

Proactieve verkeersveiligheid in veranderende bestuurlijke verhoudingen*

Peter van der Knaap

Dit artikel gaat in op de vraag wat de combinatie van decentralisatie, beleidsintegratie en bezuinigingen inhoudt voor de Nederlandse verkeersveiligheid. Een belangrijke vraag, want de ontwikkeling van de verkeersveiligheid verschilt per bestuurslaag: waar het aantal slachtoffers op rijkswegen de afgelopen jaren sterk is gedaald, is de ontwikkeling op provinciale en gemeentelijke wegen veel minder gunstig. Dat is zorgelijk: de meeste verkeersslachtoffers vallen juist daar.

Veel provincies en gemeenten willen daar iets aan doen. Maar hoe kan je in de nieuwe verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten de kenmerken van 'duurzaam veilig wegverkeer' overeind houden? En, beter nog: zodanig aanpassen en met veiligheidsindicatoren concreet maken dat de ambities ook echt waargemaakt kunnen worden? Dit artikel schetst deze nieuwe uitdagingen. Het biedt een concreet perspectief op de bijdragen van beleidsanalyse en beleidsevaluatie aan een proactief beleid. Inzicht in rendement, stimulerende veiligheidsindicatoren en leren van successen staan daarbij centraal.

Verkeersveiligheid in Nederland: een verdeeld succes

Verkeersonveiligheid zorgt jaar in, jaar uit voor veel leed en hoge maatschappelijke kosten. Gemiddeld komen elke dag twee mensen niet thuis van werk of school omdat zij dodelijk verongelukken. Ruim 19.000 mensen per jaar raken ernstig gewond, waaronder veel kinderen en ouderen. De kosten van verkeersongevallen in Nederland bedragen volgens de jongste berekening € 12,5 miljard per jaar.

Ondanks deze aantallen en bedragen is Nederland een van de verkeersveiligste landen van Europa en daarmee van de wereld. Het aantal verkeersdoden in Nederland is vorig jaar zelfs met ruim 12% gedaald: van 650 in 2012 naar 570 in 2013. Na drie jaren van stagnatie laat ons land hiermee een sterkere daling zien dan het gemiddelde in de Europese Unie. Uitgedrukt in mortaliteit (doden per miljoen inwoners per jaar) is ons land met 34 doden in de Europese Unie vierde op de ranglijst. Alleen Zweden (28), het Verenigd Koninkrijk (29) en Denemarken (32) doen het beter. De doelstelling van maximaal 500 verkeersdoden in 2020 lijkt haalbaar. De minister van Infrastructuur en Milieu schrijft in mei 2014 dat ze 'er samen met de decentrale overheden en maatschappelijke partners alles aan (zal) doen dit positieve resultaat vast te houden' (Tweede Kamer, 2014).

* De auteur bedankt Letty Aarts, Charlotte Bax, Marjan Hagenzieker, Robert Louwerse, Henk Stipdonk, Fred Wegman en Wendy Weijermans voor hun adviezen.

Voor een verdere daling is het inderdaad zaak naar gemeenten en provincies te kijken: hier valt 87% van alle slachtoffers. Wat daarbij opvalt, is dat het aantal verkeersdoden op rijkswegen sterker daalt dan op het onderliggende wegennet. Als we de laatste tien jaar bezien, is de daling op rijkswegen twee derde, op provinciale wegen de helft en op wegen die door gemeenten beheerd worden slechts een derde. Het aandeel verkeersdoden op rijkswegen is nog maar een beperkt deel (12%) van het totaal. Wegen met een limiet van 50 km/uur en 80 km/uur – veelal in beheer bij gemeenten en provincies – kennen de meeste ongevallen met dodelijke afloop.

Opmerkelijk is de recente stijging van het aantal doden in 30 km/uur-zones en het hoge aantal op 60 km/uur wegen: beide zijn juist ingericht om ernstig letsel drastisch terug te dringen. De laatste jaren stijgt ten slotte het aantal ernstig gewonden, vooral onder oudere fietsers. Ook deze ongevallen vinden meestal plaats op wegen en fietspaden die beheerd worden door gemeenten en provincies.

Net als bij andere beleidsterreinen kenmerkt het verkeers- en vervoersbeleid in Nederland zich door decentralisatie en het streven naar beleidsintegratie. Daarbij staan de middelen onder druk. De kernvraag, en daarmee de bestuurskundige uitdaging, is dus: hoe slagen we erin ook op provinciaal en gemeentelijk niveau de verkeersveiligheid verder te vergroten? Hoe kun je in de nieuwe verhoudingen de succesvolle aanpak uit het verleden overeind houden of zodanig aanpassen dat de ambities waargemaakt kunnen worden?

