

Besluitvorming over veiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan; Fase 2

Drs. C.A. Bax

D-2001-21

Besluitvorming over veiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan; Fase 2

Verkeersveiligheid in de Perspectievennota en het beleidsvoornemen

Documentbeschrijving

Rapportnummer:	D-2001-21
Titel:	Besluitvorming over veiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan; Fase 2
Ondertitel:	Verkeersveiligheid in de Perspectievennota en het beleidsvoornemen
Auteur(s):	Drs. C.A. Bax
Onderzoeksthema:	Besluitvorming en bestuur
Themaleider:	Mr. P. Wesemann
Projectnummer SWOV:	38.112
Trefwoord(en):	Decision process, model (not math), policy, planning, safety, evaluation (assessment), Netherlands.
Projectinhoud:	In dit rapport wordt de totstandkoming van de Perspectievennota Verkeer & Vervoer en het beleidsvoornemen Nationaal Verkeers- en Vervoersplan in de periode van oktober 1997 tot oktober 2000 beschouwd. Onderzocht wordt in welke mate een efficiënt en effectief verkeersveiligheidsbeleid is vastgesteld in het NVVP. Hoe kan de sociale interactie die vooraf ging aan de besluitvorming de vaststelling van het beleid verklaren? Was de beschikbare verkeersveiligheidsinformatie van invloed of speelde het gebrek aan informatie een rol? Hoe kan het beleid zo nodig in de toekomst verbeterd worden?
Aantal pagina's:	94 + 32 blz.
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 2001

Samenvatting

In dit rapport wordt de totstandkoming van de Perspectievennota Verkeer & Vervoer en het beleidsvoornemen Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) in de periode van oktober 1997 tot oktober 2000 beschouwd. Daarbij is enerzijds de sociaal-interactieve kant van de besluitvorming en anderzijds de analytisch inhoudelijke kant onderzocht.

Het onderzoek beoogt antwoord te geven op drie onderzoeksvragen:

- In welke mate is een efficiënt en effectief verkeersveiligheidsbeleid vastgesteld in het NVVP?
- Op welke manier kan de vaststelling van dit beleid verklaard worden uit:
 - a. de sociale interactie die vooraf ging aan de besluitvorming over het NVVP?
 - b. de beschikbare, gewenste of gebruikte verkeersveiligheidsinformatie, of de informatie waaraan behoefte bestond, maar die niet beschikbaar was?
- Hoe kan het beleid zo nodig in de toekomst verbeterd worden?

Uit het onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat in de Perspectievennota de belangrijkste keuzen op het gebied van verkeersveiligheid zijn weergegeven. Gemist worden echter een kritische reflectie op de taakstelling en de introductie van onorthodoxe of nog niet eerder besproken keuzen. Deze twee punten maken het document niet voldoende effectief om als uitgangspunt te dienen voor het schrijven van een beleidsvoornemen. In het beleidsvoornemen zijn dan ook dezelfde punten terug te vinden. Ook hier wordt de taakstelling nauwelijks ter discussie gesteld en worden geen vernieuwende gezichtspunten aangevoerd of aanknopingspunten gegeven voor beleid na 2010. Het beleid tot 2010 is, naar de maatstaf van de huidige taakstelling, effectief en ook efficiënt te noemen. Van beleidsvernieuwing is echter nauwelijks sprake.

De vaststelling van het beleid kan uit sociaal-interactief oogpunt mogelijk verklaard worden door:

- het al dan niet bestaan van een aparte arena voor verkeersveiligheid;
- de snelheid waarmee de arena wordt ingeperkt op het gebied van probleemstelling, oplossingen, actoren en tijd;
- de beïnvloedingsmogelijkheden door de verschillende actoren; deze zijn groter indien men formele gezagsdrager is of het beleid heeft geïnitieerd of indien een actor over voldoende hulpbronnen beschikt;
- het al dan niet scheiden van de regisserende en inhoudelijke rol van de spelmanager.

Vanuit inhoudelijk-analytisch oogpunt zijn de volgende verklaringen mogelijk:

- bij grote tijdsdruk wordt in het besluitvormingsproces gebruik gemaakt van parate kennis;
- beleidsmakers maken slechts gebruik van onderzoek dat door henzelf is aangevraagd voor de onderbouwing van een reeds gevolgde koers;
- beleidsmakers negeren een niet gewenste boodschap in gevraagde informatie;
- relevante informatie wordt te laat of in het geheel niet opgevraagd;
- informatie die wel aanwezig is en die door de beleidsmakers ook gevraagd wordt, wordt niet gebruikt.

Summary

Decision-making in the Dutch National Traffic and Transport Plan (NVVP); Phase 2: road safety in the Perspectives Note and the policy intention

This report discusses how the Perspectives Note Traffic and Transport and the policy intention National Traffic and Transport Plan (NVVP) came about during the period October 1997 to October 2000.

A study was made of, on the one hand, the social-interactive side of the decision-making process and, on the other hand, the analytical side, having to do with the contents of the process..

The study attempts to answer the following research questions:

- To what extent has an efficient and effective road safety policy been determined in the NVVP?
- In which way can the determination of this policy be explained from:
 - a. the social interaction that preceded the decision-making process of the NVVP?
 - b. the road safety information that was available, required or used; or the information that was required, but was not available?
- How, if necessary, can the policy be improved in the future?

The conclusion that can be made from the study is that the Perspectives Note presents the most important road safety choices. However, what are missing are a) a critical reflection on the target figure and b) the introduction of unorthodox choices or choices not yet discussed. These two points make the document insufficiently effective to be used as the starting point for writing a policy intention. The same omissions are also to be found in the policy intention. This also hardly discusses the target figure; neither does it introduce new points of view, nor provide points of departure for policy after 2010. The policy up to 2010, by present target figure standards, may be called effective and also efficient. There are, however, hardly any policy innovations.

The determination of the policy may, from a social-interactive point of view, be explained by:

- the existence, or lack of, a separate arena for road safety;
- the speed at which the arena is limited as far as problem definition, solutions, actors, and time are concerned;
- the opportunities of the various actors to exercise their influence - these are greater if one is a formal authority, or has initiated the policy, or if an actor has sufficient resources;
- the separation, or lack of separation, of the directive role of the manager and his role as regards content.

From the analytical point of view, as regards content, the following explanations are possible:

- under great pressure of time, ready knowledge is used in the decision-making process;
- policy makers only use research that they themselves requested to support a course already being followed;
- policy makers ignore an undesired message in the information required;

- relevant information is either requested too late or not at all;
- information that is available, and was requested by the policy makers, is not used.

Inhoud

Lijst van afkortingen	9
Voorwoord	11
1. Inleiding	13
1.1. Inleiding	13
1.2. Doelstelling	13
1.3. Begrippenkader	14
1.3.1. Keuze voor het arenamodel	14
1.3.2. Een effectief en efficiënt verkeersveiligheidsbeleid	15
1.3.3. Sociale interactie: representatie van belangen en organisatie van het proces	15
1.3.4. Het gebruik van en de behoefte aan informatie	17
1.4. Opbouw van het rapport	18
2. Begrippenkader	19
2.1. Uitbreiding van het begrippenkader	19
2.2. Conceptueel model	23
3. Methodische verantwoording	28
3.1. Aard van het onderzoek	28
3.2. Selectie casus	28
3.3. Beschrijving gebruikte methoden en selectie onderzoeksmateriaal en respondenten	30
3.4. Dataregistratie	31
4. Totstandkoming van het NVVP; algemeen	32
4.1. Inleiding	32
4.2. Totstandkoming Perspectievennota	33
4.3. Bespreking van de Perspectievennota met maatschappelijke organisaties en Tweede Kamer	37
4.4. Totstandkoming beleidsvoornemen NVVP	37
5. Verkeersveiligheid in het NVVP	42
5.1. Totstandkoming Perspectievennota	42
5.2. Bespreking van de Perspectievennota met maatschappelijke organisaties en Tweede Kamer	45
5.3. Totstandkoming beleidsvoornemen NVVP	47
5.3.1. Vakgroep Veiligheid	47
5.3.2. Schrijfproces concept-beleidsvoornemen	52
6. Interpretatie in het licht van de theorie	57
6.1. Inleiding	57
6.2. Effectief en efficiënt verkeersveiligheidsbeleid	58
6.2.1. Concrete maatregelen	59
6.2.2. Algemene beleidsuitgangspunten	61
6.3. Sociale interactie	64
6.3.1. Verloop van het proces	65
6.3.2. Representatie van belangen	68
6.3.2.1. Perspectievennota	68

6.3.2.2.	Beleidsvoornemen NVVP	71
6.3.3.	Organisatie van het proces	75
6.4.	Gebruik van en behoefte aan informatie over verkeersveiligheid	78
6.4.1.	Gebruikte informatie	78
6.4.2.	Gevraagde informatie	79
6.4.3.	Gewenste informatie	80
6.4.4.	Beschikbare informatie	80
7.	Conclusies	82
7.1.	Beoordeling van het beleid	82
7.2.	Mogelijke verklaringen	82
7.3.	Stellingen voor vervolgonderzoek	84
7.4.	Aanpassingen aan het conceptueel model	84
7.5.	Voorlopige aanbevelingen	86
	Literatuur	89
	Bijlage 1 t/m 10	95
Bijlage 1	Lijst met gebruikte documenten	97
Bijlage 2	Geïnterviewde organisaties en personen	105
Bijlage 3	Topic-lijst interviews	107
Bijlage 4	Lijst van variabelen	111
Bijlage 5	Voorbeeldscherm van Winmax	113
Bijlage 6	Netwerkaart NVVP	115
Bijlage 7	Beoordeling achtergrondinformatie voor NVVP Vakgroep Veiligheid	117
Bijlage 8	Informatie gebruikt in besluitvormingsproces NVVP	119
Bijlage 9	Samenvattend overzicht van SWOV-publicaties 1995 - 1999	123
Bijlage 10	Overzicht van stellingen	125

Lijst van afkortingen

3VO	Verenigde VerkeersVeiligheidsorganisaties 3VO
ANWB	Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB
AVG	Automatische Voertuiggeleiding
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
B&A	Beleidsonderzoek & AdviesGroep
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DG	Directeur-Generaal
DGG	Directoraat-Generaal Goederenvervoer
DGP	Directoraat-Generaal Personenvervoer
DHV	Dwar, Heederik en Verhey Groep
DV	Duurzaam Veilig
ENFB	Fietsersbond enfb
EVO	EVO, Ondernemersorganisatie voor Logistiek en Transport
EZ	Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
GDU	Gebundelde Doeluitkering
ICES	Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISA	Intelligente Snelheidsadaptatie
KBA	kosten-batenanalyse
KNV	Koninklijk Nederlands Vervoer
LNV	Landbouw, Natuurbeheer & Visserij
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MPV	Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
OC&W	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OV	Openbaar vervoer
OVV	Overlegorgaan Verkeersveiligheid
PKB	Planologische Kernbeslissing
POVV	Periodiek Overleg Verkeer en Vervoer
PPVV	Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer
PVVP	Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan
RAI	Nederlandse Vereniging voor de Rijwiel- en Automobieliindustrie
ROVER	Reizigers Openbaar Vervoer
RROM	Raad voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
RVVP	Regionaal Verkeers- en Vervoersplan
RWV	Raad voor Verkeer & Waterstaat
RWS	Rijkswaterstaat
SER	Sociaal-Economische Raad
SG	Secretaris-Generaal
SKVV	Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer
SNM	Stichting Natuur en Milieu
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
TNO-INRO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening

UvW	Unie van Waterschappen
VERDI	Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal en Integraal
VINEX	Vierde Nota Extra Ruimtelijke Ordening
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VVN	Veilig Verkeer Nederland
V&W	Verkeer & Waterstaat

Voorwoord

Binnen het thema 'Besluitvorming en bestuur', één van de acht onderzoeksthema's van de SWOV, wordt onderzoek uitgevoerd naar de rol van verkeersveiligheidsaspecten in de besluitvorming over verkeers- en vervoerbeleid. Vooral de interactie tussen de verschillende partijen in de besluitvorming en de beschikbare informatie kunnen van belang zijn voor het al dan niet meewegen van verkeersveiligheid in de besluitvorming. Besluitvormingsprocessen zijn vaak complex en interactief: er wordt een veelheid van belangen afgewogen door een groot aantal partijen, waarbij men elkaar over en weer beïnvloedt. Eén van de meest complexe besluitvormingsprocessen op het gebied van verkeer en vervoer op dit moment is de totstandkoming van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). Besloten is om dit proces als casus voor het onderzoek te gebruiken.

In dit rapport is de totstandkoming van de Perspectievennota Verkeer & Vervoer en het beleidsvoornemen Nationaal Verkeers- en Vervoersplan onderzocht. Aan dit onderzoek hebben dr. Ch. Goldenbeld en mr. P. Wesemann van de SWOV een bijdrage geleverd in de vorm van interviews, documentanalyse en commentaar. Vele anderen hebben hun medewerking verleend aan dit onderzoek door het beschikbaar stellen van hun tijd, kennis en archiefmateriaal. Graag wil ik de respondenten bedanken voor hun bereidwilligheid.

Ten slotte hebben diverse personen buiten de SWOV commentaar geleverd op de conceptversie van dit rapport. Mijn dank gaat uit naar de begeleidingsgroep van het thema Besluitvorming en bestuur en naar Dr. J.F.M. Koppenjan, TU Delft, drs. F van der Schoot, BRO en mw. ir. E. Jagtman, SWOV/TU Delft.

1. Inleiding

1.1. Inleiding

In de Planwet Verkeer en Vervoer 1998 is voorzien in de opstelling van een Nationaal Verkeer en Vervoersplan (NVVP) waarin de hoofdlijnen van het verkeers- en vervoerbeleid worden vastgelegd. Op dit moment wordt gewerkt aan de totstandkoming van een plan voor de periode 2002 - 2010. Begin 1999 verscheen de Perspectievennota Verkeer & Vervoer, waarin de agenda voor de verdere totstandkoming van de nota wordt gepresenteerd. In oktober 2000 is het beleidsvoornemen verschenen waarop het plan zal worden gebaseerd.

Krachtens de Planwet dragen naast de Ministeries van Verkeer & Waterstaat (V&W) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) ook de andere bestuurslagen verantwoordelijkheid voor het verkeers- en vervoerbeleid. Het NVVP wordt in overleg tussen bestuurlijke partners opgesteld, onder regie van de Minister van V&W; ook met maatschappelijke organisaties wordt overleg gevoerd.

Het NVVP legt de hoofdlijnen van het beleid voor het personen- en goederenvervoer op nationaal niveau vast; provincies, kaderwetgebieden en gemeenten vertalen deze hoofdlijnen in regionale plannen. Daarmee heeft het NVVP grote invloed op de verkeersveiligheid en de mogelijkheden die er binnen het sectorale verkeersveiligheidsbeleid bestaan om problemen aan te pakken.

1.2. Doelstelling

Dit onderzoek beoogt antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

- In welke mate is een efficiënt en effectief verkeersveiligheidsbeleid vastgesteld in het NVVP?
- Op welke manier kan de vaststelling van dit beleid verklaard worden uit:
 - a. de sociale interactie die vooraf ging aan de besluitvorming over het NVVP?
 - b. de beschikbare, gewenste of gebruikte verkeersveiligheidsinformatie, of de informatie waaraan behoefte bestond, maar die niet beschikbaar was?
- Hoe kan het beleid zo nodig in de toekomst verbeterd worden?

Deze publicatie is de rapportage van de tweede fase van het hoofdonderzoek 'Besluitvorming over veiligheid in het NVVP', dat loopt van 1999 tot 2002. Het hoofdonderzoek is uitgesplitst in vier fasen. In de eerste fase (oktober 1999 tot februari 2000) is een uitgebreide onderzoeksopzet gemaakt. In de tweede fase (maart 2000 tot februari 2001) wordt onderzoek gedaan naar de rol die veiligheid speelt bij de besluitvorming over de Perspectievennota en het NVVP-beleidsvoornemen. In de derde fase (oktober 2000 tot februari 2001) worden de conclusies uit fase twee getoetst aan de besluitvorming over minimaal vijf en maximaal negen provinciale en regionale verkeer- en vervoersplannen. Ten slotte wordt van maart 2001 tot begin 2002 in fase vier nogmaals gekeken naar de besluitvorming over het NVVP, maar nu over de tijdsperiode oktober 2000

tot eind 2001. Het onderhavige rapport heeft betrekking op de verslaglegging van fase twee.

Terzijde kan nog worden opgemerkt dat met de vraagstelling niet wordt beoogd een zelfanalyse van de SWOV in het NVVP-proces te geven. Het onderzoek is nadrukkelijk een analyse van het NVVP-proces als geheel, waarbij gefocust wordt op het onderwerp verkeersveiligheid. In de analyses van de besluitvorming wordt de SWOV beschouwd als één van de actoren die deel hebben genomen aan het besluitvormingsproces.

1.3. **Begrippenkader**

Voor een verdere uitwerking van de onderzoeksvragen wordt eerst een begrippenkader geschetst.

De afhankelijke variabele in het onderzoek is de 'mate waarin een effectief en efficiënt verkeersveiligheidsbeleid is vastgesteld'. In het onderzoek wordt systematisch nagegaan hoe dit beleid tot stand komt binnen het NVVP. Daarbij wordt enerzijds gekeken naar de besluitvorming als een proces van sociale interactie, anderzijds als een analytisch-inhoudelijk proces. Deze twee processen zijn verschillende aspecten van een en dezelfde werkelijkheid, maar zij vergen elk hun eigen theoretische benadering met bijbehorende onderzoeksvragen, operationele variabelen en data-verzameling. In het vervolg zal daarom elk proces afzonderlijk beschreven worden. Bij de dataverzameling is veel aandacht besteed aan de onderlinge samenhang omdat veelal dezelfde bronnen geraadpleegd zijn. Ook bij de analyse en rapportage zijn beide processen in onderlinge samenhang behandeld.

1.3.1. *Keuze voor het arenamodel*

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

In een dergelijke context is besluitvorming niet op te vatten als een rationeel beleidsanalytisch proces, waarin een vaststaand probleem via een aantal chronologische stappen wordt opgelost. Zo'n rationeel-analytisch proces houdt in dat een centrale actor, op basis van een vaste set van criteria en volledige informatie, alternatieven ontwikkelt en de meest gunstige selecteert. De centrale actor wordt niet gehinderd door beper-

kingen van capaciteit en informatie, noch door afhankelijkheden van anderen, noch door allerlei onzekere ontwikkelingen in de omgeving. Complexe besluitvorming, daarentegen, moet niet zozeer opgevat worden als een beleidsanalytische activiteit, maar als 'een spel in een arena' (Koppenjan, 1993b). Koppenjan beschouwt een arena niet als een fysieke ruimte, maar als een beslissingsruimte waar actoren, problemen en oplossingen elkaar 'treffen'.

Indien we uitgaan van complexe besluitvorming als spel in een arena, betekent dit dat besluitvorming een confrontatie is van verschillende visies op problemen en oplossingen. Indien een belang niet gearticuleerd wordt, is de kans groot dat het onvoldoende meegewogen wordt. Het gevolg is dat in de totstandkoming van het beleid onvoldoende met dit belang rekening wordt gehouden. Dat, met andere woorden, onbedoelde effecten worden gecreëerd.

Teneinde een besluitvormingsproces in kaart te brengen, worden de hierboven behandelde begrippen uit het arenamodel gehanteerd. Het proces wordt ingedeeld in een aantal ronden, die zich van elkaar onderscheiden door verschillend samengestelde arena's. Vervolgens worden de gebeurtenissen binnen de ronden beschreven: de inhoud van de beleidsdiscussie en het verloop van het spel in de arena. Met behulp van dit begrippenkader zal het complex besluitvormingsproces rond het NVVP worden gereconstrueerd.

1.3.2. *Een effectief en efficiënt verkeersveiligheidsbeleid*

Beleid is effectief, als het effect wordt bereikt dat van tevoren als doelstelling voor het beleid is vastgesteld. Bij de beoordeling van het NVVP zal dus gekeken worden naar de doelstelling die geformuleerd is en de mate waarin het geformuleerde beleid ook daadwerkelijk bijdraagt aan de verwezenlijking van die doelstelling. Beleid kan efficiënt genoemd worden, als gekozen is voor beleid met zo laag mogelijke kosten en een zo hoog mogelijk effect. Om het NVVP-beleid te beoordelen is het dus nodig een prijskaartje aan het beleid te hangen.

Een beoordeling in termen van effectiviteit en efficiëntie is eenvoudig te geven voor kwantificeerbaar beleid. Voor niet kwantificeerbaar beleid kunnen geen cijfers gebruikt worden om aan te geven hoe effectief of efficiënt het beleid is. Hier zal getoetst moeten worden aan meer inhoudelijke maatstaven. Voorbeelden van beleidsmatige en inhoudelijke maatstaven kunnen zijn:

- de aansluiting van het nieuwe beleid bij het reeds bestaande beleid;
- de manier waarop de doelstelling van het beleid is geformuleerd;
- de manier waarop de rol van de lagere overheden of andere actoren in het beleid wordt aangegeven;
- de manier waarop evaluatie wordt vormgegeven;
- de grootte van het budget voor het beleid.

1.3.3. *Sociale interactie: representatie van belangen en organisatie van het proces*

In de loop van het besluitvormingsproces worden niet alle verkeersveiligheidsbelangen op dezelfde manier gerepresenteerd. Daardoor varieert ook de inhoudelijke aandacht die verkeersveiligheidsoverwegingen in de uiteindelijke afwegingen en voorstellen krijgen.

Complexe besluitvorming kenmerkt zich door de aanwezigheid van wederzijds afhankelijke actoren. Dit wil echter niet zeggen dat deze afhankelijkheden symmetrisch verspreid zijn. Er kan sprake zijn van onevenredige verdeling van afhankelijkheden, die kunnen resulteren in de ondervertegenwoordiging of uitsluiting van bepaalde belangen. Deze ondervertegenwoordiging kan incidenteel van karakter zijn. Bijvoorbeeld omdat de vertegenwoordiger van een belang niet binnen de arena actief is, omdat het onderwerp hem niet direct raakt, omdat hij zijn handen vol heeft aan activiteiten in andere, parallelle arena's. Maar er kan ook sprake zijn van systematische ondervertegenwoordiging, bijvoorbeeld:

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

In de analyse van de rol van veiligheid in de totstandkoming van het NVVP-beleid zal, ten aanzien van de representatie van het veiligheidsbelang, naar met name de volgende vier factoren gekeken worden:

- Welke probleemeigenaars van het verkeersveiligheidsvraagstuk zijn er?
- Welke positie hadden zij in het besluitvormingsproces?
- Op welke wijze participeerden zij in het besluitvormingsproces?
- Over welke strategische capaciteit beschikten zij daarbij?

Of belangen binnen een complex besluitvormingsproces op evenredige wijze worden gerepresenteerd, wordt in sterke mate beïnvloed door de organisatie en het management van deze processen. Juist vanwege de complexiteit van besluitvormingsprocessen en de deelname van een scala aan actoren, is een inhoudelijke benadering van beleidsvraagstukken onvoldoende. Om tot doelgericht handelen te komen is regie van het interactieproces nodig. Deze procesregie is gericht op de ondersteuning van interacties door middel van de agenda en de te hanteren afspraken over de inrichting van het proces, spelregels en conflictreguleringsmechanismen. Deze procesmatige en inhoudelijke afspraken kunnen worden vastgelegd in arrangementen die het proces van samenwerking ondersteunen: bijvoorbeeld convenanten of bestuursovereenkomsten.

Vanuit de vraag naar de rol van verkeersveiligheid in de besluitvorming is het interessant na te gaan hoe het sociale interactieproces rond de totstandkoming van het NVVP was georganiseerd en welke vorm het procesmanagement aannam: wie mochten er mee doen, in welke hoedanigheid, op welke momenten, welke randvoorwaarden en spelregels golden er, et cetera; en welke gevolgen had dit voor het vastgestelde verkeersveiligheidsbeleid?

De procesregie kan zich ook uitstrekken tot de structurering van de analytisch-inhoudelijke activiteiten. Door met actoren afspraken te maken over welke procesfase aan de orde is, wordt getracht het proces te structureren en van een ordelijke probleemformulering via het genereren

van oplossingen naar selectie te komen. Veel methodieken die in het kader van open-planprocessen of interactieve beleidsvorming worden gebruikt, hanteren een dergelijke procesordening. Ook de procesregie van het Ministerie van V&W bij de totstandkoming van de Perspectievennota en het beleidsvoornemen kenmerkte zich hierdoor.

Toch moet ook de structurerende werking van procesregie niet overschat worden. Kenmerkend voor een goede regie is dat nieuwe vragen niet onderdrukt worden, onder het mom van 'die vraag had in de fase van de probleemformulering aan de orde moeten worden gesteld', maar dat deze serieus behandeld worden. Kortom, procesregie betekent geen gelijkschakeling van de activiteiten van actoren, maar wederzijdse afstemming. Dit kan voor het proces betekenen dat doelbewust processtappen worden herhaald en dat in een laat stadium een alternatief alsnog ter discussie komt.

1.3.4. *Het gebruik van en de behoefte aan informatie*

Op het juiste tijdstip over de juiste informatie beschikken is een belangrijke randvoorwaarde om een effectief en efficiënt beleid te kunnen voeren. Het kan echter voorkomen dat informatie wel in de arena aanwezig is, maar niet wordt gebruikt. Andersom is het mogelijk dat beleidsmakers behoefte hebben aan informatie die niet beschikbaar is. Drie subvariabelen worden daarom onderzocht: het gebruik van de informatie tijdens het besluitvormingsproces, de behoefte aan informatie en de beschikbare informatie. Idealiter komen deze drie overeen. Daarnaast is het mogelijk dat blijkt dat voor een effectief en efficiënt beleid informatie nodig is, terwijl bij de actoren de behoefte aan deze informatie (nog) niet aanwezig is. Deze potentiële informatiebehoefte kan afgeleid worden door het vastgestelde beleid te beoordelen op effectiviteit en efficiëntie. Mogelijke verbeterpunten in het beleid geven dan aan waar de informatiebehoefte ligt.

Als verklaring voor de mismatch tussen informatieaanbod en informatiegebruik kan allereerst gewezen worden op het probleem van een niet aansluitend(e) onderzoek(sprogrammering.) De inhoudelijke informatie die in onder andere onderzoeksrapporten, brochures, uitvoeringshandleidingen en congressen wordt aangedragen, kan ontoereikend zijn om de vragen waarmee beleidsmakers worstelen te beantwoorden.

Ten tweede kan de vorm van de informatie tot een mismatch leiden. Het kan zijn dat de vorm en de taal van de informatie die onderzoekers en wetenschappers hanteren niet die van beleidsmakers is. Vaak wordt wel gesteld dat onderzoeksresultaten op conceptueel niveau worden geformuleerd, terwijl de praktijk om instrumentele kennis vraagt. Maar er zijn meer mismatches tussen aanbod en vraag denkbaar. Bijvoorbeeld in disciplinaire oriëntatie, in kwantitatieve versus kwalitatieve informatie, in schriftelijke versus mondelinge informatie, in verbale versus visuele presentatie et cetera. Om deze kloof te overbruggen zijn voorstellen gedaan tot 'gebruiksgericht beleidsonderzoek' (Palumbo, 1987). Een derde oorzaak kan liggen in het feit dat onderzoeksresultaten niet aansluiten bij de probleemperecepties en belangen die in een besluitvormingsproces domineren. Waar onderzoekers zich de houding aanmeten van 'Speaking truth to power' (Wildavsky, 1979) kan de reactie van beleidsmakers er een zijn van 'niet willen horen'. Maar behalve het

negeren van een ongewenste boodschap, kan ook de boodschap zelf onder vuur genomen worden. Er ontwikkelt zich dan een kennisconflict, waarbij de conclusies van onderzoeken, de feiten waarop deze gebaseerd zijn en ten slotte de merites van het onderzoek zelf inzet worden van strijd. Een vierde oorzaak kan zijn dat informatie op het verkeerde moment (meestal te laat) wordt geleverd.

Ten slotte kan het voorkomen dat de beleidsmaker niet op de hoogte is van het bestaan van de informatie. Indien degenen die wel over een overzicht van de beschikbare informatie beschikken, niet aanwezig zijn in de arena, zal deze informatie niet gebruikt worden in het besluitvormingsproces.

1.4. **Opbouw van het rapport**

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee wordt een verdere toelichting en uitwerking van de gebruikte theorie en het conceptuele kader gegeven. In hoofdstuk drie wordt de methodische verantwoording voor het onderzoek beschreven. Het vierde hoofdstuk geeft een kort overzicht van het gehele proces van de besluitvorming over het NVVP tot september 2000. In het vijfde hoofdstuk komt het onderwerp veiligheid binnen het NVVP uitgebreid aan de orde. Daarna volgt een terugkoppeling naar het theoretisch kader. Ten slotte worden de conclusies weergegeven en wordt het vervolg van het onderzoek geschetst.

2. Begrippenkader

2.1. Uitbreiding van het begrippenkader

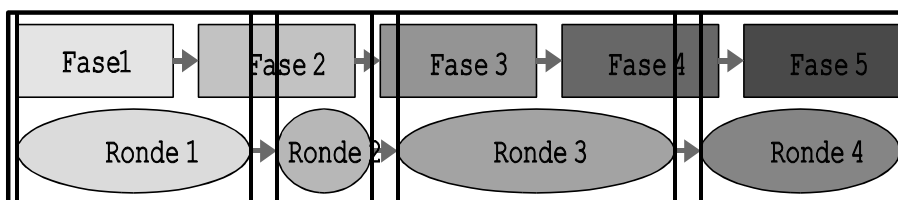
In dit hoofdstuk wordt eerst een overzicht gegeven van de relevante begrippen die door Koppenjan en Teisman worden gebruikt om besluitvormingsprocessen te beschrijven en te interpreteren. Vervolgens wordt hieruit een conceptueel model gevormd in paragraaf 2.2.

