

Eindrapportage – definitieve versie

BEREN OP DE WEG?

EEN MEERVOUDIGE EXPLORATIEVE CASESTUDIE NAAR BARRIÈRES VOOR DE
DOORWERKING VAN DUURZAAM VEILIG IN BELEID, PROGRAMMA'S, RICHTLIJNEN EN
MAATREGELEN

Aan

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
Ter attentie van dr. Wendy Weijermars, projectleider

Referentiecode 31.007.01

Van

Drs. Jurgen de Jong
Drs. Stefanie den Dunnen
Drs. Mariëlle van Oosterhout

Vught, 26 juli 2010

PARTNERS⁺PRÖPPER

DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

MARKTVELD 26 . 5261 EB VUGHT

POSTBUS 115 . 5260 AC VUGHT

TELEFOON (073) 658 70 80

WWW.PARTNERSENPROPPER.NL

INFO@PARTNERSENPROPPER.NL

KVK 33300373

Samenvatting

Begin jaren negentig van de vorige eeuw is de visie Duurzaam Veilig geïntroduceerd. Duurzaam Veilig heeft een onmiskenbare weerslag gehad op het verkeersveiligheidsbeleid in Nederland en aantoonbaar bijgedragen aan het terugdringen van het aantal verkeersdoden en –slachtoffers. Tegelijkertijd is de implementatie van Duurzaam Veilig weerbarstig gebleken: oorspronkelijke uitgangspunten zijn gedeeltelijk of onjuist vertaald, er zijn compromissen gesloten of er zijn afwijkende keuzes gemaakt. De SWOV is geïnteresseerd in verklaringen hiervoor en heeft Partners+Pröpper gevraagd onderzoek te doen naar barrières die optreden bij het vertalen van de Duurzaam Veilig visie naar beleid, programma's en maatregelen door beleidsmakers en andere partijen die daarbij betrokken zijn.

De vraagstelling van het onderzoek luidt:

Welke barrières treden op bij de doorwerking van Duurzaam Veilig en wat zijn aangrijpingspunten voor de SWOV om barrières te (helpen) beslechten?

Deze vraag is beantwoord door een achttal beleidsprocessen te onderzoeken. Hierbij is steeds gekeken in hoeverre Duurzaam Veilig heeft doorgewerkt en welke barrières daarbij zijn opgetreden. Het onderzoek heeft het karakter van een meervoudige exploratieve casestudie.

Conclusies

- Het onderzoek laat vijftien barrières zien voor de doorwerking van Duurzaam Veilig, variërend van decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid in Nederland tot beperkt inzicht in de effectiviteit van Duurzaam Veilig maatregelen. Een volledig overzicht van barrières is opgenomen in figuur 5.1 (p59).
- Barrières doen zich in alle fasen van het beleidsproces voor, maar met name op het moment dat beleid wordt uitgewerkt in concrete richtlijnen, programma's en maatregelen.
- Er treden verschillende typen barrières op, maar de meeste hebben te maken met het samenspel tussen actoren en de keuzes die zij daarin maken. Geen of gedeeltelijke doorwerking wordt dan vooral veroorzaakt afwegingen en keuzes die centrale actoren zelf maken of hun onderlinge afhankelijkheid:

Het onderzoek benoemt drie onderliggende mechanismen.

DE KEUZEVRILHEID VAN ACTOREN LEIDT OVER HET ALGEMEEN TOT KEUZE VOOR DUURZAAM VEILIG ALS UITGANGSPUNT VOOR BELEID, MAAR LAAT OOK RUIMTE VOOR EIGEN BETEKENISGEVING.

Het feit dat het verkeer- en vervoerbeleid gedecentraliseerd is, maakt dat provincies en stadsregio's als regievoerders, gemeenten als zelfstandige overheid en uitvoerder en andere partijen de beleidsvrijheid hebben voor Duurzaam Veilig te kiezen, ook in een situatie waarin de rijksoverheid een visie op verkeersveiligheid uitwerkt die afwijkt van Duurzaam Veilig. Tegelijkertijd laten verschillende cases zien dat Duurzaam Veilig als

vanzelfsprekend en lichtvaardig wordt gekozen, zonder dat betrokken actoren de inhoud van Duurzaam Veilig en de consequenties ervan echt overzien.

Bij het uitwerken van een beleidsvisie zijn eerste belangenafwegingen noodzakelijk

Consequenties van een keuze voor Duurzaam Veilig worden zichtbaar op het moment dat actoren een beleidsvisie gaan uitwerken. Dan manifesteert zich een spanning tussen verkeersveiligheid en andere beleidsdoelen als bereikbaarheid, doorstroming en leefbaarheid. Actoren benutten hun beleidsvrijheid om zelf belangen af te wegen. Deze vallen soms in het beleid soms al uit ten nadele van Duurzaam Veilig. Drie barrières spelen hier in onderlinge samenhang een rol:

- Er is beperkt inzicht in de effectiviteit van Duurzaam Veilige inrichting van infrastructuur en educatie en voorlichting.
- Actoren beschikken over onvoldoende hulpbronnen: financiële middelen zijn schaars en er is bovendien geen expliciete financiële prikkel vanuit het rijk om met Duurzaam Veilig aan de slag te gaan.
- Het urgentiegevoel om aanvullend te investeren in Duurzaam Veilig neemt af, omdat de algemene beleving is dat het goed gaat met verkeersveiligheid in Nederland.

Bij het realiseren van Duurzaam Veilig in de praktijk zijn actoren sterk afhankelijk van elkaar en speelt ‘verkoopbaarheid’ een belangrijke rol

Het omzetten van verkeersveiligheidsbeleid in concrete richtlijnen, programma’s en maatregelen vraagt verdere belangenafwegingen. In deze fase zijn regievoerders, wegbeheerders, samenwerkingspartners en uitvoerders op het gebied van verkeersveiligheid afhankelijk van elkaar en partijen uit de samenleving: zij moeten Duurzaam Veilige maatregelen aan de samenleving ‘verkopen’. Duurzaam Veilige inrichting van infrastructuur stuit op maatschappelijke weerstand en wensen, onder andere door het grote ruimtebeslag en vanwege het feit dat goedkopere en minder ingrijpende alternatieven via officiële richtlijnen voorhanden zijn. De afhankelijkheid komt ook tot uiting in het feit dat eerder genoemde actoren met elkaar moeten samenwerken om maatregelen te realiseren.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek zijn rond vijf thema’s aanbevelingen geformuleerd:

- A Blijf investeren in de verdere uitwerking en onderbouwing van effecten van Duurzaam Veilig.
- B Ondersteun een zorgvuldige en transparante belangenafweging langs de band van integraal werken.
- C Onderzoek en ondersteun mogelijkheden voor aanvullende hulpbronnen om met Duurzaam Veilig aan de slag te gaan.
- D Organiseer zicht op de bewegingen rond lokaal en regionaal veiligheidsbeleid en stimuleer dat Duurzaam Veilig meegroeit met deze ontwikkelingen.
- E Facilitair bij kennisuitwisseling en kennismanagement.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Vraagstelling.....	2
1.3	Leeswijzer	2
2	Methodologische verantwoording.....	3
2.1	Aard en afbakening van het onderzoek	3
2.2	Onderzoeksmodel.....	3
2.3	Operationalisatie	4
2.4	Casuselectie	6
2.5	Onderzoeksaanpak	7
3	Casusverslagen	9
3.1	Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020	9
3.2	Strategische Nota Politieverkeerstaak 2010-2012	13
3.3	CROW richtlijn Essentiële Herkenbaarheidskenmerken.....	16
3.4	Provincie Zuid-Holland	21
3.5	Stadsregio Twente	25
3.6	Gemeente Woensdrecht	31
3.7	Gemeente Oegstgeest	35
3.8	Gemeente Nijmegen	39
4	Barrières voor doorwerking van Duurzaam Veilig	43
4.1	Inleiding	43
4.2	Inventarisatie van barrières.....	43
4.3	Type barrières	50
4.4	Barrières naar fasen van het beleidsproces	53
5	Conclusies en aanbevelingen	58
5.1	Conclusies	58
5.2	Aanbevelingen	62
	Bijlagen.....	67
1	Barrières per casus, naar toepassingsgebied Duurzaam Veilig	67
2	Operationalisatie van Duurzaam Veilig	77
3	Doorwerking van Duurzaam Veilig in de acht cases	80
4	Resultaat van literatuurstudie	81
5	Geraadpleegde schriftelijke stukken	83
6	Respondentenlijst	86

1 Inleiding

“Duurzaam Veilig is een visie. Deze probeert het langetermijndoel in beeld te brengen van een inherent of duurzaam veilig wegverkeer. Het is zonneklaar dat het bereiken van die doelstelling alleen mogelijk is met verstrekkende, ingrijpende maatregelen en activiteiten. Daarvoor was een omslag in denken nodig. De visie is nader uitgewerkt en voornamelijk binnen het zogenaamde Startprogramma Duurzaam Veilig is een begin gemaakt met het inherent veiliger maken van het wegverkeer. Duurzaam Veilig ontving veel steun in de wereld van de verkeersveiligheid. Het is aantoonbaar dat het aantal verkeersslachtoffers gereduceerd is door maatregelen die varen onder de vlag Duurzaam Veilig. Maar we zijn ook tegen ‘grenzen’ aangelopen en moeten ons dus beraden hoe we hiermee om zullen gaan in de toekomst.”

(Citaat uit: Fred Wegman, Letty Aarts, *Denkend over Duurzaam Veilig*, Leidschendam, 2005).

1.1 Aanleiding

Duurzaam Veilig: de introductie van een visie van betekenis

Begin jaren negentig van de vorige eeuw is de visie Duurzaam Veilig geïntroduceerd met de publicatie van het zogenaamde ‘parse boek’. Daarin werd de ambitie uitgesproken om de kans op verkeersongevallen door de vormgeving van de infrastructuur bij voorbaat al drastisch te beperken. Voor zover er nog ongevallen gebeuren, moeten de omstandigheden waarin die plaatsvinden zodanig zijn dat ernstig letsel nagenoeg is uitgesloten. Duurzaam Veilig stelt dat kan worden bereikt door:

- het ontwerp van de infrastructuur te laten aansluiten bij menselijk capaciteiten;
- de kwetsbare mens te beschermen met voertuigmaatregelen;
- de rijtaak te vereenvoudigen;
- mensen goed opgeleid aan het verkeer te laten deelnemen;
- en hen waar nodig te controleren.¹

In 1997 hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen het convenant Startprogramma Duurzaam Veilig gesloten. Hiermee werd een pakket van 24 snel uit te voeren verkeersveiligheidsmaatregelen landelijk uitgerold en de intentie uitgesproken nadere afspraken te maken over de volgende fase van Duurzaam Veilig.

De Stichting Wetenschappelijke Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) heeft in 2005 de stand van zaken opgemaakt en ten behoeve van de tweede fase Duurzaam Veilig op onderdelen nader uitgewerkt in de publicatie *Door met Duurzaam Veilig*. Deze tweede fase is formeel echter nooit van start gegaan, omdat het Nationaal Verkeer- en Vervoersplan waar de tweede fase in was opgenomen niet door de Tweede Kamer werd goedgekeurd. Er zijn dan ook geen specifieke middelen meer voor Duurzaam Veilig beschikbaar

¹ Wegman, F. en L. Aarts, *Door met Duurzaam Veilig: Nationale Verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 2005-2020*, 2005.

gekomen zoals dat bij het Startprogramma het geval was. Desalniettemin neemt Duurzaam Veilig ook nu nog een prominente plaats in het beleid van provincies, stadsregio's, gemeenten en andere partijen die een rol hebben bij verkeer en vervoer. Duurzaam Veilig heeft van begin jaren '90 tot nu een onmiskenbare weerslag gehad op het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid en aantoonbaar bijgedragen aan het verbeteren van de verkeersveiligheid.²

Duurzaam Veilig heeft zijn weerslag gehad, maar tegelijkertijd is de implementatie van de visie weerbarstig gebleken. Bij de vertaling van de visie in verkeersveiligheidsbeleid, programma's, richtlijnen en concrete maatregelen zijn oorspronkelijke uitgangspunten slechts gedeeltelijk of onjuist vertaald, zijn compromissen gesloten of zijn afwijkende keuzes gemaakt. Dit maakt dat beleid en programma's niet altijd volledig in lijn zijn met Duurzaam Veilig of onvolledig worden geïmplementeerd.

Onderzoek naar barrières voor doorwerking van Duurzaam Veilig

De SWOV is geïnteresseerd in verklaringen hiervoor en heeft Partners+Pröpper gevraagd onderzoek te doen naar barrières die optreden bij het vertalen van de Duurzaam Veilig visie naar beleid, programma's en maatregelen door beleidsmakers en andere partijen die daarbij betrokken zijn. Het onderzoek neemt de beleidsprocessen waarin beleid, programma's, richtlijnen en maatregelen tot stand komen als uitgangspunt. In de periode van februari tot en met juni 2010 is een meervoudige exploratieve casestudie verricht met acht cases. Deze rapportage doet daar verslag van.

1.2 Vraagstelling

De vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Welke barrières treden op bij de doorwerking van Duurzaam Veilig en wat zijn aangrijpingspunten voor de SWOV om barrières te (helpen) beslechten?

- 1 In welke mate werkt Duurzaam Veilig als visie door in beleid, programma's, richtlijnen en maatregelen die in de acht cases centraal staan?
- 2 Welke barrières doen zich voor bij de vertaling van de Duurzaam Veilig in beleid, programma's, richtlijnen en maatregelen op het gebied van verkeersveiligheid?
- 3 Op welke plaats in beleidsprocessen doen deze barrières zich voor en welke rol spelen actoren daarbij?

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de methodologische verantwoording voor de aanpak van dit onderzoek. Hoofdstuk 3 doet verslag van de meervoudige exploratieve casestudie en bevat acht casusverslagen. In hoofdstuk 4 zijn de barrières uit de acht cases geïnventariseerd en gecategoriseerd naar type en plaats in het beleidsproces. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

² Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, *De balans opgemaakt, Duurzaam Veilig 1998-2007*, 2009.

2 Methodologische verantwoording

2.1 Aard en afbakening van het onderzoek

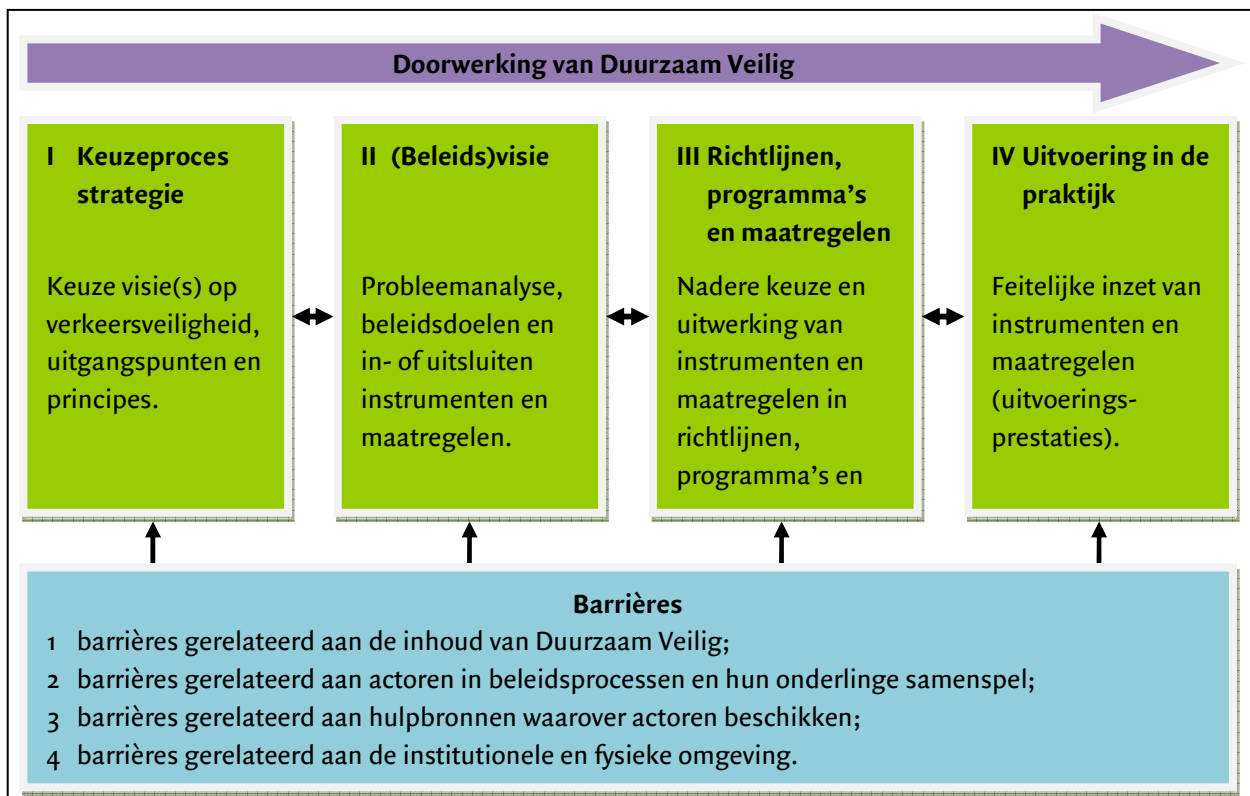
Het onderzoek is gericht op het inventariseren van barrières die optreden bij de vertaling van Duurzaam Veilig in beleid, programma's, richtlijnen en maatregelen op het gebied van verkeer(sveiligheid). Beleid, programma's en maatregelen zijn concrete producten waarin Duurzaam Veilig in een bepaalde mate 'landt'. Deze producten zijn het resultaat van beleidsprocessen. Barrières voor Duurzaam Veilig manifesteren zich gedurende beleidsprocessen. Om die reden vormen **beleidsprocessen en de verschillende fasen** die daarin te onderscheiden zijn het **onderzoeksubject** in dit onderzoek.

Het onderzoek richt zich in principe op beleidsprocessen die zich na *Door met Duurzaam Veilig* (2005) hebben afgespeeld, maar als ouder beleid relevant is om de doorwerking van Duurzaam Veilig na 2005 te kunnen begrijpen wordt dat wel meegenomen.

Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet in de vorm van een meervoudige exploratieve casestudie, omdat het onderzoek is gericht op het inventariseren van zoveel mogelijk barrières en de achterliggende mechanismen. Een kwalitatief onderzoek biedt tevens de grootste kans op concrete aanknopingspunten voor de SWOV om bij te dragen aan betere doorwerking van Duurzaam Veilig in de toekomst.

2.2 Onderzoeksmodel

Aan het onderzoek ligt het onderstaande onderzoeksmodel ten grondslag.



Figuur 2.1: onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel onderscheidt in **beleidsprocessen** vier fasen waarin een beleid, richtlijnen, programma's en/of concrete maatregelen ten aanzien van verkeersveiligheid tot stand kunnen komen:³

- I een al dan niet bewuste keuze voor een bepaalde visie of bepaalde uitgangspunten ten aanzien van verkeersveiligheid en een afweging of men überhaupt een visie wil;
- II het opstellen van een beleidsplan of -visie waarin een probleemanalyse wordt gemaakt, beleidsdoelen ten aanzien van verkeersveiligheid worden geformuleerd en een eerste keuze wordt gemaakt ten aanzien van uit te voeren maatregelen;
- III de vertaling van een beleidsplan of -visie in een uitvoeringsprogramma dat concrete richtlijnen, maatregelen en/of projecten omschrijft die moeten bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen;
- IV de feitelijke uitvoering van dergelijke programma's in de praktijk.

In principe zijn de onderzoeksactiviteiten gericht op fase 1, 2 en 3: het onderzoek beperkt zich in principe tot beleid, richtlijnen, programma's en maatregelen op 'papier'. De uitvoering van concrete maatregelen wordt als zodanig niet geëvalueerd. Als de analyse wijst op barrières die bij uitvoering van maatregelen optreden, worden deze wel meegenomen.

Binnen iedere fase is aandacht voor:

- formele besluitvormingsmomenten;
- betrokken actoren (hun belangen, motieven, positie, rol etc.) en hun onderlinge relaties en samenwerking;
- bewuste keuzeprocessen die actoren doorlopen in combinatie met denkprocessen van sleutelpersonen;
- externe gebeurtenissen en andere factoren die het beleidsproces beïnvloeden.

De vier fasen of ronden van het beleidsproces resulteren in een bepaalde mate van **doorwerking van Duurzaam Veilig** in beleid, programma's, richtlijnen en maatregelen.

Barrières zijn faalfactoren die in elk van de vier fasen de doorwerking van elementen van Duurzaam Veilig in beleid, richtlijnen, programma's of visies kunnen belemmeren of echt verhinderen. Eventuele succesfactoren (kansen of stimulansen voor Duurzaam Veilig) maken in principe geen onderdeel uit van het onderzoek. Barrières, kansen en stimulansen vormen samen voorwaarden die nodig zijn om optimale doorwerking van elementen van Duurzaam Veilig te realiseren: barrières moeten daarvoor worden beslecht, omzeild of gecompenseerd, kansen verzilverd en stimulansen benut.

2.3 Operationalisatie

Beleidsprocessen zijn het onderzoeksobject in dit onderzoek. Voor ieder beleidsproces moeten twee belangrijke begrippen worden gemeten en dus geoperationaliseerd:

³ Het onderzoeksmodel sluit aan op het analyseschema dat de SWOV in de offerteaanvraag aan Partners+Pröpper presenteerde en is in overleg met de SWOV opgesteld.

- 1 de mate waarin Duurzaam Veilig doorwerkt in beleid, programma's, richtlijnen en maatregelen (als afhankelijke variabele);
- 2 barrières die de doorwerking van elementen van Duurzaam Veilig in beleidsprocessen belemmeren (als onafhankelijke variabele).

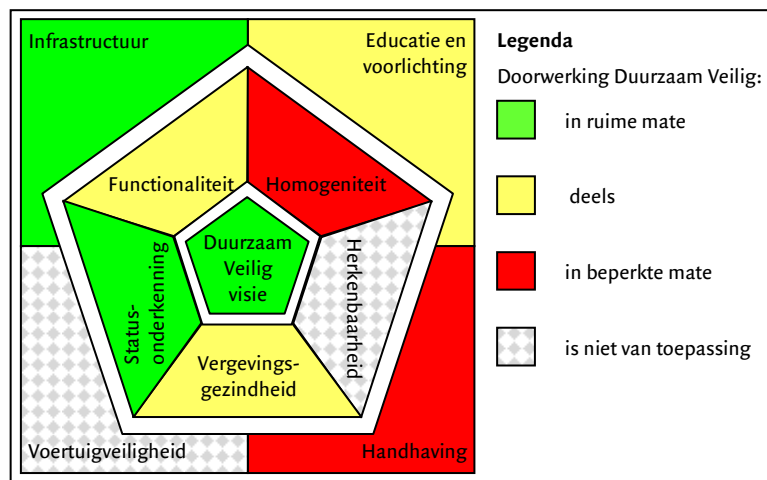
Doorwerking van Duurzaam Veilig

Om barrières te kunnen onderzoeken is het nodig om in iedere casus eerst een 'diagnose' te stellen: welke elementen van Duurzaam Veilig zien we op welke manier terug in beleid, programma's, richtlijnen en maatregelen, welke niet? Het doel is daarbij niet een omvattende en theoretisch sluitende analyse te maken van de mate waarin een casus voldoet aan Duurzaam Veilig, maar om via een minder objectieve beoordeling een 'zoeklicht' te hebben voor een analyse van barrières.

Vanuit die optiek zijn drie niveaus onderscheiden waarop Duurzaam Veilig kan doorwerken in beleid, programma's, richtlijnen en maatregelen:

- 1 de achterliggende theoretische uitgangspunten en visie van Duurzaam Veilig;
- 2 de vijf principes van Duurzaam Veilig waarin deze visie en theoretische uitgangspunten zijn vertaald;
- 3 de vier toepassingsgebieden van Duurzaam Veilig (infrastructuur, educatie en voorlichting, handhaving en voertuigveiligheid).

Figuur 2.2 is een visuele weergave van deze drie niveaus. Met vier mogelijke scores en bijbehorende kleuren wordt de 'diagnose' per element van Duurzaam Veilig samengevat. De figuur wordt bij iedere casus gebruikt. De scores komen als volgt tot stand:



Figuur 2.2: visuele weergave van drie niveaus Duurzaam Veilig

- 1 Duurzaam Veilig werkt **in ruime mate** door: de bij het element horende normen voor Duurzaam Veilig zijn volledig of grotendeels terug te zien in de casus.
- 2 Duurzaam Veilig werkt **deels** door: een aantal van de bij het element horende normen voor Duurzaam Veilig is terug te zien in de casus, maar een aantal ook niet.
- 3 Duurzaam Veilig werkt **in beperkte mate** door: de bij het element horende normen voor Duurzaam Veilig zijn beperkt of (vrijwel) niet terug te zien in de casus.
- 4 Dit element is **niet van toepassing** in deze casus, omdat je gegeven de positie en rol van de centrale actor in een casus geen resultaten mag verwachten. Bijvoorbeeld: van een gemeente mag je geen inspanningen verwachten op het terrein van voertuigveiligheid, omdat regels ten aanzien van voertuigveiligheid op Europees en nationaal niveau worden ontwikkeld.

De normen voor elk van de drie niveaus zijn opgenomen in bijlage 2.

Bij het maken van een ‘diagnose’ van de doorwerking van Duurzaam Veilig is niet alleen van belang welke normen doorwerken, maar ook hoe deze normen doorwerken. Dit hebben we als volgt afgebakend. Er is sprake van doorwerking van Duurzaam Veilig als:

- de centrale actor in de casus intenties of doelen heeft die stroken met Duurzaam Veilig;
- de centrale actor daar ook concrete inspanningen en uitvoeringsprestaties aan verbindt, hetzij zelfstandig, hetzij in samenwerking met andere partijen als de centrale actor het zelf niet kan of mag.

Barrières

Barrières zijn faalfactoren die de doorwerking van elementen van Duurzaam Veilig in beleid, richtlijnen, programma’s of visies kunnen belemmeren of echt verhinderen. Omdat dit onderzoek is gericht op het inventariseren van barrières, is het niet nodig om het begrip barrières voorafver uit te werken en in te delen. We kiezen op voorhand voor een indeling in vier typen barrières:⁴

- 1 barrières gerelateerd aan de inhoud van Duurzaam Veilig;
- 2 barrières gerelateerd aan actoren in beleidsprocessen en hun onderlinge samenspel;
- 3 barrières gerelateerd aan hulpbronnen waarover actoren beschikken;
- 4 barrières gerelateerd aan de institutionele en fysieke omgeving.

In de analyse worden de volgende verdiepende vragen gesteld:

- Is een barrière toe te wijzen aan actor? Wie werpt ‘m op en waarom?
- Als er een barrière is, wordt die dan ook als zodanig ervaren en door wie?
- Waar ligt de sleutel om een bepaalde barrière te beslechten?
- Wat is dan nodig om ‘m te beslechten?
- Welke barrières geven de doorslag? Welke zijn aanwezig maar hebben eigenlijk een minder belangrijke of ondergeschikte rol?

2.4 Casusselectie

De exploratieve meervoudige casestudie bestaat uit acht cases. De cases dienen als voorbeelden en zijn niet representatief voor alle plannen. Bij de casusselectie zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- 1 De acht cases moeten gezamenlijk zoveel mogelijk inzicht geven in barrières in alle vier fasen van beleidsprocessen (van keuzeproces strategie tot uitvoering in de praktijk).

⁴ In navolging van een indeling in verschillende typen voorwaarden voor het kunnen vervullen van een regierol, zoals gehanteerd in: Partners+Pröpper, *Onderzoek naar de regierol van gemeenten in het samenspel met lokale partijen op het terrein van veiligheid, inburgering en onderwijs*, in opdracht van het ministerie van BZK, 2004.

- 2 De acht cases moeten voldoende gespreid zijn over de verschillende bestuurslagen (rijk, provincie, regio en gemeente) en andere actoren die betrokken zijn bij verkeersveiligheidsbeleid.
- 3 De gehele inhoud van Duurzaam Veilig (de drie niveaus: visie en uitgangspunten, de vijf principes en de vier toepassingsgebieden) moet voldoende vertegenwoordigd zijn in de plannen.
- 4 Het moet mogelijk zijn toegang te krijgen tot belangrijke sleutelpersonen en relevante schriftelijke stukken.
- 5 De uitvoering van de meervoudige casestudie moet passen binnen het beschikbare budget.

In overleg met de SWOV zijn de volgende acht cases geselecteerd:

- 1 *Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020*, samen met andere partijen opgesteld door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en in 2008 vastgesteld door de Tweede Kamer.
- 2 *Strategische Nota Politieverkeerstaak 2010-2012*, door de Raad van Korpschefs vastgesteld in september 2009.
- 3 *Richtlijn Essentiële Herkenbaarheidkenmerken van weginfrastructuur*, opgesteld door CROW en gepubliceerd in 2004.
- 4 Verkeersveiligheidsbeleid van de provincie Zuid-Holland, met als belangrijkste beleidsdocument *Beheerst groeien: Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2002-2020*.
- 5 Verkeersveiligheidsbeleid van de stadsregio Twente, met als belangrijkste beleidsdocument *Regionaal Mobiliteitsplan Twente 2007-2011*.
- 6 Verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Woensdrecht, vastgelegd in het *Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan* uit 2005 en het gelijknamige plan uit 2010 in concept.
- 7 Verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Oegstgeest, met als belangrijkste beleidsdocument *Verkeer een “doorgaande beweging”; Categoriseringsplan gemeente Oegstgeest* uit 2000.
- 8 Verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Nijmegen, met als belangrijkste document *Mobiliteit in balans: beleidsnota mobiliteit Nijmegen 2001-2006*.

2.5 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestaat uit drie fasen: (1) oriëntatie, (2) uitvoering van de meervoudige casestudie en (3) verslaglegging. Per fase is kort aangegeven welke onderzoeksactiviteiten zijn uitgevoerd.

Fase 1: oriëntatie

- verkennende literatuurstudie naar relevante documenten over de ontwikkeling van strategie, visie en programma's/richtlijnen op het gebied van verkeersveiligheid;
- expertgesprekken met medewerkers van de SWOV gericht op het aanvullen van verkennende literatuurstudie, het operationaliseren van Duurzaam Veilig en het vaststellen van selectiecriteria voor de casestudies;
- casuselectie en het opstellen van een analysekader voor de casestudies.

Fase 2: uitvoering van de casestudies

- dossierstudie van relevante beleidsdocumenten per casus;
- (groeps)interviews met sleutelpersonen per casus.

Een overzicht van geraadpleegde bronnen en respondenten is opgenomen in bijlage 5.

Fase 3: verslaglegging

- opstellen van casusverslagen met daarin de achtergrond en context van de casus, een diagnose van de doorwerking van Duurzaam Veilig en een analyse van barrières;
- opstellen van deze eindrapportage.

3 Casusverslagen

3.1 Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020

Inleiding: 'Van, voor en door iedereen'

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van landelijke beleidskaders op het gebied van verkeer en vervoer. De provincies en stadsregio's voeren in de praktijk de regie op beleidsuitvoering en zien er op toe dat provinciale, regionale en gemeentelijke doelen en maatregelen aansluiten bij deze kaders. In die zin is landelijk verkeersveiligheidsbeleid beleid op hoofdlijnen.