Dit artikel kent de volgende opbouw. Eerst schets ik de uitgangspunten en resultaten van 'Duurzaam Veilig Wegverkeer', de in de jaren negentig ontwikkelde systematische benadering. Daarna ga ik in op de bestuurlijke veranderingen en beschrijf ik de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen: vergrijzing, verstedelijking en nieuwe technologieën. Vervolgens beschrijf ik het belang van duidelijke richtlijnen, van het verbinden van verkeersveiligheid met andere beleidsdoelen en de rol die beleidsanalyse en -evaluatie daarbij kunnen spelen. Ik besluit met enkele conclusies.

Een systematische beleidsinzet vanaf de jaren negentig: 'Duurzaam Veilig Wegverkeer'

Dat Nederland het in internationaal perspectief 'goed doet', is mede te danken aan een jarenlang volgehouden systematische en integrale benadering van verkeersveiligheid. Weginrichting, voertuig en bestuurder worden daarbij gezien als onderling verbonden componenten van een systeem. Daarbij wordt niet uitsluitend naar wegen of voertuigen of mensen gekeken, maar naar de onderlinge samenhang. Het uiteindelijke doel is dat het hele verkeers- en vervoerssysteem integraal wordt afgestemd op de beperkingen en mogelijkheden van verkeersdeelnemers (Bax, De Jong, & Koppenjan, 2006).

Peter van der Knaap

Uitgangspunt van deze zogenoemde ‘Duurzaam Veilig Wegverkeer’-benadering is dat de kans op ongevallen door de vormgeving van infrastructuur al bij voorbaat moet worden ingeperkt (Koornstra et al., 1992). In wezen gaat het om ‘nudging’ *avant la lettre*: de weginrichting moet veilig gedrag uitlokken. Tegelijkertijd mogen menselijke fouten niet onmiddellijk tot ernstig of dodelijk letsel leiden.

Om dit te bereiken worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- mono-functionaliteit van wegen: een weg is een ‘erftoegangsweg’, een ‘gebiedsontsluitingsweg’ of een ‘stroomweg’;
- homogeniteit van massa en/of snelheid en richting: het verkeer op een weg is zoveel mogelijk gelijkwaardig in snelheid, richting en massa;
- herkenbaarheid van de weg en voorspelbaarheid van gedrag: door consistentie en continuïteit van het wegontwerp wordt ernaar gestreefd dat weggebruikers een wegtype herkennen en zich vervolgens ernaar gedragen;
- fysieke en sociale vergevingsgezindheid: door een ‘vergevingsgezinde’ omgeving van wegen (geen obstakels langs de kant) en weggebruikers die anticiperen op en rekening houden met het gedrag van anderen, wordt letsel vermeden, en;
- statusonderkenning: verkeersdeelnemers kunnen hun taakbekwaamheid goed inschatten (Wegman & Aarts, 2005).

De duurzaam veilig-aanpak heeft tot zichtbare veranderingen geleid. Het wegennet is in beginsel hiërarchisch opgebouwd (van verblijfsgebieden tot ‘stroomwegen’) en kent steeds meer vrijliggende fietspaden en rotondes (in plaats van kruispunten). Ook berm en obstakels werden aangepakt en niet alleen nadat er een ongeval was gebeurd. De aanpak markeerde zo de omslag van een reactief naar een anticiperend, proactief beleid (Weijermars & Van Schagen, 2009; vergelijk Larsson, Dekker, & Tingvall, 2010).

De belangrijkste evaluatie verschijnt tien jaar na de start van het programma (SWOV, 2009). Op het vlak van infrastructuur zijn de conclusies positief:

- de principes functionaliteit, homogeniteit en herkenbaarheid zijn vertaald naar ontwerprichtlijnen voor wegen (bijv. minder dwarsverbindingen voor doorgaande wegen, frequentere toepassing van een fysiek gescheiden rijrichting);
- er zijn ‘essentiële herkenbaarheidskenmerken’ aangebracht op driekwart van de erftoegangswegen en op 40% van de gebiedsontsluitingswegen (bijvoorbeeld drempel-toegangen voor 30 km/uur-zones);
- in de periode 1998-2007 zijn ruim 2.300 rotondes aangelegd, waarmee de kans op conflicten tussen voertuigen met een verschillende rijrichting kleiner werd en naar schatting 11 verkeersdoden per jaar worden bespaard.

