

# De SPV-gedachte praktisch toepasbaar voor elke wegbeheerder

[Jeroen Winkelmolen](#), [Marco van der Linde](#), [Jos Hengeveld](#) & [Peter Morsink](#)

Royal HaskoningDHV

[Jeroen.Winkelmolen@rhdhv.com](mailto:Jeroen.Winkelmolen@rhdhv.com); [Marco.van.der.Linde@rhdhv.com](mailto:Marco.van.der.Linde@rhdhv.com); [Jos.Hengeveld@rhdhv.com](mailto:Jos.Hengeveld@rhdhv.com); [Peter.Morsink@rhdhv.com](mailto:Peter.Morsink@rhdhv.com).

## Samenvatting

De afgelopen jaren is de verkeersveiligheid in Nederland verslechterd. Het ministerie van IenW heeft het Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPV) opgesteld om opnieuw een dalende trend in de slachtoffercijfers te bereiken. Elke inwoner moet 's avonds weer veilig thuis kunnen komen. Inmiddels werken veel wegbeheerders aan een pro-actieve, risicogestuurde aanpak van verkeersonveilige situaties. Het inbedden van de risicogestuurde pro-actieve aanpak in lokale beleidsplannen is voor veel gemeenten nog een te nemen horde. Hier ligt nog een belangrijke taak voor veel wegbeheerders.

Royal HaskoningDHV begeleidt diverse provincies en hun inliggende gemeenten bij deze transitie in de verkeersveiligheidsaanpak, mede vanuit onze rol in het [SPV Expertteam](#) van IenW. Dit omvat het ontwikkelen van methoden en tools om risico's te identificeren, analyseren en monitoren, een vertaalslag maken naar maatregelrichtingen en uitvoeringsprogramma's en het begeleiden van wegbeheerders in het zich eigen maken van de pro-actieve, risicogestuurde werk- en denkwijze, passend bij de lokale ambities en mogelijkheden. Met deze paper delen wij graag onze ervaringen vanuit de praktijk. De praktijk wijst uit dat risicogestuurd werken verschillend wordt aangepakt door verschillende overheden. Kleinere gemeenten hebben soms meer moeite om over te gaan op een nieuwe aanpak, waar grotere gemeenten door een breder ambtelijk apparaat sneller op dit soort ontwikkelingen kunnen inspringen. Wij maken het voor iedereen praktisch toepasbaar.

**Keywords:** *Verkeersveiligheid; SPV; Risicogestuurd; Lokaal maatwerk; Mobiliteitsbeleid; Draagvlak.*

## 1 Introductie

Pro-actief en risicogestuurd, dat is de kern van het SPV-gedachtegoed. En dat is nodig. Niet alleen vanwege gestagneerde of zelfs stijgende slachtofferaantallen, maar ook vanwege de onwenselijkheid van een reactieve aanpak gebaseerd op alleen ongevallen. Naast de bekende bedenkingen bij de bruikbaarheid van ongevalsgegevens en de onevenredigheid waarmee die geregistreerd worden verdeeld over de diverse modaliteiten, gaan deze cijfers 'slechts' over een klein deel van de verkeersonveiligheid. Bijna-ongevallen en risicovol gedrag blijven in de reactieve aanpak vaak buiten beeld. Ongevallen vinden daarnaast plaats met een bepaalde mate van toevalligheid, als resultaat van een groot aantal indicatoren. Beleid dat gebaseerd wordt op deze data kent ook ethische bezwaren: je hebt veel ongevallen nodig voordat je over voldoende gegevens beschikt. Tot slot kunnen lage absolute aantallen ertoe leiden dat elk incident een vertekend beeld van de werkelijke verkeersveiligheidssituatie oplevert en dat het onderbouwd beargumenteren van gewenste maatregelen lastig kan zijn.

### 1.1 Een pro-actieve, risicogestuurde aanpak: de theorie

De risicogestuurde aanpak is grofweg in te delen in drie processen: het risicoanalyse-proces, het uitvoeringsprogramma-proces en het monitorings- en evaluatieproces. Te beginnen bij het monitoren van het verkeerssysteem, door gebruik te maken van allerlei gegevens die reeds tot je beschikking staan. "Welke signalen staan er op rood en hoe doet mijn organisatie het in vergelijking<sup>1</sup> met anderen?"

