien worden als twee losstaande casussen, maar als twee meetmomenten binnen één casus. Deze vergelijkingen zullen in een later stadium worden gepubliceerd. Daarbij is ook plaats voor een theoretische reflectie op de condities.

Literatuur

- Allison, G.T. (1971). *Essence of Decision; Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown, Boston MA.
- 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. [Niet openbaar].
- Bax, C.A. (2003). *Besluitvorming over veiligheid in Provinciale en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen; Deelrapport in het onderzoek 'Besluitvorming over veiligheid in het NVVP'*. R-2003-26. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- Berveling, J. (1997). *De beleidsnetwerkbenadering; Wel gegroeid, nog niet volwassen*. In: *Beleidswetenschap*, vol. 11, nr. 2, p. 168-173.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm; Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma, Utrecht.
- Goudappel Coffeng & B&A Groep (2000). *Werkdocument Duurzaam Veilig, fase 2. Eindrapport*. Goudappel Coffeng, Deventer.
- Hart, H. 't (1985). *De case-study als methode van onderzoek naar besluitvormingsprocessen; Een methodologische beschouwing*. In: *Acta Politica*, vol. 20, nr. 4, p. 477-487.
- Hendriks, F. & Tops, P.W. (2001). *Politiek en interactief bestuur; Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*. Elsevier, Den Haag.
- Hutjes, J.M. & Buuren, J.A. van (1992). *De gevalsstudie; Strategie voor kwalitatief onderzoek*. Boom, Meppel.
- 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.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Beleidsnetwerken als theoretische benadering; Een tussenbalans*. In: *Beleidswetenschap*, vol. 11, nr. 2, p. 143-167.
- 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*, vol. 20, nr. 5, p. 230-243.

- Klijn, E.H., Koppenjan, J. & Termeer, K. (1995). *Managing networks in the public sector; A theoretical study of management strategies in policy networks*. In: Public Administration, vol. 73, nr. 3, p. 437-454.
- Lijphart, A. (1971). *Comparative politics and the comparative method*. In: American Political Science Review, vol. 65, nr. 3, p. 682-693.
- Lindblom, C.E. & Cohen, D.K. (1979). *Usable knowledge; Social science and social problem solving*. Yale University Press, New Haven, CT.
- Pröpper, I.M.A.M. (1996). *Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken; Enkele lessen ten behoeve van een theoretisch model*. In: Beleidswetenschap, vol. 10, nr. 4, p. 345-365.
- Pröpper, I.M.A.M. (1997). *Succes- en faalfactoren voor replek: De discussie over beleidsnetwerken*. In: Beleidswetenschap, vol. 11, nr. 2, p. 174-178.
- RVW (2000). *Veiligheid, een zorg van bestuurders; Advies over veiligheid voor verkeer en water*. Raad voor Verkeer en Waterstaat RVW, 's-Gravenhage.
- Scharpf, F.W. (1978). *Interorganizational policy studies; Issues, concepts and perspectives*. In: Hanf, K.I. & Scharpf, F.W. (eds.), *Interorganizational policy making; Limits to coordination and central control*. Sage, London, p. 345-370.
- Schoon, C.C. (2000). *Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP; Deel 1: Effectiviteit van maatregelen*. D-2000-9I. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- Schoon, C.C., Wesemann, P. & Roszbach, R. (2000). *Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP; Samenvattend rapport*. D-2000-9. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- Simon, H.A. (1957). *Administrative behaviour; A study of decision-making processes in administrative organization*. Macmillan, New York.
- 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, vol. 9, nr. 2, p. 128-145.
- VenW (1996). *Meerjarenplan Verkeersveiligheid MPV 1996-2000; De daad bij het woord*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, 24.722, nrs. 1-2. SDU Uitgeverij, 's-Gravenhage.
- VenW, IPO & VNG (1994). *Decentralisatieakkoord Verkeersveiligheid; Afspraken tussen de minister van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg en Vereniging Nederlandse Gemeenten over de decentralisatie van het regionale verkeersveiligheidsbeleid*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Interprovinciaal Overleg IPO/Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG, 's-Gravenhage.