De evaluatie gaat ook in op de sinds 1998 operationele verkeershandhavingsteams, trajectcontroles, kentekening van brom- en snorfietsers en de digitalisering van snelheids- en roodlichtcamera’s. De maatschappelijke kosten-batenverhouding van de maatregelen wordt als ‘zeer gunstig’ beoordeeld: tegenover elke euro aan kosten staat € 3,65 aan baten (SWOV, 2009).

De conclusie is dat het beleid succesvol is (VenW, 2008). De systematische aanpak van 'Sustainable Safety' maakt wereldwijd school (zie bijvoorbeeld OECD, 2008). Het aantal verkeersdoden in ons land is in de periode 1998-2013 met gemiddeld bijna 5% per jaar gedaald. Dit is meer dan in de periode ervoor en ook meer dan van tevoren werd verwacht (vergelijk SWOV, 2009). De maatregelen zijn vooral effectief geweest in het voorkomen van doden en ernstig letsel bij ongevallen met motorvoertuigen. Bij ernstig gewonden is het beeld aanvankelijk ook gunstig. De laatste jaren stijgt het aantal ernstig gewonden zoals gezegd echter weer, vooral onder oudere fietsers.

Veranderende bestuurlijke verhoudingen: decentralisatie, beleidsconcurrentie en bezuinigingen

Er zijn drie, onderling verbonden bestuurlijke ontwikkelingen die relevant zijn voor het verkeersveiligheidsbeleid in Nederland: decentralisatie, beleidsintegratie en bezuinigingen.

Decentralisatie: meer vrijheid, minder uniforme weginrichting

Onder meer om de 'participatiesamenleving' te realiseren, maar ook om de overheidsfinanciën houdbaar te maken, wil het huidige kabinet het bestuur van Nederland moderniseren (BZK, 2013). Momenteel worden in het sociale domein taken, (gekorte) budgetten en bevoegdheden overgedragen. Bestuurskundigen maken zich zorgen over de spanningsvelden die dit oplevert en de gevolgen hiervan voor de slagkracht van met name het lokaal bestuur (bijv. Karré & Paardekoper, 2014).

Op het gebied van verkeer en vervoer wordt al sinds het begin van deze eeuw ingezet op decentralisatie, net als op het laten opgaan van het verkeersveiligheidsbeleid in het bredere verkeers- en vervoersbeleid (SWOV, 2009). Het adagium 'decentraal wat kan, centraal wat moet' doet opgeld (vergelijk Boogers & Hendriks, 2006). Daaraan gekoppeld vindt financiële bundeling plaats: de middelen voor provincies en kaderwetgebieden werden samengevoegd in de brede doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer. IPO, VNG en de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer steunen de ontwikkeling. Tegelijkertijd wijzen zij op het belang van voldoende middelen en (bestuurlijke) handhaving.¹

Met het veranderen van de bestuurlijke context, verandert ook de systematische en integrale aanpak van de verkeersonveiligheid. Aanvankelijk is 'duurzaam veilig' een centraal gecoördineerd, expliciet op wetenschappelijke en technische inzichten gebaseerd uitvoeringsprogramma. In de veranderde context – een gedecentraliseerde, meer netwerk-achtige constellatie met meer vrijheid voor medeoverheden – valt de centrale coördinatie weg. Deze ontwikkeling heeft nadelige effecten op de uniformiteit en dus herkenbaarheid van de weginrichting: de

1 Brief d.d. 13 september 2004 aan de minister van VenW.

Peter van der Knaap

toegenomen autonomie bij decentrale wegbeheerders leidt tot afwijkende keuzes en dus meer diversiteit en een minder herkenbaar wegbeeld (SWOV, 2005).

Beleidsintegratie: leidt tot toegenomen beleidsconcurrentie

Decentralisatie is bedoeld om het openbaar bestuur te versterken door lokaal initiatief en maatwerk bij gemeenten en provincies als ‘eerste overheden’ mogelijk te maken (vergelijk Paardekooper & Ter Braak, 2014; Boogers & Denters, 2013). De gedachte is dat het een betere, integrale afweging van belangen en besluitvorming mogelijk maakt.

Er zijn echter ook nadelen, vooral wanneer taakuitbreiding gepaard gaat met minder middelen. De Algemene Rekenkamer waarschuwt bijvoorbeeld voor het risico van afnemende expertise bij gemeenten en toont aan dat dit bij het natuurbeleid al speelt (Algemene Rekenkamer, 2006). Ook worden vraagtekens geplaatst bij het vermogen van gemeenten om integrale afwegingen te maken (ibid.).