<sup>1</sup> In onze toolbox vind je o.a. de [Verkeersveiligheidsmonitor.nl](#), een instrument om je eigen gemeente/regio/provincie te vergelijken met andere organisaties.

Vervolgens wordt steeds iets verder ingezoomd op de thema's waar de eigen organisatie minder goed voor de dag komt en start je met het nauwkeuriger analyseren van die risicothema's. Hoe gedetailleerd die analyse wordt, hangt af van de kwantiteit en kwaliteit van de gegevenssets die bij elkaar verzameld kunnen worden. *Iets* is in dit geval beter dan *niets*, omdat elke indicator die je kunt toevoegen aan de analyse aanvullende informatie geeft die voorheen niet werd meegenomen. Het vereist van de wegbeheerder wel dat hij elke indicator op waarde moet schatten. Tijdens het risicoanalyse-proces biedt het stappenplan van het Kennisnetwerk SPV houvast. In zes stappen wordt gestructureerd toegewerkt naar uiteindelijk het prioriteren van de geconstateerde risicothema's. Door ook gegevens op kaartmateriaal te verzamelen, wordt het mogelijk om binnen de geconstateerde risicothema's ook risicolocaties aan te wijzen.

Tijdens het uitvoeringsprogramma-proces staat het vertalen van de geconstateerde risicothema's en risicolocaties naar passende maatregelrichtingen centraal. Deze zijn onderhevig aan de SMART geformuleerde doelstellingen die de wegbeheerder zichzelf wenst te stellen op elk van de risicothema's. Het formuleren van deze doelstellingen wordt uiteraard beïnvloed door lokale ambities, mogelijkheden en uitdagingen. Desondanks is het belangrijk om ook doelen te stellen voor de aanpak van risicothema's en -locaties waarvoor de mogelijkheden nu nog niet toereikend genoeg zijn. Zo blijven deze risico's en bijpassende doelen in beeld en komen ze weer bovendrijven bij de eerstvolgende evaluatieronde.

Het monitorings- en evaluatieproces is een continue, cyclisch proces. Door de belangrijke positie van allerlei verkeersgegevens in deze datagedreven werk- en denkwijze is het SPV een ideaal instrument om de beschikbaarheid en kwaliteit van de diverse data inzichtelijk te maken. Het legt een vergrootglas op gegevens die je zou willen hebben, maar nog niet hebt. Of welke hiaten in de beschikbare data nog gedicht moeten worden. Deze inzichten zijn directe input voor het bepalen waar je (extra) op wilt monitoren. Hoe beter een wegbeheerder in staat is de relevante risicothema's te monitoren, hoe beter erop geacteerd kan worden. Het zorgt er ook voor dat de evaluatie van de genomen maatregelen gedetailleerder wordt, doordat effecten gemakkelijker inzichtelijk gemaakt kunnen worden. De uitkomst van de evaluatie is vanzelfsprekend weer directe input voor de volgende iteratie van de (meer)jaarlijkse werkplannen en het bijsturen van de (beleids)doelstellingen.

Ongeacht de ambities, mogelijkheden en uitdagingen die bij de wegbeheerder leven, zijn deze processen goed praktisch toepasbaar in elke lokale risicogestuurde verkeersveiligheidsaanpak. Dit komt doordat het gedachtegoed achter de risicogestuurde aanpak in de basis flexibel en iteratief is opgezet, met continu monitoren en evalueren als onmisbare pijlers. Het past daardoor naadloos in een goed en pro-actief mobiliteitsbeleid.

## **1.2 De uitdagingen voor wegbeheerders in de praktijk**

Het theoretische ideaalproces voor het risicogestuurd werken conform het SPV stuit in de praktijk voor veel wegbeheerders op uitdagingen. Deze uitdagingen gaan over een vijftal thema's uiteenlopend van het begrijpen van de inhoud tot de beschikbaarheid van tijd of geld om er mee aan de slag te gaan:

### **Uitdaging 1: Waarom moet ik zo'n uitgebreid proces toepassen in mijn werk?**

Alle wegbeheerders zijn betrokken vakgenoten met veel (lokale) kennis en hebben verkeersveiligheid hoog op hun agenda staan. Ze zijn er al jaren intensief mee bezig en weten vaak ook welke keuzes gemaakt moeten worden om meer verkeersveiligheid te creëren. Een proces als het risicogestuurde, wat als 'nieuw' werd geïntroduceerd, stuit dan op weerstand. Waarom moet ik dit proces keer op keer zo uitgebreid doorlopen terwijl ik in mijn verkeerssysteem al weet waar de pijnpunten zitten?