VERDI (1996). *Convenant Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal VERDI tussen Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Interprovinciaal Overleg IPO en Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 's-Gravenhage.

VNG, IPO, VenW & UvW (1997). *Intentieverklaring van de minister van Verkeer en Waterstaat, het Interprovinciaal Overleg IPO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG en de Unie van Waterschappen UvW over het Startprogramma Duurzaam Veilig*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG/Interprovinciaal Overleg IPO/Ministerie van Verkeer en Waterstaat VenW/Unie van Waterschappen UvW, 's-Gravenhage.

Wegman, F.C.M. (2001). *Veilig, wat heet veilig? SWOV-visie op een nóg veiliger wegverkeer*. R-2001-28. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Wegman, F.C.M., Brouwer, M., Dijkstra, A., Goldenbeld, C., Schagen, I.N.L.G. van, Schoon, C.C., Wesemann, P. & Wiethoff, M. (2005). *Veilig, wat heet veilig? II; Covernota met een eerste uitwerking van het rapport Veilig, wat heet veilig? op het terrein van infrastructuur, snelheidsbeheersing en jonge brom- en snorfietsers*. R-2004-16. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Wesemann, P. (2000a). *Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP; Deel 2: Kosten en kosteneffectiviteit*. D-2000-9II. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Wesemann, P. (2000b). *Kosten van de verkeersonveiligheid in Nederland, 1997*. D-2000-17. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Yin, R.K. (1994). *Case study research; Design and methods*. Second edition. Sage Publications, Thousand Oaks.

Bijlagen 1 t/m 7

1. Bronnen
2. Gïnterviewde personen
3. Interviewvragen
4. Variabelen in Maxqda
5. Voorbeeldvenster Maxqda
6. Netwerkaart NVVP
7. Berekening efficiëntie kabinetsstandpunt

Bijlage 1

Bronnen

In chronologische volgorde; niet openbaar, tenzij aangegeven

2000:

Verslag van Plangroep Duurzaam Veilig 2 d.d. 18 oktober 2000

Gespreksagenda Goederenvervoerbeleid 2001-2020. Ministerie van VenW, november 2000. [Openbaar].

Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer. Rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)/Raad voor de Financiële Verhoudingen (RFV), november 2000. [Openbaar].

Mobiliteit verkend; Feiten achter het NVVP. Rapport. Adviesdienst Verkeer en Vervoer AVV, november 2000. [Openbaar].

NVVP: ja, mits; Advies inzake het Beleidsvoornemen NVVP 2001-2020. Rapport. Raad voor Verkeer en Waterstaat RVW, november 2000. [Openbaar].

Bevestigingsbrief DGP ten aanzien van rondetafelgesprek op 7 november 2000.

Nieuwsbrief NVVP projectteam, nummer 7, 8 november 2000. [Openbaar].

Brief uitnodiging en agenda bijeenkomst OVV op 16 november 2000, 7 november 2000.

Ledenbrief VNG betreffend NVVP, kenmerk FEI/2000004749, 10 november 2000. [Openbaar].

Verslag van OVV op 16 november 2000.

Mobiliteit en welvaart; Economische effecten van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Werkdocument no. 132. Centraal Planbureau CPB, december 2000. [Openbaar].

VNG-magazine 8 december 2000 met verwijzing naar ledenbrief 00163 10 november 2000 (FEI/20000004749). [Openbaar].

Verslag vergadering Plangroep DV 2 d.d. 13 december 2000.

Verslag OVV op 14 december 2000.

Brief uitnodiging en agenda bijeenkomst OVV op 14 december 2000, 6 december 2000.

Evaluatie en verdere aanpak Duurzaam Veilig 2. Notitie. Plangroep DV2.

Brief d.d. 22 december 2000 van OVV aan de Minister (standpunt van OVV inzake kansen en risico's van bestuurlijke handhaving).

2001:

NVVP Beleidsopties verkend. Deel 1: Personenvervoer. Rapport. Adviesdienst Verkeer en Vervoer AVV, januari 2001. [Openbaar].