Op het vlak van verkeersveiligheid constateren Bax, De Jong en Koppenjan (2006) een toegenomen beleidsconcurrentie tussen – doelen op het gebied van – verkeersveiligheid, bereikbaarheid en milieu. Het verkeers- en vervoersbeleid is op papier steeds integraler geworden, maar in plaats dat veiligheid “stevig verankerd” is, moet het ‘tegen andere belangen worden afgewogen’ (Wegman & Aarts, 2005). Verkeersveiligheid wordt steeds meer een apart facet van beleid en daarmee zelfs als ‘een uitwedstrijd’ ervaren (SWOV, 2005). Door politieke druk en het gebrek aan duidelijke normen – die bij geluid of uitstoot wel beschikbaar zijn – delft verkeersveiligheid niet zelden het onderspit (Bax, 2011). Recent onderzoek wijst uit dat gemeenten bij beslissingen over nieuwe infrastructuur nu al op 50% van hun wegen andere belangen laten prevaleren (ibid.).²

Bezuinigingen

Voor 2005 verstrekke het ministerie van VenW specifieke subsidies aan provincies, gemeenten en waterschappen voor maatregelen in het kader van verkeersveiligheid (Bax, 2011). Vanaf dat jaar werden deze geormerkte middelen opgenomen in de BDU voor verkeer en vervoer. Het gevolg daarvan was niet alleen dat sommige provincies meer nadruk legden op bereikbaarheid en doorstroming, maar ook dat het moeilijker werd om te volgen hoeveel geld er precies aan veiligheid werd besteed (SWOV, 2010).

Door de crisis en de huidige decentralisatie van zorgtaken neemt de financiële druk op provincies en gemeenten de komende tijd eerder toe dan af. Drie kwart van de Nederlandse gemeenten denkt vanaf 2015 extra te moeten bezuinigen, terwijl bijna 38% van de gemeenten verwacht in financiële problemen te komen door de overdracht van taken.³ NRC Handelsblad verwoordde het in de aanloop

2 Een kans is de ambitie van de nieuwe, integrale Omgevingswet. Het doel is immers om, met het oog op duurzame ontwikkeling en in ‘onderlinge samenhang’, een veilige en gezonde fysieke leefomgeving te bereiken en in stand te houden (zie www.omgevingswet.nl).

3 Enquête NOS, gepubliceerd op 6 maart 2014.

van de overdracht treffend: door gebrek aan middelen wordt het kiezen tussen steunkousen of toch stoeptegels.⁴

Daarbij geldt dat de marges dun zijn: er is (ook letterlijk) weinig ruimte om te bezuinigen. Een evaluatie van – het gebruik van – richtlijnen voor weginrichting bij 80-kilometerwegen laat zien dat wegbeheerders bij de aanleg van infrastructuur nu al vaak op het minimum gaan zitten (Schermers & Van Petegem, 2013). De Nederlandse dwarsprofielen van deze wegen behoren tot de smalste ter wereld, zodat het toepassen van de minimumvariant bij uitwijkstroken en de inrichting van bermen snel indruist in tegen wat in het veiligheidsdomein het inbouwen van *resilience engineering* wordt genoemd: het inbouwen van een zekere mate van tolerantie en veerkracht voor ‘als het misgaat’ (OECD, 2008).

Maatschappelijke ontwikkelingen: vergrijzing, verstedelijking en technologie

De veiligheid van het wegverkeer wordt door veel zaken beïnvloed. Behalve de ontwikkeling van de mobiliteit zijn de vergrijzing, de verstedelijking en technologische innovaties de belangrijkste. Zo bereiken we over tien jaar naar verwachting het punt dat Nederland meer dan vier miljoen 65-plussers zal tellen. De trend – maar ook de politieke wens – is dat deze groep steeds langer blijft deelnemen aan het wegverkeer. Hoewel het mooi is dat de levensverwachting stijgt, vertaalt dit zich nu al in meer ernstig verkeersgewonden. Beleid en uitvoering moeten dus rekening houden met de fysieke en andere beperkingen van deze groep.

Dat geldt met name voor het stedelijk gebied. Een van de ontwikkelingen die zich de komende tijd zal doorzetten, is die van verstedelijking. Dit gaat naar verwachting gepaard met een toename van verplaatsingen met openbaar vervoer, te voet en per tweewieler, al dan niet gemotoriseerd.