In de inleiding is reeds aangegeven dat bij het beschrijven van de besluitvorming dit proces wordt opgedeeld in een aantal, elkaar in de tijd opvolgende, ronden. Via de besluitvormings-reconstruïemethode zijn complexe processen goed te bestuderen. Deze benadering start vanuit de gedachte dat het achterhalen van de besluitvorming in ronden een gedetailleerde reconstructie van de procesgang vereist. Een centraal uitgangspunt voor Teisman (1992) is dat beleid het resultaat is van besluitvorming en dat besluitvorming uiteenvalt in een reeks van beslissingen. Zijn benadering draait rond de begrippen besluitvorming en besluitvormingsronden.

Voor het waarnemen en reconstrueren van complexe besluitvorming is het volgens Teisman van belang de relevante beslissingen te achterhalen en deze in een tijdreeks te plaatsen. Op basis van de feitelijke betrokkenheid van actoren kunnen vervolgens arena's gereconstrueerd worden. Arena's worden gezien als actieve gedeelten van het beleidsnetwerk. In zo'n arena komen problemen, oplossingen en participanten samen; het is een ontmoetingsplaats (Koppenjan, 1993). Per tijdsperiode kan bekeken worden hoe de samenstelling en de werking van de arena's veranderde. In een besluitvormingsproces kunnen voor verschillende onderwerpen verschillende arena's bestaan.

Complexe besluitvorming vindt plaats in ronden. Besluitvorming wordt ingedeeld naar beslismomenten. Het deel van de besluitvorming dat aan een beslismoment voorafgaat, wordt ronde genoemd. De indeling in ronden hoeft niet te corresponderen met de formele indeling van het proces.

Afbeelding 2.1 laat dit effect zien:



Afbeelding 2.1. Formele fasen en informele ronden in het besluitvormingsproces.

Kenmerkend voor besluitvormingsronden is dat ronden volgtijdelijke onderdelen van een gehele besluitvormingsstrijd zijn. Het belang van een ronde in het proces is pas achteraf vast te stellen. Als een actor een bepaalde ronde volledig naar zijn hand weet te zetten, heeft hij daarmee een (besluitvormings)slag gewonnen maar nog niet het hele proces. Wanneer de

resultaten in volgende rondes in lijn liggen met die uit de eerdere ronde, dan is deze achteraf als cruciaal te kenschetsen. Alle rondes bij elkaar ten slotte bepalen het eindresultaat.

Actoren kunnen voor verschillende besluitvormingsstrategieën kiezen: de een zal zich tevreden stellen met het 'winnen' van een ronde, de ander richt zich op het eindresultaat van de besluitvorming. Om hierin inzicht te verkrijgen is een analyse per ronde nodig. Per besluitvormingsronde is vast te stellen welke doelen de betrokken actoren hebben, op welke wijze zij interacteren en welke invloed zij op het beleid hebben. Dat gebeurt aan de hand van de besluitvormings-reconstruatiemethode.

In deze methode gaat het erom vanuit een (eind-)beslissing via de verschillende fasen langs een logisch pad terug te werken naar de fase van het initiatief (Menting 1988 in: Teisman 1992). De nadruk ligt op interactieprocessen. Teisman stelt dat complexe processen en ondoorzichtige invloed via vele, vaak uitgebreide communicatiebetrekkingen, pas bestudeerd kunnen worden nadat een nauwkeurige reconstructie van de feitelijke gebeurtenissen heeft plaatsgevonden (Teisman, 1992, 121/122). De gegevens worden verkregen van de subjecten (actoren) die een rol spelen in de beleidsarena's: er wordt naar gestreefd de constructies van het proces, zoals de verschillende actoren die geven, te reconstrueren tot een (redelijk) compleet beeld.

Om een schifting aan te brengen in belangrijke en minder belangrijke momenten onderscheidt Teisman de zogenaamde cruciale momenten. Dit zijn besluiten in het proces die de besluitvorming binnen één ronde (of subronde) afsluiten. Verder onderscheidt Teisman versnellingen, als zijnde besluiten die de betreffende ronde of het gehele proces een stap verder brengen (maar niet noodzakelijkerwijs een ronde afsluiten). Ten slotte introduceert Teisman het begrip blokkades. Hij omschrijft dit als besluiten die het besluitvormingsproces belemmeren. Teisman ziet de oorzaak van dergelijke besluiten in het feit dat veel spelers het eigen vermogen om de besluitvorming te beïnvloeden overschatten.

Binnen de besluitvormingsprocessen houden meestal één en soms meerdere partijen zich bezig met het spelmanagement of het besluitvormingsmanagement. Zij zorgen voor de signalering en selectie van beleidsonderwerpen, de verwerking van deze onderwerpen en de beëindiging van de besluitvorming. Spelmanagement kan daarmee gezien worden als een soort metabesluitvorming. Klijn (1998) stelt dat in besluitvormingsprocessen verschillende soorten spelregels van toepassing zijn. Hij definieert spelregels volgens Giddens als generaliseerbare procedures die worden toegepast in de besluitvormingsspele. Klijn onderscheidt verschillende soorten regels zoals interactieregels (regels die de spelinteractie regelen, zoals toegangsregels en omgangsregels) en arenaregels (regels die de spelsetting reguleren zoals regels over het leveren van producten, het geven van beloningen, de identiteit van spelers).

Voor het beschrijven van de verschillende actoren in de arena maakt Koppenjan gebruik van het begrip rol. Het begrip rol staat voor de verschillende manieren waarop de actoren kunnen participeren in de arena. Zo kunnen de actoren de rol van entrepreneur aannemen. Een entrepreneur is

een actor die problemen of oplossingen in de arena aan de orde stelt. Daar tegenover staat de anti-entrepreneur, die zijn best doet om de totstandkoming van bepaald beleid te blokkeren. Verder zijn er formele gezagsdragers, dat zijn actoren die op basis van hun formele positie bij de vorming van beleid betrokken zijn. Ten slotte kan men steunverleners, beleidsmakers, arbiters, gatekeepers en zaakwaarnemers aantreffen in de arena. Steunverleners zijn actoren die hun hulpbronnen investeren in ruil voor de mogelijkheid hun doelen te koppelen aan de voorstellen van anderen. Beleidsmakers richten hun inspanningen op het koppelen van problemen, oplossingen en participanten, maar zetten daar niet per sé hun eigen hulpbronnen bij in. Arbiters nemen bindende beslissingen bij conflicten over het verloop van de besluitvorming. Gatekeepers zijn actoren die bepaalde probleemdefinities, oplossingen of participanten uit de arena proberen te weren. Zij participeren slechts in de besluitvorming om besluiten tegen te houden. Zaakwaarnemers ten slotte zijn actoren die binnen de arena belangen behartigen die niet hun eigen belang zijn. De definities van de verschillende rollen zijn door Koppenjan (1993) bij elkaar gebracht uit verschillende theoretische bronnen. De verschillende rollen sluiten elkaar daarom niet uit. Eén actor kan meerdere rollen vervullen. De definities van sommige rollen overlappen elkaar zelfs gedeeltelijk.

Koppenjan (1993) bespreekt de mogelijkheden voor actoren om in de arena invloed uit te oefenen en iets te veranderen. Deze beïnvloedingsstrategieën rubriceert hij in vier categorieën van aangrijpingspunten:

- beïnvloeding van de probleemformuleringen;
- beïnvloeding van de oplossingen;
- beïnvloeding van participatie van (andere) actoren in de arena;
- beïnvloeding van de factor tijd.

Binnen elke categorie kan een actor zoveel mogelijk de kansen die de bestaande arenasamenstelling biedt, benutten. Maar een actor kan ook proberen een arena in te perken of uit te breiden. Zoals reeds eerder is aangegeven, definieert Koppenjan een arena als een ontmoetingsplaats voor oplossingen, problemen en actoren. De vier categorieën en de drie strategische opties resulteren samen in *Tabel 2.1* van mogelijke beïnvloedingsstrategieën.

Categorieën van aangrijpingspunten	Strategische opties		
	benutten bestaande arena	inperken arena	uitbreiden arena
probleemdefiniëring	accepteren bestaande probleemformulering	probleemdefinitie preciseren	herdefiniëren van problematiek
oplossingen	selecteren uit bestaande oplossingen	uitsluiten van oplossingen	nieuwe oplossingen ontwikkelen
participatie	winnende coalitie vormen	uitsluiten van actoren	toelaten van nieuwe actoren
tijd	tijdsdruk creëren	uitstellen	uitstellen

Tabel 2.1 *Overzicht van beïnvloedingsstrategieën*

Ten aanzien van de probleemformulering kan binnen een arena sprake zijn van één overheersende probleemdefiniëring, maar de actoren kunnen ook elk hun eigen kijk hebben op een probleem. De actoren kunnen proberen hun eigen probleemdefinitie in de arena toegelaten te krijgen en andere definities tegen te houden. Of beïnvloeding van de probleemdefinitie lukt, is onder meer afhankelijk van de openheid van de arena. Door een zo precies mogelijke definitie van de probleemstelling, neemt de kans op een goede oplossing voor het beleidsprobleem toe. Dat lukt echter alleen als binnen de arena overeenstemming wordt bereikt over het probleem, wat gemakkelijker is als de arena klein is. Met de herdefiniëring van de probleemstelling kan het aspiratieniveau van het beleid bijgesteld worden. Hoe lager het aspiratieniveau is, hoe gemakkelijker het probleem is op te lossen. Hoe breder de arena is, hoe groter de kans op herdefiniëring van de problematiek en op acceptatie van een lager aspiratieniveau.

Om een oplossing te promoten kunnen actoren kiezen uit oplossingen die reeds aanwezig zijn in de arena, ze kunnen oplossingen die aanwezig zijn uitsluiten en ze kunnen nieuwe oplossingen aandragen. Nieuwe oplossingen blijken vaak minder nieuw dan ze lijken. Vaak wordt geput uit een pakket oplossingen dat op een ander tijdstip al eens in de arena is geweest en toen niet is benut. Echt nieuwe oplossingen zijn veelal het gevolg van de toetreding van nieuwe actoren tot de arena.

Voor het realiseren van doelstellingen zijn vaak meerdere actoren nodig. Indien geen geschikte coalitiepartner wordt gevonden, kan getracht worden de arena te vergroten of juist te verkleinen door het aantal actoren uit te breiden of te beperken. In de literatuur wordt verschillend gedacht over de juiste grootte van het aantal actoren. Over het algemeen wordt wel onderschreven dat het aantal in de fase van agenda-bepaling groter kan zijn dan in de fase waarin de besluitvorming plaatsvindt. Actoren kunnen ook proberen om een nieuwe arena te maken of een nieuwe actor te scheppen. Het gaat dan met name over ad hoc constructies zoals werkgroepen of projectgroepen, tijdelijke samenwerkingsverbanden et cetera. In zo'n nieuwe arena kunnen wellicht problemen die in de oude arena ondergesneeuwd dreigden te raken, prominenter voor het voetlicht komen. Echter, doordat een nieuwe arena ook zorgt voor afscheiding, kunnen cruciale contacten met bijvoorbeeld belangrijke hulpbronnen verloren gaan.

Actoren kunnen op verschillende wijze het tempo van de besluitvorming beïnvloeden. Zij kunnen zichzelf of anderen tijdslimieten opleggen om de tijdsdruk te verhogen. Tijdsdruk kan verschillende effecten hebben op de besluitvorming. De afwezigheid van tijdsdruk kan resulteren in een traag verloop van het proces. Aan de andere kant zal een te hoge tijdsdruk erin resulteren dat het besluitvormingsproces niet zorgvuldig genoeg verloopt. Andersom kan uitstel van besluiten soms de kwaliteit bevorderen, maar ook de kans op verstoringen door externe ontwikkelingen doen toenemen.

Koppenjan (1993) geeft een aantal aanbevelingen om te komen tot een verbetering van het besluitvormingsproces. Als maatstaven voor een verbetering in het besluitvormingsproces hanteert Koppenjan de begrippen effectiviteit en efficiëntie, maar hij kijkt ook naar:

- de kwaliteit van de beleidsdiscussie;
- de consistentie en flexibiliteit van het beleid;

- de zorgvuldigheid van de besluitvorming;
- de verwerving van steun en vermindering van weerstand;
- het democratische gehalte;
- de meeweging van organisatorische belangen van de overheid.

Allereerst geeft hij aan dat het hebben van het initiatief belangrijk is; daarmee kunnen namelijk de voorwaarden waaronder de discussie zich voltrekt worden bepaald. Ten tweede geeft Koppenjan aan dat nieuwe problemen alleen selectief tot de arena moeten worden toegelaten. Een te open of te gesloten houding ten opzichte van nieuwe problemen leiden respectievelijk tot een run op de agenda en tot het verergeren van problemen. Het inperken van de arena is tevens een voorwaarde om te leren van een bepaalde situatie. Afsluiting en inperking van de arena ziet Koppenjan ook als een voorwaarde om tot daadwerkelijk handelen te komen. Er zal pas voldoende commitment binnen een arena ontstaan om besluiten te nemen, als het duidelijk is welke kant een discussie opgaat. Dat gebeurt pas als de arena een min of meer vaste vorm aanneemt. Het afsluiten van de arena heeft echter ook nadelen. Zo mist de arena bij afsluiting de meest recente ontwikkelingen. Koppenjan stelt dat dit onderwerpen kan worden door beleidsprocessen korter te laten duren en de besluitvorming sneller af te ronden. Daarna zijn er weer nieuwe kansen voor andere actoren en voor de nieuwste ontwikkelingen. Naast deze arenastrategieën benadrukt Koppenjan dat de tijd 'rijp' moet zijn voor een probleem of oplossing. De toepassing van indirecte strategieën, gericht op contextuele factoren kunnen daarom erg belangrijk zijn.

2.2. Conceptueel model

Het conceptueel model bestaat uit twee delen. Deze delen zijn 'complementair' aan elkaar. Enerzijds kent het model een analytisch-rationele invalshoek, anderzijds een sociaal-interactionele invalshoek. Vanuit deze invalshoeken wordt gekeken naar verkeersveiligheid in besluitvormingsprocessen die in het kader van het NVVP spelen. Hierna wordt eerst het algemene model gepresenteerd, waarna de samenstellende delen verder worden geoperationaliseerd.

Uit *Afbeelding 2.2* kan worden opgemaakt dat er één centrale afhankelijke variabele is; de mate waarin een effectief en efficiënt verkeersveiligheidsbeleid wordt vastgesteld. De veronderstelling is dat de afhankelijke variabele 'vastgesteld verkeersveiligheidsbeleid' bepaald wordt door vier variabelen:

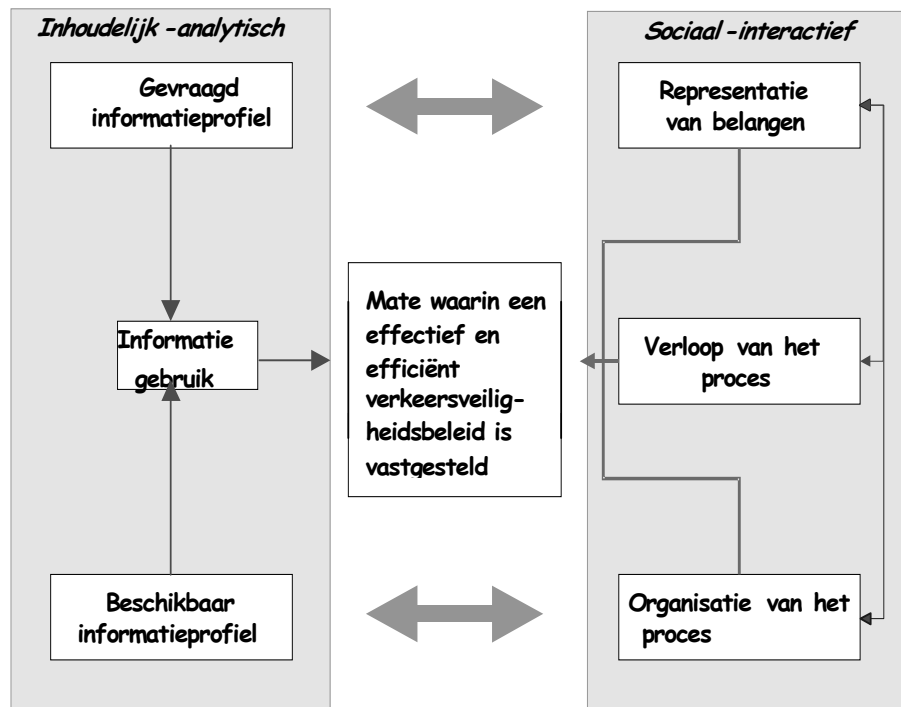
- mate en wijze van informatiegebruik;
- de formele en informele organisatie van het beleidsvormingsproces;
- de wijze waarop het verkeersveiligheidsbelang gerepresenteerd is;
- het verloop van het beleidsvormingsproces.

Deze onafhankelijke variabelen zijn echter deels onderling afhankelijk van elkaar.

Effectief en efficiënt verkeersveiligheidsbeleid

Hoe ziet het verkeersveiligheidsbeleid er in het NVVP uiteindelijk uit? Is het een effectief en efficiënt beleid geworden? De afhankelijke variabele in dit onderzoek wordt benoemd als 'de mate waarin een effectief en efficiënt verkeersveiligheidsbeleid wordt vastgesteld in de uitkomst van het besluit-

vormingsproces'. In dit geval betreft de uitkomst van het besluitvormingsproces (de verschillende ronden van) het NVVP.



Afbeelding 2.2. Algemeen conceptueel model.

De afhankelijke variabele betreft alleen de inhoud van het beleid, niet de wijze waarop het beleid tot stand is gekomen. De totstandkoming van het beleid is het domein van de onafhankelijke variabelen. De afhankelijke variabele wordt geoperationaliseerd in twee componenten. Hiervoor is onder andere gebruik gemaakt van de enquête van de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Deze enquête is opgesteld in het kader van de Expert group ERS 3: 'Road safety management and implementation strategies'.

Allereerst worden de termen effectief en efficiënt geoperationaliseerd in globale, abstracte kenmerken die op het gebied van verkeersveiligheid van toepassing zijn. In de bestuurskundige literatuur wordt de effectiviteit van beleid meestal (achteraf) afgemeten aan het bereiken van de doelstellingen van het beleid. In dit onderzoek was behoefte een stap verder te gaan en ook de doelstellingen ter discussie te stellen. De effectiviteit van het beleid wordt afgemeten aan een aantal externe, vooraf geformuleerde criteria, die hieronder zijn weergegeven. De keuze van de criteria berust gedeeltelijk op de genoemde OECD-enquête en gedeeltelijk op vrij algemeen aanvaarde aannamen, bijvoorbeeld dat beleidscontinuïteit en duidelijke richtlijnen voor lagere overheden gunstig zijn voor het bereiken van het gewenste effect van het beleid. De aannamen zijn niet verder onderbouwd.

Om de criteria op het onderhavige beleidsterrein te concretiseren is gebruik gemaakt van het rapport 'Veiligheid een zorg voor bestuurders' van de Raad voor Verkeer & Waterstaat (2000). Voor dit rapport is gekozen omdat

hierin de meningen van verschillende toonaangevende kennisinstututen op het gebied van (verkeers)veiligheid zijn verwerkt. Daarnaast wordt op maatregel-niveau bekeken of het vastgestelde beleid effectief en efficiënt is. Maatstaf hiervoor is het SWOV-onderzoek 'Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP' (Schoon, Wesemann en Roszbach, 2000). Dit onderzoek geeft een overzicht van een groot aantal verschillende maatregelen, gerangschikt naar effectiviteit en kosten-effectiviteitsverhouding.

Afhankelijke Variabele	Begrip/ definitie	criterium	Item
Mate waarin een effectief en efficiënt verkeersveiligheidsbeleid wordt vastgesteld.	Verkeersveiligheidsbeleid dat inhoudelijk doelmatig is en waarbij de meest gunstige kosten-effectiviteitsverhouding is gekozen	Randvoorwaarden voor een effectief en efficiënt beleid	verwijzen naar uitvoering van bestaand beleid
			vaststellen van kwantitatieve taakstellingen
			- slachtofferreductie
			- risicoreductie
			- lange of korte termijn
		al dan niet dwingende richtlijnen aan lagere overheden	
		grootte van het budget	
		monitoring en evaluatie	
		Efficiënte en effectieve maatregelen	voornemen tot onderzoek naar maatregel is aanwezig
			voornemen tot uitvoering van maatregel is aanwezig
maatregel wordt direct na vaststelling van NVVP uitgevoerd			

Tabel 2.2 Operationalisering afhankelijke variabele

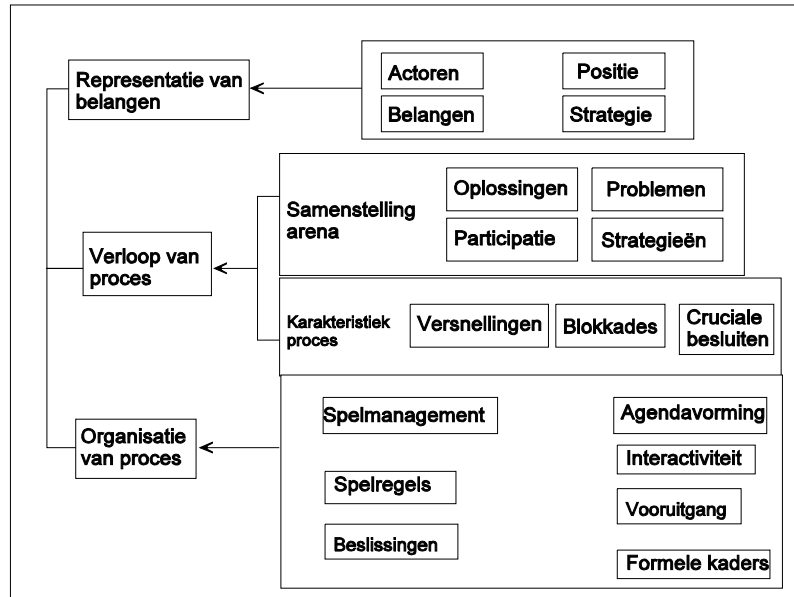
Sociaal-interactieve component

De sociaal-interactieve component kent drie onafhankelijke variabelen die de afhankelijke variabele operationaliseren:

- verloop van het besluitvormingsproces;
- organisatie van het besluitvormingsproces;
- representatie van verkeersveiligheidsbelangen.

De onafhankelijke variabele 'organisatie van het besluitvormingsproces' splitsen we hier in een formele en informele component. De reden is dat het hier gaat om reconstructie: achteraf, na een uitgebreide analyse, kan de wijze waarop het proces was georganiseerd, pas herkend worden. Echter, voorafgaand aan het proces moet aan de deelnemende actoren duidelijk gemaakt worden uit welke onderdelen/stappen/fasen het proces zal bestaan; de organisatie van het formele besluitvormingsproces. In hoeverre deze formele organisatie geleid heeft tot besluitvorming of dat deze is aangevuld of vervangen door informele onderdelen/stappen/ fasen, is pas na reconstructie te herkennen. In *Afbeelding 2.3* wordt het model weerge-

geven. Tussen de drie onderdelen zijn dwarsverbanden te leggen. Aangezien op dit moment nog geen indicatie is te geven hoe deze dwarsverbanden eruit zien, zijn zij niet grafisch weergegeven in het schema.



Afbeelding 2.3. *Sociaal interactieve component.*

Ten aanzien van de 'representatie van belangen' zijn de onderwerpen actor (met name de rol van de actoren) en strategie reeds genoemd bij de bespreking van het theoretisch kader. Bij de positie van de actoren wordt enerzijds bekeken hoe machtig (in termen van invloed op het eindresultaat) de verschillende actoren zijn, anderzijds wordt bekeken welke hulpbronnen de actoren tot hun beschikking hebben. Het begrip belang wordt gedefinieerd als een element van aanmerkelijke waarde of gewicht voor een actor, waarvan het bereiken een voordeel geeft.

Het verloop van het proces wordt beschreven door twee groepen variabelen. De karakteristieken van het proces zijn ook reeds besproken in het theoretisch kader. Uit de definitie van de arena (*Paragraaf 2.1*) volgt de samenstelling van de arena. Het begrip strategieën maakt onderdeel uit van de arena, maar wordt ook genoemd als manier voor actoren om hun belangen te representeren. Theoretisch gaat het om hetzelfde begrip.

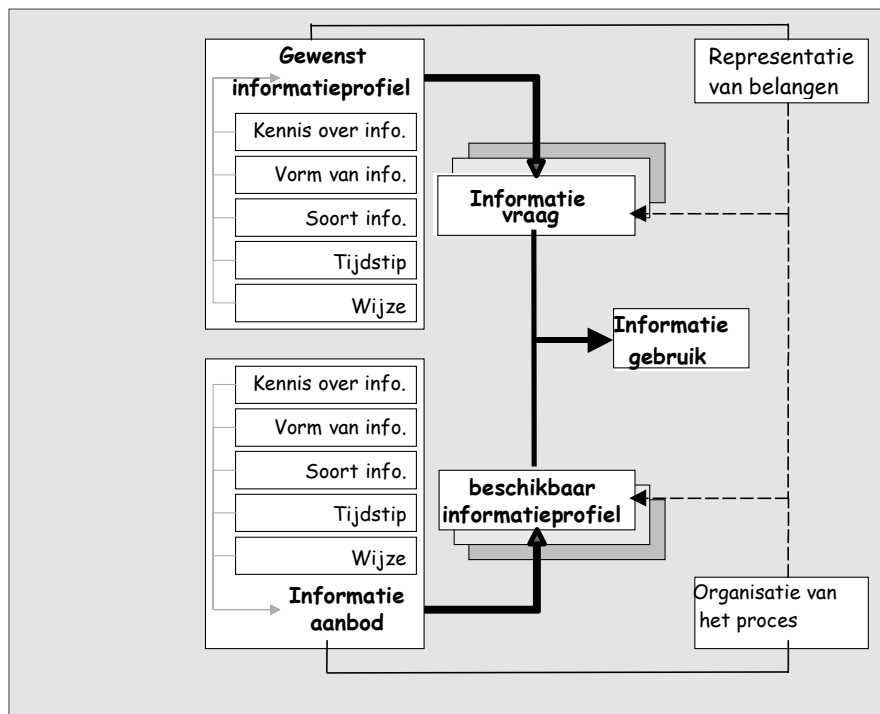
Verschillende begrippen onder de noemer 'organisatie van het proces' zijn ook reeds besproken in het theoretisch kader. Bij het begrip agendavorming wordt bekeken welke actor ervoor zorgt dat bepaalde onderwerpen worden besproken tijdens de besluitvorming. Het begrip formele kaders is toegevoegd om aan te geven in welke formele context (wet- en regelgeving) het besluitvormingsproces plaatsvindt. Het begrip interactiviteit ten slotte komt uit de koker van *Teisman* (1992). Hij onderscheidt drie soorten van interactiviteit. Bij doelvervlochtening wordt bekeken of de actoren in staat zijn hun verschillende doelen bij elkaar te

brengen. Bij arrangeren gaat het om de mate waarin samenwerking en conflictbeheersing in structuren zijn vastgelegd. Koppelen ten slotte is een activiteit waarbij verbanden tussen verschillende actoren, arena's en beslissingen worden gelegd.

Voor een uitgebreide bespreking van bovengenoemde begrippen wordt verwezen naar het rapport 'Besluitvorming over veiligheid in het NVVP, fase 1' .(Bax, Duijn & Van der Schoot, 2000)

Inhoudelijk - analytische component

Het linker deel van het conceptuele schema heeft betrekking op informatie. Het conceptuele schema wordt in de matrix verder uitgewerkt.



Afbeelding 2.4. *Inhoudelijk analytische component.*

Met de dikke lijnen zijn de causale verbanden en de richting ervan weergegeven. Met de stippelijnen worden beïnvloedingsrelaties weergegeven vanuit organisatie van het proces en representatie van belangen op de informatieprofielen. De dunne pijlen visualiseren terugkoppelingslusen in het causale model. Deze vormen geen onderwerp van studie. Uitgangspunt is dat er per ronde in de besluitvorming gewenste en beschikbare informatieprofielen te reconstrueren zijn. De profielen worden gereconstrueerd aan de hand van verschillende begrippen die in *Afbeelding 2.4* verder geoperationaliseerd worden.

3. Methodische verantwoording

3.1. Aard van het onderzoek

Het onderzoek naar de totstandkoming van het NVVP-beleid heeft de vorm van een case-study. Onder een case-study wordt door Swanborn (1996) verstaan: de bestudering van een sociaal verschijnsel of sociale verschijnselen

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

Hiermee ligt de nadruk op de intensieve benadering van onderzoek.

Huberts en De Vries (1995) definiëren een case-study als "een onderzoeksstrategie die inhoudt dat een naar plaats en tijd afgebakend deel van de sociale werkelijkheid relatief intensief en weinig reducerend wordt beschreven en geanalyseerd".

De case is daarmee op te vatten als het te bestuderen verschijnsel, geval of voorbeeld.