### **Uitdaging 2: Hoe pas ik dit theoretische proces toe in mijn eigen werk?**

Veel wegbeheerders zien het omvangrijke SPV en de diverse processtappen van het risicogestuurd werken en vinden het moeilijk om dit te vertalen naar hun eigen praktijk. Zij lopen aan tegen het feit

dat ze inschatten dat de processen vooral geschikt zijn voor de grotere organisaties, dat ze zich afvragen of ze elke stap wel tot in detail moeten doorlopen, dat ze niet weten hoe een stap exact moet worden doorlopen, wat daar voor nodig is (welke data?) of dat ze geen inzicht hebben in het totaalplaatje: wat moet het resultaat zijn en hoe moet ik de gegevens gebruiken om daar te komen?

**Uitdaging 3: Het ontbreekt aan capaciteit om hier proactief mee aan de slag te gaan**

Veel wegbeheerders hebben het druk. Niet alleen verkeersveiligheid maar alle disciplines binnen ons verkeerssysteem vragen continu aandacht. Zeker naarmate de wegbeheerders kleiner worden (bijv. kleinere gemeenten) neemt de capaciteit af en het aantal disciplines waar één ambtenaar zich mee bezig houdt toe. Deze overvolle agenda's leiden tot beperkte ruimte om aan de slag te gaan met 'nieuwe' dingen, waaronder de risicogestuurde aanpak. Het werken volgens deze methode wordt daarom in enkele gevallen afgehouden maar in veel gevallen ook slechts beperkt geadopteerd en toegepast in de reguliere werkprocessen.

**Uitdaging 4: Het ontbreekt aan budget om extra stappen te zetten of (andere) keuzes te kunnen maken**

De budgetten voor verkeersveiligheid zijn bij veel wegbeheerders nihil. Zo zijn er enkel kleine potjes beschikbaar voor gedragsprojecten, maar wordt voor fysieke aanpassingen in de openbare ruimte meegelift op de onderhoudsopgaves. Dat beperkt de ruimte voor wegbeheerders om in te spelen op nieuwe inzichten die worden opgedaan met de risicogestuurde aanpak en extra stappen te zetten voor verkeersveiligheid. Deze financiële beperkingen leiden tot het afhouden van de SPV.

**Uitdaging 5: Waar haal ik alle data vandaan?**

Risicogestuurd werken is ook datagedreven werken. Voor een goede risicoanalyse wordt een groot aantal verschillende bronnen gebruikt. Wegbeheerders hebben veel van deze data vaak slechts beperkt in de eigen systemen en zijn daarom aangewezen op het verzamelen van data bij andere leveranciers. Veel wegbeheerders weten niet wat er beschikbaar is en waar bepaalde data dan vandaan gehaald kan worden. Aanvullend daarop is het vervolgens ook vaak onduidelijk hoe de beschikbare data kan worden gebruikt voor de risicogestuurde aanpak, doordat de formats niet toegankelijk zijn of er onduidelijkheden zijn over de betrouwbaarheid.

**1.3 Vasthouden aan het SPV-gedachtegoed en toch lokaal maatwerk leveren**

De verschillende uitdagingen waar wegbeheerders tegenaan lopen leiden zonder interventie tot weerstand tegen of onmogelijkheden voor het toepassen van het SPV. Om dat te voorkomen is het essentieel dat het SPV-gedachtegoed praktisch toepasbaar wordt gemaakt om toch lokaal maatwerk te kunnen leveren en elke wegbeheerder een praktische oplossing te kunnen bieden voor de uitdagingen waar hij of zij tegenaan loopt.