Het huidige landelijke verkeersveiligheidsbeleid ligt vast in het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020 en is een uitwerking van de in 2004 vastgestelde Nota Mobiliteit. Het Strategisch Plan neemt de aangescherpte doelstelling voor reductie van het aantal verkeersslachtoffers over uit de Nota Mobiliteit: maximaal 580 doden en 12.250 gewonden in 2020.⁵ Het beleid is gebaseerd op twee lijnen en drie pijlers. Enerzijds worden generieke maatregelen die zich eerder hebben bewezen voortgezet (*eerste lijn*) en anderzijds zijn een aantal kwetsbare groepen en veroorzakers van ongevallen en asociaal gedrag als specifieke aandachtsgebieden genoemd (*tweede lijn*).

De drie pijlers zijn:

- **Samenwerking:** samen blijven werken met provincies, stadsregio's, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties aan de uitvoering van verkeersveiligheidsbeleid onder het motto "decentraal wat kan, centraal wat moet";
- **Integrale aanpak:** verkeersveiligheid plaatsen in een breder kader en laten aansluiten bij doelen op andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld milieu, leefbaarheid en bereikbaarheid;
- **Duurzaam Veilig:** Duurzaam Veilig blijft een uitgangspunt bij de inrichting van infrastructuur, maar is in algemene zin meer een inspiratiebron voor verkeersveiligheidsmaatregelen dan een doel op zich. Er moet nadrukkelijk worden gelet op kosteneffectiviteit van en maatschappelijk draagvlak voor Duurzaam Veilig maatregelen.

Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020 is in 2006 en 2007 tot stand gekomen in een interactief proces met lagere overheden en een groot aantal partijen uit het veld.

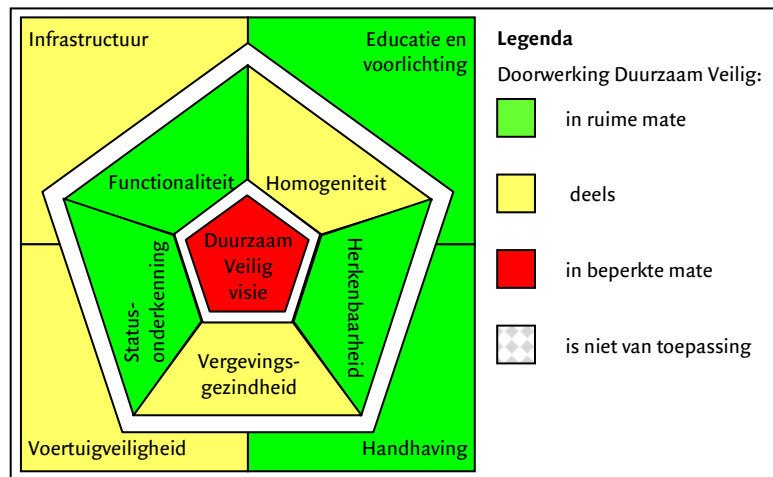
Doorwerking van Duurzaam Veilig

De visie en uitgangspunten van Duurzaam Veilig werken in beperkte mate door in het Strategisch Plan. Hoewel Duurzaam Veilig expliciet als één van de drie pijlers benoemd

⁵ De doelstelling voor de vermindering van het aantal doden in 2020 is inmiddels bijgesteld naar 500.

wordt, liggen aan het plan een visie en uitgangspunten ten grondslag die niet aansluiten bij of in tegenspraak zijn met Duurzaam Veilig:

- 1 Duurzaam Veilig streeft naar een inherent veilig verkeerssysteem waarbij latente en bewuste fouten van verkeersdeelnemers zoveel mogelijk worden uitgesloten. Met het Strategisch Plan handhaaft het ministerie het bestaande mobiliteitssysteem en kiest het voor een probleemgerichte benadering waarin het oplossen van specifieke onveilige situaties centraal staat.



Figuur 3.1: Doorwerking Duurzaam Veilig in het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020.

- 2 Duurzaam Veilig gaat ervan uit dat de mens ondanks goede intenties feilbaar is. Deze fouten moeten zo vroeg mogelijk in de keten van het systeemontwerp worden voorkomen. Het Strategisch Plan benadrukt echter de eigen verantwoordelijkheid van verkeersdeelnemers en stelt dat het vermogen van mensen “om ongevallen te voorkomen en te vermijden veel sterker is dan zijn vermogen om het incidenteel mis te laten gaan”. Deze opvatting is de onderlegger voor de politieke keuze om als overheid een verkeersveilig basissysteem als ‘vangnet’ voor verkeersdeelnemers om vrijelijk aan deel te nemen.
- 3 Duurzaam Veilig streeft naar een inherent veilig verkeerssysteem dat veilige verkeersdeelname voor alle groepen garandeert. Het Strategisch Plan zet in het bijzonder in op twee risicogroepen, namelijk kwetsbare groepen zoals fietsers, kinderen en ouderen en hardnekkige veroorzakers van verkeersonveiligheid. Deze benadering is niet in lijn met Duurzaam Veilig.

Infrastructuur

Het Strategisch Plan voldoet op het terrein van infrastructuur deels aan Duurzaam Veilig. In het plan wordt uitgesproken dat de vijf principes van Duurzaam Veilig ook in de periode 2008-2020 uitgangspunt blijven voor de inrichting van infrastructuur. Tegelijkertijd wordt toepassing van de essentiële kenmerken niet voorgeschreven, maar is aangegeven dat het belang van verkeersveiligheid steeds moet worden afgewogen tegen andere belangen en moet worden gelet op de effectiviteit en het maatschappelijke draagvlak voor Duurzaam Veilig maatregelen. Toepassing van deze richtlijn door decentrale overheden zal in de praktijk leiden tot suboptimale oplossingen gezien vanuit homogeniteit en vergevingsgezindheid (score deels). Het Strategisch Plan geeft verder aan dat de functionele indeling van het wegennet uitgangspunt blijft en wegbeheerders tot 2020 de essentiële herkenbaarheidskenmerken blijven toepassen (dit resulteert in de score ‘in ruime mate’ op principes functionaliteit en herkenbaarheid).

Educatie en voorlichting

Het Strategisch Plan voldoet op het terrein van educatie en voorlichting in ruime mate aan Duurzaam Veilig, al wordt alleen infrastructuur expliciet in verband gebracht met Duurzaam Veilig. Permanente verkeerseducatie heeft een centrale plaats in het plan. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onderschrijft de huidige aanpak en zet in op verdere verbetering en wetenschappelijke onderbouwing van de effectiviteit van verkeerseducatie. Het plan richt educatie en voorlichting specifiek op een aantal van de thema's waar formele educatie zich volgens Duurzaam Veilig op zou moeten richten: het vergroten van probleembesef van verkeersveiligheid, onvoldoende toegeruste beginners en het terugdringen van moedwillige overtredingen (één en ander werkt door in de score 'in ruime mate' op het principe statusonderkenning).

Handhaving

Het Strategisch Plan voldoet op het terrein van handhaving in ruime mate aan Duurzaam Veilig. Het uitgangspunt dat handhaving een noodzakelijk sluitstuk is om bewuste en onbewuste overtredingen terug te dringen wordt onderschreven. Daarnaast legt het plan nadrukkelijk de verbinding tussen handhaving enerzijds en educatie en voorlichting anderzijds om de preventieve werking van handhaving te versterken. Verder zet het ministerie in op het vergroten van de geloofwaardigheid van handhaving door verkeershandhaving te verbinden met andere beleidsdoelstellingen zoals milieu en doorstroming.

Voertuigveiligheid

Het Strategisch Plan voldoet wat betreft voertuigveiligheid deels aan Duurzaam Veilig. In algemene zin wordt met het Strategisch Plan ingezet op verdere verbetering van de primaire en secundaire voertuigveiligheid, onder andere door innovatieve nieuwe functies in auto's te combineren met bestaande systemen en zo de acceptatie van deze nieuwe functies te vergroten. Tegelijkertijd kiest het ministerie ervoor om het huidige mobiliteitssysteem te handhaven en gemotoriseerde tweewielers niet te verbieden of te ontmoedigen. Ook is het ministerie geen voorstander van algemene toepassing van intelligente voertuigsystemen als snelheidsbegrenzers, omdat deze te zeer ingrijpen in de persoonlijke vrijheid en de normale rijtaak van verkeersdeelnemers.

Barrières in deze casus

Politieke keuze voor uitgangspunten die niet stroken met Duurzaam Veilig

In het Strategisch Plan vormen de politieke keuzes voor een nadruk op eigen verantwoordelijkheid van verkeersdeelnemers en voor het garanderen van een verkeersveilig basissysteem als 'vangnet' als taak van de overheid een barrière voor Duurzaam Veilig. Deze keuze is ingegeven door het feit dat de Tweede Kamer als wetgever en de betrokken beleidsmakers de systeembenadering van Duurzaam Veilig te ver vinden gaan en als een ongewenst ingrijpen in de persoonlijke vrijheid van verkeersdeelnemers beschouwen. Een dergelijk ingrijpen vinden zij ook niet nodig omdat verkeersveiligheidsknelpunten zich op specifieke plaatsen en bij specifieke

risicogroepen voordoen. Deze barrière maakt dat de visie en uitgangspunten van Duurzaam Veilig niet de onderlegger zijn van het Strategisch Plan en belemmert een eenduidige keuze voor Duurzaam Veilige inrichting van infrastructuur, verdere acties met betrekking tot gemotoriseerde tweewielers in ons verkeer en de bevordering van brede toepassing van intelligente voertuigsystemen.

Politieke keuze is beïnvloed door de visie van ambtelijke sleutelpersoon

De politieke keuze voor andere uitgangspunten dan Duurzaam Veilig kan worden verklaard door het feit dat één van de ambtelijke sleutelpersonen tegen integrale toepassing van de uitgangspunten, principes en maatregelen van Duurzaam Veilig is, zonder dat dit zorgvuldig tegen andere belangen is afgewogen. Dit heeft bepalende invloed gehad in de beleidsontwikkeling van het Strategisch Plan in de periode 2006-2008 en vormt een barrière voor de doorwerking van Duurzaam Veilig. Er is geen sprake van ‘padafhankelijkheid’ door eerdere besluitvorming: in de Nota Mobiliteit, die het vertrekpunt vormt voor het Strategisch Plan, gelden de principes van Duurzaam Veilig expliciet als uitgangspunt en wordt verder uitwerking van Duurzaam Veilig als concept gestimuleerd.

Interactieve beleidsvorming bevordert adoptie van het Strategisch Plan door andere partijen

Het Strategisch Plan is, voordat het ter besluitvorming is behandeld in de Tweede Kamer, tot stand gekomen in een interactief proces met lagere overheden, belangengroepen, maatschappelijke organisaties die actief zijn op het terrein van verkeer en vervoer, en kennisinstituten. De inbreng van deze partijen is meegewogen in het uiteindelijke plan. Dit suggereert dat het Strategisch Plan op steun mag rekenen van deze partijen, wat ook in het interview dat voor deze casus is gehouden, wordt bevestigd. Dit draagvlak vormt een barrière voor doorwerking van Duurzaam Veilig op decentraal niveau, omdat aannemelijk is dat decentrale overheden en andere partijen de visie en uitgangspunten van het Strategisch Plan in hun eigen beleid zullen vertalen.

Decentralisatie van het verkeer- en vervoersbeleid als kans voor Duurzaam Veilig

De belangrijkste barrière in deze casus is de politieke keuze voor uitgangspunten die in strijd zijn met Duurzaam Veilig. Tegelijkertijd vormt de decentralisatie van het verkeer- en vervoersbeleid, zoals dat sinds 2005 in Nederland geregeld is, een kans voor doorwerking van Duurzaam Veilig op decentraal niveau. Het Strategisch Plan kiest voor andere uitgangspunten, maar sluit toepassing van Duurzaam Veilig maatregelen door lagere overheden niet uit (Duurzaam Veilig “niet als dogma, maar als inspiratiebron”). Zij kunnen er alsnog voor kiezen Duurzaam Veilig een centrale plaats te geven in hun beleid en zelf hoge prioriteit te geven aan het realiseren van een Duurzaam Veilige infrastructuur.

3.2 Strategische Nota Politieverkeerstaak 2010-2012

Inleiding: Verkeershandhaving *doet er toe*

De politie heeft in september 2009 de Strategische Nota Politieverkeerstaak 2010-2012 'Verkeer in Ontwikkeling' vastgesteld. Dit is het belangrijkste overkoepelende beleidsplan op het gebied van handhaving in het verkeer.

Aanleiding voor de nota waren de ontwikkelingen op het gebied van:

- veiligheid en leefbaarheid: verkeer en reistijdverliezen nemen toe, terwijl de daling van verkeersdoden dreigt te stagneren en ziekenhuisgewonden nauwelijks afnemen;
- verkeershandhaving: sturing op HelmGRAS⁶ heeft de handhavingsdruk vergroot maar soms ook ergernis veroorzaakt bij het publiek;
- politietaak: aanwezigheid van de politie op knooppunten en in vervoersstromen kan positief effect hebben op de naleving van verkeersnormen én algemene maatschappelijke normen.

In de nota is expliciet gemaakt wat de politie doet op het gebied van verkeershandhaving en waarom dit een belangrijke taak is. Zoals de respondenten voor dit onderzoek het verwoordden: "We hebben met de nota als het ware deze taak omarmd: af van het onterechte bonnetjesimago, verkeershandhaving *doet er toe*."

Doelen Strategische Nota Politieverkeerstaak

Belangrijk uitgangspunt in de nota is 'Verkeerspolitie én Politie in het Verkeer', waarbij dat laatste verder reikt dan (handhaving op) verkeersgedrag en de politie ook het algemeen maatschappelijk gedrag (en normnaleving) beïnvloedt. De nota onderscheidt hiertoe vijf doelen:

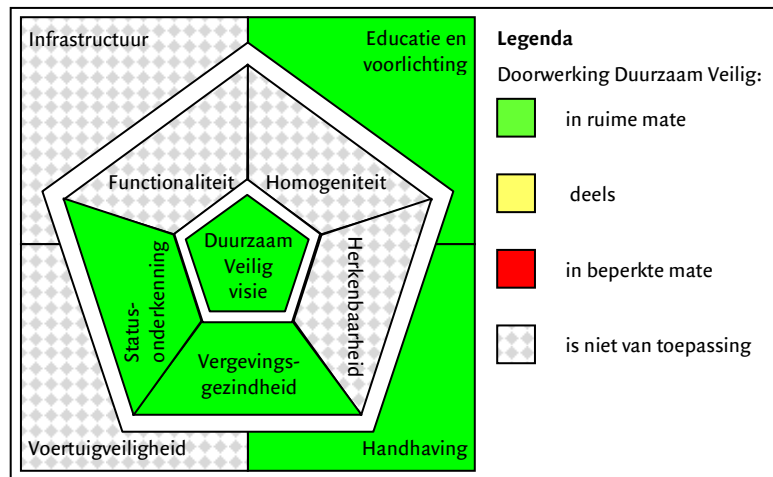
- 1 Vergroten van de controlekans en stimuleren van duurzame naleving van normen in het algemeen en verkeersnormen in het bijzonder, teneinde een bijdrage te leveren aan de algemene veiligheid (zoals milieu en criminaliteit) en de verkeersveiligheid (zoals slachtoffers, ongevallen en overlast).
- 2 Vergroten van de objectieve pakkans ten aanzien van misdrijven, signaleringen en executies (zoals innen boetes).
- 3 Verankeren van de legitimiteit van de politietaak en verbetering van het vertrouwen in haar organisatie en activiteiten, in het bijzonder in het verkeer.
- 4 Verbeteren van de mobiliteit en doorstroming, met nadruk bij evenementen, incidenten en calamiteiten.
- 5 Verbeteren van haar informatiepositie als gebruiker en leverancier.

Doorwerking van Duurzaam Veilig

De visie en algemene uitgangspunten (voor zover van toepassing) van Duurzaam Veilig werken in ruime mate door in het beleid van de politie.

⁶ HelmGRAS: HELMdraagplicht, Gordeldraagplicht, door Rood licht rijden, rijden onder invloed van Alcohol, Snelheidsovertredingen.

De Duurzaam Veilig visie is expliciet als kader meegenomen bij het opstellen van de nota.⁷ Vanuit de ontwikkelingen in de samenleving en de politietaak en in de doelen die vervolgens zijn geformuleerd (zie voorgaande paragraaf), onderschrijft de politie de visie van Duurzaam Veilig en de algemene uitgangspunten ten aanzien van handhaving en educatie. Bij het verder verbeteren van de verkeersveiligheid levert geloofwaardige, integrale en proactieve handhaving een belangrijke bijdrage.



Figuur 3.2: Doorwerking Duurzaam Veilig in de Strategische Nota Politie Verkeerstaak 2010-2012

Bijdrage politie aan verkeersveiligheid (nota)

“Onveiligheid in het verkeer is het resultaat van interactie tussen mens, omgeving en voertuig. Daar waar het menselijk gedrag betreft, is schending van de normen de belangrijkste. De politie kan middels handhaving daarop invloed uitoefenen. Daarbij richt zij zich op duurzame normnaleving.⁸ [...] Controleren en sanctioneren is alleen effectief als er draagvlak is binnen de samenleving voor gestelde normen. [...] De politie moet zich realiseren dat individuele bejegening deel uit maakt van algemene communicatie en zij daarmee ook Education tot haar taakgebied dient te rekenen. Onuitlegbaarheid van bekeuringen moet worden vermeden.”

Vrijwel alle doelen en maatregelen die in *Door met Duurzaam Veilig* onderscheiden zijn voor handhaving en educatie bij handhaving, zijn verwoord in de nota (zie kaders). De nota is wel breder dan alleen verkeersveiligheid, want de politietaak in het verkeer heeft ook een relatie met strafrechtelijke normen, naast verkeer en algemene normen. De transportcrimineel, de wapenbezitter of de wanbetaler zijn immers ook in het verkeer te pakken wanneer meervoudige controles worden uitgevoerd. Enkele doelen en maatregelen vanuit Duurzaam Veilig zijn deels of niet verwoord in de nota, maar dit is gelegen aan het strategische karakter van de nota. Verdere uitwerking van de nota – en daarmee ook van aspecten van Duurzaam Veilig – vindt plaats in het

⁷ Kaders zijn: Door met Duurzaam Veilig (SWOV 2005) en voorliggende nota’s zoals Politie in ontwikkeling – Visie op de politiefunctie (2005) en Brengen van balans – Visie op handhaven (2008).

⁸ Duurzame naleving wil zeggen dat naleving niet tijd- en plaatsafhankelijk is. Het behoeft intrinsieke motivatie om normen te respecteren (uit: Strategische Nota Politieverkeerstaak 2010-2012).

Uitvoeringsprogramma dat dit jaar opgesteld wordt. Dit landelijke verkeersplan wordt vervolgens weer vertaald naar jaarlijkse verkeersprogramma's per korps.

Barrières in deze casus: schittering door afwezigheid

Er zijn geen barrières aanwezig voor de doorwerking van Duurzaam Veilig in de strategische nota. Er zijn wel enkele barrières te benoemen⁹ die in deze casus 'schitteren door afwezigheid', wat een verklaring biedt voor de ruime mate van doorwerking. Overigens kunnen er bij de verdere uitwerking van de strategische nota nog wel barrières gaan optreden die voor een beperktere doorwerking van Duurzaam Veilig kunnen zorgen,

Aansluiting met eigen beleidsdoelen

Een belangrijke verklaring voor de succesvolle doorwerking is gelegen in de aansluiting van Duurzaam Veilig bij de eigen beleidsdoelen van de politie. Duurzaam Veilig ondersteunt de politie bij de rationaliteit en legitimiteit bij handhaving, en het uitschrijven van bekeuringen bij overtreding. Respondenten geven aan:

“Mede omdat Duurzaam Veilig bevestigt, op wetenschappelijke basis, dat handhavingsdruk er toe doet, koesteren we het aan de borst. Het heeft nadelige gevolgen voor de verkeersveiligheid wanneer mensen in een woonwijk 7 kilometer per uur te hard rijden, dus het doet er toe dat de politie daarvoor een bon schrijft.”

Daarbij zien respondenten in Door met Duurzaam Veilig meer aangrijpingspunten voor het beleid van de politie ten opzichte van het oude 'paarse boekje'. Tegelijkertijd zien zij nog een uitdaging voor een stevigere wetenschappelijke fundering:

“De toedrachten van ongevallen zijn vaak wel bekend (bijv. macht over het stuur verliezen), maar de psychologie erachter wordt steeds interessanter wil je ongevallen voorkomen. Bij het achterhalen van oorzaken van onveiligheid en ongevallen kunnen politie en SWOV elkaar in de toekomst wellicht beter ondersteunen. ‘Duurzaam’ in Duurzaam Veilig vereist ook een duurzame aanpak, dan wil je de oorzaken voor onveiligheid weten.”

Bekendheid met Duurzaam Veilig en Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid

Bovenstaand mechanisme wordt versterkt door de goede bekendheid van de inhoud van Duurzaam Veilig bij de schrijvers van de nota, wat het leggen van verbanden met de nota vergemakkelijkt. Ook de contacten tussen politie en SWOV helpen daarbij. Zo neemt de korpschef naar tevredenheid zitting in de programma-adviesraad van SWOV en zijn er veel bilaterale contacten tussen onderzoekers van SWOV en de politieacademie.¹⁰

⁹ Uit de lijst van mogelijke barrières die ten behoeve van dit onderzoek zijn geïnterviewd.

¹⁰ Bijvoorbeeld bij de campagne Handheld bellen. Hierbij heeft de projectleider van de politie contact gelegd met onderzoekers van SWOV om wetenschappelijke kennis over de

3.3 CROW richtlijn Essentiële Herkenbaarheidskenmerken

Inleiding: 'Wij leveren wegbeheerders gereedschap aan'

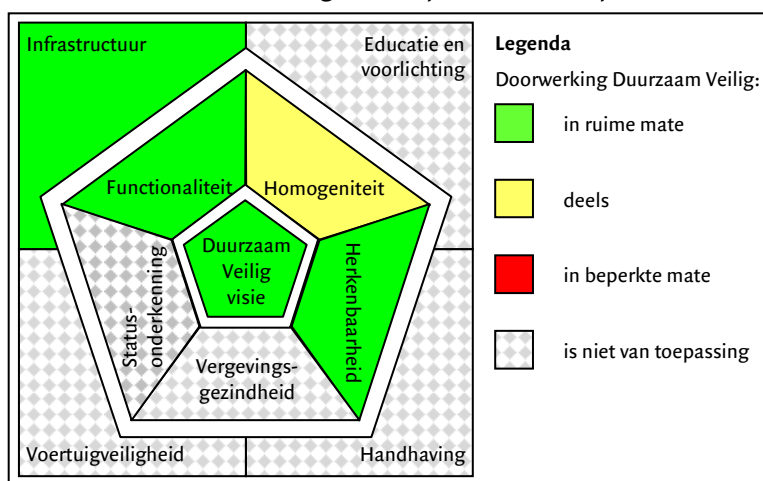
CROW is hét nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. CROW biedt professionals specialistische kennis aan de hand van publicaties, congressen, workshops en cursussen. Ook biedt CROW ondersteuning via helpdesks, infopunten en websites. In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft CROW in 2004 de publicatie 203 'Richtlijn Essentiële herkenbaarheidskenmerken voor weginfrastructuur' uitgegeven. Doel van de publicatie is het bieden van kennis om wegen zo in te richten dat weggebruikers direct weten wat er van hen verwacht wordt.¹¹

De publicatie is tot stand gekomen met de daartoe ingestelde werkgroep Essentiële Kenmerken waarin alle koepels van wegbeheerders zijn vertegenwoordigd.¹² Draagvlak creëren bij wegbeheerders voor de publicatie is een belangrijk uitgangspunt van de werkgroep. De rol van CROW is het faciliteren van kennisdeling, en bij deze publicatie, zoals een respondent het verwoordde, "het aanleveren van gereedschap aan wegbeheerders".

Doorwerking van Duurzaam Veilig

De visie en algemene uitgangspunten van Duurzaam Veilig werken in ruime mate door in de publicatie EHK. De publicatie neemt de Duurzaam Veilig visie expliciet als startpunt, waarbij het doel is om, voor wat betreft het principe van herkenbaarheid bij een Duurzaam Veilige weginrichting, een vertaalslag te maken van deze filosofie naar de praktijk.

Het principe van functionaliteit is ruim vertegenwoordigd, de publicatie benoemt immers kenmerken voor elke Duurzaam Veilige



Figuur 3.3: Doorwerking Duurzaam Veilig in de CROW richtlijnen Essentiële Herkenbaarheidskenmerken

gevolgen van handheld bellen op de afleiding en concentratie (en daarmee verkeersveiligheid) te vergaren en te delen.

¹¹ Bij het lezen van dit casusverslag dient meegenomen te worden dat de publicatie is opgesteld vóórdat Door met Duurzaam Veilig verscheen.

¹² Dit zijn: ministerie van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse gemeenten, Unie van Waterschappen, Samenwerkingsverband Nederlandse Kaderwetgebieden, het CROW zelf en twee adviesbureaus.

wegcategorie. Het principe van herkenbaarheid is ruim vertegenwoordigd, dit is immers het doel van de publicatie.¹³ Het principe van homogeniteit werkt deels door. Dit komt omdat de publicatie op enkele punten ‘suboptima’ presenteert die niet volledig passen binnen Duurzaam Veilig. Dit betreft alternatieven voor fysieke rijrichtingscheiding op 80 en 100km-wegen (bijvoorbeeld asmarkering met groene vulling) en alternatieven voor fysieke scheiding van verkeerssoorten (bijvoorbeeld fietsers toestaan op 80km-wegen).

Over de achtergrond en noodzaak van herkenbaarheidskenmerken:

“Preventie is het uitgangspunt in Duurzaam Veilig. In een Duurzaam Veilig wegverkeersysteem worden fouten voorkomen door vereenvoudiging van de infrastructuur en door de kans op conflicten te minimaliseren. Eén van de principes van Duurzaam Veilig is dat de weg als het ware ‘self explaining’ is en er toe leidt dat de weggebruiker als vanzelf het gewenste gedrag vertoont.” (Richtlijn EHK 2004, p10)

Barrières in deze casus

Vertaalslag filosofie naar praktijk geeft water bij de wijn

De belangrijkste barrière in deze casus is dat er een *vertaalslag* gemaakt is van een ideaalplaatje naar de meer weerbarstige praktijk: dit is op zich al een lastige opgave (inhoud) en er zijn afwegingen vanuit de ‘praktijkbril’ gemaakt (*proces*), waardoor het ideaalplaatje niet zuiver is gehouden (in de EHK-publicatie).¹⁴

Duurzaam Veilig is een filosofie, een theoretisch ideaal voor verkeersveiligheid. Dit ideaal geeft nog niet altijd zelf al antwoord op de vraag wat dit exact betekent voor de weginrichting in de praktijk. Er waren ten tijde van de publicatie nog geen essentiële kenmerken voor een Duurzaam Veilige weginrichting opgesteld (niet door de SWOV en niet door anderen).¹⁵ Het maken van de vertaalslag van de filosofie naar de praktijk bleek een uitdagende opgave voor de werkgroep. In de werkgroep en de gesprekken die er met wegbeheerders zijn gevoerd, zijn een groot aantal kenmerken voor de verschillende wegcategorieën geïnterpreteerd. Deze omvangrijke lijst is uiteindelijk teruggebracht tot enkele essentiële herkenbaarheidskenmerken; de as- en kantmarkeringen.

Het vinden van de juiste kenmerken die pasten bij Duurzaam Veilig was al een lastige opgave, maar ook het bereiken van consensus over de in de publicatie op te nemen

¹³ Overigens blijkt wel uit recent onderzoek van de SWOV dat de gekozen kenmerken de herkenbaarheid voor de weggebruiker in de praktijk niet altijd ten goede komen, maar voordat deze kenmerken toegepast werden, waren deze resultaten niet bekend.

¹⁴ Wanneer in dit casusverslag termen als ‘ideaal’ en ‘suboptima’ gebruikt worden, dienen deze nadrukkelijk vanuit de filosofie van Duurzaam Veilig -zoals neergelegd in Door met Duurzaam Veilig en het eerdere parse boekje- gezien te worden, en niet vanuit het oogpunt van bijvoorbeeld kosteneffectiviteit of draagvlak.

¹⁵ Wel zijn er in de jaren '90 onderzoeken uitgevoerd door de SWOV en TNO naar herkenbaarheid en self-explaining roads. Dat heeft geleid tot een aantal basisprincipes en aanbevelingen.

kenmerken was niet eenvoudig.¹⁶ Uitgangspunt was draagvlak in de praktijk, wegbeheerders zouden immers de wegen ook daadwerkelijk moeten gaan (her)inrichten aan de hand van de publicatie. Dit betekent dat er een aantal afwegingen zijn gemaakt bij de vertaalslag van de filosofie naar de praktijkgerichte publicatie. Dat had tot gevolg dat er op enkele punten water bij de wijn is gedaan. Daarbij plaatsen respondenten wel de opmerking:

“‘Ideaal’ betekent al dat het in de praktijk ‘minder’ wordt. Het is goed dat SWOV een ideaal presenteert, dat is de rol van SWOV, het ideaal moet je zuiver houden. Het is onze rol om een vertaalslag naar de praktijk te maken die draagvlak heeft onder wegbeheerders.”

Afweging principes herkenbaarheid tegen homogeniteit en presentatie suboptima ten behoeve van draagvlak....

Gegeven de verwachting dat het nog lang zou gaan duren voordat het Nederlandse wegennetwerk volledig Duurzaam Veilig ingericht zou zijn, heeft bovenstaand mechanisme betekend dat twee principes van Duurzaam Veilig tegen elkaar zijn afgewogen bij de publicatie:

“Ja, het zou mooi zijn als we alle principes zuiver zouden kunnen verwerken. Maar wanneer wegbeheerders toch niet aan het ideaal gaan voldoen, kun je er ten behoeve van de herkenbaarheid beter voor zorgen dat niet iedereen zijn eigen oplossing gaat verzinnen. Doel is dan dat iedereen zoveel mogelijk kiest voor de 2nd best solution, ook al past dat niet helemaal bij het principe van homogeniteit. Je kunt beter een 2nd best solution presenteren waar je wel draagvlak voor hebt dan een ideaal dat in de hoek wordt gegooid.”

...vanwege de soms ingrijpende maatregelen die homogeniteit vraagt...

Barrière hier is dat de werkgroep bewust heeft gekozen om suboptima (gezien vanuit het principe van homogeniteit) te presenteren, omdat de in de werkgroep zitting nemende wegbeheerders bij zichzelf en bij ‘collega’ wegbeheerders hieraan behoefte ervoeren. Er is in het praktijkveld niet altijd voldoende draagvlak voor maatregelen die ingrijpend zijn in de openbare ruimte en relatief veel budget vragen, waardoor wegbeheerders uit alternatieven willen kunnen kiezen. De werkgroep heeft op die vraag ingespeeld.

Het principe van homogeniteit maakt bij weginrichting fysieke rijrichtingscheiding boven snelheden van 70 km/h en fysieke scheiding van verkeerssoorten (fietsers en snelverkeer) boven snelheden van 30 km/h noodzakelijk. Dit kan in de praktijk vrij ingrijpende maatregelen met zich meebrengen, bijvoorbeeld het afbreken van huizen om een vrijliggend fietspad te creëren. Dergelijke maatregelen die zeer ingrijpend zijn in de openbare ruimte (dus die wel ideaal zijn voor verkeersveiligheid maar verre van ideaal in het licht van andere belangen), kunnen stuiten op flinke weerstand van betrokkenen.