3.2. Selectie casus

Binnen de enkelvoudige case-study's (er wordt slechts één geval onderzocht) kan onderscheid gemaakt worden tussen de unieke case, de case als onderdeel van meerdere gevallen en de case in het licht van de theorie (Huberts & De Vries, 1995). Indien gekozen is voor de vorm van de unieke case, is de enige ambitie een licht te werpen op juist deze case, zonder kennis en inzichten verder te willen laten reiken dan deze case. Indien de case als onderdeel van meerdere gevallen bedoeld is, is het belangrijk een goede selectie te maken om de case representatief te laten zijn voor de gekozen populatie. De case in het licht van de theorie ten slotte wil iets bijdragen aan de theorievorming op een bepaald terrein. De keuze van de case wordt dan bepaald door de theorie. Hierbij kan gekozen worden voor een casus die exemplarisch is voor de theorie of juist voor een casus die atypisch is.

In dit onderzoek wordt een casus onderzocht die exemplarisch genoemd mag worden voor de theorie waarbinnen de casus geplaatst wordt. Er is gekozen voor een besluitvormingsproces op landelijk niveau, waarbij complexe (verkeer- en vervoers)problemen een rol speelden. Bij het besluitvormingsproces zijn een groot aantal actoren betrokken die op een interactieve manier deelnemen aan de besluitvorming. Daarnaast kenmerkt het proces zich door een lange duur. Al deze factoren zijn ook aanwezig bij de casussen die in de theorieën van Koppenjan en Teisman onderzocht worden. Ten slotte is vanwege het onderzoeksterrein van de SWOV gekozen voor een beleidsproces waarin verkeersveiligheid een rol speelde. Een belangrijk verschil met de casussen die in de onderzoeken van

Teisman en Koppenjan worden bekeken, is dat bij deze casus alleen gekeken wordt naar de besluitvorming over verkeersveiligheid in het beleidsproces. Het besluitvormingsproces in zijn geheel wordt wel beschreven, maar niet geanalyseerd. Een analyse van het volledige proces past zowel qua tijdsbestek als qua onderwerp niet binnen het doel van deze studie.

Bij het onderzoeken van casussen doen zich twee problemen voor. Ten eerste kan niet, zoals bij onderzoek met grote aantallen, de hardheid van de verklaring van verschijnselen door middel van falsificatie worden aangetoond. In plaats van naar een 'harde' verklaring te zoeken, kan ook worden gezocht naar een verklaring met een hoge plausibiliteit. Een redenering wordt door 't Hart plausibel genoemd als zij logisch is en als er empirische ondersteuning voor wordt aangedragen (1985). Hij waarschuwt voor het te gemakkelijk aannemen van een plausibele verklaring. Volgens 't Hart is men sneller geneigd een verklaring plausibel te vinden als deze overeenstemt met eigen vooroordelen of ervaringen of positieve gevoelens opwekt. Hij pleit voor het zoeken naar tegenvoorbeelden van de verklaring en het zorgvuldig verslagleggen van deze zoektocht. Ook Wester (1995) beschrijft een aantal procedures om de gevonden samenhangen in een onderzoek te controleren. Naast het zoeken naar afwijkende gevallen pleit hij voor het wegen van het bewijsmateriaal, vooral van het gegevensmateriaal voor centrale begrippen moet men zeker zijn. Ook stelt hij dat het werken met tegengestelde hypothesen verhelderend kan werken. Immers, hoe meer de verwachtingen uiteen lopen, hoe kleinschaliger het onderzoek kan zijn om uit te maken welke verwachting juist is.

Een tweede probleem bij het onderzoeken van casussen is de algemeenheid van de resultaten. Vanwege het aantal onderzoeksobjecten en vanwege de selectiemethode (meestal niet ad random) is het niet statistisch aantoonbaar dat gevonden resultaten ook buiten de onderzoekspopulatie gelden. Dat betekent echter niet dat de resultaten buiten deze populatie geen betekenis kunnen hebben. Om aan te tonen dat vergelijkbare casussen vaak dezelfde karakteristieken hebben, kan volgens Wester (1995) gebruik worden gemaakt van theoretical sampling (theoriegericht verzamelen). Nieuwe onderzoekseenheden worden daarbij gekozen op basis van relevante kenmerken in de theorie. Zo wordt met het onderzoeken van afwijkende gevallen gekeken of deze al dan niet een ondersteuning vormen voor de theorie. Zoals bij een experiment een 'werkzame factor' wordt ingevoerd door de onderzoeker, zo worden bij theoretical sampling casussen geselecteerd op het al dan niet bezitten van een vermeende cruciale factor.

In het vervolgonderzoek (fase 3) naar de besluitvorming rondom Provinciale Verkeers- en Vervoersplannen (PVVP's) en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen (RVVP's) zal aan deze twee problemen aandacht worden geschonken. Allereerst zal gewerkt worden met tegengestelde hypothesen. Daarnaast zullen de cruciale factoren van casussen beschreven worden. Bij de selectie van de casussen is getracht een spreiding binnen de te onderzoeken casussen aan te brengen voor enkele cruciale factoren. Tevens verschillen de regionale en provinciale processen op een aantal belangrijke punten van het landelijk proces. Voor een uitgebreidere beschrijving van het onderzoek naar de totstandkoming van de PVVP's en RVVP's wordt verwezen naar het rapport van de volgende onderzoeksfase.

3.3. Beschrijving gebruikte methoden en selectie onderzoeksmateriaal en respondenten

1. Documentanalyse

Rondom het NVVP-proces is veel documentatie beschikbaar. Gedacht kan worden aan nota's, adviezen, notulen van vergaderingen, verslagen van werkgroepen, interne en externe correspondentie en de Handelingen van de Eerste en Tweede Kamer. Analyse hiervan is een goedkope en snelle manier om inzicht in het besluitvormingsproces te krijgen. Documentatie kan uiteenvallen in openbare documentatie zoals de Perspectievennota en in niet-openbare documentatie. Voor wat betreft de niet-openbare documentatie spelen er twee problemen. Ten eerste moest in het onderzoek toestemming worden verkregen om deze documenten te onderzoeken. Het projectteam NVVP en leden van de vakgroep veiligheid hebben (gedeelten van) hun archieven beschikbaar gesteld voor het onderzoek. Ten tweede heeft het gebruik van niet-openbare informatie als nadeel dat het onderzoek moeilijk door een andere onderzoeker herhaald kan worden met exact hetzelfde materiaal. De controleerbaarheid van het onderzoek wordt hierdoor minder. Dit is ondervangen door de informatie zo veel mogelijk te staven met informatie die via andere onderzoeksmethoden is verkregen. In *Bijlage 1* is een lijst van bestudeerde documenten opgenomen.

2. Interviews

Interviewen is een goede methode om achtergronden, motieven en meningen te peilen. Gezien de hoeveelheid actoren in het besluitvormingsproces rondom het NVVP is het qua tijdsbeslag ondoenlijk alle participanten te interviewen. Er is volstaan met het bevragen van sleutelfiguren. Een lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in *Bijlage 2*. In eerste instantie is een aantal personen geselecteerd op basis van de netwerkkaart NVVP en de samenstelling van de vakgroep veiligheid. Hierbij is gekeken naar personen die een relatie hadden met het onderwerp veiligheid. In de selectie moesten verder projectteamleden, de verschillende overheden en belangenorganisaties die zich mogelijk sterk zouden maken voor het veiligheidsbelang vertegenwoordigd zijn. Tijdens het afnemen van de interviews is gecontroleerd of belangrijke personen in het proces niet op de interviewlijst stonden, of juist bij nader inzien personen op de interviewlijst niet zo'n grote rol in het proces hadden gespeeld als in eerste instantie verwacht. Dat heeft tot een drietal aanpassingen geleid.

Aangezien de materie zeer complex is en het overzicht van de onderzoekers over het veld in ieder geval aan het begin van het onderzoek niet compleet was, is gewerkt met halfgestructureerde interviews. Dat betekent dat aan de hand van topic-lijsten met de respondenten is gesproken (opgenomen in *Bijlage 3*). De topic-lijst bleek in de praktijk goed werkbaar; slechts een enkele vraag werd door de respondenten niet herkend. Wel zijn enkele vragen weggelaten die op basis van de documentanalyse reeds op overtuigende manier konden worden beantwoord. Door de respondenten werden, ook bij expliciete navraag, geen onderwerpen aangedragen die niet op de topic-lijst voorkwamen. Wel is voor elk interview de topic-lijst geconcretiseerd naar de betreffende respondent.

Een nadeel van interviewen is het feit dat deze methode niet altijd volledig betrouwbaar is. Dit speelt met name indien vragen worden gesteld over zaken die in het verre verleden hebben plaatsgevonden. In het onderzoek naar de besluitvorming van het NVVP-proces is dit ook aan de orde geweest. Voor het onderzoek van de eerste en tweede ronde (respectievelijk het tot standkomen van de Perspectievennota en van het beleidsvoornemen) moest een sterk beroep worden gedaan op het geheugen van de respondenten. Lacunes in het geheugen en selectieve herinneringen zijn opgevangen door gebruik te maken van meerdere respondenten voor vragen over hetzelfde thema en door aanvullende informatie te krijgen via analyse van documenten en eventuele andere methoden van onderzoek. Opvallend, maar niet verrassend was dat bij verschillende respondenten de herinneringen aan de themagroepen ten tijde van de Perspectievennota en de vakgroepen ten tijde van het NVVP door elkaar liepen.

3. Observatie

Observatie is een waarnemingstechniek waarbij sprake is van directe waarneming van intermenselijk gedrag. Uitgangspunt is dat de onderzoekseenheden in hun eigen omgeving worden onderzocht. Centraal staat dat de onderzoeker zelf de data verzamelt. Dit kan zowel via gestructureerde weg gebeuren, op basis van een nauwgezet classificatiesysteem, alsmede via ongestructureerde weg door gebruik te maken van een richtinggevend protocol. In dit onderzoek was het bijwonen van ongeveer vier vergaderingen of andere bijeenkomsten gepland. Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek echter dat er kwalitatief goede notulen van vergaderingen werden gemaakt en deze notulen ook voor het onderzoek toegankelijk waren. Het bijwonen van de vergaderingen bleek daardoor weinig meerwaarde op te leveren en relatief veel tijd te kosten. Uiteindelijk is één voorbereidende vergadering voor een landsdelige conferentie bijgewoond.

3.4. Dataregistratie

Zowel de documentanalyses als de interviews zijn per tekstfragment geclassificeerd volgens de variabelenlijst zoals opgenomen in *Bijlage 4*. Voor de verwerking van de classificatie is gebruik gemaakt van het kwalitatief data-analyseprogramma Winmax. Hiermee kan per variabele of een combinatie van variabelen een overzicht van de geclassificeerde tekstfragmenten worden gegeven. Zowel de dataverzameling als de classificatie is verricht door twee (soms drie) onderzoekers. Het werken met een kwalitatieve database heeft als nadeel dat het tijdrovend is alle data op de juiste manier in te brengen. Het grote voordeel van een kwalitatieve database is echter dat, doordat per variabele een overzicht van de beschikbare teksten beschikbaar komt, een bijzonder compleet beeld van het databestand kan worden verkregen. Hiermee wordt voorkomen dat de onderzoeker slechts gebruik maakt van zijn (selectieve) geheugen bij de analyse van de data. Een bekend manco bij kwalitatieve data-analyse is dat de hoeveelheid data zo groot is dat het lastig is een overzicht te creëren. Een kwalitatieve database helpt het overzicht te creëren en te houden. Een voorbeeldscherm van de database is opgenomen in *Bijlage 5*.

4. Totstandkoming van het NVVP; algemeen

4.1. Inleiding

Het NVVP ontleent zijn bestaansrecht aan de Planwet Verkeer en Vervoer. Nadat begin jaren '90 werd onderkend dat de doelstellingen uit het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV2) alleen haalbaar zouden zijn als de verschillende overheden een samenhangend beleid zouden voeren, is tussen de overheden een convenant over deze samenwerking afgesloten. In dit convenant (het VERDI convenant: Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal en Integraal) werd afgesproken dat er een planstructuur zou komen, die vastgelegd zou worden in een planwet. In deze planwet is geregeld dat er op rijksniveau, provinciaal niveau en kaderwetgebiedniveau verkeers- en vervoersplannen komen. Bij de totstandkoming van zo'n plan worden de andere overheden al in een zeer vroeg stadium betrokken. Elke bestuurslaag kan voor lagere overheden bindende afspraken opnemen in het plan, zogenaamde essentiële onderdelen geheten. Deze essentiële onderdelen dienen door de lagere overheid die het betreft verder uitgewerkt te worden in hun verkeers- en vervoersplan of voor de gemeenten in hun verkeers- en vervoerbeleid.

De vaststelling van het NVVP verloopt volgens de procedure van de Planologische Kernbeslissing (PKB). Echter voordat deze PKB-procedure van start gaat, dient de Minister van Verkeer & Waterstaat haar ideeën reeds te overleggen met provincies, gemeenten en kaderwetgebieden. Dit is een toevoeging ten opzichte van de bestaande PKB-procedure. Dit overleg moet resulteren in een beleidsvoornemen dat door het kabinet wordt vastgesteld (deel 1 van de PKB) en aangeboden wordt aan de Tweede Kamer. Hierin wordt onder andere aangegeven waarin de overheden van mening verschillen. Vervolgens volgt de normale PKB-procedure, wat betekent dat er ongeveer een half jaar de tijd is voor inspraak en overleg vanuit de hele samenleving. Dit resulteert in een document met alle inspraakreacties (PKB deel 2). Hierna wordt het plan eventueel aangepast en wordt het opnieuw vastgesteld door het kabinet (deel 3 PKB). Deze delen worden ook aan de Tweede Kamer aangeboden. Het parlement keurt het plan dan eventueel na wijziging goed (deel 4) (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 1999a).

Naar aanleiding van (het ontwerp van) de planwet, die in juli 1998 in werking is getreden, is in het najaar van 1997 gestart met het overleg voorafgaand aan deel 1 van de PKB-procedure. Dit overleg heeft eerst de vorm gehad van een uitgebreide meningspeiling die is uitgemond in een Perspectievennota in februari 1999. In deze Perspectievennota zijn ideeën over problemen en oplossingen weergegeven en is aangegeven wat de meest kansrijke ideeën waren. Hierna is getracht een concretere invulling aan deze ideeën te geven om tot een beleidsvoornemen te komen. Men heeft daarbij getracht commitment te krijgen van de lagere overheden. Dit heeft in oktober 2000 geresulteerd in een beleidsvoornemen (PKB deel 1). Na oktober is de inspraakfase van start gegaan, die duurde tot januari 2001. Tussen januari en juni 2001 werd het kabinetsstandpunt vastgesteld. In mei 2001 is het plan aangeboden aan het parlement. De Tweede Kamer

bepaalt vervolgens zelf wanneer zij het voorstel behandelt. Omdat het huidige Structuurschema Verkeer en Vervoer 2 begin 2002 afloopt, zal het SVV 2 verlengd moeten worden als de behandeling niet voor 1 januari 2002 plaatsvindt.

In de onderliggende rapportage wordt ingegaan op de totstandkoming van de Perspectievennota en van het beleidsvoornemen, dus de periode vanaf najaar 1997 tot oktober 2000.

4.2. Totstandkoming Perspectievennota

Een groot gedeelte van de informatie in deze en de volgende paragrafen is ontleend aan de publicatie 'Politiek en Interactief Bestuur, Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het NVVP' van Hendriks & Tops (2001).

Hoewel de Planwet pas begin 1998 door beide kamers aanvaard is en in juli 1998 in werking trad, is het Ministerie van Verkeer & Waterstaat al eind 1997 begonnen met de voorbereiding van het Nationale Verkeers- en Vervoersplan. Dit komt mede omdat het geldende Structuurschema Verkeer en Vervoer in 2002 af zal lopen. Er zal dan een nieuw structuurschema, zoals men het plan in eerste instantie noemde, of een nieuw NVVP moeten liggen. Nadat eerst binnen het Ministerie enkele eerste besprekingen zijn gehouden, wordt in oktober 1997 een conferentie gehouden met het Landelijk Overleg Verkeer en Vervoer, het overlegorgaan van de rijksoverheid met lagere overheden voor wat betreft verkeer en vervoer. Hier wordt gediscussieerd over mogelijke thema's. Onderwerpen die aan bod komen zijn de verhoudingen tussen de verschillende overheden, marktwerking en publiek-private samenwerking, integraliteit met betrekking tot ruimtelijke ordening, technologische ontwikkelingen, verkeersveiligheid en ketenmobiliteit. Men is het er over eens dat er ten behoeve van een breed draagvlak breed en in een vroeg stadium overleg moet worden gevoerd. Tevens is men het er over eens dat er eerst een Perspectievennota dient te komen waarin ideeën worden geïnventariseerd.

Voor de organisatie van de totstandkoming van de Perspectievennota en het NVVP wordt een projectteam opgezet. Hierin worden personen van verschillende onderdelen van het Ministerie van V&W, van Economische Zaken (EZ) en van VROM ondergebracht, evenals vertegenwoordigers van de lagere overheden (Vereniging van Nederlandse Gemeeten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) en Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SKVV)). In januari 1998 komt dit projectteam met een eerste voorstel voor het proces voor de Perspectievennota (Uitdagingen voor de Toekomst). De Perspectievennota dient een agendavormend document te zijn, dat geen keuzen zal omvatten, maar keuzen zal opsporen. Inbreng van alle partijen en samen op 'ontdekkingsreis' gaan is het uitgangspunt. De Perspectievennota zal gemaakt worden door de Ministeries van V&W, EZ, VROM, Landbouw, Natuurbeheer & Visserij en de VNG, IPO en SKVV gezamenlijk. Tevens wordt in deze notitie aangegeven welke organen een rol zullen spelen bij de besluitvorming. Zoals aangegeven is er een projectteam, waarvan de leden zonder last of ruggenspraak werken. Daarnaast is er een bestuurlijke begeleidingsgroep waarin verschillende Ministeries (V&W, VROM, LNV en EZ) en IPO, VNG

en SKVV zitting hebben. Zij heeft de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het eindproduct. Daarnaast zijn er de reguliere gremia binnen het Ministerie van V&W. De Bestuursraad V&W bijvoorbeeld wordt gevormd door de Directeuren-Generaal van de verschillende Directoraten-Generaal, voorgezeten door de Secretaris-Generaal. Zij hadden op ambtelijk niveau een beslissende stem in het geheel. Ten slotte zijn er verschillende ambtelijke contactpersonengroepen geweest, evenals een speciaal communicatieteam. In *Bijlage 6* is een schema opgenomen van de structuur van het netwerk rondom de Perspectievennota.

In maart 1998 voert de Adviesdienst Verkeer en Vervoer een klein onderzoek waarbij gekeken wordt op welke actoren het Ministerie zich zou moeten richten bij de besluitvorming over de Perspectievennota. Door respondenten binnen en buiten het Ministerie wordt aangegeven dat men een bredere kring van actoren moet benaderen om mee te praten dan tot nu toe gebruikelijk was. Er zou ook voorbij de 'ijzeren ring' moeten worden gekeken. Met de ijzeren ring worden de organisaties bedoeld waarmee frequent wordt overlegd zoals VNO/NCW, ANWB, MKB, Bovag, RAI, KNV, EVO, Stichting Natuur en Milieu.

In april 1998 worden er twee startconferenties gehouden. Op 2 april wordt een conferentie gehouden voor deelnemers van maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, kennisinstututen et cetera. Hier kan men ideeën opperen en op een vrijblijvende en brede manier praten over de mogelijke onderwerpen voor de Perspectievennota. Op deze conferentie worden geen keuzen gemaakt. Op 23 april wordt een conferentie gehouden voor bestuurders, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven, die meer gericht is op het formuleren van concrete thema's voor de Perspectievennota. Voorafgaand aan de conferentie hebben provincies, kaderwetgebieden en (onderdelen van) Ministeries schriftelijk aangegeven welke onderwerpen zij relevant vinden. Minister Jorritsma benadrukt op de conferentie van 23 april dat de Perspectievennota een open aanpak zal hebben. De conferentie komt negen thema's overeen.

Onder regie van het projectteam worden voor deze negen thema's themagroepen opgezet. Deze groepen dienen in de zomer van 1998 de verschillende thema's inhoudelijk verder uit te werken. De voorzitters van deze groepen zijn voornamelijk mensen uit de kenniswereld, de secretaris wordt geleverd door V&W. In de themagroepen nemen zeer verschillende organisaties deel, zowel overheden als maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en kennisorganisaties zijn present. De volgende themagroepen zijn actief geweest:

- spanning tussen individuele behoeften en collectieve belangen;
- bereikbaarheid: bestemmingen en verbindingen;
- meer doen met hetzelfde;
- milieu als vanzelfsprekend onderdeel van denken en doen;
- technologie: mobiliteit zonder nadelen?
- overheid en markt;
- bestuurlijke verhoudingen: 'decentraal wat kan, centraal wat moet';
- internationale dimensie;
- opties voor het karakter van het NVVP

De keuze van de thema's is vooral gebaseerd op het feit dat men vernieuwende beleidsonderwerpen wilde onderzoeken en zich niet wilde

laten leiden door bestaand beleid. In het voorstel van het projectteam voor de organisatie van de themagroepen (Projectteam Perspectievennota, 1998e) wordt benadrukt dat het er om gaat het speelveld te verkennen en fundamentele vraagstukken op tafel te krijgen en dat dit gebeurt zonder te kiezen. In de praktijk blijken binnen de themagroepen kerngroepjes zeer actief te zijn en blijkt het merendeel van de leden van de themagroepen schriftelijk te reageren op voorstellen en stukken van hun kant. Voor een aantal organisaties bleek de timing van de themagroepen (zwaartepunt in juli en augustus) niet zo gelukkig, omdat het precies in de zomervakantie viel. Op 22 augustus 1998 brengen de themagroepen hun eindrapporten uit. Het merendeel van de rapportages is op een vrij abstract niveau geschreven. Elke themagroep heeft alleen aan het eigen onderwerp gewerkt. Daardoor is de aansluiting tussen de verschillende thema's moeilijk en vallen sommige onderwerpen (zoals openbaar vervoer en veiligheid) buiten de boot.

Terwijl de themagroepen aan het werk zijn, wordt door de vier directeurs van V&W een Kwartetvisie uitgebracht. Op grond van een pragmatische beschouwing van de huidige rol van het Ministerie en het huidige beleids-pakket wordt een V&W-visie neergezet. Inhoudelijk spelen thema's als benutten van de wegcapaciteit, beprijzen (de gebruiker betaalt) en de verdeling van verantwoordelijkheden een grote rol, maar ook veiligheid wordt als thema genoemd. Op basis van deze Kwartetvisie en de rapportages van de themagroepen wordt een eerste aanzet tot de Perspectievennota geschreven: de Contourenschets (9 september 1998). Voorafgaand aan de Contourenschets is over mogelijke onderwerpen overleg geweest met de (lagere) overheden in de bestuurlijke begeleidingsgroep. Er worden als het ware vijf scenario's uitgewerkt in de Contourenschets:

- de gebruiker betaalt;
- Nederland mainport en brainport;
- gebiedsgericht beleid;
- leefbaarheid en veiligheid voorop;
- efficiënt gebruik van energie.

In augustus 1998 is vanwege verkiezingen het nieuwe kabinet Kok II aangetreden. Binnen V&W heeft dit tot gevolg dat Minister Jorritsma wordt opgevolgd door Minister Netelenbos. De nieuwe Minister blijkt een andere kijk op het besluitvormingsproces over de Perspectievennota te hebben dan haar voorgangster: minder interactief. De relatief nieuwe Secretaris-Generaal Pans steunt haar hierin. V&W wil de regie meer in eigen hand houden en ook zelf een duidelijke visie ontwikkelen op verkeer en vervoer. De Minister is en blijft politiek verantwoordelijk. Voorheen werd de bestuurlijke begeleidingsgroep verantwoordelijk gehouden voor het eindresultaat.

De Minister kan zich niet vinden in de Contourenschets. Op twee fronten wordt nieuwe input gevraagd. Aan een externe onderzoeker van TU Delft (Van Eeten) wordt gevraagd een quick scan te leveren naar perspectieven over verkeer en vervoer. Hij brengt op 23 september een rapport uit (Van Eeten, 1999) waarin hij concludeert dat het verdelen van schaarse middelen, het vitaal houden van de BV Nederland, een pragmatisch beleid op maat en vergaande technologische innovatie de belangrijkste sporen voor de toekomst zijn. Door de Secretaris-Generaal wordt aan TNO-INRO gevraagd een frisse kijk te geven op de thema's voor de

perspectievennota. TNO snijdt thema's aan als rekeningrijden, marktwerking, milieu, Schiphol en verkeersveiligheid. TNO vraagt SWOV een bijdrage te leveren op het terrein van de verkeersveiligheid. Samen met de Kwartetvisie uit augustus worden het TNO-rapport 'Bouwstenen voor de Perspectievennota' (Team Perspectievennota, 1998) en het rapport van Van Eeten gebruikt als input voor een nieuw concept.

In de herfst van 1998 wordt binnen het Ministerie ook het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999 - 2003 (MIT) opgezet (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 1998). Dit programma staat los van het NVVP. Het besluitvormingsproces verloopt zeer snel: begonnen wordt pas nadat de nieuwe Minister in augustus is aangetreden, de behandeling in de Tweede Kamer is in december 1998. Het MIT roept bij regionale bestuurders veel protesten op (Hendriks & Tops (2001), omdat eerder met V&W gemaakte afspraken niet worden nagekomen. Uiteindelijk worden de regio's in het gelijk gesteld, maar niet na de nodige schermutselingen. In het Regeerakkoord is aangegeven dat in het MIT fl 12 miljard extra zal worden opgenomen ter verbetering van de bereikbaarheid, zowel via de weg als over water en per openbaar vervoer (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 1998, pag 45). Het infra-budget is met de vaststelling van het MIT vast komen te liggen, niet alleen tot 2003, zoals officieel in het plan staat, maar in de praktijk tot 2010. De Minister bezigt de uitspraak: "Het MIT is in beton gegoten," om aan te geven dat aan de afspraken niet kan worden getornd. Met deze lange werkingsduur beïnvloedt het MIT de besluitvorming over het NVVP. Belangrijke punten in het MIT zijn:

- benutting;
- investeren in openbaar vervoer;
- stimuleren van mainports;
- hoogwaardige achterlandverbindingen;
- het ontsluiten van VINEX-locaties.

De prioritering van infrastructuurprojecten is vooral gebaseerd op kosten-effectiviteitsoverwegingen.

De nieuwe concepten roepen bij de partners (andere departementen en lagere overheden) weerstand op. De lagere overheden zien hun perspectief op verdergaande decentralisatie verdwijnen en het Ministerie van Financiën blijkt aanstoot te nemen aan bepaalde passages in de tekst. Daarom is in het najaar van 1998 intensief overleg gevoerd met Financiën, maar ook met alle provincies, om de partijen weer bij het proces te betrekken. Het projectteam bedenkt een constructie om niet met de partners te hoeven steggelen over elke punt en komma. Men ontwerpt een intentieverklaring, waarin de verschillende partners uitspreken de tekst van de Perspectievennota een goede basis te vinden voor verdere samenwerking en te komen tot een concept-NVVP. Men verklaarde zich niet expliciet akkoord met de inhoud van de Perspectievennota. Tot december zijn de partners vervolgens betrokken bij diverse versies van de Perspectievennota door middel van het geven van commentaar op de concepten. Ook de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven worden in december bij het beleid betrokken via een stakeholdersoverleg. Rond kerstmis 1998 voert de Minister een laatste check uit op de concept-Perspectievennota. Zij voert in het december-concept (dat besproken was met alle overheden) een aantal wijzigingen door, die door de lagere overheden worden gezien als ondermijning van hun

onderhandelingsresultaat. De bestuurlijke partners beraden zich in januari ernstig of zij de intentieverklaring wel of niet zullen ondertekenen, maar willen de Minister geen gelegenheid geven zonder hen verder te werken aan een NVVP. Zij besluiten dus de intentieverklaring (niet de Perspectievennota zelf) op 18 februari 1999 te ondertekenen. De Perspectievennota wordt ondertekend door Minister Netelenbos (namens V&W en de Ministeries van EZ, LNV en VROM) en door de VNG, het IPO en de SKVV.

4.3. **Bespreking van de Perspectievennota met maatschappelijke organisaties en Tweede Kamer**

De Perspectievennota wordt op verschillende manieren naar buiten gebracht. Op 19 maart 1999 vindt er een publieke discussiebijeenkomst plaats volgens de formule van 'De achterkant van het gelijk'. Diverse maatschappelijke groeperingen, overheden en afgevaardigden van het bedrijfsleven nemen in een panel plaats en discussieren over de Perspectievennota. Op 14 april organiseert de Vaste Kamercommissie voor Verkeer & Waterstaat een rondetafelbijeenkomst met maatschappelijke stakeholders (belangenorganisaties en bedrijfsleven) en bestuurlijke partners. Er werden vier groepen onderscheiden, waarvoor verschillende deelnemers werden uitgenodigd: bereikbaarheid-leefbaarheid, personenvervoer, goederenvervoer en bestuurlijke partners. Men is het eens over het principe 'de gebruiker betaalt'. Verder vindt men de nota een wenkend perspectief ontberen. Van eind april tot half juni wordt de Perspectievennota besproken in de regio's via landsdelige conferenties. De landsdelige conferenties worden georganiseerd door de provincies en zijn bedoeld voor een brede groep deelnemers uit lagere overheden, bedrijfsleven en belangengroeperingen. De resultaten van de conferenties worden met de Minister besproken in een overleg met de regiobestuurders. Op 21 juni wordt de Perspectievennota besproken in de Vaste Kamercommissie voor Verkeer & Waterstaat. Er is brede steun voor 'beprijzen' (de gebruiker betaalt), al lopen de meningen uiteen over de praktische invulling ervan. De SKVV brengt vlak voor de Kamerbehandeling een position paper naar buiten, waarin te lezen viel dat men inhoudelijk niet helemaal op één lijn zat met de Perspectievennota. De Minister werd hierover aangesproken tijdens het Kamerdebat. De Vaste Kamercommissie vindt de Perspectievennota "veel nota en weinig perspectief" hebben (PvdA, Van Gijssel). De kamer hoeft overigens geen goedkeuring te hechten aan de Perspectievennota, aangezien het stuk alleen onder de verantwoording van de Minister valt.