Technologische ontwikkelingen zorgen voor een steeds diverser aanbod van vervoersmiddelen. Veiligheidstechniek in de auto zorgt ervoor dat er een steeds kleinere rol voor de mens zal zijn weggelegd. Denk hierbij aan *lane departure* waarschuwingssystemen, *adaptive cruise control* of geavanceerde detectie- en *brake-assist*-systemen, maar ook aan externe airbags op auto's om fietsers en voetgangers te beschermen. Daarnaast maken ITS-toepassingen een steeds efficiënter en veiliger gebruik van wegen en (stedelijke) vervoerssystemen mogelijk.

Wegbeheerders zijn zich van deze ontwikkelingen bewust. Op noemers als ‘Beter geïnformeerd op weg’ en ‘Smart mobility’ wordt geanticipeerd op kansen en mogelijkheden. Zo kan mobiliteit beter worden gespreid, wat het ook veiliger kan maken: opstoppingen leiden immers vaak tot aanrijdingen. Een slim, *connected* navigatiesysteem kan bijdragen aan minder zoekgedrag naar parkeerplaatsen en zo ergernis, vervuiling en risico's besparen.

4 NRC Handelsblad, 22 april 2014.

Peter van der Knaap

De autonoom rijdende auto is momenteel sterk in opkomst. Autofabrikant Tesla verwacht daarbij een sterk afnemende tolerantie voor verkeersdoden: hoe afhankelijker we raken van technische systemen, hoe veiliger die systemen moeten zijn. Deze afnemende acceptatie van ‘verkeersleed’ is een kans voor meer verkeersveiligheid. Het gaat er wel om dat de transitie naar een meer geautomatiseerd systeem verantwoord plaatsvindt, waarbij goed rekening wordt gehouden met gedragseffecten (verminderde aandacht of juist compensatiegedrag: méér risico’s opzoeken). Tegelijkertijd speelt een groot deel van het wegverkeer zich ook in de toekomst naar verwachting ‘low-tech’ af: te voet, op de fiets, e-bike of scooter, in verstedelijkt gebied.

Duidelijkheid, verbindingen leggen en successen delen: perspectieven voor een proactief en integraal verkeersveiligheidsbeleid

Ik noemde de verkeersveiligheid in Nederland hiervoor een verdeeld succes. De veiligheid op provinciale en gemeentelijke wegen blijft achter bij die van het Rijk en het aantal ernstig gewonden is in de periode van 2008 tot 2012 voor het hele land zelfs gestegen.

Om de doelstellingen voor 2020 te kunnen halen nam minister Schultz in 2012 het initiatief tot een ‘Beleidsimpuls verkeersveiligheid’ (IenM, 2012). Deze impuls bevat een twintigtal maatregelen, gericht op fietsen, ouderen, infrastructuur en gedrag. Veel wordt verwacht van het bedrijfsleven en de verkeersdeelnemers zelf, maar ook van de medeoverheden.

Het belang van een goede en proactieve aanpak op lokaal en provinciaal niveau voor de verkeersveiligheid wordt door velen gedeeld. Met name provincies en de grote steden investeren in nieuwe, proactieve methoden om hun wegen veiliger te maken. Maar wat is er voor nodig als we de verworvenheden van de systematische aanpak willen behouden en verder willen uitbouwen in de nieuwe verhoudingen? Hoe slagen we erin om ook op provinciaal en gemeentelijk niveau de verkeersveiligheid verder te vergroten? Naast het gedeelde belang en de wil om de veiligheid te verbeteren zie ik drie randvoorwaarden:

- 1 duidelijke richtlijnen;
- 2 voldoende oog voor veiligheid als belangrijk facet én als waarde voor andere beleidsdoelen, en;
- 3 een proactieve focus op succes met behulp van Safety Performance-indicatoren.

Duidelijke richtlijnen

Waar wegbeheerders relatief veel keuzevrijheid genieten, is duidelijkheid over uniforme wegkenmerken en inrichtingseisen belangrijk. Behalve dat het belang van beide duidelijk moet zijn, is ook borging zinvol. Een systeem voor kwaliteitszorg voor verkeersveiligheid in wegontwerp en wegbeheer kan daarbij helpen. Ook het schriftelijk vastleggen van verkeersveiligheidskeuzen, inclusief de compenserende maatregelen die al dan niet zijn genomen, kan helpen (SWOV, 2011).