¹⁶ SWOV heeft overigens zelf geen zitting genomen in de werkgroep, maar of dit van invloed is geweest op het proces, is in dit onderzoek niet duidelijk geworden.

Bewoners kunnen zich verzetten, een wethouder kan daar gehoor aan geven of raadsleden voteren het forse benodigde budget niet in verband met prioritering van andere beleidsdoelen. De werkgroep was goed op de hoogte van dergelijke bezwaren uit de praktijk. Het is daarom een bewuste keuze van de werkgroep om suboptima te presenteren die minder zwaar ingrijpen in de openbare ruimte. Op die manier kunnen bestuurders een keuze uit een pakket van maatregelen maken die het beste aansluit bij hun specifieke situatie, waardoor de CROW-publicatie hen bruikbaar gereedschap oplevert.

Overigens heeft de werkgroep ten aanzien van fysieke rijrichtingscheiding nog wel een Duurzaam Veilige oplossing overwogen die minder ingrijpt in de openbare ruimte, maar die uiteindelijk niet opgenomen is in de publicatie. Dit betreft het aanleggen van een ‘cablebarrier’ voor rijstrookgeleiding zoals in Zweden en Noorwegen gebeurt. In Nederland was hiervoor te veel weerstand van de motorlobby, die dit zeer gevaarlijk achtte. Nu wordt gekeken naar de mogelijkheden van veilige ‘twee+één-wegen’¹⁷ om aan het bezwaar van niet kunnen inhalen tegemoet te komen.

...en vanwege het gebrek aan (zicht op) onderbouwing van het positieve effect en daarmee gevoel van urgentie

De vorige barrières hebben duidelijk gemaakt waarom de werkgroep suboptima in de publicatie heeft opgenomen: omdat wegbeheerders daar behoefte aan hebben en draagvlak onder wegbeheerders voor de publicatie als noodzakelijk wordt gezien. Deze barrière is daar een afgeleide van:

- a De werkgroep is goed op de hoogte van de afwegingen die in het praktijkveld gemaakt worden en speelt in op de behoefte aan alternatieven voor een volledig Duurzaam Veilige inrichting in de publicatie.
- b In het praktijkveld spelen bestuurders en politici een belangrijke rol, zij nemen uiteindelijk immers de beslissingen of en hoe een weg (her)ingericht wordt. Zij redeneren vanuit het kunnen ‘verkopen’ van maatregelen aan hun kiezers.
- c ‘Verkopen’ betekent dat er aan dure en fysiek ingrijpende maatregelen een duidelijk positief effect gekoppeld moet zijn, er moet voldoende rendement zijn.
- d Soms ontbreekt er een goede onderbouwing bij het effect van een maatregel op de verkeersveiligheid of wordt deze in twijfel getrokken omdat deze niet voldoende cijfermatig hard is (“maakt een halve meter wegbreedte echt iets uit voor de verkeersveiligheid?”). Wanneer dit effect op de verkeersveiligheid op zich wel gezien wordt, kan het nog zo zijn dat dit niet voldoende argumentatie geeft. Dit komt omdat ‘een verkeersveilige situatie conform de boekjes’ door bestuurders en politici niet altijd als voldoende positief effect wordt gezien. Het effect moet soms echt ‘minder ongevallen in de praktijk’ zijn.
- e Daarmee zijn ongevallen voor een groot deel leidend voor de aanpak (niet conform Duurzaam Veilig) en wanneer er niet zo veel ongevallen zijn op een bepaalde weg, vinden bestuurders en politici een goedkopere en minder fysiek ingrijpende maatregel goed genoeg.

¹⁷ Wegen met drie rijstroken en twee verkeersrichtingen, waarbij weggebruikers de middelste rijstrook om en om kunnen benutten om in te halen.

- f Dat betekent dat zij behoefte hebben aan soberdere oplossingen, die de werkgroep dus biedt.

Een voorbeeld van een veel gehoord argument uit de praktijk: “De meeste ongevallen op 80km/h wegen en 100 km/h wegen in ons gebied zijn eenzijdig, dus het is niet nodig om een fysieke rijrichtingscheiding te maken en lastig te doen met inhaal mogelijkheden. We kunnen de ruimte en het geld wel beter gebruiken. Geen fysieke rijrichtingscheiding dus, maar we willen wel iets aan de veiligheid doen.” Er is hier in ogen van de bestuurders en politici onvoldoende onderbouwing van het positieve effect, dus een scheve verhouding tussen de baten en lasten, en daarmee onvoldoende urgentiebesef om volledig Duurzaam Veilige maatregelen te nemen. Sober wordt in zo’n geval goed genoeg bevonden. En omdat de werkgroep van deze argumenten op de hoogte is en dan liever 2nd best solutions ziet die dan wel goed scoren op het principe van herkenbaarheid, zijn suboptima in de publicatie opgenomen.

Tot slot: tekort aan campagnemiddelen EHK zorgt voor maatwerk

Tot slot is een tekort aan campagnemiddelen rondom de publicatie een barrière bij het toepassen van de kennis in de publicatie, waardoor er in de praktijk meer sprake is van maatwerk dan gewenst zou zijn. Hoewel CROW met de EHK-publicatie een set aan maatregelen biedt die zouden bewerkstelligen dat wegbeheerders op basis hiervan hun lokale situatie inrichten, gebeurt het nog steeds dat wegbeheerders gebruik maken van nog meer maatwerk en afwijken van de richtlijnen. De werkgroep wijt dit deels aan het gebrek aan campagnemiddelen om de EHK goed tussen de oren te krijgen bij wegbeheerders. Zo is de nationale campagne die oorspronkelijk gepland was voor de nieuwe EHK, wegbezuinigd.¹⁸ Pas in januari 2009 is de nationale campagne ‘Strepen op de weg’ van start gegaan, gericht op de weggebruiker, en een initiatief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de gezamenlijke provincies en de ANWB. De effecten hiervan zijn nog niet bekend.

¹⁸ Deze campagne was ook gericht ook op weggebruikers, omdat bepaalde maatregelen nieuw waren, zoals de groene middenvulling op enkelbaans stroomwegen.

3.4 Provincie Zuid-Holland

Inleiding: beheerste groei hand in hand met verkeersveiligheid

De provincie Zuid-Holland is samen met de stadsregio Rotterdam en het stadsgewest Haaglanden regievoerder op het gebied van verkeer- en vervoersbeleid in één van de drukste gebieden van Nederland. De provincie ziet zich voor de opgave gesteld om de enorme groei van mobiliteit in de provincie te accommoderen. In het Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2002-2020 kiest de provincie voor een beheerste groei van de mobiliteit, maar onder de voorwaarde van een duurzaam systeem. Er wordt daarbij gestreefd naar leefbaarheid en verkeersveiligheid tegen aanvaardbare kosten. Het verkeersveiligheidsbeleid is nader uitgewerkt in de notitie *Verkeersveiligheid is verbinden – Meerjarenplan 2008-2011*.

De provincie is wegbeheerder en verantwoordelijk voor verkeersveilige inrichting van het eigen wegennet. Daarnaast is de provincie samen met de andere regievoerders opdrachtgever van het Regionaal Ondersteuningsbureau Verkeersveiligheid ZH, dat zich richt op integrale bevordering van verkeersveiligheid door het uitvoeren, adviseren en stimuleren van maatregelen op het gebied van infrastructuur, educatie en voorlichting, handhaving en voertuigveiligheid. De provincie Zuid-Holland is verder lid van de stuurgroepen verkeershandhaving van de vier politieregio's die binnen de provincie vallen.

Beleidsdoelen verkeersveiligheid provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland sluit aan bij de doelstelling in het Nationaal Verkeer- en Vervoerplan¹⁹ dat het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden in 2010 (vergeleken met het basisjaar 1998) moet afnemen met respectievelijk 34% en 27%. De provincie benoemt vier speerpunten in het verkeersveiligheidsbeleid tot 2010:

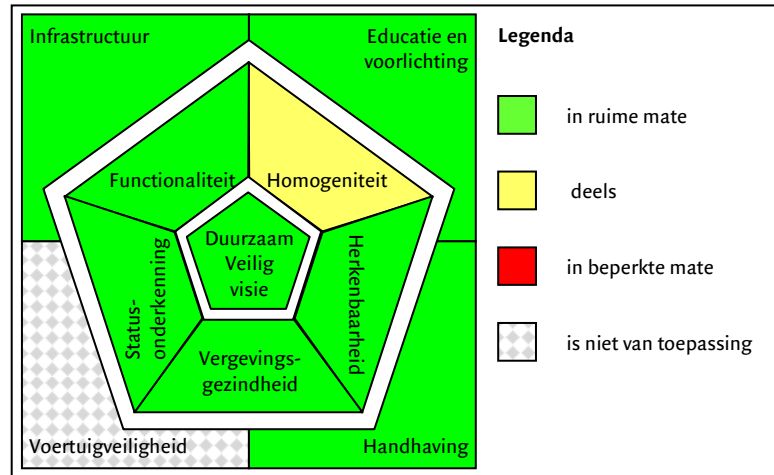
- 1 Het aanscherpen van de aanpak om het verkeer op een beperkt aantal wegen te bundelen en bij (her)inrichting uit te gaan van principes van Duurzaam Veilig, met oog voor het belang van hulpverleningsdiensten en toegankelijkheid van openbaar vervoer.
- 2 Versterkte inzet op gedragsbeïnvloeding met aandacht voor de meest kwetsbare doelgroepen en de doelgroepen die grote risico's veroorzaken. De provincie richt zich specifiek op scholen, taxi's, openbaar vervoer en rijsschoolhouders.
- 3 Om onderlinge afstemming te bevorderen wordt het taakveld verbreed van 'wegbeheer' naar 'verkeersbeheer'. Dat betekent meer samenwerking met andere partijen en infrastructurele maatregelen nadrukkelijker combineren met andere maatregelen.
- 4 Gebiedsgerichte benadering: de vanuit Duurzaam Veilig ontwikkelde wensbeelden voor categorisering worden vergeleken met en afgewogen tegen wensen vanuit andere beleidsterreinen.

¹⁹ In het PVVP wordt nog verwezen naar het Nationaal Verkeer- en Vervoerplan (NVVP), maar dit plan is uiteindelijk niet door de Tweede Kamer vastgesteld. De Nota Mobiliteit uit 2004 is het geldende landelijke verkeer- en vervoerbeleid.

Doorwerking van Duurzaam Veilig

De visie en uitgangspunten van Duurzaam Veilig werken in ruime mate door in het verkeersveiligheidsbeleid van de provincie Zuid-Holland. De provincie verwacht van implementatie van de principes van Duurzaam Veilig het meeste effect en kiest bewust voor een integrale aanpak die zich richt op mens, voertuig en de weg.

Dit komt tot uiting in het streven naar Duurzaam Veilige inrichting van provinciale wegen in combinatie met het programma voor gedragsbeïnvloeding van het ROV-ZH. Dat programma besteedt onder andere aandacht aan kennismanagement, advisering en ondersteuning, verkeerseducatie, handhaving, monitoring en analyse. De uitgangspunten van Duurzaam Veilig zijn daarbij mede leidend.



Figuur 3.4: Doorwerking Duurzaam Veilig in het verkeersveiligheidsbeleid van de provincie Zuid-Holland

Infrastructuur

Het beleid van de provincie Zuid-Holland voldoet op het terrein van infrastructuur in ruime mate aan Duurzaam Veilig. De provincie richt haar wegen in principe conform de CROW-richtlijnen in en past bij (her)inrichting van wegen een kwaliteitstoets verkeersveiligheid toe die strookt met Duurzaam Veilig. Op onderdelen ondervindt de provincie moeilijkheden bij de inrichting van infrastructuur (bijvoorbeeld bij de aanleg van parallelwegen voor langzaam verkeer) of kiest de provincie vanuit Duurzaam Veilig gezien voor suboptimale oplossingen ten gunste van bijvoorbeeld doorstroming en comfort voor de weggebruiker. Dat werkt negatief door op het principe homogeniteit. De provincie geeft tevens invulling aan het principe vergevingsgezindheid door bij aanleg van wegen en kruispunten aandacht te besteden aan bermverharding, het inrichten van obstakelvrije zones en motorvriendelijke geleiderails.

Educatie en voorlichting

Beleed en activiteiten op het gebied van educatie en voorlichting voldoen in ruime mate aan Duurzaam Veilig. Het programma van het ROV-ZH gaat bijvoorbeeld uit van permanente verkeerseducatie, voorziet in maatregelen voor alle doelgroepen die daarbij horen en richt zich op de speerpunten die Duurzaam Veilig benoemt zoals probleembesef van verkeersveiligheid bevorderen, het tegengaan van moedwillige overtredingen en het ondersteunen van onvoldoende toegeruste beginners. Dat betekent dat de principes statusonderkenning en (sociale) vergevingsgezindheid in ruime mate vertegenwoordigd zijn.

Handhaving

De visie van de provincie Zuid-Holland op handhaving sluit in ruime mate aan bij Duurzaam Veilig. Het beleid benoemt handhaving als noodzakelijk sluitstuk van verkeersveiligheidsbeleid, benadrukt het belang van preventieve handhaving en verbindt handhaving met communicatie. De provincie spant zich in om met de politie en het OM tot structurele handhavingsafspraken te komen, bijvoorbeeld via de Programmagroep Handhaving van het ROV-ZH waar de genoemde partijen in zijn vertegenwoordigd. Dit werkt positief door op het principe statusonderkenning.

Barrières in deze casus

Belangenafweging ten nadele van Duurzaam Veilig

De provincie neemt Duurzaam Veilig bij het ontwerpen en uitvoeren van infrastructurele maatregelen steeds mee in een belangenafweging. Iedere oplossing is maatwerk en de uitkomst van processen tussen bestuur, betrokken ambtenaren en belanghebbende organisaties en burgers. Die processen verlopen grillig en maken dat de belangenafwegingen die worden gemaakt vanuit Duurzaam Veilig gezien tot suboptimale oplossingen leiden. Dit procesverloop en de belangenafweging die daarin wordt gemaakt, vormen daarbij barrières voor doorwerking van Duurzaam Veilig. Enkele voorbeelden:

- In het Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan wordt gesteld dat bij toepassing van Duurzaam Veilig maatregelen capaciteit voor verkeersafwikkeling, doorstroming voor hulpdiensten en comfort voor de weggebruiker niet te veel beperkt mag worden. Deze randvoorwaarden kunnen ertoe leiden dat minder snelheidsremmende maatregelen worden toegepast dan vanuit Duurzaam Veilig wenselijk is.
- De provincie spant zich in om bij gebiedsontsluitingswegen zoveel mogelijk parallelvoorzieningen aan te leggen voor langzaam verkeer. Er is daarbij niet altijd ruimte voor een parallelweg voor bijvoorbeeld langzaam verkeer én een vrijliggend fietspad. In dat geval dienen bestemmings- en landbouwverkeer, (brom)fietsers en voetgangers gebruik te maken van dezelfde parallelvoorziening. De provincie ondervindt in dat geval vaak weerstand van bijvoorbeeld omwonenden: zij vinden het gevaarlijk dat hun kinderen naar school moeten fietsen op wegen waar ook tractoren rijden. Deze weerstand kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de provincie besluit een fietspad niet om te bouwen tot een parallelweg. Dit vormt een barrière voor het homogeniteitsprincipe.
- De provincie Zuid-Holland heeft een dicht wegennetwerk. Bij de (her)inrichting van een provinciale weg doen gemeentebestuurders vaak een appèl op de provincie om op een bepaalde plaats een aansluiting met het gemeentelijk wegennet te realiseren door een kruispunt aan te leggen. Het provinciebestuur kan hiermee instemmen, terwijl een grotere kruispuntafstand vanuit Duurzaam Veilig gezien wenselijk zou zijn. Dat de bestaande ruimtelijke en infrastructurele structuur en bestuurlijke wensen prevaleren boven verkeersveiligheid vormt dan een barrière voor Duurzaam Veilig.

Duurzaam Veilig onder druk door beperkte fysieke ruimte en financiële middelen

De beperkte fysieke ruimte in het Zuid-Hollandse landschap vormt een barrière voor het realiseren van het homogeniteitsprincipe. Het dichte wegennet en de hoge bebouwingsgraad maken dat het moeilijk is om voorzieningen als parallelwegen en ongelijkvloerse kruisingen te realiseren die idealiter nodig zijn. De bestuurlijke bereidheid en daadkracht die nodig zou zijn om daadwerkelijk ruimte te maken voor deze voorzieningen is over het algemeen niet aanwezig. Daarnaast kunnen de beschikbare financiële middelen een druk op Duurzaam Veilige infrastructuur betekenen. Respondenten geven aan dat wanneer infrastructurele projecten bijvoorbeeld financiële tegenvallers kennen, er intern vragen kunnen komen om verkeersveiligheidsvoorzieningen op een lager niveau uit te voeren (bijvoorbeeld gelijkvloers oversteken voor fietsers in plaats van via een fietstunnel). Ook wordt gemerkt dat er bestuurlijk op dit moment veel prioriteit is voor grote projecten zoals de RijnlandRoute en budgetten voor andere projecten onder druk komen te staan.

Afwijkende voorrangsregels op rotondes

De provincie Zuid-Holland hanteert een beleidslijn om in bepaalde gevallen binnen de bebouwde kom fietsers geen voorrang te geven op rotondes, bijvoorbeeld op rotondes waar veel vrachtverkeer rijdt. Dit leidt er volgens respondenten in de praktijk toe dat fietsers binnen de provincie op bij de provincie in beheer zijnde rotondes binnen de bebouwde kom nergens voorrang hebben. De provincie baseert deze keuze op onderzoek van de SWOV naar verkeersveiligheid van rotondes. Omdat dit afwijkt van de huidige richtlijnen van CROW is de voorrangssituatie op rotondes in Zuid-Holland anders dan in andere delen van Nederland. Dit vormt een barrière voor het herkenbaarheidsprincipe: het feit dat overheden de ruimte hebben zelfstandig beleid te voeren en (al dan niet terecht) af te wijken van geldende richtlijnen vormt een barrière voor eenduidige en herkenbare voorrangsregels in heel Nederland.

Toekomstige bedreigingen voor Duurzaam Veilig

Naast huidige barrières komt in deze casus een aantal toekomstige bedreigingen voor Duurzaam Veilig naar voren:

- De respondenten benoemen het benaderen van verkeersveiligheid als ‘single issue’ als een mogelijke barrière voor doorwerking van Duurzaam Veilig. Omdat er de afgelopen jaren veel vooruitgang is geboekt op het gebied van verkeersveiligheid verwachten zij steeds minder prioriteit voor verkeersveiligheid en Duurzaam Veilig als zodanig. Het is zaak om verkeersveiligheid en Duurzaam Veilig zoveel mogelijk te verbinden en mee te laten liften met andere thema’s en daarbij naar ‘win-win’ situaties te zoeken.
- De komende bezuinigingen gaan alle overheden treffen en kunnen budgetten voor verkeersveiligheid negatief gaan beïnvloeden. In de provincie Zuid-Holland vindt naar aanleiding van de bezuinigingen een kerntakendiscussie plaats. De vraag is hoe dit uitpakt voor verkeersveiligheid. Wordt dat wat het Regionaal Ondersteunings-bureau Verkeersveiligheid ZH doet straks bijvoorbeeld nog wel gezien als een provinciale taak? Zo niet, dan zal dat een flinke beperking van maatregelen op het gebied van gedragsbeïnvloeding kunnen betekenen.

3.5 Stadsregio Twente

Inleiding: ‘Verkeersveiligheid houdt niet op bij de grens’

Regio Twente is een samenwerkingsverband tussen veertien Twentse gemeenten en is samen met de provincie Overijssel ook opdrachtgever voor het Regionaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid Overijssel (ROVO). De regio is budgethouder (vanuit het rijk) van gelden voor verkeer- en vervoersbeleid, maar is zelf geen wegbeheerder of ‘uitvoerder’.

De regio vervult een regierol die met name gericht is op het stimuleren van samenwerking tussen verschillende betrokken partijen, en het met behulp van financiële prikkels – dat wil zeggen subsidies en subsidievoorwaarden – en kennisoverdracht stimuleren van de uitvoering van bepaalde maatregelen door die partijen.²⁰

De regio heeft zijn subsidievoorwaarden vastgelegd in de *Subsidieverordening Mobiliteit Regio Twente 2007*. Deze voorwaarden sluiten aan bij de doelen uit het *Regionale Mobiliteitsplan Twente 2007-2011* waarin verkeersveiligheid een onderdeel is. Dit regionale mobiliteitsplan is in feite een vertaling van de Nota Mobiliteit. Regionale accenten worden gelegd in het koersdocument van de regio én provincie gezamenlijk: *Verkeersveiligheid in Overijssel en Twente 2010-2020*. Dit document is onder regie van regio en provincie tot stand gekomen in samenwerking met alle betrokken partijen: gemeenten, politie, openbaar ministerie, Veilig Verkeer Nederland (VKN), ROVO, want zoals een respondent verwoordde “verkeersveiligheid houdt niet op bij de grens.”

Doel verkeersveiligheid Regio Twente

Voor 2010 een vermindering van het aantal doden met minstens 15% en van het aantal ziekenhuisgewonden met tenminste 7,5% ten opzichte van het driejaarlijks gemiddelde in 2002.

Regionaal Mobiliteitsplan Twente 2007-2011

Met deze doelstelling onderschrijft Regio Twente de nationale doelstelling uit de Nota Mobiliteit (en nog niet de aangescherpte doelstelling uit de Mobiliteitsaanpak).
Verkeersveiligheid in Overijssel en Twente 2010-2020.

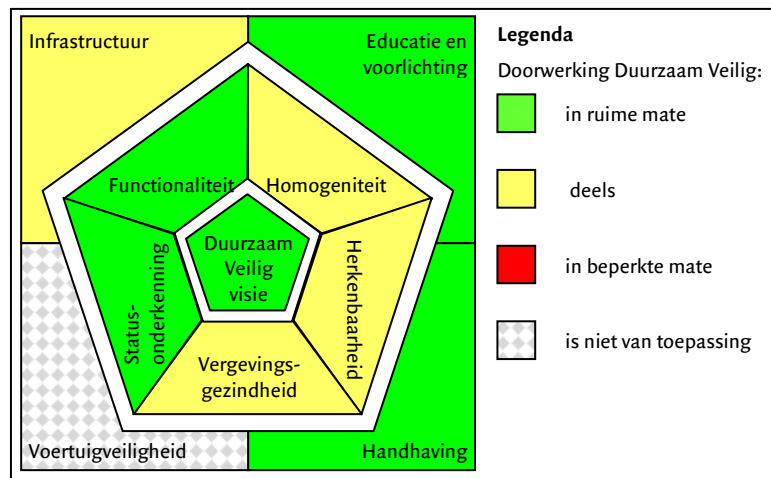
Doorwerking van Duurzaam Veilig

De Duurzaam Veilig visie is over het algemeen in ruime mate onderschreven en vertegenwoordigd in de beleidsdocumenten van de regio. De regio spant zich in voor een continue verbetering van de verkeersveiligheid en het steeds verder terugdringen van het aantal doden en letselongevallen. De regio onderstreept daarbij ook het belang van een integrale aanpak van infrastructurele maatregelen en gedragsbeïnvloedings-

²⁰ De regierol van de regio is nadrukkelijk niet gericht op het op de stoel van de wegbeheerder gaan zitten. Strakke(re) sturing door de regio kan plaatsvinden wanneer de gewenste effecten niet bereikt worden.

maatregelen, en zet hiertoe vol in op het stimuleren van samenwerking met en tussen betrokken partijen.

Daarbij zijn wel twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste legt het beleid van de regio de focus met name bij bereikbaarheid.²¹ Ten tweede werkt de regio vanuit ‘soberheid en doelmatigheid’ en aan de hand van Kosteneffectieve Maatregelen.²² Dat betekent bijvoorbeeld kiezen voor niet volledige Duurzaam Veilige inrichting van wegen en



Figuur 3.5 Doorwerking Duurzaam Veilig in het verkeersveiligheidsbeleid van Regio Twente

focussen op dominante ongevallocaties. Reeds gebeurde ongevallen zijn daarmee voor een belangrijk deel leidend voor de aanpak (reactief), terwijl Duurzaam Veilig juist uitgaat van een proactieve aanpak.²³ De keuze voor kosteneffectiviteit is toegelicht in het interview voor dit onderzoek:

“De aanpak van verkeersongevallenconcentraties en blackspots past misschien strikt gezien niet binnen het gedachtegoed van Duurzaam Veilig, maar faseren moet je toch (vanwege tijd en geld), dus dan is het logisch om dit te doen daar waar dit het meeste aantoonbare effect heeft. Bovendien werken we eerst thematisch, bijvoorbeeld kiezen voor werken aan de veiligheid van fietsers, en daarna kijken we naar locaties die we daarvoor het eerst aan kunnen pakken.”

“De provincie Overijssel en Regio Twente staan voor een integrale aanpak van Duurzaam Veilig. Om succesvol de verkeersonveiligheid te bestrijden is een samenhangende aanpak nodig waar infrastructurele maatregelen hand in hand gaan met communicatie, verkeerseducatie en handhaving. Innovaties vooral op het terrein van voertuigtechnologie kunnen het beleid ondersteunen, maar zijn voor decentrale overheden nauwelijks beïnvloedbaar.”

- Koersdocument Verkeersveiligheid in Overijssel en Twente 2010-2020.

²¹ Wel probeert de regio er voor zorg te dragen dat de verkeersveiligheid er per saldo niet op achteruit gaat: wanneer gesubsidieerde bereikbaarheidsmaatregelen genomen worden die lokaal ten koste gaan van de verkeersveiligheid, vraagt de regio om ook compenserende maatregelen op te nemen.

²² KEM-pakket van de provincie.

²³ Pro-actief in de zin van: ongevallencijfers moeten niet leidend zijn, dat er op weg x nog weinig (ernstige) ongevallen zijn gebeurd, betekent niet dat deze weg veilig is.

Infrastructuur

De elementen van Duurzaam Veilig werken deels door op het gebied van infrastructuur. Enerzijds zet de regio in op een Duurzaam Veilige inrichting van wegen, anderzijds kiezen regio en/of wegbeheerders soms voor suboptimale of niet Duurzaam Veilig toepassingen. Dit komt duidelijk naar voren wanneer we de principes van Duurzaam Veilig ‘toetsen’.

In de regio is het wegennet gecategoriseerd naar drie hoofdcategorieën. Aanvullend daarop is onderscheid aangebracht binnen en buiten de bebouwde kom. De regio zet zwaar in op 60km-zones. De regio worstelt wel, net als vele anderen in verkeersland, met de zogenoemde ‘grijze’ wegen die moeilijk in te delen zijn (principe functionaliteit: doorwerking in ruime mate).

Bij de vormgeving en inrichting van de wegen volgt de regio de CROW-richtlijnen. Grotendeels zijn deze richtlijnen conform Duurzaam Veilig. Dit betekent dat de inrichting van 60km-zones goed aansluit bij de principes van Duurzaam Veilig, maar de inrichting van 80km-wegen en 100km-wegen minder goed. In de regio zet men niet altijd in op scheiding van verkeerssoorten en fysieke rijrichtingscheiding op 80km-wegen en 100 km-wegen (principe homogeniteit: deels).

De regio spant zich voor de inrichting van wegen buiten de bebouwde kom in om de herkenbaarheid voor de weggebruiker zo groot mogelijk te maken. De regio zet zich in om 60km-zones te (laten) realiseren. Hiertoe vindt op regionaal niveau in de RUP-overleggen²⁴ afstemming qua vormgeving, technieken en fasering in tijd plaats. Ook stimuleert de regio het aangeven van ‘80km’ op hectometerpaaltjes om weggebruikers extra van dienst te zijn. Voor wegen binnen de bebouwde kom stimuleert de regio herkenbaarheid minder, vanwege de individuele vrijheid van gemeenten (principe herkenbaarheid: doorwerking in ruime mate).

Bermverhardingen bij onveilige locaties vormen een aandachtspunt in het regionale mobiliteitsplan, maar de regio stuurt hier marginaal op, vanwege de individuele vrijheid van gemeenten (principe fysieke vergevingsgezindheid: deels).

Educatie en voorlichting

De speerpunten in de beleidsdocumenten die de regio op het gebied van educatie en voorlichting heeft geformuleerd, sluiten goed aan bij de principes van Duurzaam Veilig. Educatie en voorlichting betreft met name de principes sociale vergevingsgezindheid en statusonderkenning. Met name statusonderkenning aan de hand van permanente verkeerseducatie komt goed naar voren. De regio stimuleert educatie en voorlichting aan de hand van financiële prikkels en aan de hand van samenwerking.²⁵

²⁴ Regionale Uitvoeringsprogramma’s, er zijn drie RUP-gebieden in Twente. Per RUP-gebied zijn vijf gemeenten, de regio, VVN en de politie vertegenwoordigd.

²⁵ Voorbeeld: de ‘€2,- per inwoner’-afpraak. Dit wil zeggen dat iedere gemeente twee euro per inwoner spendeert aan educatie en communicatie, waarvan de regio 75% bijdraagt.

Handhaving

De speerpunten op het gebied van verkeershandhaving die in de beleidsdocumenten van de regio zijn geformuleerd, passen goed binnen Duurzaam Veilig. Verkeershandhaving vormt weliswaar een relatief klein onderdeel van het beleid, maar de preventieve werking en de samenhang met infrastructuur en educatie zijn onderkend. De regio ondersteunt bijvoorbeeld leerstraffen voor bepaalde doelgroepen verkeersovertreders zoals bromfietzers en jonge automobilisten. Het beleid en de uitvoering van de feitelijke handhaving ligt bij de politie, maar er is in de ogen van de regio sprake van goede samenwerking (bijvoorbeeld in de RUP-overleggen en de totstandkoming van het koersdocument).

Barrières in deze casus

Decentralisatie: invulling aan de hand van lokale belangen en draagvlak

De belangrijkste barrière waar de regio mee te maken heeft, is decentralisering. De decentralisering geeft de gemeenten in de regio ruimte om hun eigen vertaling te geven van Duurzaam Veilig en de maatregelen die zij inzetten. Dit betekent bijvoorbeeld dat gemeente A kiest voor een volledig Duurzaam Veilige inrichting en gemeente B juist voor een te sobere variant, wat ook de herkenbaarheid voor de weggebruiker niet ten goede komt. Of dat gemeente C eigenlijk geen budget wil gebruiken voor educatiemaatregelen, maar zich alleen wil richten op infrastructurele maatregelen.

Gemeenten willen gebruik maken van hun keuzevrijheid om tegemoet te komen aan de lokale belangen die spelen. Bijvoorbeeld:

“De druk van de agrarische sector op de lokale politiek is erg groot. Je kunt de omgeving wel aanpassen, maar als dat betekent dat de voertuigen er niet meer bij passen, heb je een probleem. Dat betekent soms concessies aan de hoogte van plateaus en de breedte van wegen. Om het draagvlak voor welke maatregel dan ook te behouden, kun je soms beter niet te ver gaan.” (respondent)

Hoe hinderlijk deze barrière is voor de doorwerking van Duurzaam Veilig blijkt in deze casus voor een groot deel afhankelijk te zijn van de aan- of afwezigheid van andere barrières.