4.4. **Totstandkoming beleidsvoornemen NVVP**

Tijdens het naar buiten brengen van de Perspectievennota wordt al volop gewerkt aan het uitwerken van de nota in een NVVP. Besloten wordt dat het projectteam thema's vaststelt waarvoor vakgroepen worden opgericht, analoog aan de themagroepen voor de Perspectievennota. De vakgroepen moeten de thema's verder uitdiepen en ze vooral een meer praktische uitwerking geven. De vaststelling van de thema's door het projectteam gaat niet zonder slag of stoot. De samenstelling van het projectteam is sinds de oplevering van de Perspectievennota enigszins gewijzigd. Diverse nieuwe mensen willen niet klakkeloos de thema's van de Perspectievennota over-

nemen, maar ook de thema's veiligheid en openbaar vervoer toevoegen. De vakgroepen hoeven zich ook niet alleen bezig te houden met vernieuwend beleid, maar ook met het voortbouwen op bestaand beleid. Voor de vakgroepen worden voorzitters en secretarissen gezocht. Met name voor de vakgroep openbaar vervoer was dit lastig, omdat zowel de VNG als het IPO een voorzitter wilden leveren. Uiteindelijk wordt het voorzitterschap gedeeld, maar de discussies over de onderwerpen en voorzitters hebben ervoor gezorgd dat de vakgroepen een aantal maanden later kunnen beginnen dan oorspronkelijk de bedoeling was. De volgende vakgroepen zijn tussen mei 1999 en augustus 1999 actief geweest:

1. Benutting
2. Infrastructuur
3. Milieu en leefomgeving
4. Openbaar vervoer
5. Prijsbeleid
6. Veiligheid
7. Vraagbeïnvloeding

Ook werd een werkgroep ingesteld die zich bezig moest houden met de verdeling van de verantwoordelijkheden over de verschillende bestuurslagen (Bestuur op Maat).

De vakgroepen bestonden uit deelnemers van verschillende overheden, met name mensen die in de praktijk stonden. Bovendien was in elke vakgroep een lid van het projectteam aanwezig. Er werden, op een enkele uitzondering na, geen maatschappelijke organisaties, kennisinstituten of bedrijven uitgenodigd. De redenering hierachter was dat het NVVP toch een nota zou worden die in eerste instantie (volgens de Planwet) door de verschillende overheden zou moeten worden gedragen. Zij konden het dus maar beter eerst eens worden. De Adviesdienst Verkeer en Vervoer van het Ministerie had voor elke vakgroep een liaison officer, die ervoor moest zorgen dat de vakgroep kon beschikken over de kennis die zij nodig had. De vakgroepen kregen een opdracht mee met concrete punten en vragen waaraan gewerkt moest worden. Ook moest gebruik worden gemaakt van de kennis die in de themagroepen was verzameld, voor zover dat mogelijk was. In praktijk bleken de meeste vakgroepen toch weer van voor af aan te beginnen, ook omdat de samenstelling van de vakgroepen anders was dan die van de themagroepen. Via regelmatige bijeenkomsten van de voorzitters en secretarissen van de vakgroepen hield men elkaar op de hoogte van de vorderingen. Deze bijeenkomsten waren ook voor het projectteam een mogelijkheid de vakgroepen bij te sturen. Begin september leveren de vakgroepen hun verhaal op. Het blijkt dat elke vakgroep vrijwel alleen bezig is geweest met het eigen thema, zodat het lastig wordt de verhalen aan elkaar te smeden tot één helder stuk.

Voorafgaand aan en tijdens bijeenkomsten van de vakgroepen is door het projectteam al gewerkt aan 'dummy's' van het eerste concept-NVVP. Inhoudelijke keuzen zijn hier nog niet gemaakt. Begin september (9/9/99) verschijnt het eerste concept van het NVVP. De ambtelijke top van het Ministerie en de Minister kunnen zich vinden dit in stuk, maar vinden dat het veel concreter kan.

Tijdens de zomer van 1999 komen de VNG, Unie van Waterschappen (UvW) en SKVV elk met een position paper waarin zij aangeven wat voor

hen belangrijke punten zijn in het besluitvormingsproces. De VNG vindt vergaande decentralisatie en differentiatie van bestuurlijke verantwoordelijkheden belangrijk. Als inhoudelijke speerpunten worden verkeersveiligheid, openbaar vervoer en parkeerbeleid genoemd. Ten slotte wijzen zij erop dat er met plannen ook financiële middelen moeten komen. De Unie van Waterschappen gaat in haar position paper uitgebreid in op de rol van de waterschappen in het bestuurlijk bestel en in het NVVP-proces in het bijzonder. Als aparte aandachtspunten worden het decentralisatiebeleid en het verkeersveiligheidsbeleid genoemd. De waterschappen spreken zich uit voor decentralisatie, maar dan wel via een versterking van de regionale overlegstructuur of door middel van convenanten of bestuursovereenkomsten. Tevens is men een voorstander van de regionale mobiliteitsfondsen, mits er vanuit het rijk aandacht is voor voldoende financieringsmogelijkheden. Verkeersveiligheid is voor de waterschappen het belangrijkste aandachtsgebied binnen het wegbeheer. Men hecht veel waarde aan het verbeteren van de verkeersveiligheid op gebiedsontsluitingswegen en het maken van concrete afspraken over de intensivering van de verkeershandhaving. De kaderwetgebieden vinden decentralisatie van verantwoordelijkheden naar de kaderwetgebieden voor de hand liggen en willen regionaal het beleid kunnen differentiëren. Openbaar vervoer, ruimtelijke ontwikkeling, goederenvervoer en fietsbeleid zijn belangrijke speerpunten. Veiligheid wordt niet genoemd. In november komt ook het IPO met een paper met voor hen belangrijke punten op het terrein van verkeer en vervoer. Het IPO vindt dat zij het beste gebiedsregisseur kunnen zijn en dat verkeer- en vervoerstaken daar prima in passen. Infrastructuur, openbaar vervoer, prijsbeleid, maar ook verkeersveiligheid zijn belangrijke inhoudelijke punten.

De werkgroep 'Bestuur op maat' probeert tijdens de zomer tot overeenstemming te komen over de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het openbaar bestuur voor wat betreft verkeer en vervoer. Het overleg wil niet vlotten en daarom wordt bureau Kolpron ingehuurd om een compromis te bereiken. Eind september (29/09/99) brengt Kolpron een eindrapport uit op basis van een eerder in de werkgroep besproken compromis. Een grootschalige herverdeling van verantwoordelijkheden is niet gewenst. In het rapport worden mogelijke opties aangegeven voor bijvoorbeeld verdeling van middelen (wel of geen rechtstreekse toedeling van middelen aan grotere gemeenten, positie kaderwetgebieden en provincies, vergroting belastinggebied et cetera) zonder te komen tot een keuze. De Minister blijkt niet gecharmeerd te zijn van het voorstel. De provincies zien in de voorstellen een mogelijke bedreiging van de eigen rol en laten door TNO-INRO een positiebepaling voor de provincies uitvoeren. De conclusie daaruit is dat provincies in principe in staat zijn een coördinerende rol te spelen in het verkeer- en vervoerbeleid. Het IPO wilde dit rapport rechtstreeks met de Minister bespreken en niet in de werkgroep of in het Interbestuurlijk Platform. Het IPO vermeed ook in het interbestuurlijk overleg een debat te voeren over het Kolpron-verhaal. Tijdens het overleg met de Minister blijken de minister en IPO wel op een lijn te zitten; zij vraagt het IPO dan ook te overleggen met Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de kaderwetgebieden.

Vanaf oktober 1999 zijn er veel verschillende versies van het concept beleidsvoornemen NVVP verschenen. De versies werden regelmatig

besproken met de bestuurlijke partners en er werd met wat minder regelmaat gesproken met maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven tijdens het poldermodeloverleg of het ad hoc overlegorgaan NVVP (iets breder dan het poldermodeloverleg). Op ambtelijk niveau vindt veel afstemming plaats met de andere departementen zoals VROM (vijfde nota) en Financiën. Een van de grote discussiepunten met het bedrijfsleven is het bereikbaarheids-overleg. Eén van de door de Minister aangekondigde maatregelen om de Randstad bereikbaar te houden, het rekeningrijden, stuit op veel verzet bij de ANWB en bij het bedrijfsleven. Het reeds bestaande werkgeversoverleg Noordzeeberaad wordt omgevormd tot een overleg over rekeningrijden. VNO/NCW, MKB Nederland de ANWB, BOVAG, RAI en anderen participeren in dit overleg. Ook binnen de politiek klinken verdeelde geluiden, de VVD bijvoorbeeld ziet weinig in het plan. Netelenbos probeert halverwege 1999 een akkoord te sluiten om tolpoortjes rond de vier grote steden te plaatsen in ruil voor extra investeringen voor de steden voor wegen en openbaar vervoer (OV). In december 1999 is Amsterdam de eerste die overstag gaat, in 2000 volgen ook de andere steden. Met de werkgevers wordt in maart 2000 overleg gevoerd en ook hen worden extra investeringen in wegen en OV in het vooruitzicht gesteld indien zij instemmen met rekeningrijden. In april 2000 gaan ook de werkgevers akkoord met het inmiddels uitgebreide pakket maatregelen om de files in de Randstad te bestrijden. Het pakket krijgt de naam BereikbaarheidsOffensief Randstad; rekeningrijden is nog slechts een klein onderdeel van de plannen. De politiek reageert verdeeld op de tactiek van Netelenbos, volgens sommigen is het een knap staaltje jongleren, volgens anderen was het slikken of stikken.

Als we nog even terugkomen op het algemene NVVP-proces zien we dat net als in 1998 de Minister eind december (1999) een laatste check uitvoert op het concept-beleidsvoornemen. Het projectteam verwacht dat dit concept besproken zal kunnen worden met de regio's in landsdelige conferenties, maar de Minister wil een meer praktische uitwerking van een aantal zaken. De teksten moeten kort en helder zijn. De inhoud van de nota wordt ondergebracht in drie belangrijke thema's: bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. Bij bereikbaarheid staat nog steeds de trits beprijzen, benutten en bouwen centraal, maar bouwen staat nu niet meer per definitie achteraan in het rijtje, zoals bij de Perspectievennota het geval was. Mobiliteit wordt geaccepteerd en er wordt niet meer getracht deze te verminderen. Op 26 april 2000 ligt er een concept-beleidsvoornemen dat besproken kan worden met de provincies. Voor de provincies is er eigenlijk geen tijd meer om fatsoenlijke landsdelige conferenties te houden met maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en gemeenten. Half juni volgen gesprekken van de landsdelen met de Minister.

De conceptnota van 26 april 2000 vormt het uitgangspunt voor een groot aantal consultaties: er wordt gesproken met de verschillende maatschappelijke organisaties en met het bedrijfsleven in het poldermodeloverleg en in de verschillende overlegorganen van het Ministerie. Met de commentaren die daar geuit worden, wordt de tekst van het concept-NVVP in de zomer van 2000 nog enkele malen herschreven. Er verschijnen concepten in juli en september.

In de zomer wordt naast het NVVP nog gewerkt aan een ander groot project. Het kabinet heeft namelijk besloten dat er vanaf 2001 een nieuwe (derde) ronde investeringsimpulsen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) zal worden gedaan. De FES-gelden (beheerd door de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking, ICES) zijn aardgasbaten die worden aangewend voor economische structuurversterking. De Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking beslist over de aanvragen van de verschillende Ministeries. Ook het Ministerie van Verkeer & Waterstaat gaat aan de slag om een claim in te dienen. Een groot gedeelte van de aanvraag zal bestaan uit middelen die nodig zijn om de plannen in het NVVP uit te voeren.

Voor de VNG is het in het begin van de zomer van 2000 duidelijk dat de decentralisatietendens die te zien is in het concept-beleidsvoornemen een kant uit gaat die voor de gemeenten niet gunstig is. In overleg met het IPO en de kaderwetgebieden heeft de Minister bepaald dat de gelden van de Gebundelde Doeluitkering (GDU) verruimd worden en voortaan aan de provincies en kaderwetgebieden toegekend worden. De GDU is een bijdrage aan de lagere overheden uit het Infrastructuurfonds ten behoeve van de aanleg en het beheer van infrastructuur. Elke overheid mocht tot nu toe haar bijdrage zelf beheren. Deze moeten ze verdelen onder de gemeenten. De VNG heeft er weinig vertrouwen in dat dat op een voor hen bevredigende wijze zal geschieden en wijst erop dat veel expertise nu bij de gemeenten zit. Zij wil dat GDU-gelden ook rechtstreeks aan de (middel)grote steden worden toegekend. In het voorjaar en in de zomer van 2000 wordt een reeks overleggen gevoerd met de Ministers van V&W en van Binnenlandse Zaken. Uiteindelijk levert dit niet op wat de gemeenten graag willen. Zij besluiten begin oktober 2000 uit het NVVP-overleg te stappen. De teksten voor het definitieve beleidsvoornemen zijn dan al zo goed als klaar. Op 16 oktober 2000 wordt het beleidsvoornemen NVVP officieel gepubliceerd.

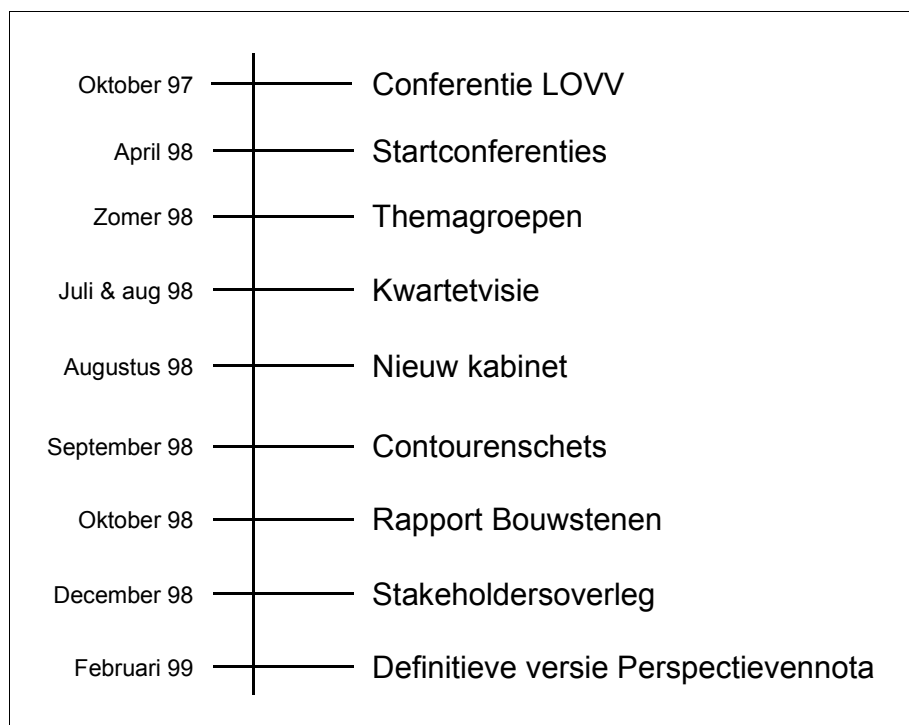
5. Verkeersveiligheid in het NVVP

In dit hoofdstuk wordt geschetst op welke manier verkeersveiligheid naar voren kwam bij de besluitvorming over de Perspectievennota en het NVVP. Bovendien wordt aangegeven van welke informatie gebruik is gemaakt tijdens de beleidsvorming. In dit hoofdstuk wordt, evenals in het vorige hoofdstuk het geval was, alleen een beschrijving van het beleidsproces gegeven. Daarbij wordt specifiek gekeken naar verkeersveiligheid binnen het beleidsproces. De koppeling van de casus met de theorie wordt in Hoofdstuk 6 behandeld.

Om pragmatische redenen (de grootte van het onderzoek in tijd en geld) wordt niet ingegaan op de rol van de media in het besluitvormingsproces.

Aan het begin van elke paragraaf wordt, om de overzichtelijkheid te vergroten, een tijdsbalk gegeven van het besluitvormingsproces.

5.1. Totstandkoming Perspectievennota



Afbeelding 5.1. *Tijdsbalk Perspectievennota*

Reeds bij de eerste conferentie over een mogelijk NVVP, met het Landelijk Overleg Verkeer en Vervoer, is verkeersveiligheid een onderwerp van gesprek geweest. Bij het aangeven van mogelijke thema's voor het NVVP wordt verkeersveiligheid genoemd. Men vraagt zich af op welk bestuursniveau verkeersveiligheidsmaatregelen het beste kunnen worden genomen, of men de verkeersdeelnemer kan aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid en of marktwerking een mogelijkheid is om de

veiligheid te vergroten. Vanaf deze conferentie in oktober 1997 tot aan de conferenties in april 1998 hebben de discussies alleen betrekking op de procesmatige kant van het NVVP: op welke manier moet een projectorganisatie worden vormgegeven en hoe moet de besluitvorming gaan verlopen.

Ten behoeve van de conferenties in april 1998 wordt de bestuurlijke partners gevraagd een schriftelijke voorzet te geven over voor hen relevante punten (Projectteam Perspectievennota, 1998a en 1998c). Met name door provincies en de regionale directies van Rijkswaterstaat wordt verkeersveiligheid genoemd als aandachtspunt. Duurzaam Veilig en de financiering ervan is een zorgpunt en men wil weten wat het meest kosten-effectief is: infrastructurele maatregelen of gedragsbeïnvloeding. Op de conferenties zelf is verkeersveiligheid echter geen apart onderwerp van gesprek, het wordt wel genoemd in de context van leefbaarheid (Projectteam Perspectievennota 1998b en 1998d). Tijdens de conferenties wordt, naar aanleiding van een voorstel van het projectteam, overeenstemming bereikt over negen thema's die verder uitgewerkt worden in themagroepen. Verkeersveiligheid is niet één van de thema's, hoewel tijdens en voorafgaand aan de conferentie door de afdeling verkeersveiligheid van het Ministerie en door de SWOV hiervoor gelobbyd is. Uit documenten is niet duidelijk op te maken waarom niet is gekozen voor een thema veiligheid. Uit interviews bleek dat men vooral thema's heeft gekozen waarop de komende jaren veel beleidsvernieuwingen werden verwacht. Dat was blijkbaar voor verkeersveiligheid niet het geval. Een aantal respondenten gaf aan dat men druk bezig was met het uitvoeren van de eerste fase van Duurzaam Veilig en dat daardoor de indruk ontstond dat verkeersveiligheid een onderwerp was dat wel bekend was.

Binnen de themagroepen die in de zomer van 1998 van start gingen is het onderwerp verkeersveiligheid aan de orde geweest bij een aantal thema's. Verschillende organisaties proberen in de themagroepen verkeersveiligheidsonderwerpen uit te dragen (bijvoorbeeld SWOV en ANWB, Veilig Verkeer Nederland (VVN) nam niet deel aan de themagroepen), maar een duidelijke plaats krijgt het onderwerp niet. Tijdens bijeenkomsten van de themaleiders in de zomer van 1998 wordt door de themaleiders, maar ook door de bestuurlijke begeleidingsgroep gevraagd waar het onderwerp verkeersveiligheid terugkomt. Men is het er over eens dat het onderwerp besproken zou moeten worden, maar geen enkele themagroep voelt zich verantwoordelijk en sluitende afspraken over de opname van het onderwerp in één van de themagroepen worden niet gemaakt. Bij de rapportages van de themagroepen is veiligheid dan ook niet als onderwerp terug te vinden (Projectteam Perspectievennota 1998f).

Terwijl de themagroepen aan het werk waren, is door de vier Directeuren-Generaal de Kwartetvisie geschreven. Veiligheid wordt hier duidelijk als onderwerp genoemd. Er wordt verwezen naar de doelstelling voor verkeersveiligheid uit SVV2. Het zo kosteneffectief mogelijk halen van de taakstelling is een belangrijke invalshoek. Men wil creatieve oplossingen voor dure infrastructuurmaatregelen (bijvoorbeeld combineren met onderhoud van wegen), technologie en aandacht voor handhaving en opleiding. Prijsprikkels kunnen een positieve invloed hebben. Men geeft

expliciet aan dat moet worden nagegaan wat de meest kosteneffectieve maatregelen zijn.

In de Contourenschets (Projectteam Perspectievennota 1998g) worden vijf scenario's uitgewerkt hoe Nederland kan omgaan met verkeer en vervoer. In één van de scenario's wordt leefbaarheid en veiligheid voorop gesteld. Veiligheid wordt als probleem geschetst en oplossingen worden gezocht in de richting van technologie (voertuigeisen) en lokale maatregelen. Het vergroten van veiligheid is wel duur, dus wordt geopperd de kosten te verhalen op gebruikers. Ook in de volgende conceptversie (Projectteam Perspectievennota 1998h) wordt aandacht besteed aan veiligheid. Onderwerpen waaraan aandacht besteed wordt, zijn: Duurzaam Veilig (kostbaar), uniformering van wegontwerp, het vertalen van landelijke doelstellingen naar regionale streefbeelden en de vraag of we nog een verdere reductie van de streefbeelden willen na 2010.

In de door het Ministerie aangevraagde rapportage van TNO INRO (Team Perspectievennota, 1998) wordt in een apart hoofdstuk ingegaan op verkeersveiligheid. TNO INRO besloot bij het schrijven van het stuk de expertise van de SWOV op dit terrein in te roepen. Het hoofdstuk verkeersveiligheid is dan ook door de SWOV geschreven. Er worden trends weergegeven en een aantal keuzen opgeworpen. Men zal keuzen moeten maken over het al dan niet vasthouden aan de taakstellingen, het al dan niet expliciet meewegen van veiligheid bij besluitvorming over infrastructuur en het maken van afspraken op bestuurlijk niveau. Het rapport stelt dat Duurzaam Veilig maatschappelijk rendabel is en dat er tot 2010 waarschijnlijk veel tijd en geld nodig is voor het onderzoeken en ontwikkelen van nieuwe oplossingen voor onveiligheid.

Ongeveer in de zelfde tijd voert Traffic Test een literatuuronderzoek uit naar de beleving en perceptie van verkeersproblemen (Götz, Salverda & Veling, 1998) Daarin wordt burgers, bedrijfsleven en bestuurlijke partners gevraagd zich uit te spreken over een aantal onderwerpen op het gebied van verkeer en vervoer. Ten aanzien van veiligheid gaven burgers aan dit onderwerp als probleem een lage prioritering te geven. Tegelijkertijd gaf 60 tot 70% aan zich regelmatig onveilig te voelen in het verkeer. Bij het bedrijfsleven leeft het onderwerp nauwelijks, en bij de overheid zijn vooral grotere gemeenten zich bewust van de problematiek. Duurzaam Veilig is bij de bestuurlijke partners goed aangeslagen.

Tijdens het stakeholdersoverleg op 9 december 1998 worden de ideeën voor de Perspectievennota besproken met maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Kennisinstituten zijn niet uitgenodigd. VVN is aanwezig, maar brengt volgens het verslag geen punten over verkeersveiligheid in.

In de verdere concepten van de Perspectievennota blijft veiligheid een onderwerp dat op de agenda staat. Men is met name geïnteresseerd in de vraag wie de verantwoordelijkheid voor verkeersveiligheid moet dragen (burger of overheid, en welke overheid dan) en of de overheid een bepaald niveau van veiligheid wil bieden. Duurzaam Veilig komt niet aan bod, concrete maatregelen nauwelijks, alleen een aantal technologiemaatregelen worden genoemd. Men is het er wel over eens dat

investeren in veiligheid rendabel is en dat taakstellingen of doelstellingen nodig zijn.

De definitieve versie van de Perspectievennota (Projectteam Perspectievennota 1999a) is duidelijk bedoeld om verschillende beleidsopties duidelijk te maken, niet om keuzen te maken. In het document wordt de taakstelling voor 2010 overgenomen uit het SVV II. Geconstateerd wordt dat er voor wat betreft de zwaargewonden-taakstelling nog veel inspanningen moeten worden verricht. Maatregelen in drie richtingen zijn mogelijk:

- meer inzet op gedragsbeïnvloeding en daarmee een versterkte nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de verkeersdeelnemers;
- het veiliger maken van de verkeersomgeving door de overheid;
- een grotere inzet van technologie bij de rijtaak.

De drie strategieën worden gepresenteerd zonder een keuze te maken.

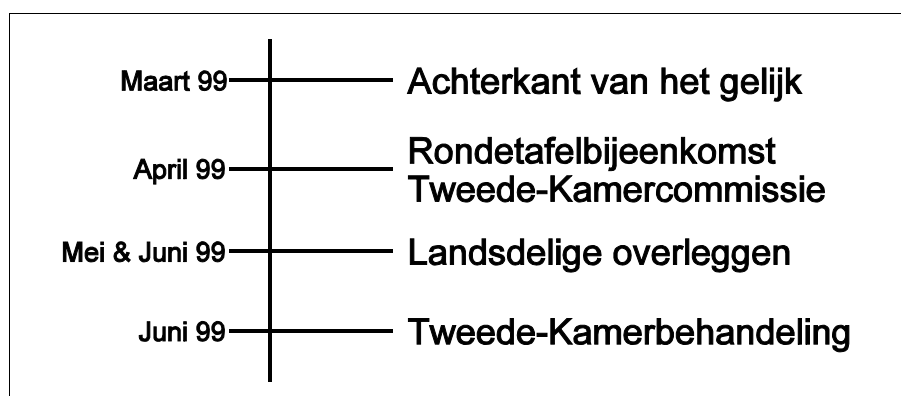
Van elke strategie worden mogelijke problemen aangegeven:

gedragsbeïnvloeding vraagt om meer politietoezicht, infrastructurele maatregelen zijn duur en soms strijdig met bereikbaarheidsdoelstellingen en de inzet van technologie vraagt om acceptatie door de automobilist. Er wordt benadrukt dat veiligheid geld kost, maar een goed rendement oplevert. Om te bepalen hoeveel de overheid moet investeren in veiligheid zijn nog twee discussiepunten van belang. Ten eerste is er de vraag in hoeverre de overheid verantwoordelijk is voor veiligheid en hoever de eigen verantwoordelijkheid van de burger reikt. Ten tweede speelt de vraag welke overheid verantwoordelijk is voor veiligheid en hoe de overheden zo goed mogelijk kunnen samenwerken.

De genoemde maatregelen worden niet gepreciseerd en er wordt geen keuze uit de maatregelen gemaakt.

Uit interviews blijkt dat met name de provincies en gemeenten tijdens de totstandkoming van de Perspectievennota gepleit hebben voor meer verkeersveiligheid. Zij legden de nadruk op gedragsbeïnvloeding en educatie, bestuurlijke handhaving en verbetering van het onderliggend wegennet. Uit verschillende interviews kwam naar voren dat ook de Minister zelf regelmatig verkeersveiligheid op de agenda heeft gezet.

5.2. **Bespreking van de Perspectievennota met maatschappelijke organisaties en Tweede Kamer**



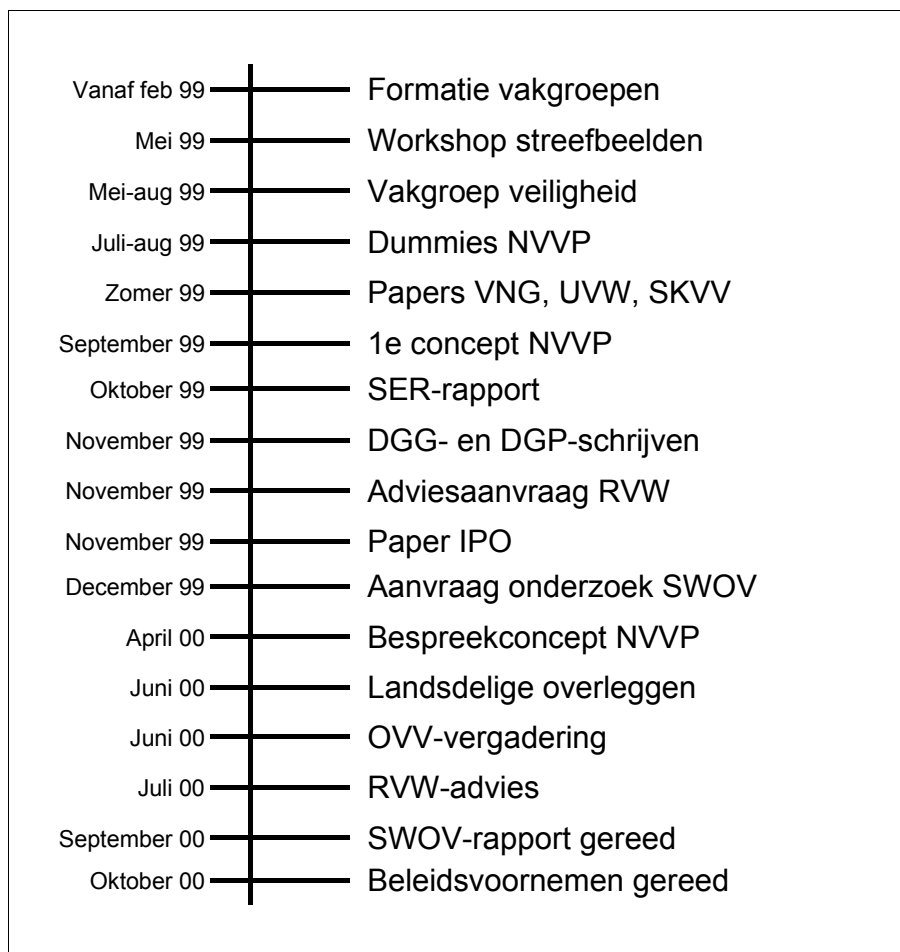
Afbeelding 5.2. *Tijdsbalk Bespreking Perspectievennota*

Een algemene klacht bij het bespreken van de Perspectievennota was dat het onderwerp veiligheid slechts summier aan bod komt in de nota. Tijdens het debat 'De achterkant van het gelijk' (Projectteam Perspectievennota 1999b) wordt door de provincies opgemerkt dat verkeersveiligheid er mager van afkomt. Stichting Natuur en Milieu breekt in het debat een duidelijke lans voor verkeersveiligheid. De ANWB wijst op veiligheidsnormen, een goed wegontwerp en het belang van de integraliteit van veiligheid.