NVVP Beleidsopties verkend. Deel 2: Goederenvervoer. Rapport. Adviesdienst Verkeer en Vervoer AVV, januari 2001. [Openbaar].

Werkplan Communicatietraject DV2, januari 2001.

Reactie ANWB op het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan NVVP, 11 januari 2001.

Ledenbrief VNG betreffend Inspraakreactie op Beleidsvoornemen NVVP, kenmerk FEI/2000005119, 9 januari 2001. [Openbaar].

Reactie 3VO Beleidsvoornemen NVVP d.d. 10 januari 2001.

Verslag vergadering Plangroep DV2 d.d. 10 januari 2001.

Concept Uitwerking tweede fase Duurzaam Veilig 2001/2002, ongedateerd.

Verslag bespreking SWOV en VenW d.d. 24 januari 2001 betreffende ICES-claim en taakstelling regio's.

Rapport van bevindingen Overlegorganen Verkeer en Waterstaat NVVP, 25 januari 2001.

Verslag hoofdpunten bijeenkomst Overlegorganen Goederenvervoer, Personenvervoer, Verkeersinfrastructuur en Verkeersveiligheid op 25 januari 2001.

Mobiliteit, hand in hand met veiligheid. Toespraak van dhr. J.C.Th. van der Doef (3VO) op het congres 'Het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan', d.d. 25 januari 2001 Leiden. [Openbaar].

Aandacht voor kwaliteit en bereikbaarheid; KNV-reactie Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP), februari 2001.

Verslag van de Plangroepvergadering van 7 februari 2001.

Verslag OVV-vergadering 15 februari 2001.

Brief uitnodiging en agenda bijeenkomst OVV op 15 februari 2001, 6 februari 2001.

Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020. Advies van de Sociaal-Economisch Raad SER, Publicatienummer 3, 16 februari 2001. [Openbaar].

Nieuwsbrief NVVP-projectteam, nr. 8, 20 februari 2001. [Openbaar].

Uitnodigingsbrief d.d. 27 februari 2001 voor OVV-vergadering 8 maart met als bijlagen conceptteksten paragraaf 4.1.2 van deel A NVVP (OVV 2001/07) en paragraaf 2.3.1. deel B (OVV 2001/08).

Verslag vergadering Bestuurlijke Regiegroep d.d. 28 februari 2001.

Verslag bestuurlijk overleg landsdeel Noord op 28 februari 2001.

Brief uitnodiging en agenda bijeenkomst OVV op 8 maart 2001, 27 februari 2001.

Nieuwsbrief VERDI, nr. 1, 2001. [Openbaar].

Maak vaart op de korte afstand. Op weg naar een compleet NVVP. Notitie van ANWB, Fietserbond en Stichting Natuur en Milieu, maart 2001. [Openbaar].

Tweede concept Duurzaam Veilig 2; Essentiële onderdelen, Deel B NVVP, februari/maart 2001.

Verslag bestuurlijk overleg landsdeel Zuid op 6 maart 2001.

Verslag bestuurlijk overleg landsdeel West op 7 maart 2001.

Verslag bestuurlijk overleg landsdeel Oost op 7 maart 2001.

Verslag OVV-vergadering d.d. 8 maart 2001.

Verslag d.d. 9 maart 2001 van bijeenkomst OVW over het NVVP d.d. 25 januari 2001 (OVW 2001/07).

Brief van afdeling Strategie en Communicatie (Ministerie van VenW) aan de minister d.d. 29 maart 2001. Onderwerp: NVVP: voorgestelde veranderingen in deel 3 ten opzichte van deel 1.

Kennis, het NVVP-fundament. AVV-onderzoeksagenda ter ondersteuning NVVP, april 2001. [Openbaar].

Verslag bestuurlijk overleg landsdeel Zuid op 2 april 2001.

Verslag bestuurlijk overleg landsdeel Oost op 2 april 2001.

Verslag van de Plangroepvergadering DV2 van 4 april 2001.

Verslag bestuurlijk overleg landsdeel Noord op 9 april 2001.

Verslag bestuurlijk overleg landsdeel West op 10 april 2001.