Samenwerking tussen betrokken partijen

De bereidheid van partijen om met elkaar samen te werken en hun inspanningen met elkaar af te stemmen op de beleidsdoelen van de regio is een barrière. In deze casus zien we negatieve gevolgen als deze barrière optreedt en positieve gevolgen voor de doorwerking van Duurzaam Veilig als deze barrière genomen wordt.

Succesvolle samenwerking bij inrichting 60km-zones

Een project dat de regio volop stimuleert is het inrichten van 60km-zones buiten de bebouwde kom. De regio stimuleert dit enerzijds aan de hand van subsidies en subsidievoorwaarden. Anderzijds neemt de regio deel aan de RUP-overleggen, waarin afstemming plaatsvindt over de vormgeving van de wegen, de tijdsplanning van aanliggende wegen en de communicatie naar weggebruikers. Dit komt de functionaliteit, homogeniteit en herkenbaarheid van dit deel van het wegennetwerk ten goede.

Minder succesvolle samenwerking bij inrichting 30km-zones

De regio zet ook in op 30km-zones. Omdat dit wegen binnen de bebouwde kom betreft, wordt het belang van gezamenlijk optrekken en afstemmen minder onderkend. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten op verschillende wijze 30km-zones vormgeven. Dit kan binnen de stadsregio leiden tot minder herkenbaarheid voor de weggebruiker. De subsidievoorwaarden zijn niet toereikend om hier meer sturing aan te geven.

Verhouding kosten en baten (of effecten): populair houden van investeringen

De verhouding tussen kosten en baten/effecten is al niet altijd goed te leggen, en daarbij komt dat het steeds veiliger wordt in Nederland, waardoor de extra kosten groter kunnen zijn of groter kunnen worden ervaren dan de extra baten/effecten. Respondenten constateren dat er daarom weinig prikkel bestaat bij gemeenten om te investeren in verkeersveiligheidsmaatregelen: “het is een uitdaging verkeersveiligheidsmaatregelen populair te houden”, ondermeer vanwege de eerder genoemde lokale belangen en draagvlak.

Financiële prikkels

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt al dat de afwezigheid van voldoende financiële prikkels een barrière is. Op een hoger niveau betekent dit dat gemeenten (en/of andere partijen) de financiële prikkels nodig hebben om de kosten en baten (of effecten) van verkeersveiligheid in balans te brengen.

Deze barrière manifesteert zich op verschillende manieren en wordt op verschillende manieren al dan niet beslecht.

Verhouding kosten en effecten gezien bij 60km-zones

De regio heeft de afgelopen jaren flink ingezet op de inrichting van 60km-zones. In de afgelopen jaren is het positieve effect op de daling van het aantal verkeersslachtoffers aangetoond. Dit past bij de gedachte van kosteneffectiviteit van de provincie en regio en vormt daarmee een belangrijke impuls voor een duurzaam veilige inrichting.

Verhouding kosten en effecten minder aantoonbaar bij educatie en voorlichting

De verhouding tussen de kosten van educatie & voorlichting en de effecten ervan zijn minder hard te onderbouwen met ongevallencijfers, terwijl de partijen in de regio graag beleid voeren aan de hand van ongevallencijfers. Dit vormt dus een barrière. Deze barrière is echter vanuit een goede samenwerking en voldoende financiële prikkels beslecht. Alle partijen hebben namelijk in oktober 2006 de *Intentieverklaring verkeersveiligheid Twente november 2006*

tot november 2010 ondertekend om krachten op het gebied van verkeersveiligheid te bundelen. Belangrijk onderdeel hiervan voor educatie en voorlichting is de ‘€2,- per inwoner’-afspraken. Dit wil zeggen dat iedere gemeente twee euro per inwoner spendeert aan educatie en communicatie, waarvan de regio 75% bijdraagt. Doordat alle gemeenten in de regio dit doen, blijft het onderwerp op de politieke agenda. De regionale samenwerking kan ook goed ingezet worden bij gezamenlijke inkoop, wat extra financiële voordelen oplevert. Hiermee wordt ondanks de barrière, toch goed duurzaam ingezet op educatie en voorlichting.

‘Water bij de wijn’ van theorie naar praktijk

Tot slot is een barrière dat er al water bij de wijn gedaan wordt vanuit de ‘theorie’ van Duurzaam Veilig zoals opgesteld door SWOV, en de vertaalslag die vervolgens gemaakt wordt door andere beleidsmakers of kennisinstituten.

“De richtlijnen van het CROW worden gevolgd/ zijn leidend, dus de fysieke scheiding van verkeerssoorten wordt niet altijd toegepast. Dit geldt ook voor fysieke rijrichtingscheiding op 80km/h en 100km/h wegen, daar wordt bijna overal gebruik gemaakt van asmarkering met groene vulling.” (respondent)

Regio en provincie streven dus naar een Duurzaam Veilige inrichting van wegen, maar daarbij worden de soms suboptimale oplossingen zoals gepresenteerd door het CROW gevolgd. Enerzijds is dit dus niet conform DV, anderzijds komen deze oplossingen wel tegemoet aan het draagvlak voor het nemen van maatregelen.

3.6 Gemeente Woensdrecht

Inleiding

Woensdrecht is een kleine gemeente in het westen van Noord-Brabant met ruim 20.000 inwoners. De gemeente is wegbeheerder voor het wegennet op het Woensdrechtse grondgebied (uitgezonderd provinciale en rijkswegen) dat aansluit op ondermeer de N289 van de provincie en de rijkswegen A4 en A58. Woensdrecht is onderdeel van de GebiedsGerichte aanpak verkeer en vervoer van de provincie Noord-Brabant en is samen met de gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Roosendaal, Rucphen en Steenbergen onderdeel van Regio Westelijk Noord-Brabant.

Het verkeer- en vervoerbeleid ligt vast in het Gemeentelijk Verkeers- en vervoersplan (GVVP) uit 2005. Dit plan is in 2010 herijkt en in concept gereed. Specifieke aandachtspunten in het nieuwe plan zijn het opheffen van een aantal erfaansluitingen op de gebiedsontsluitingsweg N289 en de verkeersveiligheidsbeleving van burgers. De gemeente Woensdrecht ontvangt regelmatig klachten over bijvoorbeeld overschrijden van de snelheidslimiet, sluijverkeer, verkeersveiligheid van voetgangers en fietsers, overlast van vrachtverkeer, parkeren en de verkeerssituatie rondom basisscholen.

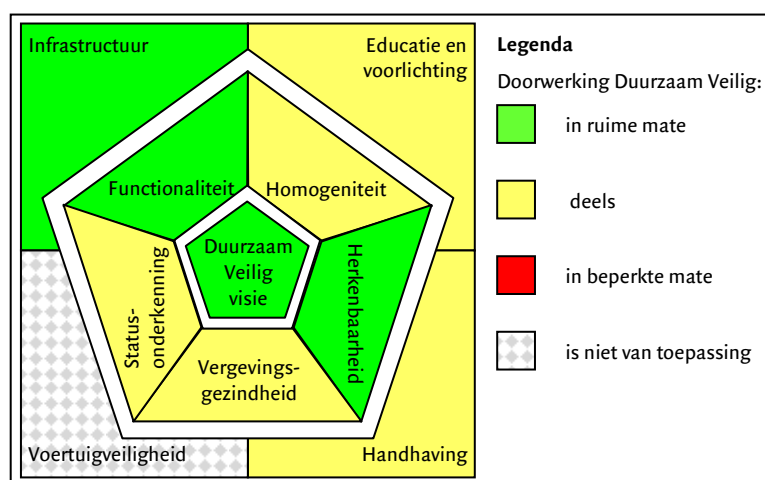
Kenmerkend voor Woensdrecht (ten opzichte van de twee andere gemeentelijke cases in dit onderzoek, Oegstgeest en Nijmegen) is dat de gemeente geen verkeerskundige capaciteit in eigen huis heeft en deze extern inhuurt. De beleidsontwikkeling van zowel het GVVP 2005 en 2010 heeft grotendeels plaatsgevonden door deze externe deskundigen.

Doorwerking van Duurzaam Veilig

De visie en uitgangspunten van Duurzaam Veilig zijn in ruime mate aanwezig in het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Woensdrecht. Duurzaam Veilig wordt in het GVVP 2005 benoemd als belangrijkste middel in het verder bevorderen van de verkeersveiligheid. Het GVVP 2010 benoemt het realiseren van een Duurzaam Veilige infrastructuur als beleidsdoel.

Infrastructuur

Het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Woensdrecht voldoet op het terrein van infrastructuur in ruime mate aan Duurzaam Veilig. Woensdrecht heeft haar wegennet functioneel ingedeeld en is sinds het startprogramma Duurzaam Veilig voortvarend aan de slag gegaan met het inrichten van 30km- en



Figuur 3.6: Doorwerking Duurzaam Veilig in het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Woensdrecht

60km-zones volgens de daarvoor geldende richtlijnen. Op onderdelen is er (nog) geen sprake van Duurzaam Veilige inrichting:

- Er zijn geen voorzieningen getroffen op zogenaamde erftoegangswegen type B²⁶ buiten de bebouwde kom.
- Het lukt op enkele plaatsen niet om erftoegangswegen en gebiedsontsluitingswegen volgens de richtlijnen in te richten.
- Het lukt voor bepaalde wegen moeilijk deze sluitend in te delen, omdat deze vaak zowel een verblijfs- als verkeersfunctie hebben.

Eén en ander betekent dat het homogeniteitsprincipe in Woensdrecht onder druk staat. Er is geen aandacht voor een vergevingsgezinde inrichting van de infrastructuur (werkt door in score 'deels' op het principe vergevingsgezindheid).

Educatie en voorlichting

Beleid en activiteiten op het terrein van educatie en voorlichting voldoen deels aan Duurzaam Veilig. De gemeente Woensdrecht onderneemt zelf weinig activiteiten op het gebied van educatie en voorlichting. Het belang van gedragsbeïnvloeding ter ondersteuning van de eigen beleidsdoelen wordt wel genoemd, maar er is weinig zichtbare aansluiting bij Duurzaam Veilig uitgangspunten op het terrein van educatie en voorlichting. Er wordt voor educatie en voorlichting vooral een beroep gedaan op regionale samenwerking in het verband van de GGA West-Brabant. Een en ander leidt tot score 'deels' op de principe statusonderkenning en (sociale) vergevingsgezindheid.

Handhaving

Resultaten op het gebied van handhaving voldoen deels aan Duurzaam Veilig. De gemeente onderschrijft in GVVP 2005 en GVVP 2010 het belang van handhaving als sluitstuk van verkeersveiligheidsbeleid, maar in de praktijk lukt het in de 30km-zones (het grootste gedeelte van het grondgebied) niet om handhaving te organiseren.

Barrières in deze casus

Optimale inrichting heeft niet altijd prioriteit

Woensdrecht streeft ernaar om alle infrastructuur in de gemeente Duurzaam Veilig in te richten. In de praktijk komt het echter voor dat er vanuit Duurzaam Veilig suboptimale oplossingen worden gerealiseerd. Het feit dat andere belangen dan verkeersveiligheid in de belangenafweging prevaleren, vormt hierbij een barrière. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Soms is het niet mogelijk om alle noodzakelijke voorzieningen aan te leggen, omdat er vanwege de historische structuur van een dorp niet genoeg fysieke ruimte is of omdat de aanwezigheid van drempels te veel trillingen in nabij liggende bebouwing

²⁶ Erftoegangswegen type B kennen een verkeersintensiteit tot maximaal 3000 voertuigen per etmaal met uitsluitend een verblijfsfunctie, in tegenstelling tot type A dat een hogere verkeersintensiteit en ook een duidelijke verkeersfunctie heeft voor bijvoorbeeld openbaar vervoer en hulpdiensten.

zou veroorzaken. Private belangen van burgers gaan daarbij boven verkeersveiligheid.

- In sommige gevallen is het lastig wegen eenduidig te categoriseren als een erftoegangsweg of gebiedsontsluitingsweg. Een concreet voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een nieuw winkelcentrum: wegen rond het winkelcentrum hebben in principe een verblijfsfunctie, maar gegeven de te verwachten verkeersintensiteit ook een verkeersfunctie. Als compromis is uiteindelijk gekozen voor een inrichting tussen een gebiedsontsluitingsweg en een erftoegangsweg in, als resultaat van een gezamenlijke belangenafweging van de lokale politiek, ondernemers en omwonenden.
- Erftoegangswegen type B buiten de bebouwde kom zijn nog niet Duurzaam Veilig ingericht. De barrière hierbij is een gebrek aan prioriteit van de kant van de gemeente Woensdrecht vanwege de relatief lage verkeersintensiteit op die wegen en het beperkte risico op ongevallen.

Druk om Duurzaam Veilige inrichting ongedaan te maken neemt toe

De gemeente ontvangt in toenemende mate klachten van bewoners en organisaties over overlast die zij ervaren van snelheidsremmende maatregelen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om trillingen in woningen veroorzaakt door zwaar verkeer dat over drempels rijdt, een gebrek aan comfort bij het nemen van drempels en hinder die openbaar vervoer en hulpdiensten ondervinden. Sommige groepen pleiten er voor 30km-zones op te heffen en 50 kilometer per uur als snelheidslimiet weer in te voeren. Deze toenemende maatschappelijke druk maakt het ook moeilijker om het toepassen van snelheidsremmende maatregelen bij bestuurders te ‘verkopen’ en deze te realiseren.

Deze barrière wordt deels ondervangen door het feit dat het aanzienlijke organisatie en financiën zou vragen om de fysieke inrichting van de 30km-zones ongedaan te maken. Respondenten geven aan dat het niet ondenkbaar is om 50 kilometer per uur als maximumsnelheid in te voeren, maar in dat geval is goed uit te leggen aan bestuurders en de bevolking dat de fysieke inrichting daar niet bij past en dat tot een onveilige situatie kan leiden.

Beperkte aandacht voor educatie en voorlichting door gebrek aan capaciteit en organisatiegraad

De belangrijkste barrière bij het achterblijven van educatie en voorlichting is een gebrek aan ambtelijke capaciteit. Woensdrecht beschikt over 0,6 fte ingehuurd verkeerskundige capaciteit. Respondenten geven aan dat deze capaciteit te krap is om het reguliere verkeerskundige werk te kunnen doen. Er wordt daarom voor gekozen om deze in te zitten voor de infrastructurele kant van verkeers(veiligheids)beleid en niet voor educatie en voorlichting. Zij geven daarnaast aan dat de beperkte aandacht voor educatie en voorlichting ook voortkomt uit hun eigen achtergrond: verkeerskundigen hebben vooral verstand van infrastructuur. Aandacht en ruimte nemen voor educatie en voorlichting vraagt dan extra inzet en energie.

Een tweede barrière is het feit dat in en om Woensdrecht ook weinig organisatiekracht en initiatief op het vlak van educatie en voorlichting aanwezig is. Er wordt in het verband van

de GebiedsGerichte Aanpak verkeer en vervoer van de provincie Noord-Brabant wel educatie en voorlichting georganiseerd, maar dat is op dit moment nog niet goed verankerd in het werkplan van de regio Westelijk Noord-Brabant. Daarnaast is er in Woensdrecht geen afdeling van Veilig Verkeer Nederland actief die educatieprojecten initieert en organiseert. In dit geval wordt een gebrek aan inzet door de gemeente Woensdrecht zelf niet opgevangen door werkzaamheden van andere partijen.

Samenwerking op het gebied van handhaving in 30km-zones verloopt moeizaam

De gemeente onderschrijft het belang van handhaving in het verkeersveiligheidsbeleid, maar slaagt er niet in om in samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie handhaving van de snelheidslimiet in 30km-zones te realiseren. De barrière daarbij is de criteria die door de politie en het Openbaar Ministerie worden gehanteerd bij de beoordeling of de snelheidslimiet wel of niet zal worden gehandhaafd op een traject. Politie en Openbaar Ministerie koppelen daarbij de infrastructurele inrichting en het percentage weggebruikers dat zich aan de snelheidslimiet houdt: als niet tenminste 85% van de geregistreerde snelheden binnen de limiet valt, concludeert men dat de weg blijkaar onvoldoende Duurzaam Veilig is ingericht en wordt er niet gehandhaafd. De gemeente als wegbeheerder dient vervolgens eerst de inrichting van de weg op orde te brengen.

Naar het oordeel van de respondenten is dit een erfenis van het startprogramma Duurzaam Veilig. Er is destijds gekozen voor ‘sobere doch doelmatige’ inrichting van 30km-zones. Voor het instellen van 30km-zones zijn verkeersbesluiten nodig die ter advisering aan de politie moeten worden voorgelegd. Respondenten geven aan dat de politie bij die advisering heeft verzuimd nadrukkelijk naar de inrichting van de wegen in relatie tot de beoogde maximumsnelheidsverlaging te kijken, terwijl de politie dat nu – op aangeven van het Openbaar Ministerie – wel doet als om handhaving wordt gevraagd. Als wegbeheerder had je destijds een negatief advies van de politie mogen verwachten.

Een mechanisme dat dit heeft versterkt is volgens respondenten het feit dat de middelen voor het Startprogramma werden uitgekeerd per hectare. Gemeenten hadden er in die zin belang bij direct zo groot mogelijke gebieden Duurzaam Veilig in te richten, waardoor de middelen voor Duurzaam Veilig snel op waren en er per saldo voor ‘sober doch doelmatig’ moest worden gekozen. Respondenten benoemen verder dat de preventieve werking van handhaving onder druk staat, omdat de politie steeds minder zichtbaar is op straat. De subjectieve pakkans neemt daardoor af.

Geen wezenlijke invloed externe adviseurs op de doorwerking van Duurzaam Veilig

Er zijn geen signalen dat de inzet van externe adviseurs een barrière of stimulans vormt voor Duurzaam Veilig. Desgevraagd geven respondenten aan dat van een externe adviseur vaak sneller wordt aangenomen dat hij of zij deskundig is en dat verkeerskundigen in dienst van een gemeente zich eerst moeten bewijzen. Zij benoemen als belangrijke factor voor het bevorderen van de doorwerking van Duurzaam Veilig dat gemeenten een duidelijke visie op verkeersveiligheid moeten hebben waar Duurzaam Veilig onderdeel van uitmaakt. Het maakt daarbij niet uit of deze visie nu afkomstig is van een extern adviseur of een verkeerskundige in dienst van een gemeente.

3.7 Gemeente Oegstgeest

Inleiding

Oegstgeest is een kleine gemeente in Zuid-Holland met ruim 22.000 inwoners. De gemeente ligt ingesloten tussen de A44, N444, N206 en Leiden en heeft een ruimtelijke structuur en verkeersstructuur die de afgelopen jaren vrijwel niet is veranderd. Belangrijke ontwikkelingen die een impact hebben op verkeer en verkeersveiligheid vinden over het algemeen buiten Oegstgeest plaats, bijvoorbeeld in buurgemeente Leiden.

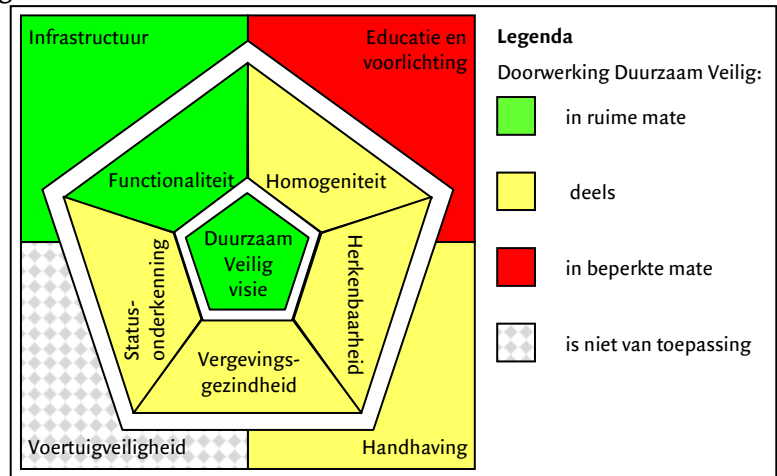
Oegstgeest heeft weinig actueel geformaliseerd beleid op het gebied van verkeer en verkeersveiligheid. Er is in het kader van het Startprogramma Duurzaam Veilig een wegcategoryeringsplan opgesteld (2000). Daarnaast zijn er een Fietsnota (2002) en een Parkeernotitie (2004). Men overweegt nu wel al het bestaande beleid te actualiseren en een overkoepelend Gemeentelijk Verkeer- en Vervoerplan op te stellen.

Doorwerking van Duurzaam Veilig

De visie en uitgangspunten van Duurzaam Veilig liggen in ruime mate ten grondslag aan het beleid en het handelen van de gemeente Oegstgeest. Er wordt in het geformaliseerde beleid niet uitgebreid naar de visie en uitgangspunten achter Duurzaam Veilig verwezen, maar de betrokken beleidsmedewerkers geven aan de visie en uitgangspunten te kennen en hier in de praktijk vorm aan te geven.

Infrastructuur

Het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Oegstgeest voldoet op het terrein van infrastructuur in ruime mate aan Duurzaam Veilig. Net als andere gemeenten heeft Oegstgeest haar wegennet functioneel ingedeeld. Het grootste gedeelte van de wegen is gecategoriseerd als erftoegangsweg. In lijn met de landelijke ontwikkeling heeft dat geleid tot 'sobere doch doelmatige' inrichting van 30km-zones. Voor gebiedsontsluitingswegen is het moeilijk de wegen adequaat in te richten (bijvoorbeeld het aanleggen van fietsvoorzieningen en bustroken). Het principe homogeniteit staat hiermee onder druk.



Figuur 3.7: Doorwerking Duurzaam Veilig in het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Oegstgeest

De gemeente probeert om de herkenbaarheid te bevorderen door elementverharding te gebruiken op erftoegangswegen en asfalt op gebiedsontsluitingswegen, maar slaagt daar niet altijd in omdat bewoners gewend zijn aan een bepaalde verharding en dat niet graag veranderd zien als gevolg van de wegcategoryering van de gemeente. Het principe

vergevingsgezindheid heeft geen bewuste plaats in het beleid: hier valt volgens respondenten vooral winst te halen op wegen waar sneller gereden wordt.²⁷

Educatie en voorlichting

Beleid en activiteiten op het terrein van educatie en voorlichting voldoen beperkt aan Duurzaam Veilig. De gemeente Oegstgeest heeft geen expliciet beleid geformuleerd op het terrein van educatie en voorlichting. De gemeente treedt vooral faciliterend op richting organisaties die actief willen zijn in Oegstgeest (zoals Veilig Verkeer Nederland). De gemeente vraagt voor deze organisaties via de regio Holland Rijnland bij het Regionale Orgaan Verkeersveiligheid Zuid-Holland waar subsidies voor gedragsbeïnvloeding kunnen worden aangevraagd. Een en ander leidt tot score 'deels' op de principes statusonderkenning en (sociale) vergevingsgezindheid.

Handhaving

Er is geen verkeersveiligheidsbeleid waar handhaving een onderdeel van is. Resultaten die op het gebied van handhaving in de praktijk voldoen deels aan Duurzaam Veilig. Wel onderschrijven respondenten de Duurzaam Veilig visie op handhaving. In de praktijk lukt het echter niet om in samenwerking met de politie handhaving te organiseren in 30 km zones (het grootste gedeelte van het grondgebied). Dit heeft te maken met de grote politieregio waar Oegstgeest in valt en de prioriteit die de politie geeft aan handhaving in 30 km zones.

Barrières in deze casus

Gebiedsontsluitingswegen worden vaak niet optimaal ingericht door gebrek aan ruimte

De gemeente Oegstgeest ondervindt problemen bij het passend inrichten van gebiedsontsluitingswegen. De beperkte fysieke ruimte of de nabijheid van bebouwing vormen een barrière voor het realiseren van bijvoorbeeld vrij- of aanliggende fietspaden of parallelwegen met parkeerhavens. De bestuurlijke prioriteit en daadkracht om fysieke ruimte voor adequate inrichting mogelijk te maken, ontbreekt. Respondenten geven aan dat beperkte financiële middelen hierbij ook een rol spelen.

Maatschappelijke druk leidt tot niet passende categorisering

Druk van bewoners maakt soms dat het bestuur kiest voor andere categorisering dan vanuit de verkeersstromen gewenst zou zijn. Een voorbeeld hiervan is de ontsluiting van een winkelcentrum. Verkeerskundig gezien was het gepast om één van de wegen naar het winkelcentrum als gebiedsontsluitingsweg te categoriseren en als zodanig in te richten. Omwonenden wensten een 30km-zone en een bijbehorende inrichting. Dit kwam niet overeen met de wensbeelden van hulpdiensten en openbaar vervoer. Het bestuur heeft bewust gekozen voor categorisering als erftoegangsweg met bijbehorende

²⁷ En dit is ook begrijpelijk gezien het feit dat het principe vergevingsgezindheid pas sinds 2005 onderdeel uitmaakt van Duurzaam Veilig.

inrichting. Daarbij is bijvoorbeeld op de koop toegenomen dat de brandweer niet meer aan de maximale responstijden kon voldoen. Respondenten geven dat lijnen tussen burgers enerzijds en raads- en collegeleden anderzijds kort zijn in een kleine gemeenten als Oegstgeest en zij in de praktijk meer invloed kunnen uitoefenen op de inrichting van infrastructuur dan in grotere gemeenten.

Maatschappelijke druk bemoeilijkt bevordering van een herkenbare infrastructuur

De gemeente Oegstgeest streeft ernaar om de essentiële herkenbaarheidskenmerken toe te passen bij het inrichten van gebiedsontsluitingswegen en erftoegangswegen. Idealiter zou men kiezen voor elementverharding op erftoegangswegen en asfalt op gebiedsontsluitingswegen. Vanuit de historie ligt er op sommige erftoegangswegen nu asfalt. Bij reconstructie vormt druk van bewoners om asfalt te behouden een barrière voor het aanbrengen van elementverharding. Het college kiest er vaak voor om tegemoet te komen aan de wensen van bewoners. Dit werkt negatief door op het principe herkenbaarheid.

Beperkte aandacht voor educatie en voorlichting door gebrek aan capaciteit en organisatiegraad

De belangrijkste barrière bij het creëren van educatie en voorlichting is een gebrek aan ambtelijke capaciteit. Er is circa 1,5 fte verkeerskundige capaciteit beschikbaar. Om te beginnen moet verkeersveiligheid van het eigen wegennet om aandacht concurreren met grote regionale projecten waarin een bijdrage van de gemeente wordt verwacht, zoals de RijnGouwelijn en de Rijnlandroute, en concrete klachten en vragen van bewoners. Vervolgens wordt er bij inzet op de lokale verkeersveiligheid prioriteit gegeven aan infrastructuur en blijven educatie en voorlichting achter. Men kiest wat betreft educatie en voorlichting een ‘volgende’ en geen pro-actieve houding.

Dit wordt versterkt door het feit dat er in en om Oegstgeest weinig organisatiekracht en initiatief op het vlak van educatie en voorlichting aanwezig is waarmee beperkte capaciteit en inzet op educatie van de kant van de gemeente wordt opgevangen. Er is inmiddels weer een actieve afdeling van Veilig Verkeer Nederland actief in Oegstgeest die de gemeente werk uit handen neemt in het organiseren van verkeerseducatie voor bijvoorbeeld scholen. Er wordt naar gestreefd om deze te behouden en te versterken.

Samenwerking op het gebied van handhaving in 30km-zones verloopt moeizaam

De gemeente Oegstgeest slaagt er niet in om in samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie handhaving van de snelheidslimiet in 30km-zones te realiseren. De barrière daarbij zijn de criteria die door de politie en het Openbaar Ministerie worden gehanteerd bij de beoordeling of de snelheidslimiet wel of niet zal worden gehandhaafd op een traject. Politie en Openbaar Ministerie koppelen daarbij een aantal zaken aan elkaar, waaronder de infrastructurele inrichting en het percentage weggebruikers dat zich aan de snelheidslimiet houdt: als niet tenminste 85% van de geregistreerde snelheden binnen de limiet valt, concludeert men dat de weg blijkbaar onvoldoende Duurzaam Veilig is ingericht en wordt er niet gehandhaafd. De gemeente als wegbeheerder dient vervolgens eerst de inrichting van de weg op orde te brengen.

Daarnaast speelt mee dat de politie beperkte inzetmogelijkheden heeft handhaving en prioriteiten moet stellen.

Afweging tussen verkeersveiligheid en andere belangen vindt vaak impliciet plaats

Bij de herinrichting van de openbare ruimte is verkeersveiligheid één van de inhoudelijke thema's en belangen die in de planvorming moet worden meegenomen. De afweging tussen verkeersveiligheid en andere belangen vindt in de beleidsvoorbereiding vaak ambtelijk plaats. Dit vormt een barrière voor algehele doorwerking van elementen van Duurzaam Veilig in ruimtelijke plannen. In plannen die ter beoordeling aan bijvoorbeeld college en gemeenteraad worden voorgelegd, is dan vaak al een afweging gemaakt tussen verkeersveiligheid en andere belangen, zonder dat deze afweging voor bestuur en politiek transparant is. Respondenten dragen een voorbeeld aan waarbij de stedenbouwkundige visie in de ambtelijke voorbereiding dominant was. Binnen die visie was er voor verkeerskundigen beperkte ruimte voor passende verkeersveiligheidsmaatregelen en waren zij aangewezen op – in hun ogen – suboptimale oplossingen. Respondenten geven aan dat zij tegenwoordig al nadrukkelijker verkeersveiligheidsknelpunten in plannen zichtbaar maken voor politiek en bestuur.

3.8 Gemeente Nijmegen

Inleiding

Nijmegen is met ruim 160.000 inwoners de grootste gemeente van Gelderland. De stad vormt samen met Arnhem het economische hart van de stadsregio Arnhem-Nijmegen. Het hoofdwegennet in deze regio (onder meer de A50, A73, A15, A12 en A325) kent een grote verkeersdruk. Hiervoor zijn inmiddels door het Rijk, de provincie, de stadsregio en verschillende gemeenten al verschillende maatregelen ingezet, waaronder de verbreding van de A50, de planstudie voor doortrekking van de A15 bij knooppunt Ressen en het programma Hoogwaardig Openbaar Vervoer.

Nijmegen heeft sinds jaar en dag ook op het eigen wegennet te maken met een grote verkeersdruk. De reistijden binnen de stad zijn hoog en de robuustheid van het Nijmeegse wegennet bij ongelukken blijkt beperkt. De realisatie van een tweede oeververbinding over de Waal in 2014 geeft een mogelijkheid de robuustheid te verbeteren. Tot die tijd kiest de gemeente ervoor om in eerste instantie in te zetten op het beter benutten van de bestaande infrastructuur en vervoersmiddelen, vervolgens te kijken naar de baten van positieve of negatieve prijsprikkels en als laatste optie pas naar het aanleggen van nieuwe infrastructuur.