Ten behoeve van het stakeholdersoverleg met de Vaste Kamercommissie van Verkeer en Vervoer schrijft VVN een brief waarin zij aangeven welke punten op het gebied van verkeersveiligheid belangrijk zijn wat hen betreft (Woudenberg, 1999). De taakstellingen dienen te worden aangescherpt en er zijn extra maatregelen nodig om ze te halen. Er is niet alleen handhaving nodig, maar ook educatie en voorlichting en gedragsbeïnvloedingsmaatregelen. Men is positief over technologische maatregelen zoals Intelligente Snelheidsadaptatie (ISA) en cruise control, maar wil zich er niet blind op staren. Men heeft bezwaar tegen het benutten van de vluchtstrook en vindt dat er te weinig financiën zijn voor Duurzaam Veilig. Er wordt een lijst met een groot aantal maatregelen bijgesloten. Uit het verslag van het stakeholdersoverleg blijkt echter niet dat verkeersveiligheid een onderwerp van gesprek is geweest: informele notulen gaan alleen over bereikbaarheid en beprijzing.

Bij de behandeling van de Perspectievennota in de Vaste Kamercommissie is er wel aandacht voor het onderwerp veiligheid (Tweede Kamer 1998-1999, 26 428). Met name de PvdA, maar ook GroenLinks, D'66 en de SGP pleiten voor het vasthouden van de taakstelling, tegen de benutting van vluchtstroken en voor het betrekken van de verzekeraars bij het probleem van de onveiligheid. De PvdA dient een motie in voor (onder andere) meetbare doelen voor verkeersveiligheid voor 2010 en 2020. Deze motie (overigens geïnitieerd door VVN) wordt aangenomen. De VVD is juist voorstander van het gebruik van de vluchtstrook en gooit een balletje op over snelheidsverhogingen buiten de Randstad. De leeftijd waarop een rijvaardigheidskeuring moet worden ondergaan, moet omhoog in plaats van omlaag zoals Minister Netelenbos wil. De Minister legt er de nadruk op dat benutting van de vluchtstrook volgens haar wel veilig kan. Verder geeft ze aan dat de inspanning voor Duurzaam Veilig omhoog moet en dat de leeftijdsgrens een Europese norm wordt. Invoering van variabele premies door verzekeraars is volgens haar een lastige zaak. Voor veel vragen verwijst zij naar het NVVP en de daarin te maken afspraken. Bij de schriftelijke kamervragen is verkeersveiligheid verschillende keren aan de orde gekomen. De vragen zijn heel divers en variëren van vragen over bestuurlijke handhaving tot de inzet van extra middelen voor Duurzaam Veilig.

5.3. Totstandkoming beleidsvoornemen NVVP



Afbeelding 5.3. Tijdsbalk beleidsvoornemen

5.3.1. Vakgroep Veiligheid

Vanaf februari 1999 is er binnen het projectteam een keuze gemaakt voor onderwerpen die in de zomer 1999 verder uitgewerkt zouden worden door vakgroepen. Met name het IPO, maar ook anderen hebben binnen het projectteam gepleit voor een Vakgroep Veiligheid. Het was pas laat duidelijk wie hiervan de secretaris zou worden, zodat de vakgroep pas eind mei van start kon. Wel was snel duidelijk dat het IPO de voorzitter zou moeten leveren, omdat zij sterk gepleit had voor de instelling van de vakgroep. Ook de naam van de relatiemanager van AVV voor de Vakgroep Veiligheid was pas laat duidelijk. Binnen andere vakgroepen werden geen mensen geplaatst die expertise hadden op het gebied van veiligheid; het projectteam wilde het veiligheidsbeleid integraal vormgeven binnen de Vakgroep Veiligheid.

Vlak voor het van start gaan van de vakgroep vindt er een workshop plaats over het definiëren van streefbeelden voor verkeersveiligheid in het NVVP

(Donk, 1999). De workshop wordt georganiseerd door het Ministerie en zowel overheden als maatschappelijke organisaties en kennisinstituten zijn uitgenodigd. Hoewel de uitgangsvraag algemeen wordt gehouden (hoe moet het streefbeeld voor verkeersveiligheid in het NVVP voor 2020 en verder er uitzien), spitst de discussie zich vooral toe op de doorvertaling van taakstellingen of streefbeelden naar het decentrale niveau. De huidige taakstelling zou niet voldoende sturing geven. Een discussie over de hoogte van de taakstelling in 2010 of 2020 is niet echt gevoerd. Er is alleen de suggestie gedaan de landelijke taakstelling (in absolute aantallen) samen te stellen vanuit de diverse regionale taakstellingen. Wel wordt gesproken over het verder uitsplitsen van de taakstellingen naar wegtype, voertuig en leeftijd van het slachtoffer. Men wil een taakstelling zowel uitdrukken in aantallen slachtoffers per inwoneraantal als per motorvoertuigkilometer.

De Vakgroep Veiligheid krijgt een taakomschrijving mee vanuit het projectteam. Het projectteam omschrijft veiligheid als 'geen delta van beleid, maar wel een majeur zorgpunt'. De deelnemers aan de vakgroep moesten op basis van deskundigheid worden geselecteerd, er hoefde geen afspiegeling van de maatschappij of bestuurslagen te ontstaan. Ook hoefde er geen bestuurlijke consensus te zijn, maar moest men toewerken naar instrumentatie van beleid. Er moest aandacht besteed worden aan het subsidiariteitsbeginsel. Inhoudelijk moest aandacht geschonken worden aan:

- absolute doelstellingen tegenover risiconormering;
- de vraag of er een basisniveau van veiligheid is waar men gezien de verminderde meeropbrengst niet onder kwam;
- de vraag of Duurzaam Veilig in het NVVP moest worden opgenomen;
- beleid ten aanzien van externe veiligheid.

Verder moesten concrete instrumenten in het verhaal worden opgenomen en de bekostiging van maatregelen, evenals de verdeling over de verschillende bestuurslagen. Men moest aandacht schenken aan technologische vernieuwingen, de Europese context en de samenhang tussen de verschillende soorten veiligheid. Alles bij elkaar een divers en zeer uitgebreid pakket aan wensen van het projectteam.

De voorzitter (IPO) en secretaris (DGG) van de vakgroep hebben de vakgroep verder samengesteld. Zij hebben daarbij met name geput uit mensen die reeds in de plangroep en stuurgroep van Duurzaam Veilig eerste fase actief waren.

De vakgroepvoorzitter en secretaris vonden de opdracht nog niet voldoende concreet en hebben eerst een bijeenkomst belegd om de vraagstelling helderder te krijgen. Daarna heeft men een kerngroepje geformeerd waarmee de vakgroepbijeenkomsten werden voorbereid. In de vakgroep zaten vertegenwoordigers van de VNG, het IPO, de UvW, Directoraat-Generaal Goederenvervoer (DGG), Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP), AVV, BZK en politie, Justitie, VROM, RWS en een vertegenwoordiger van het projectteam. Het kerngroepje bestond naast de voorzitter en secretaris uit een vertegenwoordiger van VNG, IPO, DGP, AVV en het projectteam. Reeds in de eerste bijeenkomst van de kerngroep was duidelijk dat men snel inzicht moest krijgen in de reeds beschikbare informatie over verkeersveiligheid. Er werd een verdeling gemaakt, waarbij de diverse deelnemers informatie in zouden brengen al naar gelang hun deskundigheid. De inhoudelijke informatie over verkeersveiligheid moest

grotendeels vanuit AVV komen, de andere deelnemers brachten informatie in op het terrein van externe veiligheid, educatie, basisveiligheid en integraliteit en de verantwoordelijkheidsverdeling. Het idee van het project-team was dat AVV alle kennis kon ontsluiten en zo nodig informatie kon opvragen bij andere kennisinstellingen. AVV kwam op vrij korte termijn met een 'state of the art' over verkeersveiligheid. In het stuk worden een groot aantal veiligheidsmaatregelen en meer algemene veiligheidsproblemen besproken. Het stuk is, waarschijnlijk als gevolg van het korte tijdsbestek waarin het geschreven moest worden, vrij globaal. Uit het geheel wordt niet duidelijk waarom voor de besproken maatregelen is gekozen en of hiermee de belangrijkste veiligheidsproblemen worden aangepakt. Tevens ontbreken maatregelen op het terrein van voertuigtechnologie. Kwantificeringen zijn niet opgenomen. Een uitgebreidere beoordeling van de belangrijkste achtergrondinformatie die de vakgroep heeft gebruikt, is te vinden in *Bijlage 7*.

De vakgroep heeft vier plenaire bijeenkomsten gehouden. Allereerst is er een workshop geweest over Duurzaam Veilig, samen met de Plangroep Duurzaam Veilig Tweede Fase. Deze plangroep is in 1999 opgericht naar aanleiding van het Startconvenant Duurzaam Veilig om het vervolg op het startconvenant vorm te geven. Ondersteund door externe bureaus (Goudappel Coffeng en B&A) werd gewerkt aan een convenant over de tweede fase van Duurzaam Veilig. Dat resulteerde in oktober 2000 in een uitgebreide maatregelencatalogus voor Duurzaam Veilig (Goudappel Coffeng & B&A Groep, 2000). Tussen de Vakgroep Veiligheid en de Plangroep Duurzaam Veilig bestond overlap: verschillende personen die in de vakgroep vertegenwoordigd waren, vertegenwoordigden hun organisaties ook in de plangroep. Het ging daarbij met name om het IPO, de VNG, de UvW en DGP. Met de plangroep werd afgesproken dat informatieuitwisseling zou plaatsvinden. Verder werd door beide groepen duidelijk gesteld dat de vakgroep de grote kaders van verkeersveiligheid in het NVVP zou uitwerken en dat de plangroep zou zorgen voor een gedetailleerde invulling van deze kaders. Na de bijeenkomst met de plangroep is er een bijeenkomst over streefbeelden geweest, een bijeenkomst over veiligheid en beprijzen en een bijeenkomst over veiligheid en benutten. Verder zijn er voor alle vakgroepen vakgroepdagen geweest, waar de voorzitters en secretarissen van de vakgroepen elkaar zagen en commentaar op elkaars stukken konden leveren. Ten slotte is begin september 1999 een plenaire presentatie van de vakgroepresultaten gehouden.

In het algemeen kan gezegd worden dat de vakgroep getrokken werd door de voorzitter en de secretaris. Hoewel in de vakgroep door (bijna) alle leden kortere of langere teksten zijn geschreven als bijdragen aan discussies, hadden IPO en DGG de sterkste, meest actieve inbreng in de vakgroep, met name ten aanzien van het formuleren van de eindteksten. VNG, AVV en UvW waren kritische meedenkers in dit proces. DGP had geen actieve inbreng. De oorzaak hiervan was gelegen in het feit dat binnen DGP een reorganisatie gaande was, waarvan ook personele verschuivingen deel uit maakten. De overige Ministeries hebben geen actieve inbreng gehad in de vakgroep. De tijdsdruk binnen de vakgroep was groot; binnen een korte periode moest een rapportage worden opgeleverd over een zeer breed veld. Er was daarom weinig zicht op de vraag of men alle informatie bezat die men nodig had. Bovendien viel de

vakgroeperperiode in de zomervakantie, net als de themagroepen een jaar daarvoor. Hierdoor waren niet alle leden in staat elke bijeenkomst bij te wonen. Bovendien was het hierdoor niet mogelijk om expertinterviews te houden. In de vakgroep hadden geen maatschappelijke groeperingen zitting. Het projectteam vond dat de vakgroepen de plaats waren om als overheden met elkaar te praten, omdat de overheden ook verantwoordelijk zouden zijn voor het uiteindelijke NVVP. Een enkele vakgroep heeft wel contact gezocht met maatschappelijke groeperingen. De Vakgroep Veiligheid heeft dit niet gedaan. VVN heeft tegen deze gang van zaken geprotesteerd en aangegeven graag in de vakgroep vertegenwoordigd te willen zijn.

Inhoudelijk gezien heeft de vakgroep zich vooral beziggehouden met de proceskant van verkeersveiligheid en nauwelijks met concrete maatregelen. Het was de bedoeling dat het onderwerp veiligheid breder geïnterpreteerd zou worden dan verkeersveiligheid. Hiervoor heeft vooral DGG gezorgd. De provincies hebben vooral punten op het gebied van regionalisatie en de verdeling van verantwoordelijkheden ingebracht. De vakgroep was het er al snel over eens dat men vast wilde houden aan de doelstellingen in het SVV2 voor wat betreft vermindering van het aantal doden en gewonden. Verder wilden met name gemeenten en provincies vasthouden aan Duurzaam Veilig. Men vond wel dat de gedrags- en educatiecomponent enigszins ondervertegenwoordigd was in het huidige Startprogramma Duurzaam Veilig.

Een van de belangrijkste onderwerpen waarover de vakgroep heeft gesproken was het integraal vorm geven van het veiligheidsbeleid: men was op zoek naar een saus die men over alle veiligheidssoorten heen kon gieten. Die saus heeft men vorm proberen te geven via de integrale systeembenadering, geïnspireerd door de integrale veiligheidsbenadering van Binnenlandse Zaken. Het uitgangspunt was dat de verdeling van verantwoordelijkheden logisch voortvloeide uit de belangen en middelen van de actoren. Zo stelt de vakgroep dat de verkeersdeelnemer de eerst verantwoordelijke is voor het eigen gedrag. Voor wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling over de verschillende overheden is het motto van de vakgroep 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Voor de uitwerking van de landelijke doelstellingen naar het regionale niveau moet gebruik gemaakt worden van streefbeelden per wegtype, vervoerswijze en doelgroep. Deze streefbeelden moeten totstandkomen via een onderhandelingsproces op regionaal niveau en niet van bovenaf door de rijksoverheid worden opgelegd. De systeembenadering blijkt bij de eerste vakgroependag de nodige vragen op te roepen. In het algemeen is de kritiek tijdens de vakgroependag dat de Vakgroep Veiligheid te veel met het proces bezig is en te weinig met concrete maatregelen. Ook uit de teksten van de vakgroep en uit de interviews met leden van de vakgroep blijkt dat er weinig is gesproken over concrete maatregelen. De discussie tijdens de workshop Duurzaam Veilig ging wel over concrete maatregelen, deze zijn echter later niet opgenomen in de teksten van de vakgroep. Het onderwerp bestuurlijke handhaving is wel aan de orde geweest en kon op instemming van alle partijen rekenen (BZK en Justitie waren niet aanwezig). Er bestond een aparte Vakgroep Technologie. Deze vakgroep heeft een workshop georganiseerd ten behoeve van de overige werkgroepen. Ook de Vakgroep Veiligheid heeft in deze workshop geparticipeerd. De inbreng over het

onderwerp technologie bleef echter beperkt tot wat er tijdens de workshop besproken werd. Hoewel iedereen het erover eens was dat er aandacht aan geschonken moest worden, is er binnen de vakgroep niet lang over gediscussieerd.

In de eindrapportage van de vakgroep (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 1999b) wordt gepleit voor een brede invulling van Duurzaam Veilig met extra aandacht voor educatie en elektronische handhaving. De verantwoordelijkheidsverdeling hiervoor moet uiterlijk in 2003 worden vastgelegd. Het Duurzaam Veilig Convenant zou verbreed moeten worden om ook Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen (OC&W), Justitie, BZK, politie en private partijen te kunnen betrekken bij de vorming van het beleid. In 2001 zouden provinciale streefbeelden vastgesteld moeten worden. Tevens zou per regio of zelfs per wegtype een risicoprofiel moeten worden opgesteld voor het maximale risico dat op een weg of in een regio gelopen zou mogen worden, de zogenaamde risicobenadering. De kosten van onveiligheid dienen neergelegd te worden bij de veroorzakers. Het gaat om het ontwikkelen van een safety culture bij alle partijen (burger, bedrijfsleven, maatschappelijke partijen en overheid). Een integrale benadering van veiligheid waarbij ook gekeken wordt naar aangrenzende beleidsterreinen is hierbij noodzakelijk. Ten slotte stelt de vakgroep dat er zwaarder ingezet moet worden op technologie. De overheid moet hierbij kaders scheppen en toezicht houden.

De eindrapportage van de Vakgroep Veiligheid wordt besproken in het Overlegorgaan Verkeersveiligheid (OVV), een overlegorgaan van het Ministerie waarin naast overheden ook het bedrijfsleven (bijvoorbeeld Bovag, Verbond van Verzekeraars, RAI) en organisaties op het gebied van veiligheid (Kinderen Voorrang, VVN, ENFB, SWOV) zitting hebben (Overlegorgaan Verkeersveiligheid, 1999). Door Kinderen Voorrang en de ENFB wordt opgemerkt dat de infrastructurele kant van Duurzaam Veilig meer naar voren mag komen. Tevens geven zij aan dat er meer geld beschikbaar moet komen voor Duurzaam Veilig. VVN vindt dat het stuk een goede onderbouwing mist.

In de zomer van 1999 komen de VNG, UvW en SKVV met hun position papers (VNG, 1999 en SKVV, 1999). SKVV besteedt hierin geen aandacht aan verkeersveiligheid. Voor de VNG is veiligheid een belangrijk speerpunt. Extra geld voor Duurzaam Veilig Tweede Fase, handhaving als essentieel onderdeel van het beleid, de invoering van bestuurlijke handhaving en meer aandacht voor gedragsbeïnvloeding zijn belangrijke punten. De Unie van Waterschappen noemt het verkeersveiligheidsbeleid als apart aandachtspunt. Verkeersveiligheid is voor de waterschappen het belangrijkste aandachtsgebied binnen het wegbeheer. Men hecht veel waarde aan het verbeteren van de verkeersveiligheid op gebiedsontsluitingswegen en het maken van concrete afspraken over de intensivering van de verkeershandhaving. Ook in het position paper van het IPO dat in november verschijnt wordt verkeersveiligheid als een belangrijk punt genoemd (IPO, 1999a). Zij pleiten voor een regierol voor de provincies in Duurzaam Veilig Tweede Fase en ook zij vragen om een ruimer budget. Tevens achten zij invoering van de bestuurlijke boete een belangrijk instrument om de verkeersveiligheid te bevorderen.

5.3.2. Schrijfproces concept-beleidsvoornemen

Voorafgaand aan en tijdens bijeenkomsten van de vakgroepen is gewerkt aan zogenaamde dummy's van het NVVP: zeer voorlopige concepten (Projectteam NVVP, 1999a t/m 1999c). In deze dummy's is veiligheid als apart onderwerp niet terug te vinden. In het eerste concept-NVVP dat in september 1999 verscheen (Projectteam NVVP, 1999d), zijn de teksten over veiligheid (evenals de rest van de teksten) geschreven door het projectteam. Het projectteam hield er andere gedachten op na over de structuur en opzet van de tekst dan de Vakgroep Veiligheid. De tekst van het concept-NVVP wijkt dan ook sterk af van het vakgroepresultaat. In het concept wordt het dilemma geschetst tussen Duurzaam Veilig en de eigen verantwoordelijkheid van verkeersdeelnemers; Duurzaam Veilig neemt handelingsvrijheid weg en vermindert daarom het eigen verantwoordelijkheidsgevoel. Technologische oplossingen moeten zoveel mogelijk worden gekoppeld aan technologische zaken die automobilisten positief waarden. Er wordt een groot aantal veiligheidsmaatregelen genoemd op de volgende gebieden:

- prijsbeleid (fiscale maatregelen onderzoeken, variabele verzekeringspremies, kosten onveiligheid in rekening brengen bij gebruikers);
- infrabeleid (bijvoorbeeld modernisering);
- vraagbeïnvloeding (educatie en voorlichting, safety culture);
- normering en regulering (40/50% doelstelling handhaven, regionale streefbeeld en risiconormen operationaliseren, snelheidsbeperking, verbeteren handhaving);
- stimulering van technologie (ISA, Cruise control, Kennismanagement, Automatische Voertuiggeleiding (AVG), elektronische handhaving);
- bestuurlijke en internationale taakverdeling (DV, bestuurlijke handhaving, samenwerkingsovereenkomsten, internationale initiatieven regelgeving en veiliger wagenparken).

DGG zocht snel afstemming met het projectteam over deze teksten. Zij wilden met name meer aandacht voor goederenvervoer en een tekst die meer in lijn was met het vakgroeprapport. Het concept wordt aangepast (Projectteam NVVP 1999e). Een aantal maatregelen ten behoeve van het vrachtverkeer komt expliciet in het concept. Verder wordt het principe van basisveiligheid weer opgenomen. Er wordt meer aandacht geschonken aan bestuurlijke handhaving en aan Duurzaam Veilig. Zo wordt gesteld dat alle nieuwe infrastructuur voortaan duurzaam-veilig moet worden aangelegd. Dit punt blijft gehandhaafd tot het voorlaatste concept. Ook het puntenrijbewijs voor nieuwe rijbewijsbezitters wordt opgenomen in de tekst. Dit is een punt dat in de volgende concepten ook terug te vinden is in de teksten.

Toen de teksten aangepast waren aan de wensen van DGG, bleek DGP bezwaren te hebben tegen de sterkere nadruk op goederenvervoer en tegen het te algemene karakter van het stuk. Binnen DGP waren na de reorganisatie nieuwe medewerkers aangetreden die zich konden bezighouden met het NVVP. DGP heeft daarom aan het projectteam aangeboden om samen met DGG zelf de teksten over verkeersveiligheid te schrijven. Hoewel dit voor enige wrijving zorgde tussen het projectteam en de Directoraten-Generaal, heeft het projectteam hiermee ingestemd.

Omdat DGP ten tijde van de vakgroepen verweekeld was in een reorganisatie, heeft zij beleidsinhoudelijk haar stempel niet kunnen drukken op het vakgroeprapport. Zodra de bemensing binnen DGP weer op orde was, bleek men een andere kijk te hebben op verkeersveiligheid dan de vakgroep. Duurzaam Veilig blijft een belangrijk uitgangspunt, maar de fysieke component dient genuanceerd te worden. Er wordt verwezen naar een rapport van de drie noordelijke provincies, die stellen dat 80% rendement mogelijk is, indien voor Duurzaam Veilig slechts 50% van de kosten wordt gemaakt. De nadruk dient binnen Duurzaam Veilig meer gelegd te worden op de gedrags- en educatiecomponent. Verder wordt er in het eerste concept van DGP en DGG (Projectteam NVVP, 1999f)) veel aandacht besteed aan bromfietsbeleid. Tevens wordt, naast het puntenrijbewijs voor beginners voorgesteld het maximale toegestane promillage alcohol voor beginnende bestuurders te verlagen naar 0,2 promille. Opvallend is ten slotte de toevoeging van een nieuwe taakstelling: Nederland zou in de top drie van meest verkeersveilige landen moeten staan. Dit zou gemeten moeten worden in aantallen doden per miljard motorvoertuigkilometers en per 100.000 inwoners.

Begin oktober was over deze doelstelling reeds overleg geweest tussen de SWOV en DGP. De SWOV concludeert in dit overleg dat het voor Nederland lastig zal worden zo'n doelstelling te halen, omdat met name Zweden, Engeland en IJsland ver op ons voorlopen. In een volgende versie is deze doelstelling vervangen door het streven naar benchmarking (het vergelijken van prestaties tussen verschillende landen) in zijn algemeenheid.

Hierna volgen diverse schrijfronden. De schrijvers toetsen hun teksten niet alleen in het interne V&W-circuit, maar ook bij de Plangroep Duurzaam Veilig Tweede Fase en in het najaar 1999 bij de SWOV. Bovendien becommentariëren de lagere overheden de teksten via het Interbestuurlijk Platform. De nieuwe aanpak riep bij een aantal partijen, waaronder het projectteam, AVV, provincies en de SWOV, weerstand op. Men was bang dat er te weinig aandacht zou worden geschonken aan infrastructuur binnen Duurzaam Veilig en ventileert deze mening naar de schrijvers van het stuk.

Zowel het IPO als de VNG geven herhaalde malen aan dat bestuurlijke handhaving voor hen een belangrijk punt is en dat er meer financiën moeten komen voor het onderliggend wegennet. Voor het schrijven van de teksten werd vooral gebruik gemaakt van kennis van collega's binnen V&W en rapporten van de Plangroep Duurzaam Veilig.

In oktober 1999 verschijnt het rapport Investeren in verkeersveiligheid van de Sociaal-Economische Raad (SER, 1999). In januari 1999 heeft de Minister een adviesaanvraag gedaan over de internalisering van externe maatschappelijke kosten van verkeersonveiligheid en over een betere verdeling van de baten en lasten van verkeersonveiligheid tussen de publieke en private sector. De Raad adviseert de kosten van preventie van ongevallen (aanleggen van veilige infrastructuur bijvoorbeeld) bij de gebruiker (de verkeersdeelnemer) te leggen. Kosten die voortvloeien uit ongevallen dienen gedragen te worden door de veroorzaker. Dat kan een verkeersdeelnemer zijn, maar ook een wegbeheerder of fabrikant. De Raad beveelt aan om de algemene richtlijnen voor de veiligheid van infrastructuur om te zetten in een normering. De inspanningen voor handhaving en de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boeten dienen te worden

vergroot. Tevens beveelt de Raad meer premiedifferentiatie bij verzekeringen aan en het verbinden van sterkere consequenties aan de verwijtbaarheid van een ongeval.

Ten aanzien van de tweede adviesaanvraag verwacht de Raad geen grote financiële bijdragen vanuit private middelen aan de verkeersveiligheid. De overheid zelf dient meer middelen vrij te maken voor investeringen in verkeersveiligheid. Tevens stelt zij voor doeluitkeringen voor lagere overheden af te stemmen op een aangescherpte normering voor infrastructuur.

In een reactie op het advies geeft de Minister van V&W aan dat zij vindt dat zij met de ontwikkeling van het NVVP de koers van de Raad volgt (Brief van de Minister van V&W, 2000a). Zij deelt de opvatting dat verkeersveiligheid een belangrijk maatschappelijk vraagstuk is en dat kosten van ongevallen moeten worden doorberekend aan de veroorzakers. Zij benadrukt niet alleen te willen investeren in infrastructuur, maar ook in gedragsbeïnvloeding en kwaliteitszorg bij bedrijven. Zij toont zich echter geen voorstander van het omvormen van richtlijnen voor infrastructuur naar normen en van het afstemmen van doeluitkeringen op deze normen. De gelden voor verkeersveiligheid worden via de algemene uitkering aan lagere overheden bekostigd, voor een doeluitkering ziet zij geen reden. Een kabinetsstandpunt over de bestuurlijke handhaving wordt voorbereid.

In de versies van het concept-beleidsvoornemen in november en december 1999 (Projectteam NVVP, f t/m 1999j) wordt gestooid met het begrip basisveiligheid. Er wordt sterker de nadruk gelegd op een goede verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende bestuurslagen. Tevens wordt de nadruk gelegd op het doorvertalen van doelstellingen door middel van de risicobenadering. De protesten tegen de nadruk op gedrag en educatie hebben geen invloed op deze concepten; gesteld wordt dat de verkeersveiligheid eerst moet worden verbeterd door middel van gedragsbeïnvloeding, voertuigbeleid en technologie. Bij onaanvaardbare risico's kan de infrastructuur worden aangepast. Voorlichting en educatie zijn cruciale onderdelen van het beleid. Er wordt sterk de nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de weggebruiker. Er wordt aangegeven dat er op dit moment nog geen betrouwbare gegevens zijn over de effecten van de verschillende maatregelen.

Dit laatste heeft het projectteam ook opgemerkt. Al na het verschijnen van het vakgroepverslag heeft het projectteam er bij DGP op aangedrongen om gegevens over effecten en kosten-effectiviteit van maatregelen beschikbaar te stellen en als dat niet mogelijk was, de SWOV te vragen hiernaar onderzoek te doen. Na enig aandringen gebeurde dit ook in december 1999. De SWOV besloot binnen haar projectsubsidie ruimte in te passen voor het onderzoeken van effecten en kosten van maatregelen in het NVVP. Al snel bleek echter dat Bureau Goudappel Coffeng, de Bouwdienst en bureau DHV ook bezig waren met het berekenen van effecten en kosten van (een aantal) maatregelen. Afstemming was nodig; volgens AVV was een gezamenlijk product zelfs het beste. Het gezamenlijk product is niet van de grond gekomen, de afstemming wel. Enigszins verlaat leverde dit in september 2000 een uitgebreid rapport van de SWOV op met een overzicht van kosten en effecten van maatregelen (Schoon, Wesemann & Roszbach, 2000). Hieruit blijkt dat het voorgestelde maatregelenpakket in het NVVP de doelstelling van 750 doden en 14.000 ziekenhuisgewonden haalbaar

zou maken, mits er financiering voor de maatregelen zou komen en ze daadwerkelijk zouden worden uitgevoerd.