Van A naar Beter; Nationaal Verkeers- en Vervoersplan NVVP 2001-2020. Deel 2: Resultaten inspraak en advies. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 's-Gravenhage. [Openbaar].

Brief uitnodiging en agenda bijeenkomst OVV op 19 april 2001, 10 april 2001.

ICES en NVVP: Duurzaam Veilig nader onderbouwd. Eindrapport KPMG, 17 april 2001. [Openbaar].

Verslag van OVV d.d. 19 april 2001.

Verslag van NVVB 19 april 2001.

Brief van de VNG aan de minister van Verkeer en Waterstaat inzake NVVP. Deel 3, kenmerk FEI 2001001975, 25 april 2001. [Openbaar].

Brief van minister Netelenbos aan de voorzitter en leden van de RROM d.d. 25 april 2001 bevattende aanbieding van het kabinetsstandpunt Nationaal Verkeers- en Vervoersplan deel 3 en enige uitleg over bijstelling NVVP

Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020; Deel A: Hoofdlijnen van beleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 200-2001, 27455, nrs. 2-3, mei 2001. [Openbaar].

Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020; Deel B: Planologische Kernbeslissing. Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 200-2001, 27455, nr. 4, mei 2001. [Openbaar].

Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020; Deel C: NVVP-Beleidsagenda Uitwerking van het Verkeers- en Vervoerbeleid van de rijksoverheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 200-2001, 27455, nr. 5, mei 2001. [Openbaar].

Standpunt Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen ten aanzien van Duurzaam Veilig in verblijfsgebieden. Besproken in Bestuurlijke Regiegroep 23 mei 2001.

Brief van Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer aan de Minister van Verkeer en Waterstaat betreffend NVVP deel 3, 3 mei 2001.

Methodiek doorvertaling doelstellingen verkeersveiligheid. Concept-eindrapportage Taskforce Doelen, 8 mei 2001.

Aanbiedingsformulier voor (rijks)ministerraadsstukken d.d. 10 mei 2001.

Questions and answers inzake NVVP. Versie 13 mei 2001. Ministerie van VenW. [openbaar].

Brief van afdeling Strategie en Coördinatie, Ministerie van VenW, aan de minister d.d. 16 mei 2001, bevattende aanbiedingsformulier ter ondertekening.

SWOV-onderzoeksvoorstel Verkeersveiligheidsverkenner voor de Regio (VVR), 19 mei 2001

Nieuwsbrief NVVP, nr. 9, 22 mei 2001. [Openbaar].

Verslag van een Algemeen Overleg Tweede Kamer met de minister van Verkeer en Waterstaat over de voortgang in het verkeersveiligheidsbeleid d.d. 23 mei 2001. Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26115, nr. 25. [Openbaar].

Verslag van de Bestuurlijke Regiegroep van 23 mei 2001.

Ledenbrief VNG betreffend NVVP Deel 3 (03), kenmerk FEI/2001002815, 26 juni 2001. [Openbaar].

Nieuwsbrief NVVP, nr. 10, 8 juni 2001. [Openbaar].

Memo 13 juni 2001 aanbieding rapport Methodiek doorvertaling doelstellingen verkeersveiligheid.

Brief OVV aan de minister van Verkeer en Waterstaat bevattende resultaten OVV-bijeenkomst over bestuurlijke verkeershandhaving (22 juni 2001) d.d. 26 juli 2001.

Uitnodigingsbrief rondetafelgesprek Tweede Kamer over het NVVP op 2 juli 2001, bevattend de opzet van het gesprek.

Bijdrage SWOV aan rondetafelgesprek Vaste Kamercommissie VenW, 2 juli 2001.

Schriftelijke bijdrage 3VO aan het rondetafelgesprek van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat over het NVVP op 2 juli 2001.

Brief minister van Verkeer en Waterstaat aan de colleges van Gedeputeerde Staten en de Dagelijkse Besturen van de kaderwetgebieden d.d. 6 juli 2001 inzake proces toetsing voorlopige regionale doelstellingen verkeersveiligheid.