Die praktische oplossing zit hem in het scherp stellen van de rode draad in de verschillende aspecten van het SPV en vanuit die rode draad een doorvertaling maken naar een passende methode voor elke wegbeheerder:

**Rode draad 1: De SPV-gedachte**

Het risicogestuurd denken vraagt een andere aanpak dan het oude verkeersveiligheidsdenken waarbij alleen op basis van historische ongevalldata maatregelen werden uitgewerkt. Dit is zowel op ambtelijk als bestuurlijk vlak een grote verandering. Een verkeerskundig ambtenaar die jarenlang heeft aangegeven dat een fietsoversteek met schoolkinderen in absolute zin weinig ongevallen kent, moet nu mogelijk aan een wethouder uitleggen dat dit een van de locaties is in de gemeente met een relatief hoog verkeersveiligheidsrisico. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld ook voor een traject waar relatief weinig letselongevallen gebeuren, maar waar het risicocijfer (aantal slachtoffers/aantal voertuigkilometers) een stuk hoger is dan op een traject waar meer ongevallen gebeuren omdat er meer gereden wordt.

Het hele SPV-proces is erop gericht om goed na te denken over de dingen die je gaat doen, hoe je ze gaat doen, met wie je wat gaat doen en wanneer je wat gaat doen. Het doel is niet per definitie om *anders of meer* te investeren in verkeersveiligheid maar om, door gestructureerd te kijken naar je opgaven, weloverwogen en goed onderbouwde keuzes te maken en er voor te kiezen om daar te investeren waar het rendement voor het verbeteren van verkeersveiligheid het hoogst is. Zo brengen we als Nederland de verkeersveiligheidsaanpak naar een hoger niveau en reduceren we onze slachtoffers.

#### **Rode draad 2: Het risicoanalyse-proces**

De eerste stap in het tot uitvoering brengen van de SPV-gedachte is het opstellen van een risicoanalyse c.q. continu toepassen van de risicogestuurde aanpak. Het doel van het risicoanalyse-proces is niet om elke stap, keer op keer, tot in detail te doorlopen en verschillende bronnen met elkaar in verband te blijven brengen om zo maar (causale) verbanden te vinden. Het doel is om te beseffen dat alle verschillende aspecten van de risicoanalyse allemaal op eigen wijze invloed uitoefenen op bepaalde risicothema's in ons verkeersveiligheidssysteem. Keuzes kunnen niet gemaakt worden door enkel te focussen op 1 van deze aspecten (traditioneel: de ongevallen). Door alles mee te wegen en bijv. te bepalen op welke locatie of bij welke doelgroep verschillende van deze aspecten in negatieve zin hun stempel drukken op de verkeersveiligheid heb je een compleet beeld van het risico.

#### **Rode draad 3: Het uitvoeringsprogramma-proces**

Inzicht in de risico's is de basis, welke een vervolg dient te krijgen in de aanpak: het uitvoeringsprogramma-proces. Het doel van het uitvoeringsprogramma-proces is ook hier niet om elke stap per risico tot in detail te doorlopen. Het doel is om bewustzijn te creëren over de wijze waarop gesignaleerde risico's worden aangepakt en om een intentie uit te spreken voor het aanpakken van deze risico's. Doelen kunnen abstract of SMART worden geformuleerd, maar de intentie staat centraal. projecten kunnen per jaar worden ingepland en exact worden gebudgetteerd, maar de intentie om een risico aan te pakken én een onderbouwde toelichting voor de wijze waarop dat efficiënt en effectief kan worden gedaan staat centraal.

#### **Rode draad 4: Het monitorings- en evaluatieproces**

Sommige wegbeheerders zijn al geruime tijd voortvarend aan de slag met het continu monitoren van het verkeerssysteem, andere wegbeheerders beginnen hier net mee of moeten dat nog grotendeels opzetten. Het aanvullen, verrijken en verbeteren van de beschikbare data maakt elke volgende iteratie van de risicoanalyse steeds weer iets gedetailleerder. Daarnaast ga je ervan uit dat de genomen maatregelen een effect teweeg brengen.

Bij elke volgende iteratie van de (meer)jaarlijkse plannen die je opstelt, hoop je in de data terug te zien dat de eerder geïdentificeerde risico's zijn afgenomen. Risicogestuurd werken is dus ook het continu bijsturen en verder aanscherpen van de aan te pakken risicothema's. Het is verstandig om de nodige flexibiliteit in de relevante beleidsdocumenten in te bouwen, het SPV dient immers gezien te worden als een 'levend werkdocument'. Hierdoor ontstaat ook een beter gedragen document, zowel bij bewoners, stakeholders (bijvoorbeeld VVN/Fietsersbond), maar ook bestuurlijk (Raad en College).