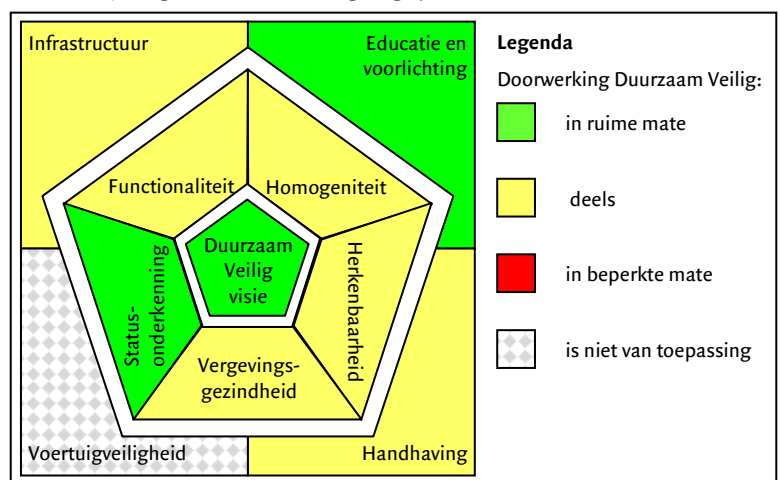
Het Nijmeegse verkeer- en vervoerbeleid heeft een basis in de Stadsvisie Nijmegen 2015, de beleidsnota 'Mobiliteit in Balans' (2001-2006) en de discussienota 'Nijmegen betrouwbaar bereikbaar' uit 2009. Er was een specifiek verkeersveiligheidsplan 2001-2005 beoogd als uitwerking van 'Mobiliteit in Balans', maar dat is er wegens interne prioriteit voor het uitvoeren van concrete projecten ('doen' in plaats van 'denken') niet gekomen. In de beleidsnota 'Mobiliteit in Balans' wordt op hoofdlijnen wel aangesloten bij Duurzaam Veilig.

Doorwerking van Duurzaam Veilig

De visie en uitgangspunten van Duurzaam Veilig zijn in ruime mate aanwezig in het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Nijmegen. Visie en uitgangspunten worden op hoofdlijnen onderschreven in het beleid en het realiseren van een Duurzaam Veilig verkeerssysteem is beleidsdoel.

Infrastructuur

Het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Nijmegen voldoet op het terrein van infrastructuur deels aan Duurzaam Veilig. Net als andere gemeenten heeft Nijmegen haar wegennet functioneel ingedeeld. Daarbij zijn veel wegen gecategoriseerd als type B



Figuur 3.8: Doorwerking Duurzaam Veilig in het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Nijmegen

gebiedsontsluitingswegen, terwijl het gezien het grote aantal erfaansluitingen en de verblijfsfunctie wenselijk zou zijn voor erftoegangswegen te kiezen. De gemeenteraad heeft dit in 2004 besloten door te kiezen voor een categoriseringsvariant waarin het beperken van hinder voor openbaar vervoer en hulpdiensten prioriteit krijgt. Ook de hoge verkeersintensiteit op die wegen speelt daarbij een rol. Daarnaast lukt het de gemeente niet altijd om wegen vanuit Duurzaam Veilig gezien optimaal in te richten (dit werkt door in scores 'deels' op de principes functionaliteit, homogeniteit en herkenbaarheid). Er is geen aandacht voor vergevingsgezinde inrichting van infrastructuur.

Educatie en voorlichting

Beleid en activiteiten op het terrein van educatie en voorlichting voldoen in ruime mate aan Duurzaam Veilig. Maatregelen voor gedragsbeïnvloeding maken integraal onderdeel uit van het verkeersveiligheidsbeleid. De gemeente organiseert permanente verkeerseducatie door gebruik te maken van maatregelenpakketten van het Regionale Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland en het eigen project 'De Gouden Zebra' dat is gericht op het bevorderen van verkeersveiligheid rond basisscholen. Nijmegen zet daarbij in op verschillende prioriteiten voor educatie en voorlichting die vanuit Duurzaam Veilig worden benoemd, zoals het bevorderen van de 'rood licht discipline' (onjuist gewoontegedrag) en verkeersveilig gedrag van jonge bestuurders (onvoldoende toegeruste beginners). Dit werkt positief door op de principes statusonderkenning en vergevingsgezindheid. De gemeente experimenteert tevens met Shared Space ter bevordering van sociale vergevingsgezindheid.

Handhaving

Resultaten op het gebied van handhaving voldoen deels aan Duurzaam Veilig. Handhaving heeft geen nadrukkelijke plaats in het verkeersveiligheidsbeleid. Wel onderschrijven respondenten de Duurzaam Veilig visie op handhaving. De gemeente Nijmegen werkt constructief samen met de politie bij het opstellen van het handhavingsplan. Er is gekozen om zwaar in te zetten op het handhaven van de snelheidslimieten op gebiedsontsluitingswegen (50 kilometer per uur), maar er wordt vrijwel niet gehandhaafd in de 30km-zones. Er is in de samenwerking met de politie geen aandacht voor de preventieve werking en de geloofwaardigheid van handhaving.

Barrières in deze casus

Het oplossen van de bereikbaarheidsproblematiek prevaleert boven verkeersveiligheid

In het verkeer- en vervoerbeleid van de gemeente Nijmegen heeft het oplossen van de bereikbaarheidsproblematiek het meeste prioriteit. Er is bestuurlijk bewust voor gekozen vol in te zetten op maatregelen in en rond Nijmegen die de verkeersdruk op de stad verminderen, zoals de nieuwe Stadsbrug en het realiseren van rondweg die de brug verbindt met het hoofdwegennet ten noorden van Nijmegen. Het feit dat het voorgenomen verkeersveiligheidsplan 2001-2005 er niet is gekomen, is illustratief voor deze keuze.

De hoge prioriteit voor de bereikbaarheidsproblematiek vormt een barrière voor Duurzaam Veilige inrichting van het Nijmeegse wegennet. Dit uit zich bijvoorbeeld in de wegategorisering. Daar is er bij een aantal moeilijk in te delen wegen gekozen voor gebiedsontsluitingswegen, terwijl bijvoorbeeld het aantal erfaansluitingen en de verblijfsfunctie aanleiding zou geven voor een erftoegangsweg. Respondenten bevestigen dat bereikbaarheid en doorstroming binnen de ambtelijke organisatie centraal staan in de afweging en dat de aanleg van 30km-zones als bedreiging voor die doelen wordt beschouwd. Zodra er na de realisering van de tweede stadsbrug weer mogelijkheden ontstaan om het verkeer te herverdelen over het stedelijk wegennet, kunnen ook de 30 km-zones worden vergroot.

Streven naar blijvende oplossingen voor de bereikbaarheids- en doorstromingsproblematiek biedt kansen voor Duurzaam Veilig. Men hoopt op een ‘stofzuigerwerking’ van de verschillende maatregelen in en rond Nijmegen en een ontlasting van het wegennet in de stad. Daarmee kunnen in theorie hernieuwde kansen ontstaan voor het ‘afwaarderen’ van een aantal gebiedsontsluitingswegen naar erftoegangswegen en het passend maken van de inrichting.

Gebiedsontsluitingswegen worden vaak niet optimaal ingericht door gebrek aan ruimte

De keuze om bovengenoemde wegen als gebiedsontsluitingswegen in te delen gaat vaak niet gepaard met een adequate inrichting van die wegen. Er gaat hierbij barrièrewerking uit van de beperkte fysieke ruimte die beschikbaar is om bijvoorbeeld vrij- of aanliggende fietspaden aan te leggen of parallelwegen met parkeerhavens aan te leggen. Een voorbeeld daarvan is de Scheidingsweg waarbij parkeerhavens direct aan de weg liggen. In dit geval is de beperkte ruimte ook het gevolg van landelijk natuurbeleid, omdat het betreffende gebied onderdeel uitmaakt van de Ecologische Hoofdstructuur. Bij de bestuurlijke afweging is er niet gekozen om extra verkeersruimte te nemen voor een adequate inrichting.

Gebrek aan financiële middelen voor verkeersveiligheid versterkt eerder genoemde barrières

Beperkte prioriteit voor Duurzaam Veilig wordt verder versterkt door het feit dat de toegezegde middelen voor realisatie van de tweede fase van Duurzaam Veilig tegen zijn gevallen. Als de prioriteit ligt bij het verbeteren van de bereikbaarheid, dan is het al helemaal onwaarschijnlijk dat er aandacht komt voor Duurzaam Veilige inrichting van de infrastructuur als hier geen specifieke middelen voor beschikbaar worden gesteld.

“De rijke tante naar wiens komst we allemaal hebben uitgekeken, is nooit gearriveerd. Het bestuur heeft in Nijmegen en in de regio enkele richtinggevende keuzes gemaakt en er bewust voor gekozen om geen projecten te subsidiëren die specifiek of uitsluitend op verkeersveiligheid zijn gericht. BDU-geld van de stadsregio en de provincie heeft alleen betrekking op gedragsbeïnvloeding.”

Gebrek aan urgentiegevoel voor Duurzaam Veilige inrichting omdat het goed gaat met verkeersveiligheid

Een aanvullende barrière voor het realiseren van Duurzaam Veilig ingerichte infrastructuur is het feit dat het aantal verkeersslachtoffers ook in Nijmegen een dalende trend laat zien. Dit leidt tot een gebrek aan urgentiegevoel om de objectieve verkeersveiligheid verder te verbeteren. Er is in Nijmegen wel veel aandacht voor het inventariseren en oplossen van klachten van burgers over verkeersonveilige situaties. Hier is onlangs een speciale website voor ingericht. Op dit moment is echter niet duidelijk of deze aandacht voor subjectieve veiligheid tot meer urgentiegevoel leidt voor Duurzaam Veilige inrichting.

De inrichting van de ambtelijke organisatie belemmert het gewicht van verkeersveiligheid in afwegingen die worden gemaakt

Tot voor kort was verkeer en vervoer in de Nijmeegse organisatie ondergebracht bij het organisatieonderdeel dat zich bezighield met beleid en beheer van de openbare ruimte. Respondenten ervaren dat als barrière bij het intern op de kaart zetten van verkeersveiligheid: het behoud van groenvoorzieningen wordt bijvoorbeeld al snel als belangrijker gezien dan passende inrichting van wegen. Nu is er een afdeling Mobiliteit. De respondenten beschouwen dit als kans om verkeersveiligheid meer gewicht te kunnen geven in belangenafwegingen die worden gemaakt.

4 Barrières voor doorwerking van Duurzaam Veilig

4.1 Inleiding

In acht cases is nagegaan in welke mate Duurzaam Veilig heeft doorgewerkt in beleid, programma's, richtlijnen en maatregelen en welke barrières daarbij zijn opgetreden. Een volledig overzicht van alle barrières per casus is opgenomen in bijlage 1. In bijlage 4 is een lijst opgenomen van barrières die uit de literatuurstudie naar voren zijn gekomen. Het merendeel van deze barrières is terug te zien in de acht cases uit dit onderzoek. Het onderzoek heeft geen wezenlijk andere barrières opgeleverd, maar deze zijn wel gestructureerd en gegroepeerd en daarnaast is een aantal onderliggende mechanismen blootgelegd.

De meervoudige casestudie heeft 15 barrières opgeleverd. In paragraaf 4.2 worden de barrières uit de acht cases eerst geïnterpreteerd. Het tabelletje in de kantlijn geeft bij iedere barrière aan in welke cases deze optreedt. Het onderstaande kader laat nogmaals de acht cases en de nummering zien.

De acht cases

- 1 Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2010
- 2 Strategische Nota Politieverkeerstaak 2010-2012
- 3 Richtlijn Essentiële Herkenbaarheidskenmerken van weginfrastructuur 2004
- 4 Verkeersveiligheidsbeleid van de Provincie Zuid-Holland
- 5 Verkeersveiligheidsbeleid van de Regio Twente
- 6 Verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Woensdrecht
- 7 Verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Oegstgeest
- 8 Verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Nijmegen

In paragraaf 4.3 en 4.4 zijn deze barrières nader geanalyseerd naar respectievelijk het type barrière en de plaats in het beleidsproces. In de casus Strategische Nota Politieverkeerstaak 2010-2012 komen geen barrières naar voren. Dit wordt deels verklaard doordat het optreden van barrières afhankelijk is van het specifieke beleidsterrein en het abstractieniveau van het uiteindelijke product (in dit geval gaat het om een strategische beleidsnota op hoofdlijnen).

4.2 Inventarisatie van barrières

1 Noodzakelijke afwegingen bij de inrichting van infrastructuur tussen verkeersveiligheid en andere belangen ten nadele van Duurzaam Veilig

Barrière 1			
1	2	3	4
5	6	7	8

In zes van de acht cases vormt de belangenafweging die plaatsvindt bij de inrichting van infrastructuur een barrière voor doorwerking van Duurzaam Veilig. Bij (her)inrichten van wegen worden in het ontwerp verschillende belangen en eisen meegenomen en tegen elkaar afgewogen, zoals bereikbaarheid, doorstroming, verkeersveiligheid, comfort voor de weggebruiker, het voorkomen van schade aan bebouwing, behoud van de bestaande ruimtelijke (historische) structuur etc. In de zes cases leidt de belangenafweging tot oplossingen die vanuit Duurzaam Veilig suboptimaal zijn.

Deze barrière maakt met name dat snelheidsremmende maatregelen, gescheiden fietsvoorzieningen en de scheiding van het landbouwverkeer en het snelverkeer moeilijker en in mindere mate worden gerealiseerd dan vanuit Duurzaam Veilig gewenst zou zijn (met name ten aanzien van het principe **homogeniteit**). In Zuid-Holland en Nijmegen zien we bijvoorbeeld een keuze voor goede doorstroming boven de strikte toepassing van snelheidsremmende maatregelen. In Woensdrecht speelt het in stand houden van de historische structuur van kernen en het voorkomen van schade aan bebouwing door trillingen een rol. De werkgroep Essentiële Herkenbaarheids Kenmerken (CROW) is goed op de hoogte van dergelijke belangenafwegingen in de praktijk en heeft er daarom voor gekozen in de publicatie EHK oplossingen op te nemen die vanuit Duurzaam Veilig suboptimaal zijn.

Barrière 2			
1	2	3	4
5	6	7	8

2 Onvoldoende urgentiegevoel om aanvullend te investeren in Duurzaam Veilig

In **vijf van de acht cases** vormt onvoldoende urgentiegevoel bij bestuurders om aanvullend te investeren in infrastructurele maatregelen op het terrein van Duurzaam Veilig een barrière voor de voorzetting van het Duurzaam Veilig inrichten van het Nederlandse wegennet. Ambtelijke beleidsmakers hebben moeite om verantwoordelijke bestuurders ervan te overtuigen dat het nodig is om te blijven investeren in de aanleg van een Duurzaam Veilige infrastructuur, omdat de objectieve verkeersveiligheid sterk is toegenomen – paradoxaal genoeg mede dankzij Duurzaam Veilig.

Deze barrière hangt samen met de vorige: een ontbrekend urgentiegevoel kan versterken dat belangenafwegingen ten nadele van een optimale Duurzaam Veilige inrichting uitvallen. Dit werk met name negatief door op **homogeniteit**. In de gemeente Nijmegen is het bijvoorbeeld zo dat bestuurders zich richten op het bevorderen van subjectieve verkeersveiligheid in plaats van objectieve verkeersveiligheid, door in te gaan op specifieke klachten en onveiligheidsgevoelens van burgers.

3 Beperkt bestuurlijke draagvlak om schaarse fysieke ruimte te gebruiken voor optimale Duurzaam Veilig oplossingen

Barrière 3			
1	2	3	4
5	6	7	8

In **vijf van de acht cases** is er beperkte bereidheid of bestuurlijk draagvlak om beschikbare openbare ruimte in te zetten voor het realiseren van Duurzaam Veilige oplossingen. Dit vormt een barrière voor het realiseren van bijvoorbeeld gescheiden fietsvoorzieningen, parallelwegen voor langzaam verkeer en het inrichten van obstakelvrije zones en dus met name voor de principes **homogeniteit** en **vergevingsgezindheid**.

Ook deze barrière hangt samen met barrière 1: beperkte bereidheid om ruimte te gebruiken voor Duurzaam Veilige infrastructuur betekent dat andere belangen prioriteit krijgen, bijvoorbeeld passende inrichting van het landschap, leefbaarheid of beeldkwaliteit. Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020 werpt bijvoorbeeld de vraag op of het nodig is om bermen langs de wegen te ontdoen van bomen, omdat dit de leefbaarheid in algemene zin negatief beïnvloedt.

Barrière 4			
1	2	3	4
5	6	7	8

4 Financiële middelen voor Duurzaam Veilig zijn beperkt

In vijf van de acht cases komen beperkte financiële middelen expliciet naar voren als barrière voor het realiseren van een Duurzaam Veilige infrastructuur, met name bij relatief kostbare voorzieningen voor bijvoorbeeld gescheiden fietsvoorzieningen, parallelwegen met parkeerhavens en ongelijkvloerse kruisingen (ten koste van met name **homogeniteit**). Beperkte financiële middelen vormen ook een barrière voor maatregelen voor educatie en voorlichting.

De cases laten verschillende mechanismen zien. In de provincie Zuid-Holland ervaren respondenten dat onderdelen van een ontwerp die specifiek gericht zijn op verkeersveiligheid één van de eerste posten zijn waar men op wil bezuinigen bij financiële tegenvallers, om het realiseren van een nieuwe verbinding als hoofddoel te kunnen halen. Bij de werkgroep EHK (CROW) wordt het gebrek aan voldoende campagnemiddelen rondom de nieuwe publicatie als een barrière ervaren voor het uniform laten toepassen van de richtlijn door wegbeheerders en de bekendheid ervan onder weggebruikers. Bij de gemeente Nijmegen en de Stadsregio Twente komt het uitblijven van aparte middelen voor de tweede fase van Duurzaam Veilig vanuit het Rijk als barrière naar voren: als er geen aparte middelen voor Duurzaam Veilig zijn, is er geen prikkel voor gemeenten om ‘tegen de stroom in’ (toegenomen objectieve veiligheid en een afnemend urgentiegevoel) te investeren in een Duurzaam Veilige infrastructuur. Dit hangt samen met barrière 2.

In stadsregio Twente is de barrière die de beperkte middelen vormen voor educatie en infrastructuur, beslecht. Beperkte financiële middelen betekenen dat beleidsmakers/politici keuzes moeten maken, die voordelig voor het één en nadelig voor het ander uit kunnen pakken. Educatie en voorlichting genoten minder politieke aandacht, mede omdat de positieve effecten ervan minder hard aan te tonen zijn, en de lokale politici waren niet zondermeer bereid de beperkte financiële middelen daarvoor in te zetten. Deze barrière hangt samen met barrière 10.

5 Maatschappelijke druk leidt tot suboptimale Duurzaam Veilige inrichting van infrastructuur

Barrière 5			
1	2	3	4
5	6	7	8

In drie van de acht cases is maatschappelijke druk aanleiding voor beleidsmakers en bestuurders om te kiezen voor een inrichting van de infrastructuur die vanuit Duurzaam Veilig suboptimaal te noemen is. Wensen of klachten van weggebruikers, bewoners of organisaties hebben een doorslaggevende rol in het besluitvormingsproces en vormen een barrière voor een juiste categorisering van wegen, een passende inrichting of een herkenbare inrichting (negatieve doorwerking op de principes **functionaliteit**, **homogeniteit** en **herkenbaarheid**).

De gemeente Oegstgeest streeft ernaar de essentiële herkenbaarheidskenmerken toe te passen en kiest in principe voor klinkerbestrating op erftoegangswegen en asfalt op gebiedsontsluitingswegen. Bij herinrichting oefenen bewoners vaak druk uit om het asfalt dat al in erftoegangsgebieden ligt te behouden. Het college stemt hier vaak mee in. De korte lijnen tussen burgers enerzijds en raads- en collegeleden anderzijds in een kleine gemeente als Oegstgeest spelen hierbij vaak een rol, zo geven respondenten aan.

In de gemeente Woensdrecht ervaren respondenten toenemende weerstand tegen snelheidsremmende maatregelen bij bewoners, vervoerders en hulpdiensten. Bestuurders besluiten hierdoor steeds vaker minder van dergelijke maatregelen toe te passen.

6 Decentralisatie betekent beleidsvrijheid voor lagere overheden en onvoldoende financiële prikkels ‘van bovenaf’ gericht op Duurzaam Veilig (barrière én kans)

Barrière 6			
1	2	3	4
5	6	7	8

In drie van de acht cases speelt het feit dat het verkeer- en vervoerbeleid gedecentraliseerd is een rol bij de doorwerking van Duurzaam Veilig. De decentralisatie brengt mee dat lagere overheden vrijheden hebben om naar eigen inzicht invulling geven aan hun verkeersveiligheidsbeleid en de mate waarin zijn Duurzaam Veilig hierin meenemen. Ook zijn er geen financiële prikkels ‘van bovenaf’ om een Duurzaam Veilige invulling te geven aan het beleid (zie ook barrière 4). De cases provincie Zuid-Holland en de Stadsregio Twente laten zien dat de decentralisatie ertoe leidt dat er tussen gemeenten maar ook tussen de provincies verschillen bestaan in de inrichting van 30km-zones (Twente) en de voorrangsregels op rotondes (Zuid-Holland). Dit vormt een barrière voor het principe **herkenbaarheid**.

Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020 heeft enkele uitgangspunten die niet stroken met Duurzaam Veilig (zie barrière 13). Het plan is in een interactief proces met lagere overheden, belangengroepen en andere partijen, en lijkt in die zin op steun te kunnen rekenen van die lagere overheden. Dat zou betekenen dat zij in hun beleid de afwijkende visie en uitgangspunten zouden overnemen. Tegelijkertijd hebben zij in de huidige institutionele setting beleidsvrijheid en kunnen lagere overheden er zelf voor kiezen elementen van Duurzaam Veilig in hun beleid op te nemen. In een situatie waarin de landelijke overheid niet kiest voor Duurzaam Veilig, is decentralisatie dus een kans voor doorwerking van Duurzaam Veilig op regionaal en lokaal niveau.

7 Verschillen in beoordeling van de inrichting van 30km-zones tussen gemeenten, politie en Openbare Ministerie bemoeilijkt realiseren van handhaving van de maximumsnelheid

Barrière 7			
1	2	3	4
5	6	7	8

In de drie gemeentelijke cases vormt het beleid van politie en Openbaar Ministerie op het gebied van verkeershandhaving en de samenwerking met de gemeenten een barrière voor het tot stand brengen van handhaving in 30km-zones. Het Openbaar Ministerie stelt dat als op een wegvak niet tenminste 85% van de geregistreerde snelheden binnen de limiet valt de weg onvoldoende Duurzaam Veilig is ingericht. De gemeente dient als wegbeheerder dan eerst de inrichting op orde te brengen, voordat de politie handhaaft.

Respondenten uit de gemeente Woensdrecht geven als verklaring dat de politie bij de inrichting van 30km-zones heeft verzuimd te adviseren over de vraag of de inrichting van wegen wel voldoende zou bijdragen aan snelheidsverlaging. Nu kijkt men wel kritisch naar de inrichting bij besluiten over handhaving en slagen gemeenten – nu er eenmaal ‘sober doch doelmatig’ ingerichte 30km-zones zijn – er niet in handhaving van de snelheidslimiet te realiseren in die zones. Uit andere cases komt ook de beperkte inzetmogelijkheden en de noodzaak voor de politie te prioriteren als belemmering naar voren.

8 Beperkte ambtelijke capaciteit voor verkeer en vervoer in kleine gemeenten leidt tot een 'volgende' houding op het toepassingsgebied van educatie en voorlichting

Barrière 8			
1	2	3	4
5	6	7	8

In de **twee kleine gemeenten** vormt beperkte ambtelijke capaciteit op het gebied van verkeer en vervoer een barrière voor het organiseren van educatie en voorlichting. Bij de inzet van die capaciteit wordt de prioriteit gegeven aan infrastructurele projecten. In feite vormt dit een barrière voor het überhaupt van de grond komen van educatie en voorlichting, laat staan dat hierbij elementen van Duurzaam Veilig worden toegepast. De principes die hierbij in het gedrang komen zijn **statusonderkenning** en **(sociale) vergevingsgezindheid**.

In Oegstgeest wordt de druk op de beschikbare capaciteit onder andere veroorzaakt door belangrijke regionale projecten zoals de RijnGouwewijn en de RijnlandRoute waarbij een bijdrage van de gemeente wordt verwacht. De gemeente kiest bewust voor een faciliterende rol: partijen die iets willen met educatie en voorlichting worden ondersteund, maar de gemeente neemt zelf geen initiatief. Voor Woensdrecht geven respondenten aan dat het feit dat zij een verkeerskundige achtergrond hebben een rol speelt: zij hebben beperkte en specifieke expertise op het gebied van gedragsbeïnvloeding. Dit is een extra complicerende factor bij het ontplooiën van maatregelen op het gebied van educatie en voorlichting.

9 Geen compensatie van gebrek aan inzet op educatie en voorlichting door energie of ondersteuning van derden

Barrière 9			
1	2	3	4
5	6	7	8

Een aanvullende barrière bij **de twee kleine gemeenten** is dat de ontbrekende inzet van beide gemeenten op het terrein van educatie en voorlichting niet of beperkt wordt opgevangen door ondersteuning van hogere overheden of door activiteiten van maatschappelijke organisaties.

In Woensdrecht is bijvoorbeeld geen lokale afdeling van Veilig Verkeer Nederland actief en is vanuit regionale samenwerking binnen de GebiedsGerichte Aanpak verkeer en vervoer van de provincie Noord-Brabant geen goed verankerde aanpak voor gedragsbeïnvloeding voorhanden. De gemeente Oegstgeest treedt alleen faciliterend op door via de regio Holland Rijnland subsidieaanvragen te doen voor partijen die verkeerseducatie willen organiseren.

10 Gebrek aan inzicht in effectiviteit en de verhouding tussen kosten en baten van Duurzaam Veilige maatregelen maken deze maatregelen moeilijk aan bestuurders te verkopen

Barrière 10			
1	2	3	4
5	6	7	8

In **drie van de acht cases** vormt een gebrek aan inzicht in de effectiviteit van aanvullende investeringen in een Duurzaam Veilige inrichting een barrière voor doorwerking van Duurzaam Veilig. Dit gebrek aan inzicht maakt het moeilijk voor ambtelijke beleidsmakers om nadere investeringen in Duurzaam Veilig maatregelen aan bestuurders te verkopen. Dit uit zich in suboptimale inrichting van infrastructuur (principe **homogeniteit**). Deze barrière speelt ook bij het populair houden en nemen van maatregelen op het gebied van educatie en voorlichting. Gebrek aan keiharde cijfers over

de effectiviteit van dergelijke maatregelen zorgen ervoor dat politici niet zondermeer bereid zijn de prijskaartjes hiervoor te betalen.

De Stadsregio Twente constateert dat het urgentiegevoel bij gemeenten afneemt, omdat zij steeds vaker oordelen dat de ambitie op het gebied van objectieve verkeersveiligheid al is gehaald en de meerwaarde van aanvullende maatregelen (mede door dalende slachtoffercijfers in relatie tot het ‘verdunningseffect’) moeilijk aan te tonen is. In de casus uit de barrière zich doordat politici in de inliggende gemeenten niet zondermeer bereid waren (extra) geld beschikbaar te stellen voor educatiemaatregelen, en is deze barrière beslecht met ‘met z’n allen 2 euro per inwoner-afpraak’. Deze barrière hangt nauw samen met barrière 4.

11 Belangenafweging vindt in de ambtelijke voorbereiding plaats en niet expliciet en transparant op de bestuurlijke tafel

Barrière 11			
1	2	3	4
5	6	7	8

Twee van de acht cases laten voorbeelden van projecten zien waarbij de afweging tussen verkeersveiligheid en bijvoorbeeld doorstroming, leefbaarheid, stedenbouwkundige overwegingen, ruimtelijke ordening etc. in de planvorming niet expliciet door het bestuur plaatsvindt, maar impliciet in de ambtelijke voorbereiding. Dit vormt een barrière voor Duurzaam Veilig in de zin dat het verkeerskundige en verkeersveiligheidsbelang het soms aflegt tegen andere belangen, zonder dat dit transparant aan bestuurders wordt voorgelegd en zij zelf een afweging kunnen maken. Dit werkt negatief door op passende inrichting van infrastructuur (met name **homogeniteit**).

In de gemeente Nijmegen benoemt een respondent dit als algemeen mechanisme en dit wijt hij dit aan het feit dat verkeer en vervoer organisatorisch is ondergebracht bij beheer openbare ruimte en het onvoldoende mogelijk is een zelfstandig ambtelijk advies ten aanzien van verkeersveiligheid uit te brengen. De casus Oegstgeest laat een voorbeeld zien waarbij de stedenbouwkundige en landschapsvisie leidend zijn en er binnen dat kader weinig ruimte was voor een passende Duurzaam Veilige inrichting.

12 Duurzaam Veilig laat zich als filosofie per definitie niet makkelijk in algemeen toepasbare en uitvoerbare richtlijnen voor de praktijk vertalen

Barrière 12			
1	2	3	4
5	6	7	8

In **twee van de acht cases** komt expliciet naar voren dat het karakter van Duurzaam Veilig als filosofie of ideaal een barrière vormt voor doorwerking in concrete infrastructuurle maatregelen in de praktijk. Indirect is ook in andere cases zichtbaar dat wegbeheerders worstelen met praktische toepassing van Duurzaam Veilig principes.

De casus Essentiële Herkenbaarheidskenmerken laat zien dat in Duurzaam Veilig als theoretisch ideaal nog niet per se sluitende antwoorden besloten liggen voor praktische richtlijnen voor herkenbaarheid. De betreffende werkgroep worstelde met het opstellen van kenmerken die algemeen toepasbaar en uitvoerbaar waren. Daarnaast zijn in de richtlijnen suboptimale oplossingen opgenomen om draagvlak voor de richtlijnen te creëren bij wegbeheerders en te voorkomen dat de richtlijnen bij voorbaat al niet toegepast zouden worden. Bij deze suboptima is omwille van deze toepassing bewust voorrang gegeven aan het **herkenbaarheidsprincipe boven homogeniteit**.

13 Politieke keuze voor verkeersveilig basissysteem als ‘vangnet’ in afwijking van visie en uitgangspunten van Duurzaam Veilig

Barrière 13			
1	2	3	4
5	6	7	8

In het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020 is gekozen voor een aantal uitgangspunten die niet stroken met Duurzaam Veilig. Dit is een gevolg van een bewuste politieke keuze voor een verkeersveilig basissysteem als ‘vangnet’ in plaats van te streven naar een integraal Duurzaam Veilig verkeerssysteem en voor het niet nemen van maatregelen die sterk ingrijpen in persoonlijke vrijheid van verkeersdeelnemers. Achtergrond van deze keuze is dat de minister en uiteindelijk de Tweede Kamer een Duurzaam Veilig systeem onwenselijk en niet noodzakelijk vinden. Dit vormt een barrière voor de verdere bevordering van een Duurzaam Veilig verkeerssysteem en werkt met name negatief door op het principe **homogeniteit**.

De casus laat zien dat deze politieke keuze sterk is beïnvloed door de persoonlijke opvatting van één van de ambtelijke sleutelpersonen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze sleutelpersoon is tegen integrale toepassing van de uitgangspunten, principes en maatregelen van Duurzaam Veilig zonder dat dit zorgvuldig tegen andere belangen is afgewogen. Dit standpunt heeft in de beleidsontwikkeling gemaakt dat Duurzaam Veilig geen uitgangspunt is van het Strategisch Plan, maar als potentieel middel voor het verbeteren van de verkeersveiligheid wordt neergezet.