Verkeersveiligheid in gedecentraliseerde banen; Investeren in cultuur en structuur. Bevindingen en advies van de visitatiecommissie naar aanleiding van COVER, de evaluatie van drie convenanten verkeer en vervoer. Eindrapport. Den Haag, d.d. 26 juli 2001. [Openbaar].

Visitatiecommissie COVER vraagt aandacht voor dubbele ramp. Persbericht Visitatiecommissie COVER, augustus 2001. [Openbaar].

Concept aanvullende afspraken DV2, versie 15 augustus 2001.

Beantwoording vragen kabinetsstandpunt NVVP door Ministerie van Verkeer en Waterstaat, versie 22 augustus 2001. [Openbaar].

Intern memo 4 september 2001 van 3VO betreffende VenW-reactie op inbreng 3VO tijdens rondetafelgesprek Tweede Kamer over NVVP.

Uitnodigingsbrief voor OVV-vergadering d.d. 8 november 2001 met als bijlage de brochure Samen voor veiligheid.

Nationaal Verkeers- en Vervoersplan; Brief minister van Verkeer en Waterstaat met standpunt op hoofdlijnen Nationaal Verkeers- en Vervoersberaad op rapport Verkeersveiligheid van commissie Terlouw. Kamerstuk Tweede Kamer 2001-2002, 27455, nr. 37, 15 november 2001. [Openbaar].

Nationaal Verkeers- en Vervoersplan; Verslag nota-overleg op 19 november 2001 over het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Kamerstuk Tweede Kamer 2001-2002, 27455, nr. 38. [Openbaar].

Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 26 november 2001 bevattende reactie op ingediende moties (Bijlage 1), aangepaste plankaarten (Bijlage 2), wijzigingsvoorstellen

voor de tekst van deel B en deel C op basis van het nota-overleg (Bijlage 3).
[Openbaar].

2002:

Kraay, J.H. (red.)(2002). Publicaties verkeersveiligheid 1996-2001.
Adviesdienst Verkeer en Vervoer AVV, Rotterdam. [Openbaar].

Verslag nota-overleg Tweede Kamer van 28 januari 2002 over het Nationaal
Verkeers- en Vervoersplan. Kamerstuk Tweede Kamer 2001-2002, 27455,
nr. 47. [Openbaar].

Verslag Algemeen Overleg verkeersveiligheid Vaste Kamercommissie
VenW. Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26115, nr. 28.
[Openbaar].

Aanvullende landelijke afspraken Duurzaam Veilig [tussen Ministerie van
Verkeer en Waterstaat, IPO, VNG, SKVV, UvW], februari 2002.

Goedkeuring van de PKB Nationaal Verkeers- en Vervoersplan.
Handelingen Tweede Kamer 2001-2002, 27455, nr. 71, 23 april 2002.
[Openbaar].

Bijlage 2

Geïnterviewde personen

Naam	Functie	Organisatie
Dhr. R. Annaert	Secretaris NVVP-team	Ministerie VenW
Mw. R. Frank	Secretaris Duurzaam Veilig tweede fase	Ministerie VenW
Dhr. J. Goos	Directeur	3VO
Dhr. L. Lacroix	Beleidsmedewerker DGP	Ministerie VenW
Mw. T. Netelenbos	Minister	Ministerie VenW
Dhr. J. Nieuwenhove	Beleidsmedewerker DGG	Ministerie VenW
Dhr. J. Ploeger	Coördinator inhoud NVVP-team	Ministerie VenW
Dhr. M. De Ruijter	Beleidsmedewerker	UVW
Dhr. B. Slangen	Beleidsmedewerker	VNG
Dhr. F. Smith	Beleidsmedewerker	ANWB
Dhr. P. Snoeren	Beleidsmedewerker	IPO
Dhr. E. Van der Poel	Secretaris Verkeerscommissie	VNG
Dhr. F. Wegman	Directeur	SWOV
Dhr. P. Wesemann	Themaleider Besluitvorming en bestuur	SWOV
Dhr. B. Woudenberg	Voorlichter	3VO

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 deel?
- Heeft iemand geprobeerd deelname van participanten te verhinderen en zo ja wie, wanneer en hoe?
- Zijn er gedurende het proces participanten bijgekomen of afgevallen?
- Hebben andere partijen aangegeven deel te willen nemen in het proces?
- Wie nam vanuit een formele positie deel?
- Wie had beslissingsbevoegdheden?
- Was het proces open of gesloten?
- Hoe typeert u uw houding in het proces?
- Hoe typeert u de houding van anderen in het proces?
- Zijn de houdingen verandert gedurende het proces?