## 2 Hoe wij wegbeheerders bijstaan

Om de wegbeheerders te ondersteunen bij het praktisch toepassen van de SPV-gedachte in de eigen organisatie zorgen wij voor een aantal praktische handvatten. Voor veel wegbeheerders is het SPV vaak een niet-concreet containerbegrip en voelt soms als bedreiging van de traditionele verkeersveiligheidsaanpak. Vaak is de eerste vraag, zitten mijn huidige knelpunten er nog wel bij?

### Begeleiding bij het doorlopen van elk proces en het bieden van handvaten en tools

Om te beginnen hebben we een blauwdruk opgezet en uitgewerkt waarin de werk- en denkwijze niet alleen wordt toegelicht, maar dat vooral ook als voorbeeld kan dienen van hoe een risicoanalyse en de doorvertaling naar uitvoeringsprogramma's eruit kan komen te zien. We laten zien welke soorten data op welke manier ingezet kan worden en we hebben een toolbox ontwikkeld met instrumenten voor de monitoring en analyse van de gegevens. Naast regionale informatie- en werksessies voeren we met individuele wegbeheerders gesprekken over de te nemen stappen en welke vragen dat oplevert.

### Hoe gaan wij om met onvolkomendheden in de data?

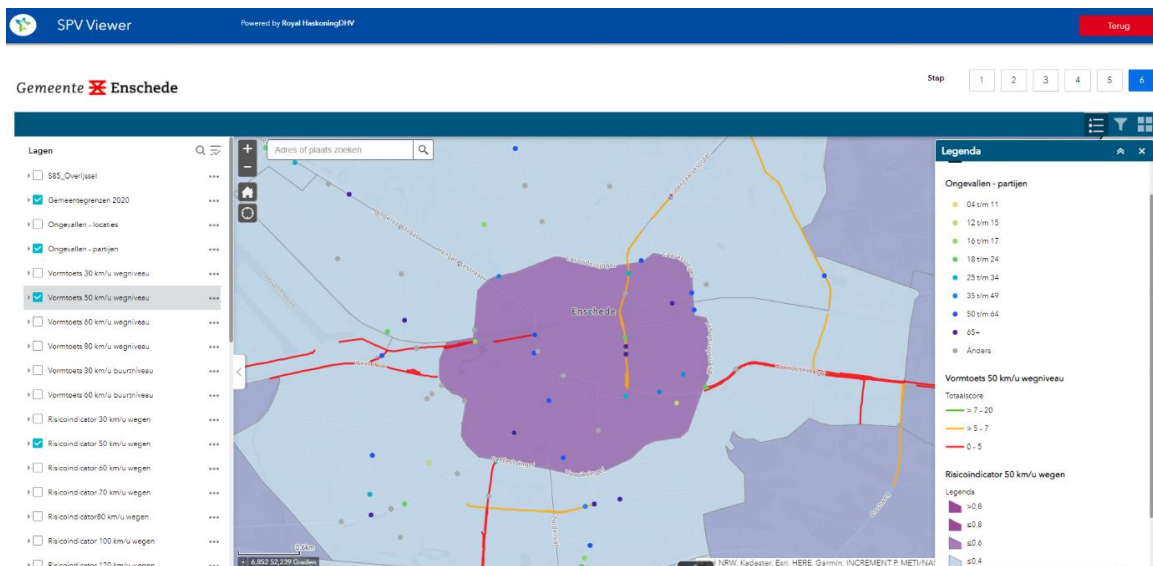
Belangrijk onderdeel van het risicoanalyse proces is het gebruik van data. En juist dit is een van de voornaamste elementen waar het proces knelt: de beschikbare data bevat ook witte vlekken. Niet alle gewenste data is voorhanden en de data die er is, is soms incompleet en soms ook onbetrouwbaar. Dit betekent niet direct dat de data ons niet helpt. Gedurende het gehele traject gebruiken wij de beschikbare data, waarbij we ons bewust zijn van de onvolkomendheden.