14 Duurzaam Veilig is nog steeds dé standaard voor verkeersveiligheidsbeleid, maar er is sprake van ‘lichtvaardige’ overname van het gedachtegoed

Barrière 14			
1	2	3	4
5	6	7	8

In zeven van de acht cases zien we dat de Duurzaam Veilig Visie in ruime mate overgenomen is. **Bij vijf van deze zeven cases** is dit deels het geval omdat Duurzaam Veilig nog steeds de standaard is, het komt bijna ‘automatisch’ in het beleid terecht. Dit biedt enerzijds volop kansen voor de doorwerking van Duurzaam Veilig. Anderzijds zien we verderop in een beleidsproces dat dit niet hoeft te betekenen dat de visie en uitgangspunten écht leidend blijven en er relatief makkelijk vanaf geweken wordt. Niemand spreekt uit te streven naar een integraal volledig Duurzaam Veilig verkeerssysteem, maar men neemt het gedachtegoed ‘lichtvaardiger’ over en pakt vooral die elementen uit de visie die aansluiten bij hun eigen beleidsdoelen en belangenafwegingen. Omdat er dus niet ‘vol met het hart’ gekozen is voor het gedachtegoed, is er geen ‘rem’ om te kiezen voor suboptimale maatregelen en vormt de lichtvaardige overname een barrière, die andere barrières (wanneer die aanwezig zijn) versterkt.

Dit betekent bijvoorbeeld enerzijds dat verderop in het beleidsproces de prioriteit bij andere zaken wordt gelegd, zoals de gemeente Nijmegen dat bij bereikbaarheid doet, en vormt dan een barrière. Anderzijds kan de visie worden omarmd wanneer hij zo goed aansluit bij de eigen beleidsdoelen, zoals bij de Strategische Nota Politieverkeerstaak, en vormt dat een kans.

15 Goedkopere of minder ingrijpende alternatieven voor volledig Duurzaam Veilige maatregelen zijn beschikbaar

Barrière 15			
-------------	--	--	--

1	2	3	4
5	6	7	8

Het feit dat er alternatieven voor volledig Duurzaam Veilig beschikbaar zijn, is enerzijds een barrière, maar tegelijkertijd zowel een kans. Dit doet zich in **zeven van de acht cases** voor. Bij de bespreking van voorgaande barrières zijn allerlei belangenafwegingen en spanningen bij de doorwerking van Duurzaam Veilig naar voren gekomen. Deze barrières zouden ervoor kunnen zorgen dat Duurzaam Veilig niet meer als uitgangspunt voor verkeersveiligheidsbeleid wordt gekozen en Duurzaam Veilig maatregelen achterwege blijven, maar dat gebeurt niet. Dit is voor een groot deel gelegen in het feit dat er soberdere of kosteneffectievere maatregelen beschikbaar zijn, waarmee beleidsmakers/wegbeheerders in hun specifieke situatie uit de voeten kunnen en over het algemeen proberen hun infrastructuur zo goed mogelijk in te richten volgens de principes van Duurzaam Veilig. Uniform kiezen voor een suboptimale oplossing is in elk geval een stap in de richting van een volledig Duurzaam Veilig verkeerssysteem in plaats van er vanaf (zie ook barrière 12).

4.3 Type barrières

Op basis van de literatuurstudie zijn op voorhand vier typen barrières onderscheiden:

- 1 barrières gerelateerd aan de inhoud van Duurzaam Veilig;
- 2 barrières gerelateerd aan actoren en hun onderlinge samenspel;
- 3 barrières gerelateerd aan hulpbronnen waarover actoren beschikken;
- 4 barrières gerelateerd aan de institutionele en fysieke omgeving.

Tabel 5.1 laat zien hoe de vijftien barrières die uit de meervoudige casestudie naar voren komen te typeren zijn.

Type 1 Barrières gerelateerd aan de inhoud van Duurzaam Veilig

Drie van de 15 barrières hebben te maken met de inhoud van Duurzaam Veilig (**barrières 10, 12 en 14**). Duurzaam Veilig is een filosofie en daarom moeilijk te vertalen in richtlijnen die algemeen toepasbaar en uitvoerbaar zijn en op draagvlak kunnen rekenen van wegbeheerders. Of beleidsmakers kiezen vanuit automatisme Duurzaam Veilig als uitgangspunt en laten delen van de filosofie of bepaalde uitwerkingen daarvan relatief makkelijk los verderop in het beleidsproces. Het gaat vaak om delen die onder verschillende partijen niet kunnen rekenen op draagvlak. Daarnaast is er beperkte wetenschappelijke onderbouwing van de effectiviteit van Duurzaam Veilig maatregelen die bruikbaar is voor beleidsmakers. Het gaat om informatie waarmee beleidsmakers kosten en baten van concrete maatregelen kunnen afwegen en beslissingen kunnen nemen.

Type 2 Barrières gerelateerd aan actoren in beleidsprocessen en hun onderlinge samenspel

Barrières die te maken met de opvattingen, houding en keuzes van actoren en hun onderlinge samenwerking, besluitvormingsprocessen en onderhandelingen zijn het ruimst vertegenwoordigd onder de 15 barrières (**barrières 1, 2, 5, 7, 11 en 13**). Deze barrières hebben gemeenschappelijk dat er steeds sprake is van de belangenafwegingen die ambtenaren, bestuurders en politici in hun onderlinge samenspel maken bij bijvoorbeeld het vormgeven van verkeer- en vervoerbeleid, de inrichting van de openbare

Barrières		Type 1	Type 2	Type 3	Type 4
1	Noodzakelijke afwegingen bij de inrichting van infrastructuur tussen verkeersveiligheid en andere belangen als ten nadele van Duurzaam Veilig		X		
2	Onvoldoende urgentiegevoel om aanvullend te investeren in Duurzaam Veilig		X		
3	Beperkt bestuurlijk draagvlak om schaarse ruimte te gebruiken voor optimale Duurzaam Veilig oplossingen				X
4	Financiële middelen voor Duurzaam Veilig zijn beperkt			X	
5	Maatschappelijke druk leidt tot suboptimale Duurzaam Veilige inrichting van infrastructuur (volledig Duurzaam Veilig is moeilijk te 'verkopen')		X		
6	Decentralisatie betekent beleidsvrijheid voor lagere overheden en onvoldoende financiële prikkels 'van bovenaf' gericht op Duurzaam Veilig (barrière én kans)				X
7	Verschillen in beoordeling van de inrichting van 30 km zones tussen gemeenten, politie en Openbare Ministerie bemoeilijkt realiseren van handhaving van de maximumsnelheid				X
8	Beperkte ambtelijke capaciteit voor verkeer en vervoer in kleine gemeenten leidt tot een 'volgende' houding op het toepassingsgebied van educatie en voorlichting			X	
9	Geen compensatie van gebrek aan inzet op educatie en voorlichting door energie of ondersteuning van derden			X	
10	Gebrek aan inzicht in effectiviteit en de verhouding tussen kosten en baten van Duurzaam Veilige maatregelen maken deze maatregelen moeilijk aan bestuurders te verkopen	X			
11	Belangenafweging vindt in de ambtelijke voorbereiding plaats en niet expliciet en transparant op de bestuurlijke tafel		X		
12	Duurzaam Veilig laat zich als filosofie per definitie niet makkelijk in algemeen toepasbare en uitvoerbare richtlijnen voor de praktijk vertalen	X			
13	Politieke keuze voor verkeersveilig basissysteem als 'vangnet' in afwijking van visie en uitgangspunten van Duurzaam Veilig		X		
14	Duurzaam Veilig is nog steeds dé standaard voor verkeersveiligheidsbeleid, maar er is sprake van 'lichtvaardige' overname van het gedachtegoed	X			
15	Goedkopere of minder ingrijpende alternatieven voor volledig Duurzaam Veilige maatregelen zijn beschikbaar			X	

Tabel 4.1: indeling van geïnventariseerde barrières naar de vier typen

ruimte en het vormgeven en uitvoeren van grote projecten met een ruimtelijk beslag. Hierbij spelen de tijd en het geld die men kan en wil investeren een rol.

De barrières laten zien dat de belangenafwegingen die actoren gezamenlijk noodzakelijkerwijs maken vaak negatieve consequenties hebben voor Duurzaam Veilig. Deze afwegingen kunnen leiden een keuze voor maatregelen die vanuit Duurzaam Veilig bezien suboptimaal zijn. Verschillende barrières beïnvloeden deze belangenafweging:

- Bestuurders zijn van mening dat het relatief goed gaat met de verkeersveiligheid en vinden (aanvullende) investeringen in een Duurzaam Veilige infrastructuur niet nodig (**barrière 2**).
- Bestuurders vinden een integraal Duurzaam Veilig verkeerssysteem – mede als gevolg van ambtelijke opvattingen – politiek onwenselijk (**barrière 13**).
- Belangenafwegingen waarin verkeersveiligheid wordt meegenomen, worden ambtelijk voorbereid en zijn onderhevig aan ‘bureaupolitiek’ waardoor de bestuurlijke afweging uiteindelijk niet transparant, met zicht op alle belangen en met volledige informatie plaatsvindt (**barrière 11**).
- Duurzaam Veilige inrichting is moeilijk, omdat verkeersdeelnemers, bewoners, hulpdiensten, openbaar en vervoer en andere partijen Duurzaam Veilig onprettig vinden en druk op wegbeheerders uitoefenen om aan hun wensen tegemoet te komen. Kiezen voor een zo optimaal mogelijke Duurzaam Veilige inrichting vraagt dan van bestuurders de daadkracht om ‘tegen de stroom in te zwemmen’ (**barrière 5**).

Daarnaast komt naar voren dat gemeenten als zelfstandige overheden en wegbeheerders zonder dat zij een lastige belangenafweging hoeven te maken iets willen (namelijk: handhaving van de maximumsnelheid in 30km-zones), maar dat zij daarin afhankelijk zijn van samenwerking met de politie en het OM. Om handhaving te kunnen organiseren, is de gemeente afhankelijk van hun beleidslijnen, afwegingen en prioriteiten. Het feit dat handhaving in 30km-zones soms onvoldoende tot stand komt, heeft niet alleen met samenspel tussen gemeente, politie en Openbaar Ministerie te maken, maar ook met institutionele verhoudingen (type 4): wetgeving schrijft nu eenmaal voor dat het Openbaar Ministerie wegvakken moet goedkeuren voordat de politie daar mag handhaven. Daarnaast is er ook een institutionele erfenis uit het verleden, omdat het adviesrecht van de politie bij verkeersbesluiten over de aanleg van 30km-zones onderbenut is gebleven (**barrière 7**).

Type 3 Barrières gerelateerd aan hulpbronnen waarover actoren beschikken

Vier barrières hebben te maken met hulpbronnen waar actoren over beschikken om Duurzaam Veilig een plaats te geven in beleid, programma’s, richtlijnen of concrete maatregelen (**barrières 4, 8, 9 en 10**):

- Krappe budgetten voor infrastructurele projecten waarbij Duurzaam Veilig een makkelijke bezuinigingspost is.
- Geen specifieke geldstromen voor een Duurzaam Veilige inrichting als prikkel om hierin te blijven investeren (**barrière 4**).
- Beperkte ambtelijke capaciteit en specifieke expertise bij kleine gemeenten om een eigen verkeerseducatiebeleid te voeren (**barrière 8**).
- Beperkte organisatiekracht, initiatief en ondersteuning van andere partijen op het terrein van educatie en voorlichting wanneer gemeenten daar zelf geen prioriteit

aan kunnen geven (**barrière 9**). Omgekeerd kan maatschappelijke steun een enorme hulpbron zijn voor Duurzaam Veilig.

Type 4 Barrières gerelateerd aan de institutionele en fysieke omgeving

De meervoudige casestudie laat ook twee barrières zien die voortkomen uit de institutionele vormgeving van het verkeer- en vervoerbeleid in Nederland of gerelateerd zijn aan de fysieke ruimtelijke omgeving. Het gaat hier om barrières buiten de directe invloedssfeer van de centrale actoren in de acht cases (**barrières 3 en 6**).

De decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid die in 2005 is doorgevoerd, maakt dat de rijksoverheid geen eisen oplegt aan provincies, regio's en gemeenten als het gaat om de inrichting van infrastructuur of de geldende verkeersregels. Dat maakt dat die lagere overheden zelf beleidskeuzes maken en beslissen of en hoe zij Duurzaam Veilig in beleid en maatregelen toepassen. Dat leidt vervolgens tot onderlinge verschillen, ook omdat er geen financiële prikkels van bovenaf zijn voor een uniforme Duurzaam Veilige inrichting (zie ook barrière 4). Tegelijkertijd is decentralisatie een mogelijk 'vangnet' wanneer de rijksoverheid in het eigen beleid bewust een andere lijn dan Duurzaam Veilig kiest, omdat lagere overheden zelf hogere ambities kunnen stellen ten aanzien van Duurzaam Veilig (**barrière 6**).

Het vrijmaken en toewijzen van fysieke ruimte aan verkeersveiligheidsmaatregelen stuit op weerstand van belanghebbenden en vraagt bestuurlijke daadkracht vraagt om dit 'er door te drukken'. Dat benodigde ruimte niet vrijkomt, heeft niet altijd te maken met een gebrek aan daadkracht: soms kan een wegbeheerder niet beschikken over de benodigde fysieke ruimte voor een passende infrastructuur. Bijvoorbeeld als grond in eigendom is van andere partijen of beleid van hogere overheden maakt dat grond al een andere bestemming krijgt (**barrière 3**). Wanneer grond eigendom is van andere partijen, kan grond in principe aangekocht of onteigend worden, maar dit zijn tijdrovende en moeilijke procedures.

4.4 Barrières naar fasen van het beleidsproces

Een centrale vraag in het onderzoek is op welke plaats in beleidsprocessen barrières zich precies manifesteren. Tabel 4.2 laat zien dat barrières in alle vier blokken van het onderzoeksmodel voorkomen, maar dat vier barrières zich op meerdere plaatsen manifesteren:

- **Barrières 1, 2 en 8** treden op wanneer beleidsdoelen worden geformuleerd en op hoofdlijnen maatregelen worden gekozen (II), maar ook als concrete richtlijnen, programma's en maatregelen worden uitgewerkt (III). Dit is afhankelijk van specifieke omstandigheden in een casus.
- Dit geldt ook voor **barrière 4** (beperkte financiële middelen), maar kan ook optreden nadat de uitvoering van maatregelen van start is gegaan.

Barrières		I	II	III	IV
1	Noodzakelijke afwegingen bij de inrichting van infrastructuur tussen verkeersveiligheid en andere belangen als ten nadele van Duurzaam Veilig		X	X	
2	Onvoldoende urgentiegevoel om aanvullend te investeren in Duurzaam Veilig		X	X	
3	Beperkt bestuurlijk draagvlak om schaarse ruimte te gebruiken voor optimale Duurzaam Veilig oplossingen			X	
4	Financiële middelen voor Duurzaam Veilig zijn beperkt		X	X	X
5	Maatschappelijke druk leidt tot suboptimale Duurzaam Veilige inrichting van infrastructuur (volledig Duurzaam Veilig is moeilijk te 'verkopen')			X	
6	Decentralisatie betekent beleidsvrijheid voor lagere overheden en onvoldoende financiële prikkels 'van bovenaf' gericht op Duurzaam Veilig (barrière én kans)	X			
7	Verschillen in beoordeling van de inrichting van 30 km zones tussen gemeenten, politie en Openbare Ministerie bemoeilijkt realiseren van handhaving van de maximumsnelheid				X
8	Beperkte ambtelijke capaciteit voor verkeer en vervoer in kleine gemeenten leidt tot een 'volgende' houding op het toepassingsgebied van educatie en voorlichting		X	X	
9	Geen compensatie van gebrek aan inzet op educatie en voorlichting door energie of ondersteuning van derden				X
10	Gebrek aan inzicht in effectiviteit en de verhouding tussen kosten en baten van Duurzaam Veilige maatregelen maken deze maatregelen moeilijk aan bestuurders te verkopen		X		
11	Belangenafweging vindt in de ambtelijke voorbereiding plaats en niet expliciet en transparant op de bestuurlijke tafel			X	
12	Duurzaam Veilig laat zich als filosofie per definitie niet makkelijk in algemeen toepasbare en uitvoerbare richtlijnen voor de praktijk vertalen			X	
13	Politieke keuze voor verkeersveilig basissysteem als 'vangnet' in afwijking van visie en uitgangspunten van Duurzaam Veilig	X			
14	Duurzaam Veilig is nog steeds dé standaard voor verkeersveiligheidsbeleid, maar er is sprake van 'lichtvaardige' overname van het gedachtegoed	X			
15	Goedkopere of minder ingrijpende alternatieven voor volledig Duurzaam Veilige maatregelen zijn beschikbaar			X	

Tabel 4.2: geïnventariseerde barrières naar de plaats in beleidsprocessen waar ze zich manifesteren

I Keuzeproces strategie

In het strategisch keuzeproces doen zich **drie van de vijftien barrières** voor. Deze barrières vormen gezamenlijk een belangrijke barrière voor het verdere beleidsproces, omdat ze mogelijkheden creëren voor het loslaten of naar eigen inzicht toepassen van de filosofie van Duurzaam Veilig, en dit niet remmen aan de hand van (financiële) prikkels.

Slechts één barrière manifesteert zich helemaal aan de voorkant van beleidsprocessen wanneer je verwacht dat beleidsmakers visie op en uitgangspunten voor verkeersveiligheidsbeleid kiezen. Alleen in het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020 is een expliciete en fundamentele afweging te zien van een visie en uitgangspunten voor verkeersveiligheidsbeleid. De bewuste politieke keuze voor een andere visie en van Duurzaam Veilig afwijkende uitgangspunten vormt een barrière voor verdere doorwerking van Duurzaam Veilig in concrete maatregelen (**barrière 13**).

In de andere cases is Duurzaam Veilig weliswaar uitgangspunt voor het verkeersveiligheidsbeleid, maar is dat niet het resultaat van een bewuste afweging.²⁸ Dat Duurzaam Veilig onderlegger is van het beleid is eerder het vervolgen van een reeds ingeslagen weg, waarna vervolgens relatief makkelijk zijwegen genomen worden. Deze barrière werkt daarmee door in het hele verdere beleidsproces (**barrière 14**).

De decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid (**barrière 6**) kan impact hebben wanneer beleidsmakers hun probleemanalyse maken en doelen formuleren. Het Strategisch Plan laat als casus zien dat lagere overheden dankzij de decentralisatie de vrijheid hebben om hierin zelf keuzes te maken. Bij de Stadsregio Twente en de provincie Zuid-Holland dat de decentralisatie het niveau van concrete maatregelen leidt tot lokale en regionale verschillen.

II Beleids(visie)

Barrières 1, 2, 4 en 10 manifesteren zich in de fase waarin een probleemanalyse plaatsvindt, beleidsdoelen voor verkeersveiligheid worden geformuleerd en eerste keuzes worden gemaakt ten aanzien van maatregelen.

Bij het vaststellen van beleidsdoelen op basis van een probleemanalyse is een eerste belangenafweging noodzakelijk (**barrière 1**). Daarbij kan op het niveau van beleidsdoelen de vraag spelen of men met name inzet op het bevorderen van mobiliteit en verkeersveiligheid een randvoorwaarde is of dat verkeersveiligheid een primair doel. Dit speelt bijvoorbeeld bij de gemeente Nijmegen als casus. De keuze voor beleidsdoelen kan verder worden beïnvloed door het urgentiegevoel dat beleidsmakers hebben om te investeren in Duurzaam Veilig (**barrière 2**) of beschikbare financiële middelen (**barrière 4**). Deze factoren bepalen onder meer hoe met Duurzaam Veilig als uitgangspunt zal worden omgegaan: in de stadsregio Twente kiest men voor Duurzaam Veilige inrichting

²⁸ De richtlijnen Essentiële Herkenbaarheidskenmerken zijn hierop een uitzondering. Het uitwerken van Duurzaam Veilig in concrete richtlijnen voor de praktijk was een gerichte opdracht. Een keuze voor Duurzaam Veilig als visie was niet aan de orde.

op plaatsen waar zich verkeersongevallenconcentraties bevinden en Duurzaam Veilige inrichting naar verwachting kosteneffectief is. In de provincie Zuid-Holland wordt gekozen voor bundeling van verkeer op een beperkt aantal wegen en aan die wegen prioriteit gegeven bij herinrichting.

Deze barrières kunnen ook optreden wanneer beleidsdoelen worden uitgewerkt in concrete richtlijnen, programma's en maatregelen. Hierin verschillen de cases. Enkele voorbeelden:

- De gemeente Nijmegen maakt op het niveau van beleidsdoelen een afweging tussen bereikbaarheid, mobiliteit en verkeersveiligheid, terwijl in Woensdrecht en Oegstgeest deze afweging plaatsvindt op het moment dat concrete maatregelen worden ontworpen.
- Het uitblijven van specifieke financiële prikkels om door te gaan Duurzaam Veilige inrichting van infrastructuur manifesteert zich als beleidsdoelen worden uitgewerkt (Nijmegen en Stadsregio Twente). In het geval van de EHK richtlijnen beperkt een gebrek aan financiën de mogelijkheden de richtlijnen breed bekend te maken. Bij de provincie Zuid-Holland is te zien dat deze barrière ook kan optreden nadat de uitvoering van maatregelen is begonnen: bij financiële tegenvallers zijn budgetten voor Duurzaam Veilig mogelijke bezuinigingsposten.
- Onvoldoende urgentiegevoel om aanvullend te investeren in Duurzaam Veilig kan zich manifesteren vroeg in het beleidsproces (Stadsregio Twente) als later bij het ontwerpen van concrete richtlijnen of maatregelen (EHK richtlijnen of gemeente Woensdrecht).

III Richtlijnen, programma's en maatregelen

In dit deel van het proces doen zich de meeste barrières voor, **negen van de 15**, die doorwerken naar de uitvoering in de praktijk. De lucht in de beleidsvisies die beleidsmakers hebben gelaten, benutten zij met name wanneer zij stuiten op veel weerstand wanneer concrete maatregelen uitgezet moeten worden. Daarbij is enerzijds worsteling zichtbaar ten aanzien van de inhoud van Duurzaam Veilig: welke maatregelen zijn überhaupt mogelijk, wanneer zijn ze passend binnen Duurzaam Veilig en wanneer niet meer? Anderzijds is het ten aanzien van het proces een worsteling om maatregelen te kiezen die kunnen rekenen op voldoende draagvlak: volledig Duurzaam Veilige oplossingen vragen vaak aanzienlijke financiën, ambtelijke capaciteit en ingrijpende aanpassingen in de fysieke ruimte, wat lastig te verkopen is als er 'kosteneffectievere' maatregelen beschikbaar zijn (**barrière 15**).

Barrières 1, 2, 3, 4, 5, 8, 11, 12 en 15 manifesteren zich op het moment dat infrastructurale maatregelen in een concreet ontwerp moeten worden vertaald. Eerder werd al geconstateerd dat een aantal van deze barrières ook vroeger in beleidsprocessen voorkomt. Duurzaam Veilig maakt onderdeel uit van het vastgestelde beleid, maar in deze fase wordt Duurzaam Veilig bij het uitwerken van richtlijnen en programma's meegenomen in een concrete belangenafweging die ambtelijke beleidsmakers en bestuurders vaak in samenspel met belanghebbende partijen maken. Eerder is al gewezen op het feit dat die belangenafweging vaak leidt tot suboptimale Duurzaam Veilig oplossingen (**barrière 1**) en dat die afweging door andere barrières wordt

beïnvloed, bijvoorbeeld door maatschappelijke druk die uitgeoefend wordt op bestuurders om aan wensen tegemoet te komen die niet stroken met een optimale inrichting (**barrières 3 en 5**). In het Strategisch Plan manifesteert dit zich in het in- en uitsluiten van maatregelen. Op voorhand wordt de keuze gemaakt niet zonder meer ruimte te maken voor parallelvoorzieningen en ongelijkvloerse kruisingen zonder dat daarbij een expliciete afweging van belangen heeft plaatsgevonden. Bij de provincie Zuid-Holland, de gemeente Nijmegen en de gemeente Oegstgeest gaat de bestuurlijke bereidheid om ruimte te maken pas spelen op het moment dat concrete maatregelen en projecten worden ontworpen.

Ook laten twee cases zien dat de uitwerking van maatregelen in een concreet ontwerp soms vooral een ambtelijk proces is waardoor de bestuurlijke afweging onvolledig en ontransparant wordt (**barrière 11**). Ambtelijke capaciteit is bij kleine gemeenten een barrière, in de gemeente Woensdrecht uit dit zich vooral in het ontbreken van concrete maatregelen (**barrière 8**).

Bij andere maatregelen manifesteren deze barrières zich met name wanneer er een prijskaartje aan gehangen moet worden, bijvoorbeeld, hoe effectief zijn educatieve maatregelen en zijn ze dat prijskaartje wel waard? Regio Twente beslecht deze barrière met een manier om educatieve maatregelen bij de politici en bestuurders in de inliggende gemeenten populair te houden, die niet zozeer uitgaat van de keiharde bewezen effectiviteit, maar van de gezamenlijke inspanning.

IV Uitvoering in de praktijk

Barrières 7 en 9 treden vooral op het moment voorgenomen maatregelen feitelijk worden uitgevoerd. Dit is te zien in de concrete samenwerking die nodig is als gemeenten feitelijk handhaving willen organiseren in hun 30 km zones (**barrière 7**). **Barrière 9** manifesteert zich op het moment dat concrete maatregelen op het gebied van educatie en voorlichting uitblijven: op het moment dat betreffende gemeenten niets ondernemen, wordt dit gat niet opgevuld door initiatieven, energie of ondersteuning van andere partijen. Ook een gebrek aan financiële middelen kan van invloed zijn bij feitelijke uitvoering van maatregelen (**barrière 4**).

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De vraagstelling van het onderzoek luidde als volgt:

Welke barrières treden op bij de doorwerking van Duurzaam Veilig en wat zijn aangrijpingspunten voor de SWOV om barrières te (helpen) beslechten?

- 1 In welke mate werkt Duurzaam Veilig als visie door in beleid, programma's, richtlijnen en maatregelen die in de acht cases centraal staan?
- 2 Welke barrières doen zich voor bij de vertaling van de Duurzaam Veilig in beleid, programma's, richtlijnen en maatregelen op het gebied van verkeersveiligheid?
- 3 Op welke plaats in beleidsprocessen doen deze barrières zich voor en welke rol spelen actoren daarbij?

De drie deelvragen worden nu achtereenvolgens beantwoord.

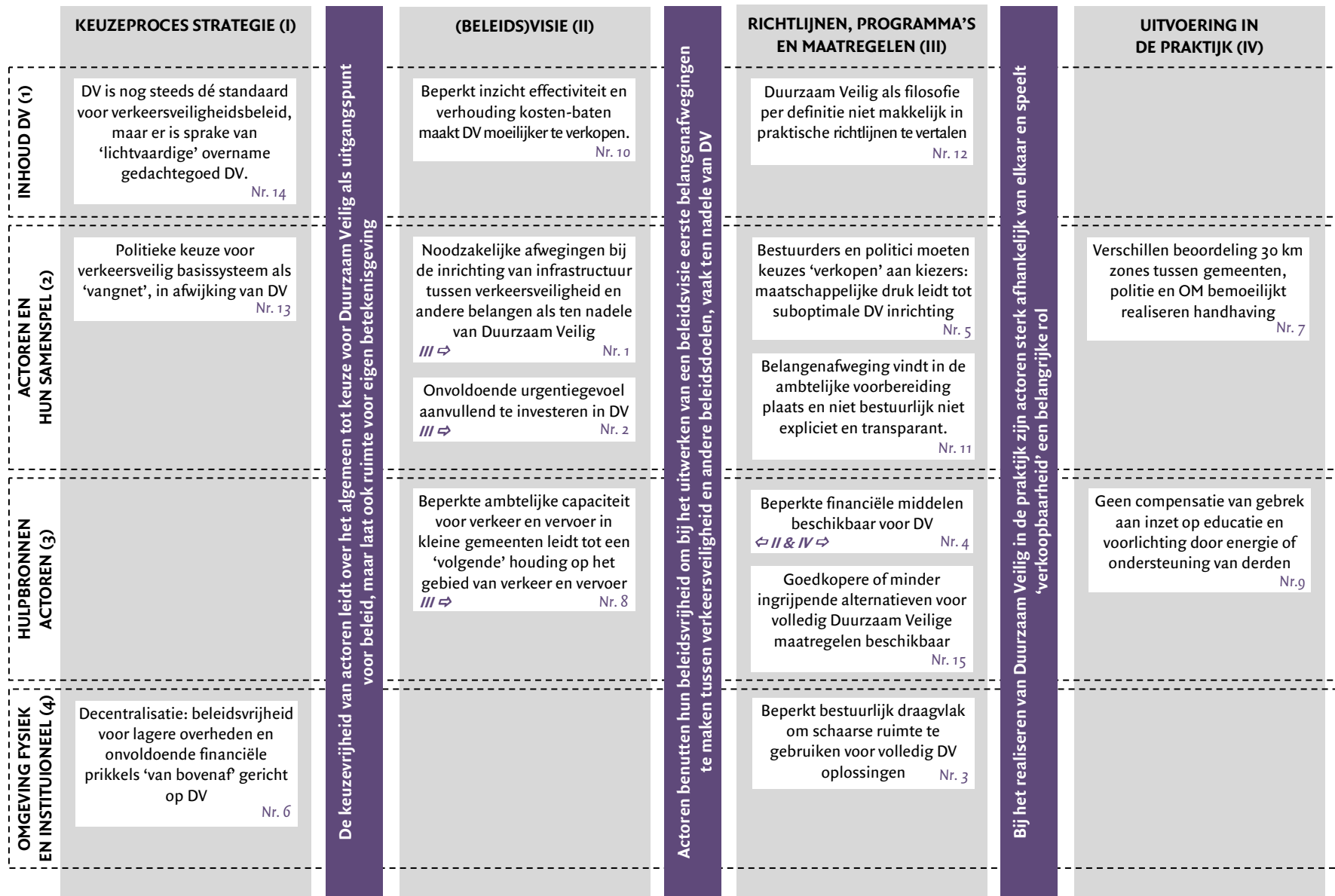
1 Duurzaam Veilig werkt in ruime mate door

In iedere casus is een beknopte 'diagnose' gesteld van de doorwerking van Duurzaam Veilig, niet bedoeld als sluitende analyse maar als subjectief 'zoeklicht' voor de analyse van de barrières. De doorwerking is daarbij steeds beoordeeld op het niveau van (1) de visie en uitgangspunten van Duurzaam Veilig, (2) de vijf principes en (3) de vier toepassingsgebieden infrastructuur, educatie en voorlichting, handhaving en voertuigveiligheid. Het past gegeven dit karakter van de diagnose niet om stevige uitspraken te doen over de mate waarin beleid, programma's, richtlijnen en maatregelen voldoen aan Duurzaam Veilig. Als globaal beeld komt naar voren dat Duurzaam Veilig op de drie niveaus gegeven het analysekader van dit onderzoek in ruime mate doorwerkt. Bijlage 3 geeft een overzicht van de scores die in de acht cases zijn toegekend.