Ad 2. Probleem

- Heeft verkeersveiligheid als probleem aandacht gekregen in het proces?
- Wie heeft het probleem naar voren geschoven?
- Wat was uw opinie (definitie) van het probleem?
- Had iedereen een zelfde definitie van het probleem?
- Heeft iemand getracht de agendering van problemen te verhinderen?
- Hoe is met verschillende definities omgegaan?
- Hoe werd het uiteindelijke probleem gepreciseerd?
- Is de probleemdefinitie later nog aangepast?
- Wanneer en hoe werden oplossingen geaccepteerd?

Oplossingen

- Welke oplossingen zijn besproken?
- Wie heeft welke oplossing wanneer naar voren geschoven?
- Waren er onbespreekbare oplossingen en zo ja, waarom?
- Heeft iemand geprobeerd problemen en oplossingen te koppelen?
- Heeft iemand getracht de agendering van oplossingen te verhinderen en zo ja wie, wanneer en hoe?
- Wanneer en hoe werden oplossingen gepreciseerd?

- Wanneer en hoe werden oplossingen geaccepteerd?

Middelen

- Welke middelen waren beschikbaar (financieel, organisatie, informatie, juridisch)?
- Bij wie waren deze middelen beschikbaar?
- Over welke doelen en middelen is vaak en langdurig gesproken?
- Zijn de doelen en middelen uiteindelijk in de beslissing meegenomen?

Ad 3. Agendavorming

- Hoe werd de agenda samengesteld? (door wie, wanneer?)
- Zijn er nog zaken aan de agenda toegevoegd of ervan afgehaald?
- Was er een informele (geheime) agenda en zo ja, waarom?

Strategie/beïnvloeding

- Wie nam het initiatief tot de bijeenkomst 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, 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 ze veranderd tijdens het proces? Door wie?
- Zijn ze overtreden tijdens het proces? Door wie?

Ad 5. Interactiviteit

- Verliep de samenwerking volgens vaste, formele patronen?
- Verliep de conflictbeheersing volgens vaste, formele patronen?
- Was er contact met aangrenzende beleidsterreinen?

Ad 6. Beschikbare/gebruikte/gewenste informatie

- Om welke informatie gaat het?
- Hoe en wanneer was de informatie beschikbaar, gewenst of gebruikt?

- Om wat voor informatie ging het (kwantitatief/kwalitatief, rapport, database, expertmening, omstreden/onomstreden)

Bijlage 4

Variabelen in Maxqda

Coderingslijst

1. Hulpbronnen (personeel, organisatie, geld, informatie)
2. Noodzaak verkeersveiligheid
3. Wie aanwezig
4. Contact andere onderwerpen
5. Strategieën actoren
6. Organisatie van het proces
7. Informatie
8. Teksten NVVP
9. Specifieke onderwerpen

De condities zijn als volgt verdeeld over de coderingslijst (tussen haakjes nummer van codering):

Positie actoren

- hulpbronnen belangenorganisatie (1)
- organisatie ministerie op orde (1)
- informatie voor alle actoren (1)
- verkeersveiligheid dringende noodzaak (2)

Interactie actoren:

- veel partijen aanwezig (3)
- bestuur betrokken (3)
- aparte werkgroep -> contact? (4)
- OVV (3)

Strategieën actoren

- onderhandelende tegenstanders (5, 8)
- conflicten opzoeken door voorstander (5, 8)
- samenwerking milieu en leefbaarheid (5, 8)
- OVV actief (5, 8)