Dit is een bewuste keuze: enerzijds om aan te tonen hoe de desbetreffende indicator kan helpen bij het in kaart brengen van verkeersonveiligheid danwel het prioriteren van verschillende locaties of subthema's, anderzijds om ook te laten zien waar de wenselijke dataverrijking nog nodig is en er dus nog extra potentieel te behalen valt. Daarnaast blijven we onze eigen toolbox doorontwikkelen en verbeteren wij zo de achterliggende data of de weergave daarvan. Ook geven we onze ervaringen mee aan de landelijke Taskforce Verkeersveiligheidsdata, die de komende jaren gaat werken aan de beschikbaarheid en kwaliteitsverbetering van gegevens binnen de verdere uitrol van het SPV.

### Hoe doen wij de vertaalslag naar praktisch toepasbare programma's?

Nu, eind mei 2021, zitten we nog volop in deze fase van de diverse projecten verspreid over het land. We hebben een format opgesteld waarover we met overheden en wegbeheerders in gesprek gaan om te komen tot het formuleren van doelstellingen per risicothema, waarbij we erop aansturen om in die doelstellingen een integraliteit tussen de 3E's na te streven. Deze doelen moeten vooral gaan om de intentie/ambitie die leeft bij de wegbeheerder, niet elk doel hoeft volledig SMART te zijn.

Daarnaast werken we aan een toetskader om maatregelen tegen elkaar af te wegen, waarbij ook aandacht is voor de koppelkansen (onderhoud, bijvoorbeeld). Ook inventariseren we per risicothema en voor elk van de 3E's passende maatregelen. Tot slot blikken we met de wegbeheerder vooruit naar de monitoring en evaluatie, met aandacht voor het updaten, verbeteren en aanvullen van de gebruikte data die gebruikt worden in de instrumenten in onze toolbox, zoals de *Verkeersveiligheidsmonitor* en de *SPV Viewer* (onze online GIS-applicatie voor het risicogestuurd bepalen van risicolocaties, zie figuur 1).



Figuur 1: In de SPV Viewer kunnen vele informatielagen met elkaar gecombineerd worden.

### 3 Conclusies

Het SPV zorgt er voor dat verkeersveiligheid(sbeleid) weloverwogen wordt aangepakt. Maar: dat gaat niet vanzelf. Om deze methoden praktisch toepasbaar te maken voor alle wegbeheerders in Nederland is maatwerk essentieel. De ervaringen wijzen uit dat wanneer de rode draad van het SPV-gedachtengoed praktisch toepasbaar wordt gemaakt, dit leidt tot enthousiasme en draagvlak voor het risicogestuurd werken. En juist dit enthousiasme en draagvlak geeft nieuw elan aan de verkeersveiligheid. Nieuw elan dat nodig was om het thema weer op de kaart te krijgen en de aandacht te geven die noodzakelijk is om een van onze grootste maatschappelijke problemen aan te pakken.

Dat het door ons geleverde maatwerk leidt tot dit draagvlak en enthousiasme zien we in de vele initiatieven die volgen nadat wegbeheerders de SPV-gedachte praktisch hebben toegepast op hun eigen wegareaal. Zo zijn we al aan de slag gegaan met:

- Diverse wegbeheerders om specifieke verkeersveiligheidsplannen op te stellen
- Diverse wegbeheerders te begeleiden om de SPV-gedachte te integreren in hun vigerende of nieuw te ontwikkelen integrale Mobiliteitsvisie-/plan
- Thema's die hernieuwde aandacht hebben gekregen dankzij de risicoanalyses, resulterend in:
  - Fietsplannen
  - Nieuwe educatieprogramma's en campagnes voor specifieke doelgroepen
  - Versnelde aanpak van risicovolle locaties
  - Senior-proof maatregelen
  - Toegepaste technologische ontwikkelingen
- Diverse wegbeheerders om leemtes in de data zelf te verrijken:
  - Inventarisaties van de balans tussen vorm-, functie en gebruik op alle wegen
  - Kwaliteit van het wegennet in beeld brengen met machine-learning
  - Inkoop van snelheidsdata
  - Samenwerking met ambulancediensten
- Diverse wegbeheerders om de eerste stappen te zetten in het ontwikkelen van een eigen monitoringssysteem om de voortgang van doelen én de effectiviteit van maatregelen te meten.

Kortom, samen maken we het SPV praktisch toepasbaar voor elke wegbeheerder, creëren we aandacht voor verkeersveiligheid en zetten we stappen naar een structureel verbeterd veiliger verkeerssysteem!