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven voert de Minister eind 1999 een laatste controle uit op het beleidsvoornemen. Het moet korter en helderder is de conclusie. Dit leidt in de lay-out van de tekst tot een indeling in drie onderwerpen, die elk een hoofdstuk in het beleidsvoornemen beslaan: bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. In vorige concepten was het onderwerp veiligheid verspreid over verschillende hoofdstukken, in deze nieuwe versie is het een hoofdstuk apart (Projectteam NVVP, 2000a).

Inhoudelijk wordt tot maart nog gesleuteld aan de veiligheidstekst, daarna blijft de tekst enige maanden hetzelfde, omdat de Minister aangeeft geen commentaar te hebben op het veiligheids gedeelte. De nadruk op het leggen van de verantwoordelijkheid bij de veroorzaker blijft gehandhaafd, evenals de begrippen basisveiligheid, risiconormering en 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De nadruk op gedragsbeïnvloeding en voertuigbeleid wordt iets afgezwakt. Men stelt dat in de eerste fase van Duurzaam Veilig vooral de nadruk lag op infrastructurele maatregelen. Om tot een goed evenwicht te komen tussen mens, voertuig en weg, is het nu nodig om de maatregelen voor gedragsbeïnvloeding en voertuigbeleid meer nadruk te geven. Infrastructuur wordt hier niet meer als sluitpost gezien van het maatregelenpakket. Wel wordt nog steeds aan de sobere 'Noorden des lands' variant vastgehouden. Een nieuw punt ten slotte is het idee om bij een milieu-effectrapportage voor de aanleg van infrastructuur voortaan ook te kijken naar verkeersveiligheidsaspecten.

Vanaf de versie van 26 april (Projectteam NVVP, 2000b) van het beleidsvoornemen zijn de teksten besproken met een groot aantal actoren. Zo zijn de teksten over veiligheid besproken in het Overlegorgaan Verkeersveiligheid (OVV) (Overlegorgaan Verkeersveiligheid, 2000). Men vond dat er in de andere delen van het NVVP wel wat meer aan veiligheid gedaan had mogen worden en dat de doelen behoorlijk ambitieus waren. Men gaf aan dat de infrastructurele component van het beleid niet ondergesneeuwd moest raken. Het integrale karakter van het beleid zag men niet zo duidelijk. Het zwaardere accent op gedrag en voertuig mocht van het OVV wat duidelijker uitgewerkt worden.

Naast het OVV werd er ook in de landsdelige overleggen gesproken over de veiligheidsteksten in het NVVP. Men gaf aan de teksten te steunen, maar vond dat er op het gebied van de financiën nog heel wat geregeld moest worden.

In juli en augustus worden de teksten voor het concept-beleidsvoornemen aangepast. Het principe van de basisveiligheid wordt eruit gehaald. De overheid kan volgens de schrijvers niet garanderen dat er een bepaald niveau van veiligheid bestaat, wel dat de nodige inspanningen gepleegd zullen worden om dit niveau te bereiken. Ook wordt het standpunt genuanceerd dat nieuwe infrastructuur duurzaam-veilig moet worden aangelegd. De infrastructuur moet natuurlijk veilig worden aangelegd en Duurzaam Veilig blijft daarvoor een leidraad, maar indien ruimtelijke of financiële zaken Duurzaam Veilig niet mogelijk maken, kan de veiligheid ook op een andere manier worden gerealiseerd (bijvoorbeeld door snelheidsbeperking). Het idee om bij een milieu-effectrapportage voortaan ook

te kijken naar veiligheidsaspecten verdwijnt weer uit de teksten. Omdat ook de Plangroep DV ondertussen niet stil zit, kan in deze versie uitgebreider worden beschreven welke afspraken er gemaakt zullen worden in de tweede fase van Duurzaam Veilig. Tevens is in het verkeers- en vervoerveld ondertussen overeenstemming bereikt over de verdeling van gelden over de decentrale overheden: de provincies en kaderwetgebieden zullen de ontvangers zijn van de gebundelde doeluitkering, waarvan de verkeersveiligheidsgelden deel uit maken. In de teksten over verkeersveiligheid wordt deze bevoegdheidsverdeling ook genoemd. In de concepttekst komt een apart kopje voor agressie in het verkeer. Dit is het gevolg van overleg tussen de schrijvers van de verkeersveiligheidsteksten en de politiek adviseur van de Minister. De schrijvers merkten dat op de verschillende concepten van het beleidsvoornemen voor wat betreft veiligheid weinig open aanmerkingen kwamen van de Minister. Door middel van een gesprek met de politiek adviseur wilde men helder krijgen of dat betekende dat de Minister het met de teksten eens was. Dat bleek het geval te zijn. In dat gesprek is tevens aangegeven dat agressie in het verkeer politiek gezien een belangrijk onderwerp was.

In november 1999 had de Minister van V&W aan de Raad voor Verkeer & Waterstaat gevraagd met een advies over een eenduidige veiligheidsvisie binnen V&W te komen, mede in het licht van het NVVP. In juli 2000 komt de Raad met haar advies 'Veiligheid, een zorg voor bestuurders' (Raad voor Verkeer & Waterstaat, 2000). Voor wat betreft verkeersveiligheid formuleert de Raad een aantal aandachtspunten. Allereerst stelt zij dat de taakstelling voor 2010 veel hoger kan. Indien ernaar wordt gestreefd alle vermijdbare ongelukken (ongelukken waarvan men weet hoe ze te voorkomen zijn) uit te bannen, dan kan het aantal doden met 750 dalen in plaats van tot 750 in 2010. Verder stelt zij dat de overheden hun verantwoordelijkheden ten aanzien van verkeersveiligheid moeten nemen en elkaar hierop ook moeten afrekenen, bijvoorbeeld door een wettelijke basis te creëren voor aansprakelijkheid bij ongelukken. Veiligheid dient systeemgericht te worden aangepakt en er moet voorafgaand aan het vaststellen van het beleid voldoende aandacht zijn voor veiligheid. Ten slotte beveelt de Raad aan te werken met veiligheidszorgsystemen bij bedrijven en ICT-toepassingen in het verkeer meer te stimuleren. In een brief aan de Kamer laat de Minister weten dat zij de huidige taakstelling al ambitieus genoeg vindt. Zij ziet geen aanleiding het beleid te veranderen.

In de laatste versie van het beleidsvoornemen, die in oktober 2000 verschijnt (Projectteam NVVP, 2000c), wordt ingegaan op het advies van de Raad voor Verkeer & Waterstaat. De visie van de Raad wordt gedeeld, het NVVP is een haalbare en toch ambitieuze uitwerking in de lijn van dit advies. Daarnaast wordt in de concepttekst voor het eerst een duidelijke link gelegd met verschillende projecten die de Europese Unie initieert. Het Rijk neemt in het rijksdeel van het plan een aantal aanvullende maatregelen. In samenwerking met de motorbranch, het Motorplatform en andere organisaties zal de veiligheid van motoren worden verbeterd. Het Rijk stimuleert verdere botsveiligheid door middel van een bijdrage aan Euro-NCAP en aanvullende maatregelen. Ten slotte zullen nu nog ongeken-tekende voertuigcategoriën in de toekomst geregistreerd worden en voorzien van een kenteken.

6. Interpretatie in het licht van de theorie

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt geprobeerd antwoord te geven op de onderzoeksvragen die geformuleerd zijn in de inleiding:

- In welke mate is een efficiënt en effectief verkeersveiligheidsbeleid vastgesteld in het NVVP (*Paragraaf 6.2*)?
- Op welke manier kan de vaststelling van dit beleid verklaard worden uit:
 - a. de sociale interactie die vooraf ging aan de besluitvorming over het NVVP (*Paragraaf 6.3*)?
 - b. de beschikbare, gewenste of gebruikte verkeersveiligheidsinformatie, of de informatie waaraan behoefte bestond, maar die niet beschikbaar was (*Paragraaf 6.4*)?
- Hoe kan het beleid zo nodig in de toekomst verbeterd worden (*Hoofdstuk 7*)?

De vragen zullen resulteren in een aantal verklarende stellingen, die in het vervolgonderzoek naar provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen en in het vervolgonderzoek naar de totstandkoming van het kabinetsstandpunt NVVP nader bekeken zullen worden. Bij de stellingen zijn drie kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is gezocht naar verklaringen die in meerdere besluitvormingsprocessen van toepassing zouden kunnen zijn. Er zijn geen verklaringen gegeven die alleen voor dit specifieke proces gelden, zoals bijvoorbeeld het vóórkomen van een reorganisatie. Ten tweede is niet gezocht naar inhoudelijke methoden om het beleid effectiever en efficiënter te maken, maar naar manieren van besluitvorming die het beleid optimaliseren. Er wordt bijvoorbeeld niet aanbevolen het beleid te optimaliseren door meer aandacht te besteden aan voetgangers. Ten derde wordt op een vrij globale manier gekeken naar het hele beleidsproces. Er wordt niet in detail ingegaan op onderdelen van de besluitvorming, zoals bijvoorbeeld op welke verschillende manieren tijdsdruk gecreëerd kan worden. Over elk detail zou namelijk een volledig rapport kunnen worden geschreven. In dit onderzoek beperken wij ons tot de hoofdlijnen van de besluitvorming. Dat heeft tot gevolg dat de verklaringen en ook de aanbevelingen noodgedwongen een wat algemener karakter dragen.

In hoofdstuk 7 zal op basis van de stellingen een aantal voorlopige aanbevelingen worden geformuleerd.

Voordat overgegaan wordt tot de bespreking van de verschillende onderzoeksvragen, wordt eerst aandacht geschonken aan het begrip ronde. Teisman (1992) stelt dat complexe besluitvorming plaatsvindt in ronden. Elk besluitvormingsproces kent een aantal beslismomenten. Het aan een beslismoment voorafgaande deel van de besluitvorming wordt een ronde genoemd. De indeling van de ronden hoeft niet gelijk te lopen met de formele indeling van het proces. In het NVVP-proces blijken de verschillende ronden aardig gelijk te lopen met de formele indeling van het besluitvormingsproces, maar niet helemaal. Een eerste ronde kan onderscheiden worden van najaar 1997 tot februari 1999, de vaststelling van de Perspectievennota. Frappant is dat niet reeds vroeg in het proces een

doorslaggevende beslissing wordt genomen, die het karakter van de Perspectievennota vastlegt, maar dat tot het laatst toe belangrijke wijzigingen in de conceptteksten worden aangebracht. Hiermee valt het einde van de ronde bijna samen met het formele einde van het beleidsproces (het vaststellen van de Perspectievennota). Een tweede ronde betreft de vaststelling van het beleidsvoornemen NVVP. Deze ronde start ongeveer in februari 1999, uit archiefonderzoek blijkt niet dat het projectteam veel eerder bezig is geweest met het beleidsvoornemen. De bespreking van de Perspectievennota valt niet meer onder de eerste ronde, aangezien de discussie zich hierbij duidelijk richtte op het nog te ontwerpen beleidsvoornemen. Kritiek werd voornamelijk geformuleerd en weerlegd met een duidelijke verwijzing naar wat men wilde en dacht dat er in het NVVP zou komen te staan. De ronde eindigt in oktober 2000, wederom worden belangrijke beslissingen tot het laatst toe vooruitgeschoven en pas op het laatste moment genomen. De derde ronde, de inspraakreacties, begint wel al veel eerder dan oktober 2000, uit archiefonderzoek blijkt dat reeds in januari 2000 is nagedacht over de manier waarop de inspraak en de publiciteit rondom het NVVP geregeld moet worden. De tweede en derde ronde overlappen elkaar dus gedeeltelijk. De derde ronde loopt op het moment van schrijven nog.

6.2. Effectief en efficiënt verkeersveiligheidsbeleid

In hoofdstuk 5 is een uitgebreide samenvatting gegeven van het beleidsvoornemen NVVP. Tevens is in dit hoofdstuk ingegaan op de verschillende conceptversies van het beleidsvoornemen en de verschillen tussen deze versies. In deze paragraaf zal beoordeeld worden of in het beleidsvoornemen is gekozen voor het meest effectieve en efficiënte beleid, met andere woorden, of gekozen is voor beleid en maatregelen die relatief veel effect sorteren en relatief weinig kosten. Ook de Perspectievennota zal beoordeeld worden.

Voor het beoordelen van het beleid en de concrete maatregelen wordt gebruik gemaakt van de criteria die in Hoofdstuk 2 zijn geformuleerd ten aanzien van de afhankelijke variabele. Het betreft het criterium 'randvoorwaarden voor een effectief en efficiënt beleid' en 'effectieve en efficiënte maatregelen'. De criteria zijn als volgt geoperationaliseerd.

Aandacht voor de volgende items wordt gezien als randvoorwaarde voor een effectief en efficiënt beleid:

- verwijzen naar uitvoering van bestaand beleid;
- vaststellen van kwantitatieve taakstellingen in termen van slachtofferreductie, risicoreductie, lange of korte termijn, per territoriale eenheid of per doelgroep;
- het al dan niet dwingend voorschrijven van richtlijnen aan lagere overheden;
- de grootte van het budget;
- monitoring en evaluatie;

Effectieve en efficiënte maatregelen zijn onderverdeeld in:

- maatregelen waarvoor een voornemen tot onderzoek aanwezig is;
- maatregelen waarvoor een voornemen tot uitvoering aanwezig is;
- maatregelen die direct na de vaststelling van het beleid worden uitgevoerd.

Om de criteria op het onderhavige beleidsterrein te concretiseren, is een maatstaf nodig. Die maatstaf is voor het beoordelen van de concrete maatregelen gevonden in het SWOV-rapport Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP. In dit rapport worden de kosten en effecten (en kosten-effectiviteitsverhouding) van een groot aantal maatregelen doorgerekend (zie voor de criteria *Paragraaf 2.2*). De effecten zijn aangegeven in gereduceerde aantallen doden en gewonden ten opzichte van een nul-optie, een situatie waarin geen nieuw beleid zou worden ingevoerd. Bekeken zijn de maatregelen die opgenomen zijn in het concept-beleidsvoornemen van 26 april 2000, de maatregelen die in mei 2000 in het conceptplan Duurzaam Veilig fase 2 (Goudappel Coffeng & B&A Groep, 2000) te vinden waren, en enkele maatregelen die de SWOV zelf heeft toegevoegd. Niet beoordeeld zijn voorwaarden scheppende maatregelen, maatregelen die niet of moeilijk uitvoerbaar zijn, maatregelen die geen of gering effect hebben en maatregelen die pas na 2010 (de werkingsduur van het NVVP) effect hebben of waarvoor eerst onderzoek nodig is.

Voor de algemene beleidsuitgangspunten van het beleidsvoornemen en voor de beoordeling van de Perspectievennota zal als maatstaf het rapport 'Veiligheid, een zorg van bestuurders' van de Raad voor Verkeer & Waterstaat (Raad voor Verkeer & Waterstaat, 2000) worden gebruikt. Voor deze maatstaf is gekozen omdat in dit advies de meningen van verschillende toonaangevende kennisinstellingen op het gebied van (verkeers)veiligheid zijn verwerkt. Het rapport van de Raad is zelf geen beoordeling van het NVVP-beleid, maar een advies over hoe een integraal veiligheidsbeleid het best kan worden vormgegeven. Uiteraard is het rapport wel bedoeld als input voor het NVVP. Het rapport wordt daarom in dit onderzoek op twee plaatsen genoemd: als informatie die door de schrijvers van het NVVP-team is benut en als maatstaf voor de beoordeling van de algemene beleidsuitgangspunten van het NVVP en de Perspectievennota.

6.2.1. Concrete maatregelen

Concrete maatregelen in de Perspectievennota

Als gekeken wordt naar de inhoud van het verkeersveiligheids gedeelte van de Perspectievennota, kan het volgende worden opgemerkt. De Perspectievennota is duidelijk bedoeld om verschillende beleidsopties duidelijk te maken, niet om keuzen te maken. In het document wordt de taakstelling voor 2010 overgenomen uit het SVV II. Geconstateerd wordt dat er voor wat betreft de zwaargewonden-taakstelling nog veel inspanningen moeten worden verricht. Maatregelen in drie richtingen zijn mogelijk:

- meer inzet op gedragsbeïnvloeding en daarmee een versterkte nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de verkeersdeelnemers;
- het veiliger maken van de verkeersomgeving door de overheid;
- een grotere inzet van technologie bij de rijtaak.

De drie strategieën worden gepresenteerd zonder een keuze te maken.

Van elke strategie worden mogelijke problemen aangegeven:

- gedragsbeïnvloeding vraagt om meer politietoezicht;
- infrastructurele maatregelen zijn duur en soms strijdig met bereikbaarheidsdoelstellingen;
- de inzet van technologie vraagt om acceptatie door de automobilist.

Er wordt benadrukt dat veiligheid geld kost, maar een goed rendement oplevert. Om te bepalen hoeveel de overheid moet investeren in veiligheid

zijn nog twee discussiepunten van belang. Ten eerste is er de vraag in hoeverre de overheid verantwoordelijk is voor veiligheid en hoever de eigen verantwoordelijkheid van de burger reikt. Ten tweede speelt de vraag welke overheid verantwoordelijk is voor veiligheid en hoe de overheden zo goed mogelijk kunnen samenwerken.

De genoemde maatregelen worden niet gepreciseerd en er wordt geen keuze tussen de maatregelen gemaakt. Op maatregelniveau is het daarom niet mogelijk de Perspectievennota te beoordelen.

Concrete maatregelen in het beleidsvoornemen

Als gekeken wordt naar de inhoud van het verkeersveiligheids gedeelte van het beleidsvoornemen, dan kan dat opgedeeld worden in drie soorten maatregelen.

Allereerst staan er in het beleidsvoornemen veel verwijzingen naar bestaand (of reeds ver in ontwikkeling zijnd) beleid en naar Europees beleid. De maatregelen op het gebied van blackspots, kentekening van ongekentekende voertuigen, invoering van het beginnersrijbewijs en het invoeren van een alcoholimiet van 0,2 promille voor beginnende bestuurders zijn hiervan voorbeelden.

Daarnaast kan het beleidsvoornemen niet los worden gezien van de Plangroep Duurzaam Veilig Tweede Fase. Niet alleen is er bij het schrijven van het beleidsvoornemen veel overleg met de plangroep, als de inhoud van het beleidsvoornemen wordt vergeleken met het Werkdocument Duurzaam Veilig, fase 2, Eindrapport van Goudappel Coffeng en B&A Groep, blijkt het merendeel van de maatregelen die in het beleidsvoornemen wordt genoemd, ook in de tweede fase van Duurzaam Veilig voor te komen. Natuurlijk wordt in het beleidsvoornemen genoemd dat Duurzaam Veilig volgens een integrale benadering wordt vormgegeven. Daarnaast worden echter ook veel concrete maatregelen uit de tweede fase van DV opnieuw in het beleidsvoornemen genoemd, zoals afspraken over (bestuurlijke) handhaving, safety culture, veilig aanleggen van infrastructuur, het bevorderen van technologische ontwikkelingen zoals cruise control, black boxes, ISA, extra aandacht voor bestelauto's en aandacht voor educatie en voorlichting.

Ten slotte staan er maatregelen in het beleidsvoornemen die niet worden genoemd in andere overkoepelende beleidsdocumenten en ook geen bestaand beleid zijn. Het betreft het onderzoeken van de effecten van internalisering van kosten van veiligheid, het ontwikkelen van een pakket maatregelen om kwetsbare verkeersdeelnemers te beschermen, het verbeteren van de veiligheid van motoren en het ontwikkelen van regelgeving voor medicijnen en drugs in het verkeer en de controle daarop.

Naast concrete maatregelen bevat het beleidsvoornemen een aantal nieuwe gezichtspunten ten opzichte van bestaand beleid:

- Het principe wordt geïntroduceerd dat haalbare en kosteneffectieve maatregelen op het gebied van verkeersveiligheid moeten worden genomen.
- De landelijke doelstellingen worden vertaald in regionale taakstellingen voor provincies en kaderwetgebieden.

- Binnen Duurzaam Veilig dient de gedragscomponent versterkt te worden.
- Wegbeheerders mogen Duurzaam Veilig genuanceerd toepassen.

Een groot aantal maatregelen in het beleidsvoornemen die terug te voeren zijn op bestaand beleid en op Duurzaam Veilig Tweede Fase zijn beoordeeld op effectiviteit en efficiëntie in het SWOV-rapport 'Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP' (Schoon, 2000). Daarbij is geconstateerd dat met dit pakket maatregelen de taakstelling voor 2010 gehaald kan worden. In het rapport is tevens aangegeven welke maatregelen (in verhouding tot elkaar) meer en minder efficiënt zijn. Er blijken soms forse verschillen in efficiëntie te zitten tussen de maatregelen. Het invoeren van een safety culture in het bedrijfsleven, het verbeteren van tweebaansstroomwegen en maatregelen voor zichtveldverbetering voor bestelauto's hebben in verhouding tot de andere voorgestelde maatregelen minder effect en hogere kosten. Deze zouden vervangen kunnen worden door kosteneffectievere maatregelen. De SWOV heeft daarvoor in hetzelfde rapport enkele voorzetten gedaan. Deze zijn echter niet overgenomen, waarschijnlijk omdat er in het beleidsvoornemen nog geen budgettaire randvoorwaarde is opgenomen en kiezen tussen maatregelen dus nog niet nodig is.

De maatregelen die geen bestaand beleid zijn en niet in het kader van Duurzaam Veilig Tweede Fase passen, zijn algemeen gesteld en nog niet uitgewerkt. Daarom zijn zij niet kwantitatief te beoordelen op effectiviteit en efficiency.

6.2.2. *Algemene beleidsuitgangspunten*

De algemene beleidsuitgangspunten van het verkeersveiligheids hoofdstuk in het beleidsvoornemen en in de Perspectievennota, kunnen ook niet op een kwantitatieve manier worden beoordeeld. De kwalitatieve maatstaf die gebruikt wordt bij het bespreken van deze uitgangspunten is het rapport van de Raad voor Verkeer & Waterstaat (2000). De raad formuleert een aantal uitgangspunten om tot een zo effectief mogelijk verkeersveiligheidsbeleid te komen. Over kosten wordt in het rapport niet gesproken, de efficiëntie van de beleidsuitgangspunten kan dus niet beoordeeld worden.

De uitgangspunten zoals geformuleerd door de raad zijn de volgende:

1. Stel de hoogte van de taakstelling ter discussie.
2. Neem als overheden verantwoordelijkheden: zorg dat (lagere) overheden kunnen worden afgerekend op hun aandeel in verplichtingen en biedt burgers een basisniveau van veiligheid. Hiervoor is een monitoring- en evaluatiesysteem voor nodig. Creëer een wettelijk basis op grond waarvan partijen elkaar kunnen aanspreken op de kosten van ongevallen, indien die tegen een aanvaardbare prijs vermeden hadden kunnen worden.
3. Veiligheid is een complex probleem, daarom is een systeemgerichte benadering nodig.
4. Zorg dat er voorafgaand aan het vaststellen van beleid aandacht is voor veiligheid.
5. Voer veiligheidszorgsystemen in bij professionele vervoersbedrijven.
6. Stimuleer ICT-toepassingen die de vrijheid van handelen van verkeersdeelnemers beperken. Een extra beroep doen op de eigen verantwoor-

delijkheid van de verkeersdeelnemer zal volgens de raad niet veel effect sorteren: het aantal actoren in het wegverkeer is te groot en de professionaliseringsgraad is laag.

Algemene beleidsuitgangspunten in de Perspectievennota

Als we kijken of en hoe deze uitgangspunten in de Perspectievennota terugkomen, dan zien we dat de taakstelling niet ter discussie wordt gesteld. Wel worden de discussiepunten over samenwerken en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden en tussen overheid en burger aangestipt. Een systeemgerichte benadering is niet het uitgangspunt: drie mogelijke richtingen voor maatregelen worden meer neergezet als een keuze dan als een geïntegreerd geheel. In het besluitvormingsproces over de Perspectievennota is te zien dat er voorafgaand aan het vaststellen van het beleid erg weinig aandacht is geweest voor veiligheid. Er wordt in de nota niet gesproken over veiligheidssystemen bij bedrijven, maar wel over het stimuleren van ICT-toepassingen als één van de mogelijk oplossingen voor het veiligheidsprobleem. Overeenkomstig het karakter van een Perspectievennota worden in de nota geen beleidskeuzen gemaakt en worden de discussiepunten slechts kort neergezet. Gezien het gebrek aan aandacht voor veiligheid in de aanloop naar de Perspectievennota is het niet vreemd dat er geen discussie over de taakstelling of over onorthodoxe en nieuwe oplossingen is geweest. Het is echter geen goede basis om tijdens de totstandkoming van het beleidsvoornemen een discussie met veel nieuwe gezichtspunten te kunnen voeren. In die zin kan gesteld worden dat de Perspectievennota als uitgangsdokument voor het maken van een beleidsvoornemen niet voldoende effectief is geweest. Over de efficiëntie van de voorgestelde keuzen kan geen uitspraak worden gedaan, omdat in de Perspectievennota niet wordt gesproken over budgetten en kosten.

Algemene beleidsuitgangspunten in het beleidsvoornemen NVVP

Afgezet tegen het beleidsvoornemen NVVP zien we dat de taakstelling niet ter discussie wordt gesteld. Tijdens en voorafgaand aan het schrijven van het beleidsvoornemen is er een korte discussie geweest om ook ten opzichte van andere Europese landen een taakstelling voor Nederland te formuleren. Deze discussie heeft zich echter niet doorgezet. Het lijkt voor alle partijen helder dat de probleemstelling is: haal de taakstelling zoals geformuleerd in 1986. Over de wenselijkheid en de hoogte van de taakstelling is niet gediscussieerd, noch in de vakgroep noch in de verschillende concepten van het beleidsvoornemen.

Tevens zien we dat geen enkele partij duidelijk verantwoordelijkheid neemt voor de uitkomsten van het verkeersveiligheidsbeleid. Er staan weinig afspraken over monitoring en verantwoording van (lagere) overheden in het beleidsvoornemen. Bindendheid van doelstellingen en sancties zijn niet duidelijk. Ook de rijksoverheid laat zich niet afrekenen op de taakstellingen: hoewel in eerdere versies van het beleidsvoornemen en ook in het vakgroepverslag gesproken werd van een basisniveau van veiligheid (dat in sommige versies zelfs kwantificeerbaar zou moeten zijn!), is dit in de latere concepten verdwenen. Een inspanningstoezegging voor de overheid is volgens de tektschrijvers meer op zijn plaats dan een toezegging om een basisniveau van veiligheid te halen. Een discussie over een wettelijke basis waardoor de verschillende partijen elkaar kunnen aanspreken is niet ge-

voerd, een convenant over Duurzaam Veilig lijkt het hoogst haalbare. Zelfs minder vrijblijvende voorschriften voor bijvoorbeeld infrastructuur zijn een lastig punt; in het beleidsvoornemen wordt zelfs gesteld dat de principes van Duurzaam Veilig slechts 'een handreiking' zijn. De richtlijnen mogen genuanceerd worden toegepast. In eerdere versies van het beleidsvoornemen werd gesteld dat nieuwe infrastructuur per definitie duurzaam-veilig zou worden aangelegd. In het huidige beleidsvoornemen is ook dit genuanceerd. Indien financiële of ruimtelijke randvoorwaarden in de weg staan, moet de veiligheid op een andere manier gewaarborgd kunnen worden.

De systeemgerichte benadering komt wel duidelijk naar voren in het beleidsvoornemen. Er wordt een model gegeven van aspecten van veiligheid die met elkaar samenhangen. Tevens is er veel aandacht voor de integraliteit van het beleid, er wordt gezocht naar een evenwichtige verdeling van maatregelen over de gebieden infrastructuur en gedragsbeïnvloeding. Reeds in het vakgroepverslag wordt uitdrukkelijk de systeemgerichte benadering aangehangen.

Aandacht voor verkeersveiligheid is een belangrijke voorwaarde om het onderwerp goed op de agenda te krijgen. Bij de aanloop tot de Perspectievennota is duidelijk te zien dat die externe aandacht niet aanwezig was. Zowel door het projectteam als door het verkeersveiligheidsveld werd aan het begin van het proces geconcludeerd dat beleidsvernieuwingen niet te verwachten waren. De aandacht voor veiligheid in de Perspectievennota is dan ook miniem. Door de verandering in de samenstelling van het projectteam ontstond na de Perspectievennota meer aandacht voor veiligheid, waardoor veiligheid een aparte vakgroep werd. Ook na de vakgroepbijeenkomsten werd deze aandacht vastgehouden door het inmiddels gereorganiseerde DGP en door DGG. Toch blijkt uit vergaderverslagen dat de aandacht voor veiligheid bij het management van V&W laag bleef. Als gevolg daarvan is veiligheid een item in het NVVP, maar geen hoofdmoot.