Naast het aanwijzen van specifieke verkeersveiligheidsdeskundigen zou zo'n systeem ook moeten voorzien in duidelijke richtlijnen en het bieden van inzicht in de toegenomen risico's als van de richtlijnen wordt afgeweken.

Op dit moment zijn de ontwerprichtlijnen vaak onvoldoende helder en is het ook mogelijk om ervan af te wijken. Daarbij speelt mee dat de onderbouwing van de richtlijnen niet altijd goed is: wat is het doel van een bepaalde norm en wat zijn de extra risico's als je er niet aan voldoet? Als de antwoorden op deze vragen onbekend zijn, kunnen de gevolgen van het niet voldoen aan richtlijnen voor de verkeersveiligheid niet goed beoordeeld worden (vergelijk Broeren, Stegeman, & De Jong, 2013).

Verbindingen leggen: voldoende oog voor veiligheid als facet én als waarde voor andere beleidsdoelen

De gefragmenteerde bestuurlijke context geldt anno 2014 als uitgangspunt voor het verkeersveiligheidsbeleid. Het gaat er in een dergelijke multi-actoromgeving niet alleen om het op zichzelf staande belang van verkeersveiligheid voldoende te borgen, maar ook om de synergie met andere doelen te (doen) zien en te benutten. Bereikbaarheid, duurzaamheid, landschappelijke kwaliteit en kostenbeheersing zijn ook legitieme doelstellingen van beleid: de kunst is om wensen, belangen en mogelijkheden zo goed mogelijk met elkaar te verbinden (vergelijk SWOV, 2005).

Door oog te hebben voor andere belangen en doelen, maar ook door vroeg in het proces veiligheid de plaats te geven die het verdient, kan de dreiging van doelenconcurrentie worden omgebogen tot kans. Veiligheid is waardevol voor andere beleidsambities. Dat heeft de volgende dimensies:

- Verkeersveiligheid kan helpen om andere doelen te bereiken: meer veiligheid draagt bijvoorbeeld bij aan betere bereikbaarheid (minder ongevallen = minder vertraging).
- Verkeersveiligheid kan samenhangen met ander beleid, bijvoorbeeld op het vlak van duurzaamheid (een lagere snelheid = minder CO₂-uitstoot, maar ook minder (ernstige gevolgen van) ongevallen).
- Verkeersveiligheid kan het resultaat zijn van ander beleid, zelfs als het gaat om geld: rotondes zijn op termijn goedkoper in onderhoud dan kruispunten met verkeerslichten, maar ook veiliger.

Aangezien nog niet alle wegen veilig zijn ingericht, is er de mogelijkheid van verdergaande verbetering door dat alsnog te doen. De vervangingsopgave bij bestaande, vaak uit de jaren zestig en zeventig stammende infrastructuur biedt daartoe een goede kans. Dat geldt zeker als ingezet wordt op kosteneffectieve maatregelen waarbij in één keer meerdere facetten worden meegenomen.

Beleidsintegratie vormt een uitdaging voor verkeersveiligheid, maar biedt ook kansen. Of die kansen benut worden, is afhankelijk van de kwaliteit van 'verbindende' agendasetting (waarbij actoren meerdere doelen proberen te koppelen) en het aantonen van de meerwaarde ervan (vergelijk Steen & Termeer, 2011). Hier

Peter van der Knaap

kunnen ex ante beleidsevaluaties een grote rol spelen. Een voorbeeld is PRIOR: een ex ante multi-criteriasystematiek die – rekening houdend met bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefbaarheid en ruimtelijke indeling – helpt bij het prioriteren van verkeers- en vervoerprojecten.

Door het verwachte rendement van investeringen voor alle relevante doelen in kaart te brengen, gericht te speuren naar de meest werkzame ingrediënten en de bestuurlijke en financiële discussie daarover mogelijk te maken worden betere integrale afwegingen mogelijk. Ook buiten het domein van verkeer en vervoer zijn er beleidsterreinen waar veel voor de verkeersveiligheid te winnen valt. Het terugdringen van overmatig alcoholgebruik, als sociaal probleem, is daarvan slechts een voorbeeld. Ook de wijze waarop tussen beleidsterreinen complementaire maar deels tegenstrijdige doelen kunnen worden nagestreefd, verdient evaluatieve aandacht (bijvoorbeeld fietsen biedt per saldo gezondheidswinst maar levert tegelijkertijd veel letsel op). Er ligt dus een mogelijkheid voor ‘ontkokerende’ beleidsanalyse (vergelijk Van Twist & Verheul, 2009).