Organisatie van het spel

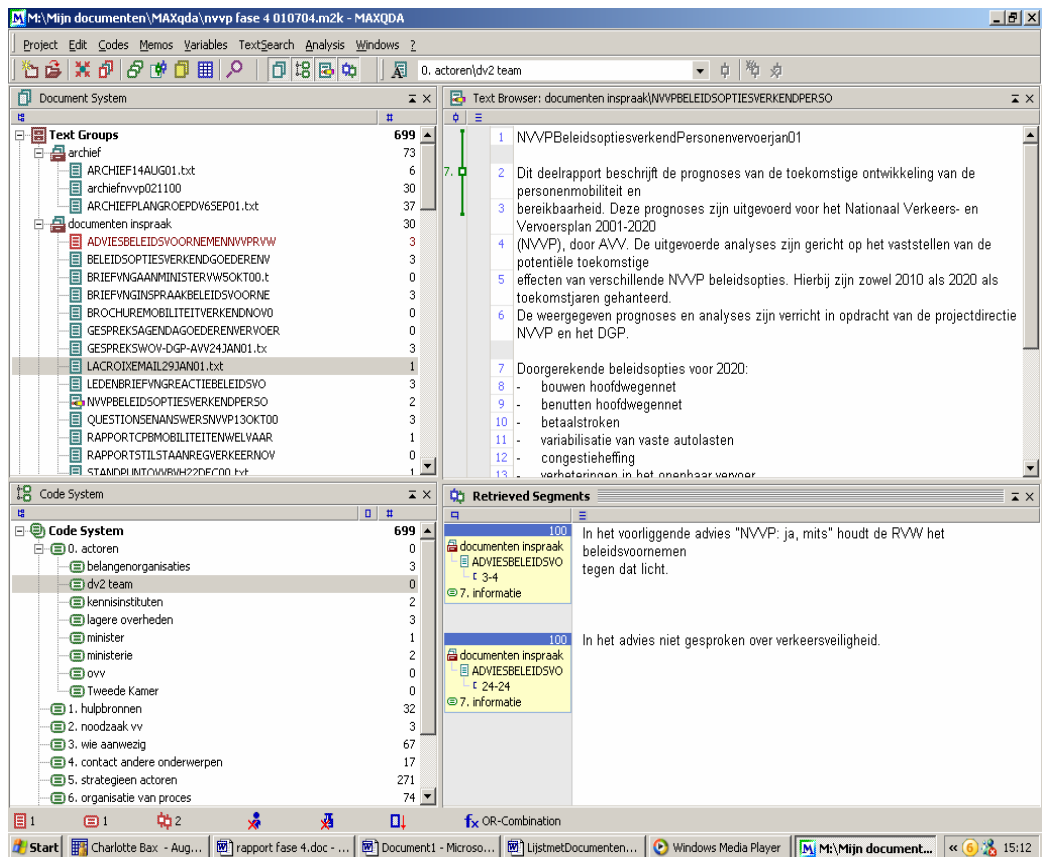
- wie aanwezig (3, 6)
- wie organisatie van spel -> derde? (6)
- deskundigen -> inhoud? (5, 6, 8)
- contact andere onderwerpen (4)
- milieuclubs (3, 5, 6)
- package deals (5)
- bestuur/minister (3, 6)

Informatie

- passend (7)
- inhoud informatie (7)
- van wie (7)
- hoe oud (7)
- aangevraagd (7)
- vroeg aangevraagd (7)
- info zoeken vroeg (7)
- kennisinstituten (7)