2 Het onderzoek laat vijftien verschillende barrières zien

Het onderzoek laat vijftien barrières zien voor de doorwerking van Duurzaam Veilig, variërend van decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid in Nederland tot beperkt inzicht in de effectiviteit van Duurzaam Veilig maatregelen. Een drietal barrières heeft specifiek betrekking op de inhoud van Duurzaam Veilig als filosofie (**barrières 10, 12 en 14**).

Figuur 5.1 geeft hier een overzicht van: alle barrières zijn weergegeven naar de fase van het beleidsproces waarin ze optreden (kolommen) en naar type (rijen). **Barrières 1, 2, 4 en 8** kunnen zich in meerdere fasen van het beleidsproces manifesteren. Deze barrières zijn geplaatst in de fase waar ze zich in het onderzoek het meest nadrukkelijk manifesteren en zijn voorzien van een verwijzing naar de andere fasen.



Figuur 5.1: samenvattend schema alle barrières

3a Barrières doen zich in alle fasen van het beleidsproces voor, maar met name op het moment dat beleid wordt uitgewerkt in concrete richtlijnen, programma's en maatregelen

In het onderzoek is nagegaan in welke fase van het beleidsproces de vijftien barrières zich het meest nadrukkelijk manifesteren. In het onderzoeksmodel (zie paragraaf 2.2) zijn vier fasen onderscheiden:

- I **Keuzeproces strategie:** de keuze voor een visie op verkeersveiligheid en uitgangspunten en principes.
- II **(Beleids)visie:** probleemanalyse, het vaststellen van beleidsdoelen en het in- of uitsluiten van bepaalde instrumenten en maatregelen.
- III **Richtlijnen, programma's en maatregelen:** nadere keuze en uitwerking van instrumenten en maatregelen in concrete richtlijnen, programma's en projecten.
- IV **Uitvoering in de praktijk:** de feitelijke inzet van instrumenten en maatregelen (uitvoeringsprestaties die een actor feitelijk realiseert).

Figuur 5.1 laat in alle fasen van het beleidsproces barrières zien, maar de meeste manifesteren zich op het moment dat actoren²⁹ hun beleid uitwerken in concrete richtlijnen, programma's en maatregelen. Voor ambtelijke beleidsmakers en bestuurders komt het er dan met name op aan:

- Duurzaam Veilige inrichting van infrastructuur te 'verkopen' aan verschillende belanghebbenden (**barrière 5 en 12**);
- de fysieke ruimte vrij te maken die nodig is voor passende inrichting (**barrière 3**);
- de concrete belangenafweging die iedere maatregel of project vraagt ook transparant en expliciet op de bestuurlijke tafel plaats te laten vinden (het verkeersveiligheidsbelang wordt impliciet vaak ambtelijk al gewogen, **barrière 11**);
- te kiezen voor optimale inrichting, gegeven het feit dat beschikbare richtlijnen van CROW ook suboptimale oplossingen bieden (**barrière 15**);
- ambtelijke capaciteit vrij te maken voor het organiseren van educatie en voorlichting naast aandacht voor lopende zaken (in de twee kleine gemeenten, **barrière 8**).

Deze barrières treden in meerdere cases op en leiden er gezamenlijk toe dat Duurzaam Veilig niet of slechts gedeeltelijk doorwerkt in concrete maatregelen.

3b Er treden verschillende typen barrières op, maar de meeste hebben te maken met het samenspel tussen actoren en de keuzes die zij daarin maken

In het onderzoek is ook nagegaan wat de aard van de vijftien barrières is. Er zijn vier typen barrières onderscheiden (zie paragraaf 2.2):

- 1 barrières gerelateerd aan de inhoud van Duurzaam Veilig;
- 2 barrières gerelateerd aan actoren in beleidsprocessen en hun onderlinge samenspel;
- 3 barrières gerelateerd aan hulpbronnen waarover actoren beschikken;
- 4 barrières gerelateerd aan de institutionele en fysieke omgeving.

²⁹ Het kan gaan om organisaties die zich als regievoerder, wegbeheerder, samenwerkingspartner of uitvoerder bezig houden met verkeersveiligheidsbeleid. Daarbinnen: ambtelijke beleidsmakers, bestuurders en politici.

Figuur 5.1 laat zien dat alle typen voorkomen, maar dat de meeste barrières te maken hebben met actoren en hun onderlinge samenspel. Geen of gedeeltelijke doorwerking wordt dan vooral veroorzaakt door afwegingen en keuzes die centrale actoren zelf maken of door hun onderlinge afhankelijkheid:

- In één van de cases heeft het verkeersveiligheidsbeleid uitgangspunten die afwijken van Duurzaam Veilig, omdat de visie en uitgangspunten van Duurzaam Veilig politiek niet haalbaar en onwenselijk worden geacht (**barrière 13**).
- De meerderheid van de cases laat zien dat overheden verkeersveiligheid moeten afwegen tegen andere belangen, zoals doorstroming, bereikbaarheid, comfort voor de weggebruiker en leefbaarheid. Deze belangenafweging valt vaak uit ten nadele van Duurzaam Veilig (**barrière 1**).
- Dit komt onder andere door een afnemend urgentiegevoel aanvullend in Duurzaam Veilige inrichting te investeren, omdat de objectieve verkeersveiligheid de afgelopen jaren sterk verbeterd is (**barrière 2**).
- Ambtelijke beleidsmakers en bestuurders moeten wanneer het aankomt op concrete maatregelen deze ‘verkopen’ aan de samenleving. Het lukt bovendien niet altijd om dan zelf een transparante afweging te maken waarin verkeersveiligheid bestuurlijk expliciet tegen andere belangen wordt gewogen (**barrières 5 en 11**).
- Gemeenten, politie en Openbaar Ministerie slagen er niet in om in onderlinge samenwerking en afstemming handhaving van de maximumsnelheid in 30 km zones te realiseren (**barrière 7**).

Tot slot: drie onderliggende mechanismen

DE KEUZEVRIJHEID VAN ACTOREN LEIDT OVER HET ALGEMEEN TOT KEUZE VOOR DUURZAAM VEILIG ALS UITGANGSPUNT VOOR BELEID, MAAR LAAT OOK RUIMTE VOOR EIGEN BETEKENISGEVING

Het feit dat het verkeer- en vervoerbeleid gedecentraliseerd is, maakt dat provincies en stadsregio’s als regievoerders, gemeenten als zelfstandige overheid en uitvoerder en andere partijen de beleidsvrijheid hebben voor Duurzaam Veilig te kiezen, ook in een situatie waarin de rijksoverheid een visie op verkeersveiligheid uitwerkt die afwijkt van Duurzaam Veilig. Tegelijkertijd laten verschillende cases zien dat Duurzaam Veilig als vanzelfsprekend en lichtvaardig wordt gekozen, zonder dat betrokken actoren de inhoud van Duurzaam Veilig en de consequenties ervan echt overzien.

BIJ HET UITWERKEN VAN EEN BELEIDSVISIE ZIJN EERSTE BELANGENAFWEGINGEN NOODZAKELIJK

Consequenties van een keuze voor Duurzaam Veilig worden zichtbaar op het moment dat actoren een beleidsvisie gaan uitwerken. Dan manifesteert zich een spanning tussen verkeersveiligheid en andere beleidsdoelen als bereikbaarheid, doorstroming en leefbaarheid. Actoren benutten hun beleidsvrijheid om zelf belangen af te wegen. Deze vallen soms in het beleid al uit ten nadele van Duurzaam Veilig. Drie barrières spelen hier in onderlinge samenhang een rol:

- Er is beperkt inzicht in de effectiviteit van Duurzaam Veilige inrichting van infrastructuur en educatie en voorlichting.

- Actoren beschikken over onvoldoende hulpbronnen: financiële middelen zijn schaars en er is bovendien geen expliciete financiële prikkel vanuit het rijk om met Duurzaam Veilig aan de slag te gaan.
- Het urgentiegevoel om aanvullend te investeren in Duurzaam Veilig neemt af, omdat de algemene beleving is dat het goed gaat met verkeersveiligheid in Nederland.

BIJ HET REALISEREN VAN DUURZAAM VEILIG IN DE PRAKTIJK ZIJN ACTOREN STERK AFHANKELIJK VAN ELKAAR EN SPEELT ‘VERKOOPBAARHEID’ EEN BELANGRIJKE ROL

Het omzetten van verkeersveiligheidsbeleid in concrete richtlijnen, programma’s en maatregelen vraagt verdere belangenafwegingen. In deze fase zijn regievoerders, wegbeheerders, samenwerkingspartners en uitvoerders op het gebied van verkeersveiligheid afhankelijk van elkaar en partijen uit de samenleving: zij moeten Duurzaam Veilige maatregelen aan de samenleving ‘verkopen’. Duurzaam Veilige inrichting van infrastructuur stuit op maatschappelijke weerstand en afwijkende wensen, onder andere door het grote ruimtebeslag en vanwege het feit dat goedkopere en minder ingrijpende alternatieven via officiële richtlijnen voorhanden zijn. De afhankelijkheid komt ook tot uiting in het feit dat eerder genoemde actoren met elkaar moeten samenwerken om maatregelen te realiseren.

5.2 Aanbevelingen

Het doel van dit onderzoek is de SWOV aangrijpingspunten te bieden om de barrières uit te beslechten. Aanbevelingen moeten aangrijpen op voor de SWOV **manipuleerbare barrières**.

A Blijf investeren in de verdere uitwerking en onderbouwing van effecten van Duurzaam Veilig

Het onderzoek laat zien dat Duurzaam Veilig voor de verschillende partijen die zich bezig houden met verkeersveiligheidsbeleid nog steeds een belangrijke visie is. De uitgangspunten worden door spelers op het verkeersveiligheidsveld breed gedeeld en toegepast. De meerwaarde van Duurzaam Veilig wordt in de cases niet betwist. Wel ontbreekt het aan inzicht in effecten en de eigen bijdrage daaraan. Ook speelt een aflatend urgentiegevoel een belangrijke rol: “Nederlands wordt steeds verkeersveiliger”. De SWOV kan hen helpen te sturen op verkeersveiligheid door duidelijk(er) inzicht te bieden in de effecten van Duurzaam Veilig.

- 1 Geef prioriteit aan onderzoek naar de effecten van Duurzaam Veilig maatregelen, vooral op het terrein van infrastructuur en educatie, met als doel het maatschappelijk en financieel rendement van Duurzaam Veilig maatregelen zichtbaar te maken.
 - Vertaal inzichten in de effecten en efficiëntie van Duurzaam Veilig maatregelen in informatie die begrijpelijk is voor en aansluit bij de behoefte van verschillende doelgroepen: volksvertegenwoordigers, bestuurders, beleidsambtenaren, belangenorganisaties en burgers.

- Maak daarbij duidelijk wat de bijdrage van diverse spelers op lokaal, regionaal, provinciaal en landelijk niveau is en welke sturingsmogelijkheden deze spelers hebben ten aanzien van Duurzaam Veilig.

B Ondersteun een zorgvuldige en transparante belangenafweging langs de band van integraal werken

Het onderzoek laat zien dat doorwerking van Duurzaam Veilig vooral het resultaat is van de keuzes die actoren in onderling samenspel maken. Duurzaam Veilig is in verschillende fasen van beleidsprocessen onderdeel van een belangenafweging. De afweging van belangen is voor insiders en buitenstaanders echter vaak moeilijk te volgen en resulteert vaak in een win-lose besluit.

- 2 De SWOV kan beleidsmakers ondersteunen in hun belangenafweging met overzicht en alternatieve ambitieniveaus. Door lagere overheden aan te spreken op hun keuzeruimte benut de SWOV tevens de kansen die de decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid biedt.
 - Bied inzicht in verschillende ambitieniveaus voor Duurzaam Veilig inclusief de bijbehorende maatregelen, de verwachte effecten en prijskaartjes. Richt daarbij ook aandacht op alternatieve maatregelen die voor wegbeheerders minder ingrijpend en goedkoper kunnen zijn.
 - Maak inzichtelijk in welke situaties een hoog ambitieniveau noodzakelijk en gewenst is en welke effecten daarbij realistisch en haalbaar zijn. Maak tevens inzichtelijk wat de extra bijdrage is van aanvullend beleid in een situatie waar reeds op een hoog ambitieniveau maatregelen zijn getroffen.
 - Ondersteun een ontwikkelingsstrategie voor de invoering van Duurzaam Veilig. Verschillende haalbare en uitvoerbare ambitieniveaus kunnen mijlpalen bieden op weg naar een hoger ambitieniveau op langere termijn.
 - Maak inzichtelijk wat de resultaten zijn van “niet (meer) investeren” en hanteer deze inzichten zo mogelijk als stimulans voor verdere verbetering. Onderzoek in hoeverre stilstand in investeringen voor Duurzaam Veilig kan leiden tot achtergang van de effectiviteit, onder andere door een zich steeds veranderende verkeerssituatie.
- 3 De SWOV kan integraal werken tussen de veiligheidspartners ondersteunen en via die weg bijdragen aan een win-win belangenafweging.
 - Breng trends in beeld op beleidsonderwerpen die dicht tegen verkeersveiligheid aanliggen, zoals leefbaarheid, sociale veiligheid, openbare orde, mobiliteit, ruimtelijke ordening of landschapsinrichting. Denk bijvoorbeeld aan de opkomst van gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid als antwoord op veiligheidsproblematiek in grotere steden en het benoemen van wethouders Veiligheid. Onderzoek in hoeverre Duurzaam Veilig maatregelen positieve effecten heeft voor beleidsdoelen op die onderwerpen.
 - Ondersteun actoren met kennis over integraal werken als werkwijze (zie kader). Maak daarbij tevens gebruik van succesvolle situaties elders, ook rond andere beleidsterreinen. Zo werkt de provincie Noord-Brabant rond milieubeleid met de Mutual Gains Approach. Dit is een gestructureerde werkwijze die zoekt naar

de gemeenschappelijke meerwaarde voor alle belanghebbenden via consensusbuilding (win-win benadering).

Integraal werken als proces

‘Integraal beleid’ als inhoudelijke uitkomst vraagt om een proces waarin een bepaalde manier van werken wordt gevolgd. Hierin worden de volgende stappen onderscheiden:

- 1 Het organiseren van focus en afbakening en vervolgens een verkenning van alle relevante aspecten binnen de gegeven afbakening.
- 2 Het organiseren van inzicht in de wisselwerking tussen de diverse aspecten.
- 3 Het organiseren van inzicht in de technische en bestuurlijke en/of politieke keuzes.
- 4 Het afwegen van alle aspecten, op basis van een transparant, begrijpelijk en overzichtelijk beeld van consequenties en argumenten pro en contra, inclusief een eventuele toekenning van gewicht hieraan.
- 5 Het beargumenteerd maken van keuzes, daar waar aspecten elkaar bijten (en dus geen win-win mogelijk is).

Naar Igno Pröpper en Hans Kessens, *Tussen Pluche en Publiek* - 2005.

C Onderzoek en ondersteun mogelijkheden voor aanvullende hulpbronnen om met Duurzaam Veilig aan de slag te gaan

Het onderzoek laat zien dat doorwerking van Duurzaam Veilig onder andere achterblijft door een gebrek aan hulpbronnen (met name geld en capaciteit). De SWOV kan – zeker in tijden van schaarste – een bijdrage leveren door na te gaan welke hulpbronnen nodig zijn gegeven een ambitieniveau. Daarnaast is het denkbaar dat veiligheidspartners het verantwoordelijkheidsgevoel en de inzet van de samenleving beter benutten om bij te dragen aan Duurzaam Veilig.

- 4 Onderzoek en adviseer veiligheidspartners bij het activeren en stimuleren van de samenleving om bij te dragen aan Duurzaam Veilig. Een belangrijke vraag voor met name gemeenten is hoe zij bepaalde ambities op een goede manier kunnen loslaten of overdragen aan burgers.
 - Onderzoek in hoeverre verkeersveiligheid en Duurzaam Veilig nu onderdeel uitmaken van gemeentelijke structuren voor dorps- en wijkgericht werken.
 - Ondersteun met name gemeenten dergelijke structuren te benutten om maatschappelijke organisaties en burgers te stimuleren en faciliteren zelf meer verantwoordelijkheid te nemen voor verkeersveiligheid. Bijvoorbeeld door zich in te zetten voor het beïnvloeden van gedrag van verkeersdeelnemers in hun directe omgeving. Onderzoek ook hoe wijkbudgetten, participatiebudgetten of budgetten voor burgerinitiatieven kunnen worden ingezet voor Duurzaam Veilig maatregelen rond educatie en voorlichting. Denk bijvoorbeeld aan inwoners die – bij gebrek aan een lokale afdeling van het VVN – zelf bij aanvang van het schooljaar een spandoek willen ophangen.
- 5 Verkeersveiligheid kent van oudsher een goede regionale inbedding in bijvoorbeeld Regionale Verkeersorganen. Uit het onderzoek blijkt echter ook dat met name de kleinere gemeenten nog onvoldoende steun ervaren uit de regio.

- Onderzoek de rol die de huidige regionale structuren voor verkeersveiligheid vervullen.
- Ondersteun regionale samenwerking als versterking van lokaal beleid rond gezamenlijk beleid, uitvoering en het delen van hulpbronnen (zoals expertise). Via intergemeentelijke samenwerking versterken gemeenten het lokale beleid, bijvoorbeeld door het delen van specialisten en uitvoeringscapaciteit.

D Organiseer zicht op de bewegingen rond lokaal en regionaal veiligheidsbeleid en stimuleer dat Duurzaam Veilig meegroeit met deze ontwikkelingen.

Met name de gemeenten ontwikkelen zich tot herkenbare veiligheidsorganisaties. Zij richten hun interne organisatie in op interne en externe sturing van veiligheid. Meer gemeentelijke diensten en ‘portefeuilles’ participeren in het gemeentelijke veiligheidsbeleid. Dit biedt een kans voor Duurzaam Veilig.

- 6 Uit het onderzoek blijkt dat Duurzaam Veilig op verschillende plekken binnen organisaties is ingebed, bijvoorbeeld bij een afdeling Openbare Ruimte. Het veiligheidsdomein is echter sterk in beweging. Zo zijn er diverse gemeenten die een wethouder Veiligheid aanstellen naast de burgemeester (die zich primair toelegt op handhaving van de openbare orde).
 - Organiseer zicht op de actuele ontwikkelingen in het veiligheidsdomein waar diverse veiligheidsthema’s samen komen, zoals criminaliteit, uitgaansgeweld, jeugdoverlast et cetera.
 - Organiseer aandacht voor een goede organisatorische inbedding van Duurzaam Veilig die inspeelt op toenemende aandacht voor en urgentie van veiligheidsthema’s. Stimuleer een goede aansluiting van Duurzaam Veilig op het integrale veiligheidsbeleid.
 - Richt onderzoek en informatie op deze nieuwe veiligheidsorganisaties waardoor Duurzaam Veilig ook betekenis krijgt voor andere betrokkenen in het veiligheidsdomein.

E Facilitair bij kennisuitwisseling en kennismanagement

Er is ontzettend veel kennis, bij de SWOV en andere kennisleveranciers maar ook bij de diverse veiligheidspartners in het veld. We proberen met zijn allen heel wat uit, maar leren we ook met elkaar? Delen we onze ervaringen, bouwen we voort op elkaar en komen succesvolle werkwijzen of methoden bovendrijven? Uit het onderzoek blijkt dat veiligheidspartners van elkaar willen leren, bijvoorbeeld door het delen van best practices.

- 7 Het is een opgave voor de SWOV om die kennis veel beter te ontsluiten voor professionals bij overheden en andere instellingen. Het gaat vooral om het toegankelijk ontsluiten van al het verrichte onderzoek voor de praktijkprofessionals. Er is al heel veel informatie, maar die is vaak moeilijk te vinden.
 - Ontwikkel een innovatieve werkwijze voor kennisuitwisseling en –ontsluiting. Ondersteun daarmee dat veiligheidspartners ten tijde van schaarste meer realiseren door als collectief – in het samenspel met andere partijen – slimmer te werken.

- Investeer naast vakmanschap van de professionals ook in een vakgemeenschap
Dit betekent onder meer dat veiligheidspartners hun eigen opgaven en (best) cases kunnen uitwisselen en elkaar zo nodig daarop kunnen bevragen.

Bijlagen

1 Barrières per casus, naar toepassingsgebied Duurzaam Veilig

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de barrières die de verschillende cases zijn opgetreden, geordend naar de vier toepassingsgebieden van Duurzaam Veilig. Per barrière is aangegeven (1) op welke van de vijf principes van Duurzaam Veilig de barrières en tot welk van de vier typen de barrière behoort (zie ook de methodische verantwoording):

Type 1: barrières gerelateerd aan de inhoud van Duurzaam Veilig zelf

Type 2: barrières gerelateerd aan actoren in beleidsprocessen en hun onderlinge samenspel

Type 3: barrières gerelateerd aan hulpbronnen waarover actoren beschikken

Type 4: barrières gerelateerd aan de institutionele en fysieke omgeving (statisch van karakter, niet gerelateerd aan één of meerdere actoren).

NB Het toepassingsgebied voertuigveiligheid is uit deze tabel weggelaten, omdat voertuigveiligheid alleen van toepassing in de casus Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020. Barrières op het gebied van voertuigveiligheid worden in één van de andere kolommen meegenomen.

Toepassingsgebieden →		Infrastructuur	Educatie en voorlichting	Handhaving
↓ Casus				
1	Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020	<p>Politieke keuze voor uitgangspunten die niet stroken met Duurzaam Veilig (eigen verantwoordelijkheid, verkeerssysteem als ‘vangnet’) maakt dat niet wordt eenduidig wordt ingezet voor Duurzaam Veilige inrichting van infrastructuur en verdere ontwikkelingen op het terrein van voertuigveiligheid.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit en vergevingsgezindheid</p> <p>Type barrière: 2</p> <p>Bovengenoemde politieke keuze kan vooral worden verklaard doordat een ambtelijk sleutelpersoon integrale toepassing van</p>	Geen barrières	Geen barrières

		<p>Duurzaam Veilig zonder zorgvuldige belangenafweging niet onderschrijft.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit en vergevingsgezindheid</p> <p>Type barrière: 2</p>		
		<p>Als gevolg van een interactief proces met andere partijen bestaat er draagvlak voor het Strategisch Plan en de (afwijkende) visie en uitgangspunten die erin zijn opgenomen. Dit draagvlak is een barrière voor doorwerking van Duurzaam Veilig op decentraal niveau. Tegelijkertijd maakt dat decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid dat lagere overheden ervoor kunnen kiezen zelf hogere prioriteit te geven aan het realiseren van Duurzaam Veilig.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit en vergevingsgezindheid</p> <p>Type barrière: 2</p>		
2	Strategische Nota Politie Verkeerstaak 2010-2012	Niet van toepassing	Geen barrières	Geen barrières
3	Richtlijnen Essentiële Herkenbaarheidskenmerken	<p>Het vertalen van Duurzaam Veilig als filosofie in een concrete handreiking voor de praktijk leidt per definitie om ‘water bij de wijn’, omdat Duurzaam Veilig als theoretisch ideaal nog geen richting geeft aan weginrichting.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op met name homogeniteit</p> <p>Type barrière: 1</p>	Niet van toepassing	Niet van toepassing
		<p>Gegeven het feit dat Duurzaam Veilige inrichting van het wegennet lang zou gaan duren, zijn de principes herkenbaarheid en homogeniteit tegen elkaar afgewogen en heeft herkenbaarheid in de</p>		

		<p>richtlijnen het primaat gekregen. Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit. Type barrière: 2.</p> <p>De werkgroep heeft ervoor gekozen om suboptima in de richtlijnen op te nemen om tegemoet te komen aan de behoefte van wegbeheerders. Die behoefte komt voort uit ingrijpendheid van, gebrek aan draagvlak voor en hoge kosten van optimale varianten die vanuit het homogeniteitsprincipe gewenst zouden zijn. Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit. Type barrière: 2 en 3.</p> <p>De behoefte aan suboptima wordt versterkt doordat onderbouwing van positieve effecten van Duurzaam Veiligheid maatregelen ontbreekt of in twijfel wordt getrokken en urgentiegevoel voor implementatie van optimale maatregelen ontbreekt. Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit Type barrière: 1 (ontbrekende onderbouwing) en 2 (ontbrekend urgentiegevoel).</p> <p>Een tekort aan campagnemiddelen rondom de publicatie van de herkenbaarheidskenmerken zijn de EHK minder bekend dan zou kunnen en wordt er in de praktijk nog vaker afgeweken van de essentiële herkenbaarheidskenmerken dan gewenst. Principes: negatieve doorwerking op herkenbaarheid Type barrière: 3</p>		
4	Provincie Zuid-Holland	<p>Duurzaam Veilig wordt onderschreven als uitgangspunt, maar in de praktijk vallen concrete belangenafwegingen ten nadele uit van strikte toepassing Duurzaam Veilige inrichting, bijvoorbeeld doorstroming, comfort en leefbaarheid boven verkeersveiligheid in</p>	Geen barrières	Geen barrières

	<p>reactie op maatschappelijke druk van weggebruikers en omwonenden. Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit. Type barrière: 2</p>		
	<p>Beperkte financiële middelen om Duurzaam Veilig feitelijk te realiseren doordat er bij infrastructurele projecten vaak onrealistisch geraamd wordt/financiële tegenvallers optreden. In de praktijk is verkeersveiligheid een post waar het eerste op wordt bezuinigd ten gunste van dekking van financiële tegenvallers in bijvoorbeeld aanbesteding. Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit, herkenbaarheid en (fysieke) vergevingsgezindheid Type barrière: 3</p>		
	<p>Onvoldoende bestuurlijke bereidheid en daadkracht om schaarse fysieke ruimte toe te wijzen aan noodzakelijke maatregelen voor Duurzaam Veilige inrichting, voor bijvoorbeeld parallelwegen en ongelijkvloerse kruisingen. Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit, herkenbaarheid en (fysieke) vergevingsgezindheid. Type barrière: 3 en 4.</p>		
	<p>Provincie hanteert afwijkende voorrangsregels op rotondes. Er is geen landelijke consensus, afstemming en een gemeenschappelijke aanpak over voorrangsregels voor gemotoriseerd verkeer en fietsers. Principes: negatieve doorwerking op herkenbaarheid. Type barrière: type 2 en 4.</p>		
	<p>Het urgentiegevoel voor Duurzaam Veilig neemt af omdat de effecten van verdere individuele infrastructurele Duurzaam Veilig</p>		

		<p>maatregelen onvoldoende zichtbaar zijn. Paradoxaal genoeg komt dat deels door de verbeterde overall verkeersveiligheid dankzij Duurzaam Veilig en de afnemende urgentie en bereidheid voor aanvullende investeringen die daaruit voort komt.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit, herkenbaarheid en vergevingsgezindheid.</p> <p>Type barrière: 1, 2 en 3.</p>		
5	Stadsregio Twente	<p>De decentralisatie maakt dat de stadsregio moeilijk kan sturen op Duurzaam Veilige inrichting, omdat gemeente eigen beleidskeuzes maken ten aanzien van in te zetten en belangenafwegingen specifiek bij de inrichting van infrastructuur.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op herkenbaarheid en homogeniteit</p> <p>Type barrière: 2 en 4.</p>	Geen barrières	Geen barrières
	<p>De regio slaagt er niet in intergemeentelijke afstemming te organiseren over de uniforme inrichting van 30km-zones (bij 60km-zones slaagt de gemeente hier juist wel in). Dit tast de herkenbaarheid voor weggebruikers binnen de Stadsregio aan.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op herkenbaarheid</p> <p>Type barrière: 2.</p>			
	<p>Compromissen bij het vertalen van Duurzaam Veilig in richtlijnen voor de praktijk, om weerstand bij beleidsmakers te voorkomen. Dit leidt tot suboptimale oplossingen.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit en herkenbaarheid.</p> <p>Type barrière: 1 en 2.</p>			
	Urgentiegevoel voor Duurzaam Veilig neemt af omdat:			

		<ul style="list-style-type: none"> – er onvoldoende zicht is op effectiviteit van Duurzaam Veilig maatregelen. Waarmee behaal je het meeste rendement, is dat bijvoorbeeld via infrastructuur of via educatie of beide maar dan in welke verhouding en met welke middelen? – er onvoldoende zicht is op de meerwaarde die Duurzaam Veilige maatregelen nog hebben in een verkeersveiligheidssituatie die door gemeenten als goed of steeds beter wordt beoordeeld of het beeld dat de ambitie al bereikt is. Wat voegen aanvullende investeringen toe? – in combinatie met vorige punten: afwezigheid van financiële prikkels voor gemeenten om aan de slag te blijven met Duurzaam Veilige inrichting. <p>Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit, herkenbaarheid en (fysieke) vergevingsgezindheid.</p> <p>Type barrières: 1,2 en 3.</p>		
6	Gemeente Woensdrecht	<p>Bij afweging van meerdere belangen (waaronder verkeersveiligheid) wordt in de praktijk vaak voorrang gegeven aan andere belangen, zoals historische structuur, voorkomen van schade aan bebouwing.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit.</p> <p>Type barrière: 2</p>	<p>Beperkte capaciteit, organisatiegraad en medewerking om educatie te realiseren:</p> <ul style="list-style-type: none"> – intern: geen expertise voor educatie en voorlichting niet aanwezig. – intern: aandacht en prioriteit van extern ingehuurde capaciteit gaat 	<p>Handhaving in samenwerking met politie en OM komt niet tot stand:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Politie trekt zich terug op kerntaken, verkeershandhaving in 30 zones valt daar niet onder. – Politie stelt te ambitieuze eisen aan inrichting van wegen, bij sobere

		<p>Er wordt weinig prioriteit gegeven aan adequate inrichting van erftoegangswegen buiten de bebouwde kom, omdat de verkeersintensiteiten en risico op ongevallen in de beleving van betrokken verkeerskundigen daar laag is.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit, functionaliteit en (fysieke) vergevingsgezindheid.</p> <p>Type barrière: 2.</p>	<p>vooral uit naar infrastructuur.</p> <p>– Omgeving: er is geen of weinig regionale ondersteuning op gebied van educatie en voorlichting. In regionaal plan eveneens weinig aandacht en prioriteit voor educatie en voorlichting.</p>	<p>weginrichting kan gemeente niet sturen op politieinzet.</p> <p>Principes: statusonderkenning, (sociale) vergevingsgezindheid</p> <p>Type barrière: 2 en 4.</p>
		<p>Gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor Duurzaam Veilig maatregelen en druk bij het bestuur om toe te geven aan klachten van burgers en professionele weggebruikers over van doorstroming, comfort en hinder voor openbaar vervoer en hulpdiensten. Speelt vooral bij nog te ontplooiën maatregelen, niet of minder bij gerealiseerde infrastructuur vanwege aanpassingsinvesteringen.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit en herkenbaarheid.</p> <p>Type barrière: 2 en 3.</p>	<p>– Omgeving: geen initiatieven en actieve bijdragen van maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld: geen lokale afdeling 3VO).</p> <p>Principes: statusonderkenning, (sociale) vergevingsgezindheid</p> <p>Type barrière: 2.</p>	
7	Gemeente Oegstgeest	<p>Gebrek aan draagvlak en druk van bewoners om snelheid omlaag te brengen leidt tot wegategorisering die niet goed aansluit bij beoogde functie van weg (uiteindelijk bestuurlijke keuze voor erftoegangsweg i.p.v. gebiedsontsluitingsweg).</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op functionaliteit.</p> <p>Type barrière: 2.</p>	<p>Educatie en voorlichting krijgt intern geen prioriteit. De gemeente valt bewust terug op inzet van andere partijen, zoals regio en maatschappelijke</p>	<p>Handhaving in samenwerking met politie en OM komt niet tot stand:</p> <p>– Politie trekt zich terug op kerntaken, verkeers-handhaving in 30 zones</p>