Een proactieve focus op succes

Beleidsanalyse en -evaluatie dienen beleid beter te maken (Van der Knaap, 2006; vergelijk Bovens & Schillemans, 2009). Met de *Beleidsimpuls Verkeersveiligheid* wordt ingezet op initiatief en innovatie door provincies en gemeenten. Dit biedt kansen op leren van elkaars succes door gerichte monitoring en positief ingestoken evaluatieonderzoek (Bohni Nielsen, Turksema, Van der Knaap, in druk). Het gaat daarbij om het identificeren van succes en het blootleggen van succesfactoren, zodat goede maatregelen breed kunnen worden toegepast.

De provincies hebben deze ambitie concreet gemaakt door te investeren in ProMeV, een instrument waarmee proactief op verkeersveiligheid gestuurd kan worden (SWOV, 2014). Om dit te bereiken wordt gebruikgemaakt van zogenoemde Safety Performance Indicators (SPI's) of veiligheidsindicatoren. Deze drukken de kwaliteit van de weginrichting uit, maar bieden ook inzicht in het percentage weggebruikers dat zich veilig gedraagt (denk aan de maximumsnelheid, alcohol, stoppen voor rood en afleiding door apparatuurgebruik). Met behulp van deze veiligheidsindicatoren kunnen provincies (1) gericht inzetten op effectieve maatregelen voor verkeerssysteem, infrastructuur en gedrag, en (2) zichzelf met anderen vergelijken.

Perspectieven voor een proactief en integraal verkeersveiligheidsbeleid

Op basis hiervan zie ik samenvattend de volgende bijdragen van beleidsanalyse en beleidsevaluatie aan een proactief verkeersveiligheidsbeleid:

- het rendement van investeringen: vooraf de maatschappelijke kosten en baten van investeringen in (a) verkeersveiligheid en (b) verbonden doelstellingen in beeld brengen;
- veiligheidsindicatoren: continu de basis van proactieve maatregelen versterken en concreet meetbaar maken met behulp van veiligheidsindicatoren;

- verkeersveiligheidsaudits en benchmarks: het zowel vooraf als achteraf beoordelen van de mate waarin de infrastructuur maar ook het algemene verkeersveiligheidsbeleid conform principes en richtlijnen is ingericht;
- maatregel-effectiviteit: het achteraf onderzoeken van het rendement van (a) afzonderlijke maatregelen en (b) integrale, samenhangende interventies;
- positief leren en verantwoorden: het gericht speuren naar successen.

Daarbij is het zaak de ontwikkelingen rond verkeersveiligheid goed te monitoren, en wel vooral op nationaal niveau. Alleen betrouwbare ongevalregistraties maken zinvolle trendanalyse mogelijk en een gerichte inzet van diepte-onderzoek naar de achterliggende oorzaken van ongevallen. Het nieuwe STAR-initiatief van onder andere de Nationale Politie en bureau VIA biedt wat dat betreft perspectief.⁵

Conclusie

Dankzij een systematische en integrale aanpak is Nederland een van de verkeersveiligste landen. Een inherent veilige en herkenbare wegingeling die tot gewenst gedrag aanzet en een 'vergevingsgezinde' infrastructuur, spelen daarbij belangrijke rollen. Anno 2014 is het zorgelijk dat de geboekte veiligheidswinst op gemeentelijke en provinciale wegen achterblijft, terwijl juist daar de meeste verkeersdoden en ernstig gewonden vallen. Daarnaast stijgt het aantal ernstig gewonde oudere en kwetsbare verkeersdeelnemers.

Nederland vergrijst en verstedelijkt de komende decennia verder. De combinatie van decentralisatie, beleidsintegratie en bezuinigingen houdt een extra uitdaging in voor het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid. De vrijheid om af te wijken van richtlijnen en concurrentie tussen doelstellingen en belangen hebben vaak nadelige effecten op de uniformiteit en de herkenbaarheid van de wegingrichting.

De ambitie blijft om de verkeersveiligheid verder te vergroten, juist ook op provinciaal en gemeentelijk niveau. Met behulp van veiligheidsindicatoren kunnen we proactief voortbouwen op de resultaten uit het verleden en tegelijkertijd de kansen van technologische innovaties maximaal benutten. Naast wilskracht zijn daar duidelijker richtlijnen voor nodig en een scherpere afweging, met name als door lokale omstandigheden toch afgeweken moet worden van de normen. De kunst is om voldoende oog te houden voor veiligheid als facet, maar tegelijkertijd de integrale waarde ervan te (doen) zien voor andere beleidsdoelen, en vice versa. Een actieve inzet en benutting van beleidsanalyse en -evaluatie is daarbij van grote waarde om het facet veiligheid enerzijds proactief te blijven behartigen, en anderzijds te koppelen aan andere doelen van beleid.