Ten slotte worden er door de Raad voor Verkeer & Waterstaat twee meer concrete maatregelen genoemd die de verkeersveiligheid zouden bevorderen. Allereerst zouden veiligheidssystemen moeten worden ingevoerd bij bedrijven. In het beleidsvoornemen wordt, in navolging van Duurzaam Veilig Tweede Fase, voorgesteld een safety culture in te voeren in het bedrijfsleven, met de nadruk op het bestelautoverkeer. De SWOV heeft in het rapport verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP berekend dat het effect van deze maatregel waarschijnlijk 55 bespaarde slachtoffers in 2010 is, omdat in de periode tot 2010 maximaal 10% van de bedrijven een safety culture zullen implementeren. De verhouding tussen kosten en effecten is in vergelijking met de andere voorgestelde maatregelen in het NVVP vrij ongunstig. Hoewel het beleidsvoornemen op dit punt dus hetzelfde standpunt heeft als de Raad, zijn er vanuit kosteneffectiviteitsoogpunt wellicht betere maatregelen te bedenken.

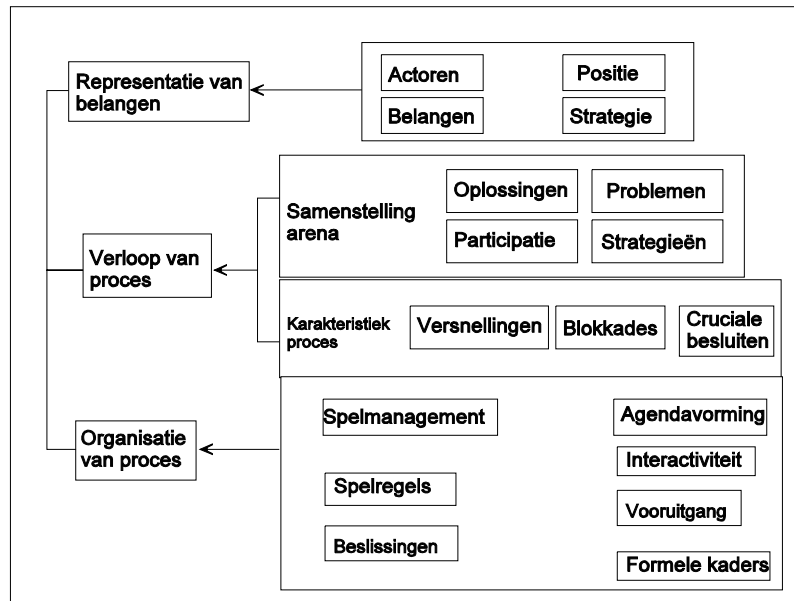
De tweede meer concrete maatregel die de Raad noemt, is het afstappen van de leidraad van de eigen verantwoordelijkheid van de verkeersdeelnemer en het stimuleren van ICT-toepassingen die de vrijheid van de verkeersdeelnemer beperken. In tegenstelling tot de Raad, wordt in het beleidsvoornemen juist sterk de nadruk gelegd op de eigen verantwoorde-

lijkheid van verkeersdeelnemers. Reeds in het vakgroepproject wordt op deze lijn ingezet. De beleidslijn wordt verantwoord met een verwijzing naar het marktmechanisme en met de constatering dat het individu 'het stuur in handen heeft' en daarmee veel invloed heeft op de (eigen) veiligheid. De Raad draait dit om en stelt dat het individu het stuur maar eens minder 'in handen' moet hebben. In het beleidsvoornemen wordt voor het stimuleren van ICT-maatregelen voornamelijk verwezen naar Europese initiatieven. Over de vrijheid van handelen bij ICT-maatregelen wordt niet gesproken. Wel kan in de versies van het beleidsvoornemen die geschreven zijn door de projectgroep (september en oktober 1999) worden opgemaakt dat men zich zorgen maakt over de acceptatie van ICT-maatregelen door het brede publiek. Er wordt gesteld dat technologische ontwikkelingen in eerste instantie alleen vrijwillig moeten worden ingevoerd en dat moet worden meegelift met vernieuwingen die automobilisten positief waarderen. In latere versies is dit voorbehoud verdwenen, maar een concrete uitwerking van deze maatregelen ontbreekt.

Samengevat kan gesteld worden dat het beleidsvoornemen voldoende effectief en efficiënt is voor het beleid tot 2010, indien de huidige taakstelling als uitgangspunt wordt genomen. Twee kanttekeningen zijn hierbij op zijn plaats. Ten eerste zal het beleid alleen effectief zijn indien ook daadwerkelijk alle maatregelen worden uitgevoerd zoals voorgenomen. Een samenhangend tweede punt is dat er in het beleidsvoornemen nog niet wordt gesproken over budgetten. Dit zal pas bij de bepaling van het kabinetsstandpunt gaan gebeuren. Opvallend is dat bij voorlopers van dit beleidsvoornemen (de beleidsvoornemens van het SVV1 en SVV2) wel gesproken wordt over de grootte van het budget dat nodig is voor het uitvoeren van het voorgestelde beleid. Hoewel het beleid effectief en efficiënt is tot 2010, zijn er echter geen aanknopingspunten te vinden voor een beleid na 2010. Het grootste gedeelte van de tekst bestaat uit reeds bestaand of in ontwikkeling zijn beleid. Fundamentele beleidsveranderingen zijn niet aan de orde. Ook is niet nagedacht welke hoogte van de taakstelling het meest wenselijk is. Ten slotte wordt door de verschillende overheden niet duidelijk gemaakt hoe monitoring, evaluatie en sanctionering verloopt.

6.3. **Sociale interactie**

In deze paragraaf wordt bekeken hoe de sociale interactie tijdens de besluitvorming een verklaring kan vormen voor het vastgestelde beleid. In hoofdstuk 2 is reeds aangegeven dat de sociale interactie tijdens het besluitvormingsproces is uitgesplitst in verschillende componenten.



Afbelding 6.1. Sociaal interactieve component.

6.3.1. Verloop van het proces

Samenstelling arena

Allereerst wordt getracht een of meerdere arena's te definiëren in het besluitvormingsproces. Hierbij zal alleen worden ingegaan op de besluitvorming rondom verkeersveiligheid en niet op de rest van de besluitvorming. Allereerst kan gesteld worden dat er één overkoepelende arena aanwezig is: de arena waarin besluiten over het hele NVVP worden genomen. In deze arena zijn problemen aanwezig (bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid) en oplossingen (beprijzen, benutten, bebouwen et cetera). Het aantal actoren in deze arena is zeer groot, al participeert niet iedereen in gelijke mate. Binnen deze grote arena zijn een aantal subarena's te onderscheiden die niet of slechts zijdelings met veiligheid te maken hebben. Te denken valt aan de arena waarin gepraat werd over bereikbaarheid (het Bereikbaarheidsoffensief) of de arena waarin gepraat werd over bestuurlijke structuren (Bestuur op maat). Naast de NVVP-arena is ook de arena waarin wordt besloten over de vijfde nota ruimtelijke ordening van belang voor de besluitvorming over het NVVP.

De genoemde arena's worden niet inhoudelijk besproken, tenzij zij van belang zijn voor de verkeersveiligheid.

Het onderwerp verkeersveiligheid is niet altijd als een aparte arena vertegenwoordigd geweest: tijdens de totstandkoming van de Perspectievennota werd er niet binnen een apart verband gesproken over problemen en oplossingen voor verkeersveiligheid. Hooguit werd het binnen een andere arena als zijdelings punt meegenomen. Op verschillende momenten is wel geprobeerd een arena voor verkeersveiligheid te creëren, bijvoorbeeld door middel van het TNO-INRO-rapport en door de lobby van gemeenten en provincies. Een structureel verband van problemen, oplossingen en actoren

ontstond hier echter niet uit. Verkeersveiligheid krijgt dan ook wel een plaats in de Perspectievennota, maar het beleid is weinig vernieuwend (in de zin van: beleidsoplossingen die niet reeds bestaand beleid zijn). Na het uitkomen van de Perspectievennota wordt door de personele wisselingen in het projectteam de behoefte gevoeld verkeersveiligheid prominenter op de agenda te zetten. Er wordt een aparte arena gecreëerd door de Vakgroep Veiligheid in te stellen. In dit verband is men het aardig eens over het probleem (de doelstelling uit het SVV2 halen voor reductie van het aantal doden en gewonden in het verkeer). Ook over de oplossingen is men het snel eens. Discussie wordt voornamelijk gevoerd over de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de overheid en over de invulling van het begrip basisveiligheid. In de vakgroep participeerden alleen vertegenwoordigers van de verschillende overheden. Vertegenwoordigers van belangengroeperingen en bedrijfsleven werden niet uitgenodigd deel te nemen aan de vakgroep. Ook is er weinig contact geweest met andere vakgroepen. In andere vakgroepen is niet gesproken over veiligheid. Na het opleveren van het vakgroerapport, wordt de arena opgeheven; de leden van de vakgroep hebben geen bemoeienis meer met het NVVP. Door het NVVP-team wordt getracht verkeersveiligheid in de grotere arena van het NVVP in te passen, door als team het schrijven van de conceptteksten voor het beleidsvoornemen op zich te nemen. De beleidsdirecties binnen V&W (DGG en DGP) vinden echter dat verkeersveiligheid beter een aparte arena kan blijven en dringen er op aan zelf, los van het NVVP-team, de teksten te schrijven. Er ontstaat een nieuwe arena voor verkeersveiligheid, die tot het vaststellen van het beleidsvoornemen in tact blijft. Ook binnen deze arena is men het snel eens over het probleem: wederom definieert men dit als het halen van de taakstellingen uit het SVV2. Over de oplossingen die hiervoor gekozen worden, is men het wat minder snel eens. Het neerleggen van de verantwoordelijkheid bij de weggebruiker staat nauwelijks ter discussie, het voertuigbeleid evenmin. Wel wordt getwist over de juiste verhouding tussen infrastructurele maatregelen en gedragsmaatregelen. De arena wordt gevormd door beleidsmedewerkers binnen DGG en DGP. Groter is de arena eigenlijk niet, wel is er regelmatig overleg met het grotere NVVP-geheel. Met betrekking tot het onderwerp verkeersveiligheid is nog een arena te onderscheiden, die niet direct binnen het NVVP-geheel valt, maar er wel veel invloed op uitoefent. De Plangroep Duurzaam Veilig Tweede Fase bestaat gedeeltelijk uit dezelfde personen die zich ook bezig houden met het NVVP. De plangroep heeft echter een doel dat buiten het NVVP gelegen is, namelijk het realiseren van een convenant op het terrein van verkeersveiligheid. Er bestaat een regelmatig contact tussen deze twee arena's door afstemming over de conceptteksten over en weer. Met andere arena's in het NVVP (milieu, bereikbaarheid) is nauwelijks contact geweest. Uit de teksten in het beleidsvoornemen blijkt dat er weinig aandacht is voor veiligheid binnen de andere beleidsterreinen.

Stelling: Indien er binnen het besluitvormingsproces een aparte arena voor een onderwerp (in dit geval verkeersveiligheid) wordt gecreëerd, zal er meer aandacht geschonken worden aan het onderwerp dan wanneer het onderwerp 'integraal' in een andere arena wordt meegenomen.

Stelling: Indien er weinig contact bestaat tussen de arena's van verkeersveiligheid en arena's waarin andere onderwerpen (bereikbaarheid,

leefbaarheid) besproken worden, wordt het onderwerp veiligheid niet integraal meegenomen in de rest van het beleid.

Karakteristieken van het proces

Naast de samenstelling van de arena's valt het verloop van het besluitvormingsproces te karakteriseren met de begrippen versnellingen, blokkades en cruciale beslissingen. Binnen het besluitvormingsproces over veiligheid in de Perspectievennota werd voor het onderwerp veiligheid al in het begin een blokkade opgeworpen. Bij het formeren van de themagroepen werden als criteria voor te behandelen onderwerpen de te verwachten beleidsvernieuwingen in de komende jaren gebruikt. Bij veiligheid vond men dat er geen sprake was van te verwachten beleidsvernieuwingen. Door het verschijnen van de Kwartetvisie werd veiligheid weer teruggebracht op de agenda.

Versnellingen in de besluitvorming over veiligheid hebben niet duidelijk plaatsgevonden, omdat de besluitvorming qua tijd afhankelijk was van de besluitvorming over het hele NVVP. Het is dus niet aan te geven of de besluitvorming over veiligheid versneld is door een bepaalde factor.

De definitie van Teisman voor een cruciaal moment (een beslissing die zorgt voor het afsluiten van een ronde) is niet goed bruikbaar in dit onderzoek. Aangezien het onderdeel veiligheid voor het afsluiten van een ronde afhankelijk is van de rest van het NVVP-proces, lijkt niet goed aan te geven welke momenten echt van belang zijn geweest voor veiligheid. Wat in dit verband met het begrip cruciaal moment wel kan worden aangegeven, is door welke momenten in het besluitvormingsproces de tekst over veiligheid zijn uiteindelijke vorm heeft gekregen. Daarmee is ook een werkbare definitie gegeven voor dit onderzoek. Een cruciaal moment is een gebeurtenis waardoor een substantiële verandering is opgetreden in de teksten over verkeersveiligheid.

Een cruciaal moment in de besluitvorming is voor veiligheid door het TNO-rapport geïnitieerd. Dit zorgde er voor dat veiligheid definitief terug kwam op de agenda van de Perspectievennota en er tot het eindrapport ook niet meer van verdween. Voor wat betreft veiligheid is het schrijven van de laatste versie van de Perspectievennota ook een cruciaal moment geweest; dit deed het besluitvormingsproces van de eerste in de tweede ronde belanden. De conceptteksten tot en met december 1998 geven weliswaar aan dat veiligheid definitief op de agenda staat, pas in het laatste concept worden meer uitgewerkte maatregelen genoemd en wordt aangegeven dat de overheid meer inspanningen moet leveren om de taakstelling in 2010 te halen dan zij tot nu toe gedaan heeft.

Bij de besluitvorming over het beleidsvoornemen NVVP is het aanwijzen van een Vakgroep Veiligheid een cruciaal moment geweest in de besluitvorming over verkeersveiligheid. Ook het schrijven van de teksten door DGP en DGG kan als een cruciaal moment worden aangemerkt. Door beide beslissingen werd de mogelijkheid geschapen de besluitvorming een stap verder te brengen, door met een kleine groep mensen over het beleid te discussieren. Een derde cruciaal moment voor de tekst over veiligheid in het NVVP is december 1999. De Minister voert een laatste check uit en besluit dat het korter en helderder moet. Als gevolg daarvan verandert de indeling van de hoofdstukken en wordt veiligheid een apart hoofdstuk, wat

de samenhang in het verkeersveiligheidsbeleid bevordert. Tevens werd in de concepten van januari tot maart de verhouding tussen gedragsbeïnvloedingen en infrastructuur genuanceerder neergelegd in het beleid. Duidelijke blokkades of versnellingen zijn in deze fase van de besluitvorming niet aanwezig.

Met behulp van de begrippen versnelling, blokkade en cruciaal moment wordt een beschrijving van het verloop van het besluitvormingsproces gegeven. Deze begrippen kunnen geen verklaringen vormen voor de uitkomst van het besluitvormingsproces. Daarom zullen voor deze begrippen geen stellingen worden geformuleerd.

6.3.2. Representatie van belangen

Onder deze noemer wordt besproken wie de belangrijkste actoren waren in het besluitvormingsproces, wat hun belangen waren, welke positie zij innamen in het proces en welke strategieën zij gebruikten om hun belangen te behartigen.

6.3.2.1. Perspectievennota

Actoren

Tijdens de besluitvorming over de Perspectievennota zijn op het gebied van verkeersveiligheid de volgende actoren actief geweest:

Binnen het Ministerie	<ul style="list-style-type: none"> - projectteam NVVP - verschillende beleidsdirecties, met name DGP - Minister van V&W
Op bestuurlijk niveau	<ul style="list-style-type: none"> - gemeenten - provincies - de Tweede Kamer
Belangengroeperingen	<ul style="list-style-type: none"> - VVN - de ANWB - SNM
Kennisinstituten en adviesorganen	<ul style="list-style-type: none"> - SWOV - AVV - SER - RVW - TNO

Tabel 6.1. Actoren tijdens de besluitvorming over de Perspectievennota

Beschreven naar de verschillende rollen die Koppenjan voor actoren onderscheidt, kan gesteld worden dat gemeenten, provincies, enkele partijen in de Tweede Kamer, VVN en de Minister van V&W zich hebben opgesteld als entrepreneurs voor het onderwerp verkeersveiligheid. Zij probeerden het onderwerp in de arena aan de orde te stellen. Door het niet agenderen van het onderwerp verkeersveiligheid heeft het projectteam zich in eerste instantie opgesteld als anti-entrepreneur. De ANWB en de Stichting Natuur en Milieu (SNM) stelden zich op als zaakwaarnemers: op het moment dat er binnen een arena geen actoren waren die een primair veiligheidsbelang hadden, brachten zij het onderwerp veiligheid naar voren. Gatekeepers, actoren die bepaalde probleemdefinities, oplossingen of

actoren uit de arena willen weren, zijn niet aanwezig geweest op het terrein van verkeersveiligheid. Koppenjan onderscheidt verder nog arbiters, dat zijn actoren die bij conflicten bindende beslissingen nemen. Dit is met name de Minister van V&W geweest. Het projectteam heeft in een aantal zaken (wat wel en niet op de agenda en wel en niet in de teksten) ook beslissingen genomen bij conflicten. Toch bleek dat alleen de Minister van V&W voldoende bevoegdheden had om uiteindelijk bindende beslissingen te nemen. Het projectteam kan wel aangemerkt worden als een beleidsmakelaar: dit is een actor die zijn inspanningen richt op het bij elkaar brengen van problemen, oplossingen en actoren. De voornaamste taak van het projectteam was immers het coördineren en bemiddelen.

Het is interessant te bekijken hoe effectief die verschillende rollen zijn geweest voor de actoren. Het gaat er dan om te bepalen hoeveel invloed de verschillende actoren hebben gehad op het eindresultaat. Er valt te concluderen dat het Ministerie van V&W de grootste invloed heeft gehad op de uiteindelijke teksten. Met name DGP, het projectteam en de Minister hebben er voor gezorgd dat hun punten duidelijk terugkomen in het eindresultaat. Gemeenten en provincies hebben ingezet op enkele voor hen belangrijke punten zoals bestuurlijke handhaving, Duurzaam Veilig op het regionale wegennet en meer decentrale gelden voor Duurzaam Veilig. Zij hebben minder invloed gehad op de teksten, omdat zij zelf niet hebben meegeschreven. De belangengroeperingen hebben vrij weinig invloed gehad op het resultaat van de besluitvorming. De ANWB en SNM hebben niet sterk ingezet op veiligheid. VVN wel, maar zij hebben vooral via de politiek (Tweede Kamer) geprobeerd hun invloed te laten gelden. Dit is gedeeltelijk gelukt; tijdens het Kamerdebat wordt een door VVN geïnitieerde motie aangenomen om meetbare doelstellingen op te nemen in het NVVP. Andere belangrijke punten van VVN (meer investeren in gedragsbeïnvloeding, taakstellingen met name voor gewonden aanscherpen, meer geld voor DV en minder verwachten van telematica en voertuigtechniek) zijn niet terug te vinden in de Perspectievennota.

Belangen

Bij het ontwerpen en uittesten van de documentanalyselijst en de vragenlijst voor interviews bleek het begrip belang moeilijk te meten. Uit de documentanalyses bleek niet duidelijk of iets een belang was of gewoon een argument en dat het belang uit iets anders bestond. Ook bij de interviews was de vraag lastig te stellen en moeilijk uit te leggen. Ook voor de interviewers zelf was niet duidelijk wat in de praktijk wel en niet als een belang moest worden aangemerkt. Op grond van de dataverzameling kan dan ook niet worden aangegeven wat de belangen van de verschillende actoren zijn geweest.

Wel kan worden aangegeven hoe belangrijk het voor de actoren was dat een beleid tot stand kwam dat overeen kwam met hun wensen. Tijdens de besluitvorming is duidelijk te zien dat de partijen zich ervan bewust zijn dat het 'slechts' om een Perspectievennota ging: gemeenten, provincies, de Minister van V&W, VVN en SWOV geven duidelijk aan dat zij een goed verkeersveiligheidsbeleid in de Perspectievennota belangrijk vinden, maar er wordt geen grote druk uitgeoefend om het beleid te beïnvloeden. Voor de overige actoren geldt dat een goed verkeersveiligheidsbeleid voor hen om uiteenlopende redenen minder belangrijk is. Voor de kaderwet-

gebieden geldt bijvoorbeeld dat zij geen wegbeherende overheden zijn en daardoor een veel minder direct belang hebben bij verkeersveiligheid. Voor het vervolg van het onderzoek is het beter een daadwerkelijke (kleine) actoranalyse toe te voegen om de belangen duidelijk te maken.

Positie van actoren

In het besluitvormingsproces voor de Perspectievennota is duidelijk te zien dat de kleinere maatschappelijke organisaties over te weinig hulpbronnen beschikken om volwaardig te kunnen participeren in het proces. Het gaat dan om zaken als geld en personeel, maar ook om voldoende informatie over het beleidsproces. Voor de kleinere maatschappelijke organisaties is het beleidsproces vaak onvoldoende overzichtelijk en transparant om op het juiste moment of op de juiste manier te participeren. Maar ook de grotere, meer professionele belangengroeperingen leggen het in hulpbronnen af tegen de overheid. Ook zij kampen met een beperkt budget en beperkte mankracht die voor het besluitvormingsproces kan worden vrijgemaakt. Bovendien is zelfs voor hen het proces niet altijd even helder, vooral in de schrijffase van de Perspectievennota.

Tijdens het laatste gedeelte van de besluitvorming over de Perspectievennota hebben DGG en DGP te maken gekregen met een reorganisatie, waardoor minder personeel en tijd beschikbaar was om te participeren in het proces. In zijn algemeenheid kan opgemerkt worden dat het personeelsverloop binnen V&W niet gering is, waardoor specialistische kennis snel verloren gaat. Opvallend was dat tijdens de interviews voor dit onderzoek bleek dat slechts een enkele rijksambtenaar op het verkeersveiligheidsterrein actief was tijdens de besluitvorming over zowel de Perspectievennota als over het NVVP.

Ten slotte heeft de Tweede Kamer in dit stadium van de besluitvorming nog zeer weinig formele bevoegdheden, waardoor haar rol beperkt is gebleven tot het achteraf becommentariëren (en dus niet het vaststellen) van de Perspectievennota.

In schemavorm ziet dat er als volgt uit:

	formele bevoegdheden	geld	personeel	informatie over proces
maatschappelijke belangenorganisaties (VVN, SNM, ANWB)	-	+	+	+
bestuurlijke belangenorganisaties (VNG, IPO)	+	++	++	++
Ministerie van V&W	++	+++	+++	+++
Tweede Kamer	-	++	++	+

Tabel 6.2. *Hulpbronnen van actoren tijdens de besluitvorming over de Perspectievennota*

Strategieën

Koppenjan onderscheidt een aantal strategieën die binnen een arena kunnen worden toegepast om de besluitvorming te sturen. Bij de probleem-

definiëring, de oplossingen, de participatie en de tijd kan de arena ingeperkt worden, uitgebreid worden of kan de bestaande arena benut worden. Bij de probleemdefiniëring van het onderwerp verkeersveiligheid, is in eerste instantie de arena zo ver ingeperkt dat het probleem van de agenda verdween: veiligheid was geen onderwerp voor een themagroep. Door de Kwartetvisie en het rapport van TNO-INRO werd de arena weer uitgebreid en werd de problematiek weer aan de agenda toegevoegd. Over de probleemdefiniëring zijn verder geen verschillen van mening geweest; elke actor was het eens met het halen van de doelstelling uit het SVV2. De bestaande probleemstelling werd dus geaccepteerd en er werd niet over gediscussieerd. Voor de oplossingen gold dit niet. In de loop van de verschillende concepten werd de arena daar juist sterk uitgebreid en werden een aantal concrete maatregelen en nieuwe ideeën aan de tekst toegevoegd. Voor wat betreft de participatie in de besluitvorming, was in eerste instantie elke partij welkom om mee te denken en praten in de themagroepen. Hoewel verkeersveiligheid geen onderwerp van een themagroep was, konden in verschillende themagroepen wel actoren deelnemen die verkeersveiligheid als hun belang zagen en kregen zij de ruimte om dit naar voren te brengen. Dit leidde echter niet tot het aanpassen van de gespreksonderwerpen. Na de themagroepen werd de arena sterk ingeperkt: alleen het projectteam, de Minister en de beleidsdirecties van V&W waren actief bezig met het schrijven van de teksten, gemeenten en provincies becommentarieerden de teksten. De belangengroeperingen zagen de conceptteksten maar een enkele maal. Voor wat betreft de tijd was de strategie van het projectteam erop gericht de bestaande arena te benutten en dus tijdsdruk te creëren om snel tot resultaat te komen. De Minister dacht daar echter anders over. Door het verder preciseren van de teksten (het inperken van de arena), zorgde zij voor uitstel in het besluitvormingsproces.

6.3.2.2. *Beleidsvoornemen NVVP*

Actoren

Tijdens de besluitvorming over het beleidsvoornemen NVVP zijn de volgende actoren actief betrokken geweest bij het onderwerp verkeersveiligheid:

Binnen het Ministerie	<ul style="list-style-type: none"> - projectteam NVVP - verschillende beleidsdirecties, met name DGP en DGG - Minister van V&W - Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie
Op bestuurlijk niveau	<ul style="list-style-type: none"> - gemeenten - provincies - waterschappen
Belangengroeperingen	<ul style="list-style-type: none"> - VVN - SNM
Kennisinstituten en adviesorganen	<ul style="list-style-type: none"> - SWOV - AVV - SER - RVW

Tabel 6.3. *Actoren tijdens de besluitvorming over het beleidsvoornemen*

De rollen kunnen hier op ongeveer dezelfde manier worden beschreven. Opvallend hierbij is dat vanuit het Ministerie veel meer belangstelling bestaat voor verkeersveiligheid en verschillende directies zich belangenbehartiger voelen. Entrepreneurs zijn dan ook: het projectteam (in vernieuwde samenstelling), DGP, DGG, de Minister, gemeenten, provincies, Unie van Waterschappen en VVN. Opvallend is dat DGP pas na de vakgroepen in staat is duidelijk een belangenbehartigende rol te spelen, in verband met de reorganisatie. Tevens is de grotere rol van DGG en de Unie van Waterschappen interessant, beide zijn geïnitieerd door de deelname aan de vakgroep. Anti-entrepreneurs of gatekeepers voor de probleemdefiniëring zijn er niet, geen enkele actor wil veiligheid als probleem in het algemeen uit de arena houden. Er is geen discussie over de taakstelling. Wel zijn er meningsverschillen over oplossingsrichtingen. Op het gebied van de bestuurlijke boete zijn gemeenten en provincies entrepreneurs voor dit nieuwe beleid. De Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken kunnen gezien worden als anti-entrepreneurs of gatekeepers. Het projectteam heeft wederom de rol van beleidsmakelaar, maar ook AVV heeft (met name in de vakgroep) deze rol. AVV heeft niet, zoals de beleidsdirecties van V&W een direct belang in het NVVP-proces en is daarom in staat om kennis aan te reiken en zich te richten op compromissen tussen de verschillende actoren. Omdat veiligheid in deze ronde duidelijk op de agenda stond, was de tussenkomst van zaakwaarnemers nauwelijks meer nodig. Toch geeft SNM nog een duidelijk signaal af met de publicatie van De Toekomstreis, waaraan niet alleen natuur- en milieuorganisaties, maar ook Kinderen Voorrang en de Voetgangersvereniging meewerken.

Stelling: Er zijn voor algemene verkeersveiligheidsbelangen (de probleemdefiniëring van veiligheid) geen gatekeepers. Er zijn wel gatekeepers voor concrete maatregelen.

Interessant is wederom te bekijken hoe effectief de verschillende rollen zijn geweest voor de actoren. Het gaat er dan om te bepalen hoe veel invloed de verschillende actoren hebben gehad op het eindresultaat. Er valt ook hier te concluderen dat het Ministerie van V&W de grootste invloed heeft gehad. Met name de beleidsdirecties DGP en DGG en de Minister hebben hun stempel gedrukt op de teksten. De leden van het projectteam hebben veel minder invloed gehad op de teksten, omdat zij niet direct meeschreven. Ook hier hebben gemeenten en provincies een aantal voor hen belangrijke punten kunnen inbrengen (wederom DV en bestuurlijke handhaving). De belangengroeperingen hebben veel minder invloed gehad op de teksten, omdat zij weinig mogelijkheden tot participatie hebben gehad.

Stelling: Als entrepreneurs formele gezagsdragers zijn en behoren tot de actor die de besluitvorming heeft geïnitieerd, dan hebben zij de meeste invloed op het eindresultaat.

Belangen

Ook hier wordt, evenals bij de bespreking van de Perspectievennota, aangegeven hoe belangrijk het bereiken van een bepaald beleid voor de actoren is geweest, in plaats van de afzonderlijke belangen te benoemen. Voor de beleidsdirecties DGG en DGP, voor de Minister van V&W en voor gemeenten en provincies was het bereiken van een voor hen gunstig beleid

belangrijk, omdat men verwachtte dat dit beleid in de toekomst ook financiële gevolgen zou hebben. Dat was bij de Perspectievennota niet het geval. Voor actoren zoals VVN, AVV, het projectteam en SWOV is het bereiken van een verkeersveiligheidsbeleid inhoudelijk wel belangrijk, maar zijn er geen directe financiële consequenties aan verboden. Voor de kaderwetgebieden geldt dat zij geen wegberende overheden zijn en daardoor een veel minder direct belang hebben bij verkeersveiligheid.