Bijlage 5

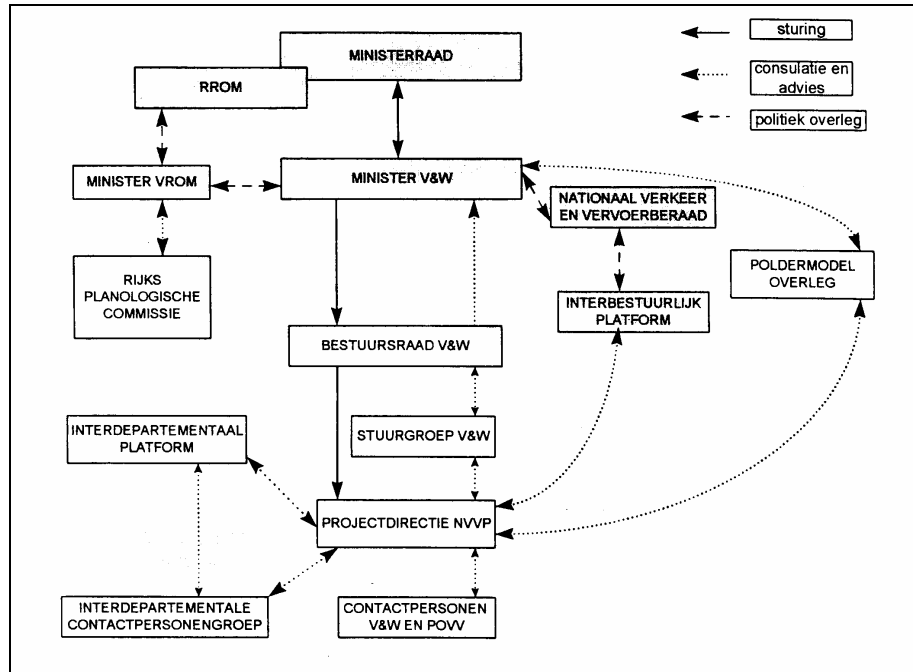
Voorbeeldvenster Maxqda



Bijlage 6

Netwerkaart NVVP

Onderstaand schema is ontleend aan Bax (2001).



Bijlage 7

Berekening efficiëntie kabinetstandpunt

In deze bijlage wordt gedetailleerd uitgelegd hoe de baten-kostenratio van het beleidsvoornemen en het kabinetstandpunt is berekend. Alle cijfers zijn weergegeven in miljoenen gulden. De baten-kostenratio van het kabinetstandpunt wordt berekend door de kosten van het maatregelenpakket van de overheid en de private sector op te tellen. Bron van deze cijfers is Wesemann (2000a). De kosten betreffen de kosten voor de totale uitvoeringstermijn van negen jaar (tot 2010). De baten zijn berekend door het aantal bespaarde doden te vermenigvuldigen met een bedrag per dode. Het aantal bespaarde doden is ontleend aan Schoon (2000). Omdat het gaat om een indicatie is afgezien van discontering van toekomstige slachtofferbesparingen en kosten. Door de baten te delen op de kosten, wordt er een baten-kostenratio voor het kabinetstandpunt verkregen van 3,4. Om een vergelijking te maken met het beleidsvoornemen, zijn onder deze berekening de maatregelen toegevoegd die wel in het beleidsvoornemen staan, maar niet in het kabinetstandpunt. Via dezelfde rekenmethode resulteert dit in een bijna gelijke baten-kostenratio van 3,3.

Tabel B7.1 geeft de kosten, de baten en de baten-kostenratio weer van de maatregelen in het kabinetstandpunt en in het beleidsvoornemen.

Maatregel	Totale besparing doden	Totale baten in gulden	Kosten overheid en private sector	Baten-totale kostenratio
ETW bibeko	390	3861	1152	3,4
GOW bibeko	450	4455	1135	3,9
ETW bubeko	510	5049	139	36,4
GOW bubeko	810	8019	1633	4,9
Stroomwegen	300	2970	3992	0,7
Handhaving	756	7484	1530	4,9
Beginnende bestuurders	486	4811	851	5,7
Safety culture	45	446	504	0,9
Landbouwvoertuigen	3	30	Niet bekend	Niet bekend
Totaal kabinetstandpunt	3750	37125	10936	3,4
Praktijkexamen brommers	81	802	354	2,3
Voorreflector fietser	20	198	32	6,3
Dode hoek bestelwagen	2	20	275	0,07
Zichtverbetering vrachtwagens	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
Gesloten zijafscherming vrachtwagens	60	594	112	5,3
Elektronische tachograaf bestelwagens	220	2178	1100	2,0
Elektronische tachograaf vrachtwagens	260	2574	260	9,9
Totaal beleidsvoornemen	4393	43491	13069	3,3

Tabel B7.1. *Baten-kostenratio maatregelen kabinetstandpunt en beleidsvoornemen.*