5 STAR staat voor Smart Traffic Accident Reporting. Het doel is simpel: het altijd registreren van alle soorten verkeersongevallen.

Peter van der Knaap

Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2006). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bax, C. (2011). *Processes and patterns*. Leidschendam/Delft: SWOV/TU Delft.
- Bax, C., Jong, M. de, & Koppenjan, J. (2006). Verkeersveiligheidsbeleid als uitwedstrijd – Een nieuwe sturingsvisie voor Duurzaam Veilig. *Bestuurswetenschappen*, 6, 467-483.
- Bohni Nielsen, S., R.W. Turksema & P. van der Knaap, Success in Evaluation: Why focussing on what works will increase learning from monitoring and evaluation, Piscataway: Transaction Publishers.
- Boogers, M.J.G.J.A., & Denters, S.A.H. (2013). Twee perspectieven op de eerste overheid. *Bestuurskunde*, 22(3), 5-14.
- Boogers, M.J.G.J.A., & Hendriks, F. (2006). Naar een toekomstbestendig middenbestuur. *Bestuurswetenschappen*, 4, 274-293.
- Bovens, M., & Schillemans, T. (2009). *Handboek Publieke Verantwoording*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Broeren, P., Stegeman, J., & Jong, H. de. (2013). Integraal ontwerp: stapvoets naar praktijk. *Verkeerskunde*, 2, 14-17.
- BZK. (2013). *Bestuur in samenhang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- IenM. (2012). *Beleidsimpuls Verkeersveiligheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Karré, P.M., & Paardekoper, C.M.M. (2014). Lessen en conclusies uit vier keer stelselwijziging. *Bestuurskunde*, 23(1), 51-54.
- Knaap, P. van der. (2006). Theoriegerichte beleidsevaluatie. *Bestuurskunde*, 15(4), 78-87.
- Koornstra, M.J., Mathijssen, M.P.M., Mulder, J.A.G., Roszbach, R., & Wegman, F.C.M. (1992). *Naar een duurzaam veilig wegverkeer*. Leidschendam: SWOV.
- Larsson, P., Dekker, S.W.A., & Tingvall, C. (2010). The need for a systems theory approach to road safety. *Safety Science*, 48(9), 1167-1174.
- OECD. (2008). *Towards zero – Ambitious road safety targets and the safe system approach*. Paris: OECD.
- Paardekooper, C., & Braak, H. ter. (2014). De bestuurlijke organisatie in Nederland: spanningsvelden en strategieën. *Bestuurskunde*, 23(1), 41-50.
- Schermers, G., & Petegem, J.W.H. van. (2013). *Veiligheidseisen aan het dwarsprofiel van gebiedsontsluitingswegen met limiet 80 km/uur*. Leidschendam: SWOV.
- Steen, T.P.S., & Termeer, C. (2011). Bouwstenen voor schaalsensitief bestuur. *Bestuurskunde*, 20(4), 56-61.
- SWOV. (2005). *Door met Duurzaam Veilig – Nationale Verkeersveiligheidsverkenning 2005-2020*. SWOV, Leidschendam.
- SWOV. (2009). *De balans opgemaakt*. Leidschendam: SWOV.
- SWOV. (2010). *Veranderingen in de verkeersveiligheid sinds de invoering van de Brede Doeluitkering*. Leidschendam: SWOV.
- SWOV. (2011). *Een kwaliteitszorgsysteem voor verkeersveiligheid in het wegontwerp en -beheer*. Leidschendam: SWOV.
- SWOV. (2014). *ProMeV: proactief meten van verkeersveiligheid*. Den Haag: SWOV.
- Twist, M.J.W. van, & Verheul, W.J. (2009). *Bijvangst van beleid. Over ongezochte opbrengsten van de wijkenaanpak*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- VenW. (2008). *Strategisch Plan Verkeersveiligheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Weijermars, W.A.M., & Schagen, I.N.L.G. van (red.). (2009). *Tien jaar Duurzaam Veilig*. Leidschendam: SWOV.
- Wegman, F.C.M. & Aarts, L. (red.) (2005). *Door met Duurzaam Veilig. Nationale verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 2005-2020*. Leidschendam: SWOV.