	<p>Druk van bewoners om historische verharding in straten te handhaven of juist te veranderen bemoeilijkt aanbrengen eenduidige bestrating (elementverharding of asfalt) in de hele gemeente. Principes: negatieve doorwerking op herkenbaarheid. Type barrière: 2.</p>	<p>partijen/belangenbehartigers zoals 3VO. Gemeente verwijst hooguit door, bijvoorbeeld een school naar het regionaal orgaan. Principes: negatieve doorwerking op statusonderkenning en (sociale) vergevingsgezindheid Type barrière: 2.</p>	<p>valt daar niet onder. – Politie stelt te ambitieuze eisen aan inrichting van wegen, bij sobere weginrichting kan gemeente niet sturen op politieinzet. Principes: statusonderkenning, (sociale) vergevingsgezindheid Type barrière: 2 en 4.</p>
<p>Ambtelijk worden belangen al afgewogen voordat deze aan het bestuur worden aangeboden. Daarbij krijgen andere belangen vaak voorrang/meer aandacht dan verkeersveiligheid (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, landschapswaarden, stedenbouw). Principes: negatieve doorwerking op functionaliteit, homogeniteit, herkenbaarheid. Type barrière: 2.</p>			
<p>Onvoldoende bestuurlijke bereidheid en daadkracht om schaarse fysieke ruimte toe te wijzen aan noodzakelijke maatregelen voor Duurzaam Veilige inrichting (met name vereiste inrichting bij gebiedsontsluitingswegen) en daar de benodigde middelen voor vrij te maken. Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit en herkenbaarheid. Type barrière: 2, 3 en 4.</p>	<p>In combinatie met vorige barrière: geen inzet/initiatieven en actieve bijdragen van maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld: geen lokale afdeling 3VO). Principes: negatieve doorwerking op statusonderkenning en (sociale) vergevingsgezindheid Type barrière: 2.</p>		
Gemeente Nijmegen	Bestuurlijke prioriteitstelling in de regio en binnen de gemeente voor	Geen barrières	Geen barrières

	<p>het verbeteren van bereikbaarheid en doorstroming, verkeersveiligheid geldt als randvoorwaarde. Dit leidt in aantal gevallen tot categorisering als gebiedsontsluitingsweg, terwijl een erftoegangsweg gepast zou zijn.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op functionaliteit en homogeniteit.</p> <p>Type barrière: 2.</p>		
	<p>Onvoldoende bestuurlijke bereidheid en daadkracht om schaarse fysieke ruimte toe te wijzen aan noodzakelijke maatregelen voor Duurzaam Veilige inrichting (met name vereiste inrichting bij gebiedsontsluitingswegen). Soms legt beleid van hogere overheden (bijvoorbeeld Ecologische Hoofdstructuur) claim op ruimte waar het bestuur geen invloed op heeft.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit, herkenbaarheid.</p> <p>Type barrière: 2 en 4.</p>		
	<p>Toegezegde rijksmiddelen voor tweede fase DV zijn niet toegekend. Gegeven uit het feit dat bereikbaarheid en doorstroming meer bestuurlijke prioriteit kregen, is het daardoor lastiger om financieel gewicht in de schaal te leggen voor sturen op/realiseren van Duurzaam Veilig.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit, herkenbaarheid en (fysieke) vergevingsgezindheid.</p> <p>Type barrière: 3.</p>		
	<p>Beperkt urgentiegevoel bij bestuurders voor Duurzaam Veilige inrichting omdat het goed gaat met de objectieve veiligheid.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit, herkenbaarheid en (fysieke) vergevingsgezindheid.</p>		

	Type barrière: 2.		
	<p>De politiek-bestuurlijke belangenafweging waar verkeersveiligheid onderdeel van uit maakt vindt vaak niet expliciet plaats, maar ambtelijk (bureaupolitië). Wegens de organisatorische ophanging van verkeer en verkeersveiligheid delft verkeersveiligheid bij de ambtelijke afweging vaak het onderspit ten opzichte van andere belangen als groenvoorziening.</p> <p>Principes: negatieve doorwerking op homogeniteit, herkenbaarheid en (fysieke) vergevingsgezindheid.</p> <p>Type barrière: 2.</p>		

2 Operationalisatie van Duurzaam Veilig

Niveau 1 Achterliggende theoretische uitgangspunten en het doel

Nr.	Element	Norm
1.1	Doel	Ongevallen voorkomen en, indien dit niet mogelijk is, de ernst van een ongeval zo te beperken dat de kans op (ernstig) letsel nagenoeg uitgesloten is.
1.2	Mens als maat der dingen	De mens is feilbaar en maakt fouten die tot een ongeval kunnen leiden, ook al is deze zeer gemotiveerd om zich goed te gedragen. Mensen begaan soms ook bewust overtredingen.
1.3	Pro-actief	Verkeersveiligheid vraagt pro-actief optreden zo vroeg mogelijk in de keten van systeemontwerp naar uiteindelijk gedrag, om de latente fouten zoveel mogelijk te voorkomen en/of de gevolgen daarvan zoveel mogelijk op te vangen.
1.4	Integraliteit	Verkeersveiligheid vraagt een integrale benadering van het verkeerssysteem waarbij de onderdelen 'mens', 'voertuig' en 'weg' op elkaar moeten worden afgestemd.

Niveau 2 De vijf principes van Duurzaam Veilig

Nr.	Element	Norm
2.1	Functionaliteit	Een functioneel ingericht, hiërarchisch opgebouwd wegennet op basis van drie hoofdcategorieën: <ul style="list-style-type: none">– stroomwegen, gericht op het laten stromen van doorgaand verkeer 'van A naar B' met hoge snelheden;– erftoegangswegen, gericht op toegang verschaffen tot bestemmingen, verschillende verkeersstromen mengen zich, verblijfsfunctie centraal, (snel)verkeer is te gast.– gebiedsontsluitingswegen, als verbinding tussen stroomwegen en erftoegangswegen, met stroomfunctie op wegvakken en uitwisselfunctie op kruisingen.
2.2	Homogeniteit	Gelijkwaardigheid in massa, snelheid en richting. Verkeerssoorten met grote verschillen in massa, snelheid of richting dienen fysiek van elkaar gescheiden te worden. Indien scheiding niet mogelijk is, dan moeten de geldende maximumsnelheden naar beneden worden aangepast.
2.3	Herkenbaarheid	Herkenbaarheid van de vormgeving van de weg en de voorspelbaarheid van wegverloop en van gedrag van weggebruikers zodanig dat weggebruikers zoveel mogelijk automatisch het goede weggedrag vertonen. Dat leidt tot voorspelbaar gedrag, waardoor weggebruikers minder fouten maken.
2.4	Vergevingsgezindheid	De weg en de omgeving zijn zo ingericht dat eventuele botsingen zo gunstig mogelijk aflopen. Met betrekking tot weggebruikers: met anticiperend weggedrag ruimte bieden aan minder bekwame verkeersdeelnemers.

2.5	Statusonderkenning	Het vermogen van of de mogelijkheid voor de verkeersdeelnemer om zijn eigen bekwaamheid voor de rijtaak zo goed mogelijk in te schatten en het gedrag hierop aan te passen.
-----	--------------------	---

Niveau 3 **Uitwerking van de principes voor de verschillende toepassingsgebieden**

Nr.	Element	Norm
3.0	Evidence-based	
3.0.1	Evidence-based	In algemene zin geldt dat voor alle uitwerkingen voor de verschillende toepassingsgebieden bewezen dienen te werken, dat wil zeggen dat het beoogde doel ook kan worden bereikt met de middelen die worden ingezet. (bv. educatie: moet zich op richten op die aspecten die ook echt met educatie te veranderen).
3.1	Infrastructuur	
3.1.1	Categorisering	Een visie, beleid of programma voorziet in of is gebaseerd op een wegcategory van alle wegen in een bepaald gebied naar stroomwegen, gebiedsontsluitingswegen en erftoegangswegen.
3.1.2	Essentiële kenmerken	De inrichting van stroomwegen, gebiedsontsluitingswegen, erftoegangswegen en hun onderlinge kruispunten strookt met de essentiële kenmerken die daarvoor zijn omschreven: <ul style="list-style-type: none"> – <i>Erftoegangswegen</i>: snelheidslimiet 30km/uur (binnen bebouwde kom) of 60km/uur (buiten bebouwde kom), snelheid moet voldoende geremd worden op wegvakken en kruispunten door inrichting weg en/of omgeving. – <i>Gebiedsontsluitingswegen binnen kom</i>: gescheiden fietsvoorziening, bromfiets op de rijbaan, rotondes op kruispunten met andere GOWs, uitritconstructies op kruispunten met ETW, niet teveel erfaansluitingen. – <i>Gebiedsontsluitingswegen buiten kom</i>: gescheiden fietsvoorziening, geen landbouwverkeer, fysieke rijrichtingscheiding, rotondes op kruispunten met andere GOWs, uitritconstructies op kruispunten met ETW, niet teveel erfaansluitingen, veilige bermen (voldoende grote obstakelvrije zone of bermbeveiliging en geen zachte bermen) – <i>Stroomwegen</i>: fysieke rijrichtingscheiding, ongelijkvloerse kruisingen, veilige bermen
3.1.3	Geloofwaardige snelheidslimieten	Snelheidslimieten per wegcategory dienen geloofwaardig te zijn. Snelheidslimieten moeten logisch lijken en natuurlijk voelen gegeven de kenmerken van de weg. Automobilisten moeten overal weten wat die geloofwaardige limiet is.
3.2	Educatie en voorlichting	
3.2.1	Aansluiting bij mensbeeld	Visie, beleid, programma's of maatregelen op het gebied van verkeerseducatie sluiten aan bij het beeld van de mens die fouten maakt, ook al is deze gemotiveerd om zich goed te gedragen, en overtredingen begaat.
3.2.2	Aansluiting bij	Visie, beleid, programma's of maatregelen op het gebied van

	competenties	verkeerseducatie sluiten aan bij de competenties en de mogelijkheden van de leeftijdsgroepen waar deze op gericht zijn.
3.2.3	Formele educatie	Formele verkeerseducatie dient gericht te zijn op: <ul style="list-style-type: none"> – onvoldoende probleembesef van verkeersonveiligheid en geringe acceptatie van Duurzaam Veilig-maatregelen – geen of onvoldoende gebruik van strategische veiligheidsoverwegingen bij keuzes in het verkeer – moedwillige overtredingen – ongewenst of onjuist gewoontegedrag – onvoldoende toegeruste beginners
3.2.4	Informele educatie	Er dient onderkend te zijn dat verkeersdeelnemers voor 90% leren buiten formele verkeerseducatie, door kennis, inzicht, houding, vaardigheden en ervaringen die zij zelfstandig opdoen.
3.2.5	Permanent karakter	Verkeerseducatie dient, gegeven 3.2.4, een permanent karakter te hebben ('van de weg tot het graf').
3.3	Regelgeving en handhaving	
3.3.1	Visie op handhaving als sluitstuk van DV	Handhaving is noodzakelijk om fouten te voorkomen die niet met de Duurzaam Veilige inrichting van het wegennet voorkomen kunnen worden en voortkomen uit eigen keuzes van verkeersdeelnemers (bewuste overtredingen).
3.3.2	Preventie	Handhaving dient zoveel mogelijk gericht te zijn op preventie. Generieke aandacht voor handhaving (versus handhaven individuele gevallen, 'de bon die op de mat valt') bevordert preventieve werking (is in feite uitwerking evidence-based karakter DV, zie 3.0).
3.3.3	Handhaving icm educatie en voorlichting	Handhaving is nauw verbonden met educatie en voorlichting door (1) voorlichting te richten op het creëren van draagvlak en begrip voor regels en naleving ervan en (2) educatie in te bouwen in handhavingsactiviteiten.
3.4	Voertuigveiligheid	
3.4.1	Match weg en voertuig	Er dient een 'match' te zijn tussen het type weg en het type voertuig dat er op mag rijden (uitwerking van het homogeniteitsprincipe).
3.4.2	Botsveiligheid	De constructie van personenauto's (botseigenschappen) is maatgevend voor de inrichting van een Duurzaam Veilige infrastructuur en de bijbehorende snelheidslimieten.
3.4.3	Primaire voertuigveiligheid	Er dient zodanig aandacht te worden besteed aan voertuigveiligheid dat de kans op ongelukken zoveel mogelijk wordt verkleind (bijvoorbeeld door intelligente voertuigsystemen, verlichting en signalering, categorisering van voertuigen, snelheidsbegrenzing, verbetering van banden).
3.4.4	Secundaire voertuigveiligheid	Er dient zodanig aandacht te worden besteed aan voertuigveiligheid dat letsel zoveel mogelijk wordt beperkt als ongelukken toch optreden (bijvoorbeeld door autogordels, airbags, kinderzitjes, intelligente 'pre-crash' sensoren etc.).

3 Doorwerking van Duurzaam Veilig in de acht cases

Casus	Visie en uitgangspunten
Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020	bepaalde mate
Strategische Nota Politieverkeerstaak	ruime mate
Richtlijnen Essentiële Herkenbaarheidskenmerken	ruime mate
Provincie Zuid-Holland	ruime mate
Stadsregio Twente	ruime mate
Gemeente Woensdrecht	ruime mate
Gemeente Oegstgeest	ruime mate
Gemeente Nijmegen	ruime mate

Tabel B.1: doorwerking Duurzaam Veilig in de acht cases op het niveau van visie en uitgangspunten

Casus	Toepassingsgebied	Infrastructuur	Educatie en voorlichting	Handhaving	Voertuig-veiligheid
Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020		deels	ruime mate	ruime mate	deels
Strategische Nota Politieverkeerstaak		n.v.t.	ruime mate	ruime mate	n.v.t.
Richtlijnen Essentiële Herkenbaarheidskenmerken		ruime mate	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Provincie Zuid-Holland		ruime mate	ruime mate	ruime mate	n.v.t.
Stadsregio Twente		deels	ruime mate	ruime mate	n.v.t.
Gemeente Woensdrecht		ruime mate	bepaalde mate	deels	n.v.t.
Gemeente Oegstgeest		ruime mate	deels	deels	n.v.t.
Gemeente Nijmegen		deels	ruime mate	deels	n.v.t.

Tabel B.2: doorwerking Duurzaam Veilig in de acht cases op het niveau van de toepassingsgebieden

Casus	Principes	Functiona-liteit	Homoge-niteit	Herken-baarheid	Vergevings-gezindheid	Status-onderkenning
Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020		ruime mate	deels	ruime mate	deels	ruime mate
Strategische Nota Politieverkeerstaak		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	ruime mate	ruime mate
Richtlijnen Essentiële Herkenbaarheidskenmerken		ruime mate	deels	ruime mate	n.v.t.	n.v.t.
Provincie Zuid-Holland		ruime mate	deels	ruime mate	ruime mate	ruime mate
Stadsregio Twente		ruime mate	deels	deels	deels	ruime mate
Gemeente Woensdrecht		ruime mate	deels	ruime mate	deels	deels
Gemeente Oegstgeest		ruime mate	deels	deels	deels	deels
Gemeente Nijmegen		deels	deels	deels	deels	ruime mate

Tabel B.3: doorwerking van Duurzaam Veilig in de acht cases op het niveau van de vijf principes

4 Resultaat van literatuurstudie

Barrières gerelateerd aan de inhoud van Duurzaam Veilig

- Het oorspronkelijke momentum dat Duurzaam Veilig ten tijde van het startprogramma had is er niet meer, waardoor de aandacht voor Duurzaam Veilig is weggezakt / gebrek aan energie.
- “Veel wegbeheerders worstelen met de vraag hoe deze wegen echt duurzaam veilig in te richten.” In hoeverre is DV als visie voldoende concreet en gericht op implementatie zodat wegbeheerders ermee uit voeten kunnen? (bv. verschillende beelden over DV-inrichting van een 60km-weg)
- De principes van Duurzaam Veilig laten zich niet altijd vertalen naar uitvoerbare / haalbare maatregelen die op grote schaal uitgevoerd kunnen worden (leidde bv. tot sobere variant van 30km-zone).
- Abstractere of moeilijker realiseerbare principes van DV overschaduwden meer tastbare en uitvoerbare principes. “Een onderdeel van DV staat me niet aan, dus heel DV staat me niet aan.”
- 2^e fase DV komt niet van de grond. Mede als gevolg van decentralisatie past een convenant op maatregelniveau niet meer.
- Een jaar na het vaststellen van de nota mobiliteit wordt, op grond van een gunstige ontwikkeling in het aantal verkeersdoden in 2004-2005, in 2006 de doelstelling bijgesteld van max 900 doden naar max 750. Moeheid bij halen doelstelling? Bij succes dus meer werk en kosten.
- Infrastructuur – oorspronkelijk belangrijkste pijler DV – is uitgemolken. Grote investeringen om relatief kleine verbeteringen in verkeersveiligheid te bereiken.
- Rigiditeit van DV: in hoeverre weet DV ontwikkelingen te volgen, te omarmen en te benutten om eigen doelstelling te bevorderen?

Barrières gerelateerd aan actoren in beleidsprocessen en hun onderlinge samenspel

- De wijze waarop waarop verkeers- en vervoersbeleid wordt aangestuurd in NL (verandering vanaf 2005 t.o.v. het verleden).
- Budgetten voor verkeersveiligheid zijn onderdeel van grotere potten voor verkeer/beheer openbare ruimte, zonder dat duidelijk is wat het budget voor verkeersveiligheid nu precies is.
- Beleidsmakers zijn het niet eens met (onderdelen van) Duurzaam Veilig en hebben een andere, concurrerende visie die (deels) strijdig is met de principes van Duurzaam Veilig (bv: maatschappij/verkeersdeelnemers als hoofdverantwoordelijke voor verkeersonveiligheid, eigen vrijheid verkeersdeelnemer belangrijker dan in goede banen leiden verkeer).
- DV heeft geen hoofdrol in de Nota Mobiliteit (in tegenstelling tot het gesneuvelde NVVP). Dit is geen stimulans voor lagere overheden om DV als visie te adopteren.
- Gebrekkige samenwerking tussen politie en wegbeheerders bij inzet op verkeershandhaving (onduidelijke taak- en financieringsverdeling, communicatie).
- Gebrek aan urgentiegevoel bij beleidsmakers, omdat verkeersveiligheid de afgelopen jaren sterk is toegenomen (daling van aantal verkeersslachtoffers en ongevallen). Door verdunningseffect is noodzaak om iets te doen als wegbeheerder sterk afgenomen.

- Steeds ambitieuzere doelstelling voor daling aantal verkeersslachtoffers leidt tot moeheid ('het is nooit goed genoeg, wat moeten we nog meer doen om verkeersveiligheid te bevorderen?')
- Decentralisatie leidt tot niet altijd realiseren noodzakelijke uniformiteit en herkenbaarheid.
- Vrijheid onderwijs maakt dat er geen eisen aan vormgeving en inhoud van verkeerseducatie worden gesteld.
- Beperkt draagvlak omdat de logica van DV niet altijd aansluit bij de logica van de weggebruiker
- Er worden auto's gemaakt die veel harder kunnen rijden dan de gewenste maximumsnelheden.
- Goede DV inrichting van infrastructuur vraagt om samenwerking tussen verschillende wegbeheerders, omdat zij hun wegennetten op elkaar moeten laten aansluiten. Samenwerking is lastig.
- DV is strijdig met andere belangen en beleidsdoelen van actoren (bv. milieu, natuur, ruimtegebruik etc.)
- SWOV – als kennisdrager en aanjager van DV – weet de praktijk onvoldoende te bereiken/ is niet praktisch genoeg.

Barrières gerelateerd aan hulpbronnen waarover actoren beschikken

- Beperkte financiële middelen voor volwaardige Duurzaam Veilige inrichting van infrastructuur.
- Ontschotting rijksbudgetten verkeersveiligheid , waardoor middelen hoeven niet aan DV besteed te worden.
- Te weinig kennis bij beleidsmakers van principes en mogelijkheden op het gebied van educatie en voorlichting.
- De effecten van Duurzaam Veilig worden niet systematisch geëvalueerd. Gebrek aan inzicht in resultaten maakt dat beleidsmakers niet voor DV kiezen (in het bijzonder op het gebied van educatie).
- Onvoldoende kennis van mogelijkheden voor ondersteuning bij de implementatie van DV, bijvoorbeeld door het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV).
- Ervaren professionals die met DV gewerkt hebben vertrekken bij organisaties. Kennis en ervaring lekt weg.
- Organisatie: probleemeigenaren, te laat inschakelen partijen en afstemming, pettenprobleem en wisselingen bestuurders (politieke gevoeligheid), verkeershandhaving bij politie lage prioriteit, onduidelijkheid over waar besluiten genomen worden.

5 Geraadpleegde schriftelijke stukken

Algemene stukken

Bax, C., Elvik, R. & Veisten, K., *Knowledge utilisation in road safety policy: barriers to the use of knowledge from economic analysis*, 18 november 2009.

SWOV, *Concept voorstel Nederlandse categorie-indeling voor vervoermiddelen tot 45 km/uur*, 16 oktober 2009.

Veisten, K., Elvik, R. & Bax, C., *Assessing conceptions of cost-benefit analysis among road safety decision-makers: misunderstandings or disputes*, september 2009.

SWOV, *SWOV-factsheet: Rijden onder invloed van alcohol*, juli 2009.

SWOV, *SWOV-factsheet: Rijden onder invloed van drugs en geneesmiddelen*, juli 2009.

SWOV, *SWOV-factsheet: gebruik van verkeersveiligheidskennis door beleidsmakers*, januari 2009.

Bax, Ch.A. en H.M. Jagtman, *Gebruik van kennis in besluitvormingsprocessen van provincies*, 2009.

SWOV, *De balans opgemaakt, Duurzaam Veilig 1998-2007*, 2009.

Weijermars, W.A.M. en I.N.L.G. van Schagen, *Tien jaar Duurzaam Veilig*, 2009.

Interprovinciaal overleg et al., *Actieprogramma verkeersveiligheid 2009-2010*.

SWOV, *SWOV-factsheet: Maatregelen voor snelheidsbeheersing*, december 2008.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Richtlijnen en aanbevelingen toegepast?: onderzoek naar de toepassing van CROW-richtlijnen door decentrale wegbeheerders*, 14 maart 2008.

Bax, Ch.A., B.P.E.A. Litjens, H.M. Jagtman en I.M.A.M. Pröpper, *Samenwerking bij het aanleggen van 60km/uur-gebieden*, 2008.

Bax, Ch.A. en H.M. Jagtman, *Gebruik van informatie bij besluitvorming over verkeersveiligheidsmaatregelen*, 2008.

Schoon, C.C., M.J.A. Doumen en D. de Bruin, *De toedracht van dodehoekongevallen en maatregelen voor korte en lange termijn*, 2008.

SWOV, *SWOV-factsheet: achtergronden bij de vijf Duurzaam Veilig-principes*, oktober 2007.

SWOV, *SWOV-factsheet: Duurzaam Veilig: uitgangspunten, misverstanden en relatie met andere visies*, oktober 2007.

Schoon, C.C., M. Houtenbos, J. Mesken en V. Kars, *Verkeersveiligheidsconsequenties van toelating van de Segway tot de openbare weg*, 2007.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Veilig op weg: monitoring startprogramma Duurzaam Veilig, eindverslag*, 13 september 2005.

Wegman, F. en L. Aarts (red.), *Denkend over Duurzaam Veilig*, 2005.

Wegman, F. en L. Aarts (red.), *Door met Duurzaam Veilig*, 2005.

Heijkamp, A.H., *Duurzaam Veilig: 5 jaar gedemonstreerd*, april 2001.

Wegman, F., *Naar een tweede generatie Duurzaam Veilig-maatregelen*, speech NVC 21 april 2004.

SWOV, *Duurzaam Veilig: hoe verder?*, e-mail discussie – ronde 1, 21 april 2004.

SWOV, *Duurzaam Veilig: hoe verder?*, e-mail discussie – ronde 3, 21 april 2004.

SWOV, *Duurzaam Veilig: hoe verder?*, e-mail discussie – ronde 4, 21 april 2004.

SWOV, *Duurzaam Veilig: hoe verder?*, Email discussie ronde 2, 21 april 2004.

Schagen, I.N.L.G., F.C.M. Wegman en R. Roszbach, *Veilige en geloofwaardige snelheidslimieten*, 2004.

SWOV, *Is er educatie in Utopia?*, 20 oktober 1993.

SWOV, *Overzicht Duurzaam Veilig visie per maatregelcategorie*, zonder datum.

Casus 1 – Strategisch plan verkeersveiligheid 2008-2020

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Strategisch plan verkeersveiligheid 2008-2020: van, voor en door iedereen*, juni 2009.

Casus 2 – Strategische nota politieverkeerstaak 2010-2012

Politie Nederland, *Verkeer in ontwikkeling: strategische nota politieverkeerstaak 2010-2012*, 15 september 2009.

Politie Nederland, *Brengen van balans: visie op handhaven*, juni 2008.

Projectgroep visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen, *Politie in ontwikkeling: visie op de politiefunctie*, mei 2005

Casus 3 – CROW richtlijnen Essentiële Herkenbaarheidskenmerken

SWOV, *Notitie Verschillen ideaalbeeld SWOV en opgestelde EHK*, 2010.

Rijkswaterstaat, *Toepassing CROW Richtlijnen*, 2008.

CROW, *Handboek Verkeersveiligheid*, 2005.

CROW, *Richtlijn Essentiële herkenbaarheidskenmerken voor weginfrastructuur*, 2004.

Woestenburg T., *Essentiële kenmerken op een autoweg in Drenthe: primeur met groene middenstreep*, 2005. In: *Tijdschrift Wegen*, oktober 2004.

Casus 4 – Provincie Zuid-Holland

ROV-ZH, *Bureauplan ROV-ZH: Programma verkeersveiligheid 2008-2010: uitvoerinsjaar 2010*, januari 2010.

Provincie Zuid-Holland, *Verkeersveiligheid is verbinden : Meerjarenplan 2008 - 2011 Provincie Zuid-Holland*, 29 januari 2008.

Provinciale Staten van Zuid-Holland, *De beleidsagenda: Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2002-2020, deel B*, 23 maart 2005.

Provincie Zuid-Holland, *Beheerst groeien: provinciaal Verkeers- en Vervoersplan 2002-2020*, 21 januari 2004.

Provincie Zuid-Holland, *Interim regeling duurzaam veilig*, september 2003.

Provincie Zuid-Holland, *Kosten baten tweede fase duurzaam veilig provinciale wegen Zuid-Holland*, 24 oktober 2001.

Casus 5 – Stadsregio Twente

Stadsregio Twente, *Regionaal mobiliteitsplan Twente 2007-2011*.

Provincie Overijssel en regio Twente, *Verkeersveiligheid in Overijssel en Twente 2010-2020*, 23 oktober 2009.

Stadsregio Twente, *Kaart RUP 60km/h –zones stand van zaken uitvoering*, september 2009

ROVO, *Samenwerkingsagenda Verkeersveiligheid 2009*

Stadsregio Twente, *Overzicht maatregelen Regio Twente – input voor het actieprogramma 2009-2010*, zonder datum.

Stadsregio Twente, *Intentieverklaring samenwerking verkeersveiligheid Twente 2006-2010*.

Stadsregio Twente, *Subsidieverordening Mobiliteit Regio Twente*, zonder datum.

Casus 6 – Gemeente Woensdrecht

Gemeente Woensdrecht, *Concept Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan 2010*.

Gemeente Woensdrecht, *Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan (GVVP) Woensdrecht*, oktober 2005.

Casus 7 – Gemeente Oegstgeest

Gemeente Oegstgeest, *Parkeernotitie Oegstgeest*, oktober 2004.

Gemeente Oegstgeest, *Fietsnota*, 2002.

Gemeente Oegstgeest, *Verkeer, een doorgaande beweging. Categoriseringsplan gemeente Oegstgeest*, april 2000.

Casus 8 – Gemeente Nijmegen

Gemeente Nijmegen, *Discussienota: Nijmegen betrouwbaar bereikbaar*, juni 2009.

Gemeente Nijmegen, *Fragmenten raadsnotulen politieke avond (raadsvergadering) gemeente Nijmegen*, 2008/2009.

Gemeente Nijmegen, *Ontwerp wegcategorisering: eindrapport*, 25 september 2003.

Gemeente Nijmegen, *Mobiliteit in balans: beleidsnota mobiliteit Nijmegen 2001-2006*, december 2001.

6 Respondentenlijst

Naam	Functie
Mevrouw L.T. Aarts	Onderzoeker bij de SWOV
Mevrouw Ch.A. Bax	Onderzoeker bij de SWOV
De heer R. Berkhout	Medewerker Politieacademie, betrokken bij totstandkoming Strategische Nota Politieke verkeerstaak 2010-2012
De heer J. Boenders	Projectmanager Infrastructuur, Verkeer en Vervoer, CROW
De heer P. Carton	Beleidsmedewerker dienst Beheer Infrastructuur, provincie Zuid-Holland
De heer G. Cornelissen	Beleidsadviseur mobiliteit, gemeente Nijmegen
Mevrouw H.A. van Essen	Beleidsmedewerker afdeling Verkeer en Vervoer, provincie Zuid-Holland
De heer E-J. van Hasselt	Landelijk programmamanager t.b.v. strategische visie handhaving
Mevrouw A. de Jong	Beleidsmedewerker verkeer en vervoer, gemeente Oegstgeest
De heer K. Klaasse	Beleidsmedewerker Beheeradvies dienst Beheer Infrastructuur, provincie Zuid-Holland
De heer A. Krijger	Directeur Etrusk BV, voorheen ingehuurd door gemeente Woensdrecht
De heer P. Nederlof	Verkeerskundige, ingehuurd door gemeente Woensdrecht
Mevrouw I.N.L.G. van Schagen	Onderzoeker bij de SWOV
De heer G. Schermers	Onderzoeker bij de SWOV
De heer C.C. Schoon	Onderzoeker bij de SWOV
Mevrouw H. Talens	Projectmanager Infrastructuur, Verkeer en Vervoer, CROW
Mevrouw D.A.M. Twisk	Onderzoeker bij de SWOV
De heer L. van der Velde	Beleidsmedewerker Domein Leefomgeving, Regio Twente
De heer H. Vergeer	Bureauhoofd ROV-ZH, provincie Zuid Holland
De heer F. Vergunst	Senior beleidsmedewerker, gemeente Oegstgeest
De heer P. van Vliet	(destijds) Lid werkgroep EHK
De heer F.C.M. Wegman	Directeur-bestuurder van de SWOV
De heer B. Wijbenga	Korpschef Flevoland en Gooi- en Vechtstreek en portefeuillehouder verkeer, milieu en korpscheftaken
De heer T. Woestenburg	(destijds) Voorzitter werkgroep EHK
De heer C. Zuidema	Hoofd Verkeersveiligheid, directoraat-generaal Mobiliteit van het ministerie van Verkeer en Waterstaat