Positie van actoren

Het projectteam ondergaat in deze fase een aantal personele wijzigingen. Zo treedt er een vertegenwoordiger namens gemeenten en kaderwetgebieden toe, die veiligheid een belangrijk item vindt. Ook andere nieuwe personen in het team vinden dat veiligheid hoger op de agenda mag. DGG heeft een vernieuwde organisatie en heeft meer tijd om zich bezig te houden met het onderwerp veiligheid. DGP zit nog middenin de reorganisatie en zal pas in september 1999 voldoende personele ruimte hebben om weer volop te participeren in het besluitvormingsproces. In de zomer van 1999 beïnvloedt de reorganisatie nog duidelijk hun inzet in de Vakgroep Veiligheid.

Voor de belangengroeperingen geldt eigenlijk hetzelfde als tijdens de besluitvorming over de Perspectievennota: door een gebrek aan hulpbronnen is het lastig op de meest effectieve wijze te participeren. Dit geldt temeer daar het proces van het ontwerpen van het beleidsvoornemen veel geslotener is dan de Perspectievennota.

	formele bevoegdheden	geld	personeel	informatie over proces
maatschappelijke belangenorganisaties (VVN, SNM)	-	+	+	-
bestuurlijke belangenorganisaties (VNG, IPO, UVW)	+	++	++	++
Ministerie van V&W	++	+++	+++	+++

Tabel 6.4. *Hulpbronnen van actoren tijdens de besluitvorming over het beleidsvoornemen*

Stelling: Indien het besluitvormingsproces voor maatschappelijke organisaties onvoldoende doorzichtig is, zal dat ten koste gaan van hun participatie.

Stelling: Indien een belangenorganisatie beschikt over onvoldoende hulpbronnen (geld, personeel, tijd en informatiebronnen) om op landelijk en provinciaal niveau mee te kunnen denken over de hoofdlijnen van beleid, heeft zij weinig invloed op het eindresultaat van de besluitvorming.

Stelling: Indien in een arena geen belangenorganisatie op het gebied van verkeersveiligheid aanwezig is, of indien deze belangenorganisatie niet beschikt over voldoende hulpbronnen, bestaat de kans dat de milieulobby de rol van zaakwaarnemer voor het verkeersveiligheidsbelang op zich neemt.

Strategieën

Ook tijdens de besluitvorming over het beleidsvoornemen zijn verschillende strategieën gebruikt om tot een uiteindelijk besluit te komen. Tijdens de bespreking van de Perspectievennota in het veld en in de Tweede Kamer is het duidelijk dat de arena op alle mogelijke manieren mag worden uitgebreid: iedereen die wil, kan zijn zegje doen. Zowel op het gebied van de probleemdefiniëring als op het gebied van de oplossingen is er ruimte voor nieuwe ideeën. Ook voor wat betreft de participatie wordt de arena uitgebreid: door middel van conferenties worden zoveel mogelijk partijen uitgenodigd om commentaar te leveren. Er wordt geen duidelijke tijdsdruk gecreëerd, er wordt geen einddatum gesteld waarvoor het commentaar binnen moet zijn. In deze fase kan de Tweede Kamer zich voor het eerst over de besluitvorming uitspreken.

De eerste fase in de besluitvorming over het beleidsvoornemen karakteriseert zich eveneens door het uitbreiden van de arena. Bij het vaststellen van de onderwerpen voor de vakgroepen worden nieuwe onderwerpen zoals OV en veiligheid aanvaard. Men neemt de tijd om te discussieren over nieuwe probleemdefinities. Oplossingen zijn in deze fase nog niet aan de orde. Het aantal actoren wordt in deze fase wel beperkt: het projectteam is de belangrijkste speler, de lagere overheden brengen ook standpunten in, maar de belangengroeperingen en kennisinstituten worden niet geraadpleegd. In deze fase is er geen sprake van tijdsdruk: de herdefiniëring van de problematiek en de bemensing van de vakgroepen vraagt zoveel tijd dat de start van de vakgroepen een aantal maanden uitloopt. Dit past binnen de strategie van het uitbreiden van de arena.

Door de Vakgroep Veiligheid wordt vooral gebruik gemaakt van de strategie om de bestaande arena te benutten. De arena wordt niet uitgebreid voor wat betreft de participatie, belangengroeperingen worden niet op eigen houtje geraadpleegd en er is niet veel contact met andere vakgroepen. Wel wordt een eenmalige conferentie georganiseerd met de Plangroep Duurzaam Veilig. Door het formeren van een kerngroepje dat de besluitvorming in belangrijke mate voorstructureert, wordt wel getracht de arena in te perken. In feite wordt een nieuwe 'miniarena' geformeerd binnen de vakgroep, waarmee een winnende coalitie wordt gevormd. Binnen dit kerngroepje wordt de bestaande probleemdefiniëring (halen van de doelstellingen) geaccepteerd en wordt uit bestaande oplossingen gekozen. De vakgroep heeft weinig of geen nieuwe oplossingen ontwikkeld en heeft ook de problematiek niet grondig herzien. De tijdsdruk voor de vakgroep was zeer hoog. Dit werd in belangrijke mate veroorzaakt door de externe druk van het projectteam dat een deadline had gesteld.

Na beëindiging van de vakgroep wil het projectteam het onderwerp verkeersveiligheid onderbrengen in de grotere arena van het gehele beleidsvoornemen NVVP. De beleidsdirecties DGP en DGG bewerkstelligen echter dat veiligheid in een aparte arena wordt ondergebracht, door zelf de teksten te schrijven. Weliswaar is er over de teksten afstemming met het projectteam, de Plangroep Duurzaam Veilig en de reguliere overlegorganen zoals het interbestuurlijk platform en het interdepartementaal platform, het echte schrijfwerk wordt toch door deze beleidsdirecties gedaan. Ook op het vlak van de probleemdefiniëring wordt de arena ingeperkt: de probleemdefiniëring wordt verder aangescherpt,

maar niet ter discussie gesteld. Op het terrein van de oplossingen echter, wreekt het zich dat DGP in de vakgroep niet sterk vertegenwoordigd was. DGP wil nieuwe oplossingsrichtingen aandragen en daarmee de arena uitbreiden. Uit de reacties buiten het schrijfteam blijkt dat de buitenwereld er meer voor voelt om de bestaande oplossingen te accepteren. Hier blijkt dat het laat participeren van DGP in het besluitvormingsproces niet leidt tot minder invloed op de agenda. Voor wat betreft de tijd geven verschillende respondenten aan dat er tijdens dit schrijfproces sprake was van een grote tijdsdruk. Aan de andere kant doet zich hier, net als bij de Perspectievennota, een aantal problemen voor die de duur van de besluitvorming over het beleidsvoornemen verlengen. Allereerst blijkt de Minister eind 1999 niet tevreden met de voorliggende teksten. Haar commentaar en de discussies met de lagere overheden over de verdeling van de verantwoordelijkheden en financiën zorgt ervoor dat het beleidsvoornemen een aantal maanden vertraging oploopt. Hierdoor verschijnt het beleidsvoornemen niet vóór de zomer van 2000, maar pas erna, in oktober.

Stelling: Indien binnen de arena gehandeld moet worden of concrete beslissingen worden genomen, wordt de arena ingeperkt voor wat betreft actoren, probleemdefiniëring en oplossingen en wordt er tijdsdruk gecreëerd.

Stelling: Als de kring van betrokken actoren beperkt is (als arena niet uitgebreid wordt), dan worden vernieuwende gezichtspunten moeilijk toegelaten tot de arena.

Stelling: Indien de tijdsdruk tijdens het besluitvormingsproces te groot is, is er kans op een onzorgvuldige besluitvorming (geen aandacht voor alle actoren of voor vernieuwende ideeën door het accepteren of inperken van de arena).

6.3.3. Organisatie van het proces

Onder de organisatie van het proces vallen een aantal verschillende items die deze organisatie gezamenlijk vormgeven. Allereerst zijn er natuurlijk de formele kaders waarbinnen de besluitvorming zich afspeelt. In de inleiding van Hoofdstuk 4 zijn de formele kaders voor het NVVP geschetst.

Spelregels

Naast de formele kaders wordt een meer informeel kader gevormd door de spelregels die gehanteerd worden tijdens de besluitvorming en door het spelmanagement. Klijn (1998) onderscheidt twee soorten spelregels: interactieregels en arenaregels. Interactieregels bestaan uit procedures die beschrijven wat er binnen een netwerk bij interacties wel en niet is toegestaan. Arenaregels geven actoren houvast bij de interactie binnen het netwerk en beschrijven een bestaande praktijk van interacteren. Volgens Klijn worden deze regels vaak als vanzelfsprekend beschouwd en niet als echte regels herkend.

In de besluitvorming over veiligheid in het NVVP is te zien dat er erg veel arenaregels bestaan. De meeste regels bestaan op het niveau van de NVVP-arena: regels over het instellen van een projectteam, bestuurlijke begeleidingsgroep, inspraak door maatschappelijke organisaties et cetera.

Deze regels zijn voor het onderwerp verkeersveiligheid een (niet beïnvloedbaar) gegeven. Ook zijn er op het terrein van verkeersveiligheid weinig conflicten geweest over deze regels. Eén duidelijke afwijking van de regels is vermeldenswaardig. Bij het schrijven van het beleidsvoornemen is het schrijfwerk na de vakgroepen overgenomen door het projectteam. Zij schreven voor alle onderwerpen conceptteksten. DGP en DGG hebben op het terrein van verkeersveiligheid het schrijven van de teksten naar zich toetrokken. Dit was een duidelijke wijziging van de regel, waarover dan ook enige wrijving ontstond. Verder is het rechtstreekse gesprek van DGP met de politiek adviseur van de Minister niet gebruikelijk en in die zin een overtreding van een regel. Hierover is echter geen duidelijke wrijving ontstaan.

In de NVVP-arena zijn ook interactieregels te onderscheiden. Het gaat dan vaak om onuitgesproken verwachtingen over hoe men met elkaar omgaat. De meeste regels kwamen duidelijk naar voren bij een onderwerp als de verdeling van verantwoordelijkheden over de verschillende overheden. Opmerkelijk was dat uit de interviews bleek dat de respondenten zich dit soort regels alleen voor de geest konden halen als ze overtreden werden. Als zij bijvoorbeeld de stoute schoenen aantrokken en rechtstreeks overleg wilden met de Minister in plaats van met het interbestuurlijk platform, kon men duidelijk de achterliggende regel formuleren. Een regel formuleren die niet overtreden werd, was erg moeilijk. Hierdoor zijn in dit onderzoek geen regels gevonden die niet overtreden zijn. Door de respondenten is aangegeven dat er op het gebied van verkeersveiligheid zowel bij de Perspectievennota als in de vakgroep en bij het schrijven van het beleidsvoornemen geen arenaregels zijn overtreden. Bij de Perspectievennota was er weinig aandacht voor verkeersveiligheid zodat conflicten niet voor de hand lagen. Verder is zowel de vakgroep als het schrijven van het beleidsvoornemen harmonieus verlopen.

Spelmanagement

Spelmanagement behelst het zorgen voor het verloop van het besluitvormingsproces. Hierbij staat niet zozeer de inhoud als wel de procedure van de besluitvorming centraal. Een spelmanager moet zorgen voor het aandragen van onderwerpen, het (laten) behandelen van die onderwerpen, het afsluiten van de besluitvorming zonder dat deze stagneert, met een goed beleid als eindresultaat. Een spelmanager staan dezelfde arenastrategieën ten dienste als de andere actoren. Onder het kopje Strategieën is tussen neus en lippen door al veel opgemerkt over het spelmanagement. Binnen het besluitvormingsproces over het NVVP kan het projectteam worden gezien als spelmanager. Voor het onderwerp verkeersveiligheid zijn er een aantal belangrijke beslissingen door het spelmanagement te onderscheiden.

Voor de Perspectievennota is door het projectteam in een vroeg stadium beslist dat veiligheid geen apart onderwerp voor een themagroep zou vormen. Alleen onderwerpen waarvoor beleidsvernieuwingen te verwachten waren kregen immers een aparte themagroep. Deze beslissing heeft veel invloed gehad op het plaatsen van veiligheid op de agenda van de Perspectievennota. In de zomer en het najaar van 1998 werd het projectteam overruled door het kwartet van DG's en door de SG die zelf sturing trachtten te geven aan het proces. Zij maakten een Kwartetvisie en gaven TNO opdracht een visie op de onderwerpen van de

Perspectievennota te geven. Het resultaat was dat veiligheid weer deel ging uitmaken van de agenda. Ook in de winter van 1998 wordt het projectteam de regie uit handen genomen, nu door de Minister. De teksten over veiligheid worden uitgebreid.

Tijdens de besluitvorming over het beleidsvoornemen wordt door het projectteam (in gewijzigde samenstelling) een aparte vakgroep voor veiligheid aangewezen. Tijdens de vakgroepperiode raakt het projectteam haar grip als manager op het besluitvormingsproces enigszins kwijt. Het team is niet helemaal tevreden over het eindresultaat, met name over de structuur en de opzet van de teksten. Ook tijdens het schrijven van de teksten krijgt het projectteam deze regie niet terug, omdat DGG en DGP al snel aangeven de teksten liever zelf te schrijven. Het projectteam geeft wel uitdrukkelijk aan dat er een onderbouwing van de maatregelen in de vorm van kosten en effecten moet komen.

Voor beide perioden kan opgemerkt worden dat het projectmanagement vooral actoren uit de zogenaamde ijzeren ring betreft bij het besluitvormingsproces. Ondanks een studie van AVV (Berveling, 1998) waarin gewaarschuwd wordt voor dit fenomeen, blijft het projectteam vrij passief in het benaderen van groeperingen buiten deze ring. Dit gold ook op het terrein van de verkeersveiligheid. Hierdoor zijn de in het proces ingebrachte ideeën vrij eenzijdig gebleven en is er kans op het ontbreken van draagvlak bij partijen die niet bij het proces betrokken zijn geweest. Hier kan verwezen worden naar de stelling die reeds onder het kopje Strategieën is aangehaald: Indien de kring van actoren beperkt is, worden vernieuwende gezichtspunten moeilijk toegelaten tot de arena.

Ten slotte is reeds opgemerkt dat spelmanagement zich eigenlijk niet zou moeten bezighouden met de inhoud, maar slechts met het proces. In de praktijk is echter duidelijk te zien dat spelmanagers vaak zelf duidelijke belangen in de besluitvorming hebben. Hoewel het projectteam speciaal voor het besluitvormingsproces is gecreëerd en daarmee losstaat van de verschillende Directoraten-Generaal in het Ministerie, maakt het wel onderdeel uit van het Ministerie van V&W en heeft het daarmee bepaalde belangen. Ook DGP en DGG, die het management voor veiligheid voor wat betreft de laatste fase in feite overnamen, hebben hun eigen ideeën en belangen in dit proces. Duidelijk te zien is dat zij niet alleen processueel, maar ook inhoudelijk veel invloed hebben op het eindresultaat. Enige inhoudelijke distantie van een spelmanager ten opzichte van het proces zou gewenst zijn om te voorkomen dat door dubbele belangen de spelmanager een wel heel invloedrijke positie krijgt.

Stelling: Indien een spelmanager ook inhoudelijke belangen heeft in het besluitvormingsproces, zal de spelmanager meer inhoudelijke invloed uitoefenen dan de andere actoren.

Agendavorming

Over het onderwerp agendavorming (wie zorgt ervoor dat over een bepaald onderwerp gesproken wordt) is bij verschillende andere onderdelen reeds het een en ander opgemerkt. Bij het bespreken van de rollen van de actoren (met name de rol van entrepreneur) en van de positie van de verschillende actoren is al vermeld welke actor de gespreksonderwerpen

bepaalde. Ook onder het kopje Strategieën wordt hieraan aandacht geschonken. Uit deze besprekingen is duidelijk geworden dat met name de actoren met een formele positie (gemeenten, provincies, Rijk) veel invloed op de agenda hebben. Voor belangenorganisaties is dit veel moeilijker en is er alleen invloed op kleine onderdelen van onderwerpen op de agenda. Binnen de formele gezagsdragers heeft met name de actor die het beleid heeft geïnitieerd, het Ministerie, de meeste invloed op de agenda. Het feit dat het Ministerie ook spelmanager van het proces is, zal zeker bijdragen aan grotere invloed op de agenda.

Interactiviteit, vooruitgang, beslissingen

In het oorspronkelijke variabelenschema (*Afbeelding 2.3, Paragraaf 2.2*) worden onder de noemer 'Organisatie van het proces' nog drie subvariabelen vermeld: interactiviteit, vooruitgang en beslissingen. Tijdens de dataverzameling bleken twee van deze subvariabelen reeds in andere (sub)

variabelen besloten te liggen: in de praktijk bleek er bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt te kunnen worden tussen 'vooruitgang' en 'versnellingen' zoals vermeld onder de noemer 'Verloop van het proces'. Ook een onderscheid tussen 'beslissingen' en 'cruciale momenten' was in de praktijk lastig. Daarom is besloten deze twee variabelen uit het uiteindelijke variabelenschema te verwijderen.

Teisman (1992) onderscheidt drie soorten van interactiviteit. Bij doelverlechting wordt bekeken of de actoren in staat zijn hun verschillende doelen bij elkaar te brengen. Bij arrangeren gaat het om de mate waarin samenwerking en conflictbeheersing in structuren zijn vastgelegd. Koppelen ten slotte is een activiteit waarbij verbanden tussen verschillende actoren, arena's en beslissingen worden gelegd. Ook deze variabele bleek in de praktijk moeilijk te herleiden in documenten en interviews. Gedeelten van de variabelen zijn terug te vinden in andere variabelen, zoals de strategieën en in spelmanagement of spelregels. Over de koppeling tussen verschillende arena's is reeds eerder het een en ander opgemerkt. Zowel bij het construeren van de vragenlijsten als bij het houden van de interviews bleek het bijzonder lastig deze variabele op een juiste manier te operationaliseren, zonder al te veel overlap met andere variabelen. Omdat een theoretische variabele zonder praktische toetsingsmogelijkheid geen waarde heeft, is besloten ook deze variabele niet op te nemen in het uiteindelijke variabelenschema dat in hoofdstuk 7 wordt weergegeven.

6.4. Gebruik van en behoefte aan informatie over verkeersveiligheid

6.4.1. Gebruikte informatie

In deze paragraaf wordt besproken welke informatie gebruikt is bij de besluitvorming over verkeersveiligheid in de Perspectievennota en in het beleidsvoornemen. In *bijlage 8* is een lijst opgenomen van documenten waarnaar verwezen wordt of die tijdens interviews genoemd werden als bron. Allereerst kan opgemerkt worden dat tijdens het ontwerpen van de Perspectievennota door AVV een literatuurlijst is opgesteld ten behoeve van de themagroepen. Publicaties op het gebied van veiligheid werden hier slechts enkele malen genoemd. Verder is het interessant om te kijken welke informatie specifiek is gebruikt in de Vakgroep Veiligheid en tijdens

het schrijven van het beleidsvoornemen, omdat dat de twee tijdstippen zijn waarop inhoudelijk het meest intensief met het onderwerp verkeersveiligheid werd omgegaan. In de vakgroep blijkt de grootste informatieleverancier AVV te zijn geweest. AVV wordt gevraagd een 'state of the art' te leveren voor het onderwerp veiligheid. Zoals reeds besproken, is het stuk, waarschijnlijk als gevolg van het korte tijdsbestek waarin het geschreven moest worden, vrij globaal. Uit het geheel wordt niet duidelijk waarom voor de besproken maatregelen is gekozen en of hiermee de belangrijkste veiligheidsproblemen worden aangepakt.

Verder wordt vooral gebruik gemaakt van de parate (praktijk)kennis die de verschillende vakgroepdeelnemers hebben. Gezien het tijdsbestek waarin de vakgroep haar werk moet doen is er geen ruimte om uitgebreid literatuur te bestuderen of een onderzoek te laten doen. Men moet het hebben van de kennis die reeds paraat is, of snel op te zoeken.

Tijdens het schrijven van het beleidsvoornemen doet zich een soortgelijk fenomeen voor: uit interviews blijkt dat informatie voornamelijk werd verkregen door collega's te raadplegen; het gaat hierbij om collega's binnen het eigen Ministerie of uit de Plangroep Duurzaam Veilig. Ook hier was geen tijd om uitgebreid literatuur te bestuderen. We zullen bij het bespreken van de gevraagde informatie zien dat men wel opdracht tot onderzoek heeft gegeven.

Stelling: Indien de tijdsdruk tijdens het besluitvormingsproces groot is, maken besluitvormers vooral gebruik van parate kennis. Hierdoor wordt de inbreng van nieuwe oplossingen en problemen tot de arena bemoeilijkt.

6.4.2. *Gevraagde informatie*

Welke informatie is daadwerkelijk gevraagd tijdens het besluitvormingsproces? Op het gebied van verkeersveiligheid is door de Minister van V&W een aantal adviesaanvragen gedaan. Zo werd in januari 1999 de SER gevraagd een advies te leveren over investeringen in verkeersveiligheid. Dit rapport kwam in oktober 1999 uit. In november 1999 (een laat tijdstip om de informatie nog te kunnen gebruiken in het NVVP) vroeg de Minister de Raad voor Verkeer & Waterstaat om een integrale visie op veiligheid tussen en binnen de verschillende beleidssectoren. De raad bracht haar rapport uit in juli 2000. Opvallend is dat het Ministerie in beide gevallen het eigen beleid niet wijzigde naar aanleiding van het uitgebrachte advies. In beide gevallen oordeelt de Minister in een reactie op de adviezen dat een aanpassing van het beleid niet nodig is, omdat het beleid in de pas loopt met het advies (SER) of omdat de ambitie van het advies te hoog is en de ambitie van het huidige beleid al hoog genoeg (Raad V&W).

In de aanloop naar de Perspectievennota is in november 1998 door AVV een onderzoeksprogramma gestart, waarin voor onderwerpen waarbij kennislacunes bestonden onderzoeken werden uitgezet. De resultaten waren grotendeels in de zomer en het najaar van 1999 bekend. In dit onderzoeksprogramma zijn geen onderwerpen op het gebied van verkeersveiligheid opgenomen. Ten tijde van het vaststellen van het onderzoeksprogramma stond verkeersveiligheid immers niet op de agenda.

Bij het schrijven van de teksten voor het beleidsvoornemen ontstond echter wel behoefte aan informatie die op dat moment niet voorhanden was: de kosten en effecten van verschillende soorten veiligheidsmaatregelen. In november en december 1999 is aan de SWOV gevraagd deze informatie te

leveren. Opvallend is dat pas vrij laat in het besluitvormingsproces deze kennislacune blijkt. Het DGP was pas in het najaar van 1999 weer voldoende op sterkte om na de reorganisatie een koers te bepalen en deze onderzoeken in gang te zetten. Dit is een mogelijke oorzaak van de late informatie-aanvraag.

Tijdens het schrijven van de Perspectievennota is nog op twee momenten wat minder expliciet veiligheidsinformatie gevraagd. Ten eerste werd veiligheid meegenomen in het literatuuronderzoek naar de beleving van problemen op het gebied van verkeer en vervoer door Traffic Test (Götz, Salverda & Veling, 1998). Ten tweede bevat het rapport Bouwstenen voor de Perspectievennota van TNO-INRO een hoofdstuk over verkeersveiligheid.

Stelling: Als besluitvormers informatie vragen, worden de uitkomsten vooral toegepast ter legitimatie van de reeds ingeslagen koers van het beleid.

Stelling: Als de boodschap van de gevraagde informatie niet overeenstemt met de reeds ingeslagen koers van het beleid, wordt de informatie door de aanvrager genegeerd.

Stelling: Indien machtige actoren pas laat bij het besluitvormingsproces worden betrokken, zal er laat informatie worden aangevraagd.

6.4.3. Gewenste informatie

Uit de interviews blijkt dat niet alle informatie die door de beleidsmakers als gewenst werd ervaren ook daadwerkelijk gevraagd is. Uiteraard was informatie over kosten en effecten van verschillende maatregelen gewenst. Er is dan ook expliciet gevraagd om deze informatie. Maar in interviews werd ook aangegeven dat men graag informatie over beleidsvernieuwingen en nieuwe visies op het terrein van verkeersveiligheid zou willen zien, vooral op het gebied van gedragsbeïnvloeding. Men geeft aan dat de informatie over cijfers (hoeveel ongevallen) bekend en afdoende was, maar dat gedurfde nieuwe perspectieven voor de lange termijn ontbraken. Het gaat dan niet zozeer om concrete maatregelen, maar vooral om hoofdlijnen op het gebied van strategie, bestuurlijke inbedding, mogelijkheden voor implementatie en het inzetten van instrumenten uit andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld prijsbeleid) in het verkeersveiligheidsbeleid. Soms zijn deze perspectieven er wel, maar ontbreekt informatie over een concrete uitwerking, zoals op het terrein van de safety culture en risiconormeringen. Ten slotte blijkt men behoefte te hebben aan verklaringen voor ongevalscijfers: het is niet zozeer interessant óf het aantal ongevallen gedaald is, maar waar dat aan gelegen heeft. Met uitzondering van de informatie over kosten en effecten van maatregelen hebben beleidsmakers, voor zover in deze studie kon worden nagegaan, hun hierboven aangegeven informatiebehoefte niet omgezet in concrete informatievragen aan kennisinstellingen of onderzoeksbureaus.

Stelling: Als beleidsmakers een kennislacune ervaren, wordt dat vaak niet omgezet in een concrete informatievraag.

6.4.4. Beschikbare informatie

Indien gekeken wordt naar informatie die binnen de verkeersveiligheids-wereld aanwezig is, valt op dat er juist op de terreinen waarop door de beleidsmakers meer informatie gewenst werd, informatie te vinden is die niet is gebruikt in het besluitvormingsproces. Bij het inventariseren van beschikbare verkeersveiligheidsinformatie is om pragmatische redenen alleen gekeken naar SWOV-publicaties tussen 1995 en 1999. Een lijst van wel aanwezige, maar niet gebruikte informatie is te vinden in *Bijlage 9*. Door beleidsmakers wordt aangegeven dat behoefte bestaat aan informatie op het gebied van gedrag, nieuwe beleidslijnen, cijfers over safety culture en risiconormeringen en verklaringen voor ongevals cijfers. Opvallend is dat, op safety culture na, voor al deze onderwerpen informatie beschikbaar is in de vorm van SWOV-publicaties. Niet onderzocht, maar wel waarschijnlijk, is dat ook door andere instituten publicaties op dit gebied zijn uitgebracht. Het betreft echter ten dele rapporten die niet tijdens de besluitvorming over het NVVP zijn uitgekomen, maar een aantal jaren daarvoor. Deze mismatch in tijd kan verklaren waarom de rapporten niet gebruikt werden. Andere soorten mismatches kunnen van inhoudelijke aard zijn, te maken hebben met de vorm van de informatie, het hebben van een andere probleempceptie en het niet op de hoogte zijn van de beschikbare informatie.

Door het Ministerie wordt gesuggereerd dat er een inhoudelijke mismatch zou bestaan tussen uitgevoerd onderzoek en gewenst onderzoek. Men geeft aan de informatie over ongevalscijfers meer dan voldoende te vinden, maar op andere terreinen kennis te missen. Zoals hierboven reeds aangegeven is de inhoudelijke mismatch niet zonder meer een gegeven, gezien het feit dat de informatie vaak wel aanwezig was, maar enkele jaren eerder gepubliceerd (mismatch in tijd).

Ten aanzien van de vorm van de informatie is tijdens de interviews geen onvrede gesignaleerd over de huidige vorm van informatieverstrekking (door middel van rapportages, via internet en cd-rom, incidenteel telefonisch).

Over verschil in probleempceptie tussen onderzoeker en beleidsmaker is in het voorgaande reeds aangegeven, dat indien probleem- of oplossings-percepties in gevraagd onderzoek verschillen van de perceptie van de beleidsmakers, de informatie grotendeels wordt genegeerd en het beleid niet wordt aangepast.

In dit onderzoek kon niet goed onderzocht worden of beleidsmakers voldoende op de hoogte waren van de beschikbare informatie. In de interviews is gesproken met de schrijvers van de verkeersveiligheids-teksten. Uit de interviews bleek dat zij voor specifieke informatie te raden gingen bij collega's die gespecialiseerd waren in het betreffende onderwerp. Met deze gespecialiseerd collega's zijn in dit onderzoek echter geen gesprekken gevoerd.

Stelling: Indien beschikbare informatie niet recent is (= informatie die ouder is dan ongeveer 1 jaar) ten tijde van het besluitvormingsproces wordt de informatie niet gebruikt.

7. Conclusies

7.1. Beoordeling van het beleid

In het vorige hoofdstuk is reeds een uitgebreide beoordeling van de Perspectievennota en het beleidsvoornemen gegeven. In het kort kan geconcludeerd worden dat in de Perspectievennota de belangrijkste bestaande keuzen op het gebied van verkeersveiligheid zijn weergegeven. Gemist worden echter een kritische reflectie op de taakstelling en de introductie van onorthodoxe of nog niet eerder besproken keuzen. Deze twee punten maken het document niet voldoende effectief om als uitgangspunt te dienen voor het schrijven van een beleidsvoornemen. In het beleidsvoornemen zijn dan ook dezelfde punten terug te zien. Ook hier wordt de taakstelling nauwelijks ter discussie gesteld en worden er geen vernieuwende gezichtspunten aangevoerd of aanknopingspunten gegeven voor beleid na 2010. Het beleid tot 2010 is, naar de maatstaf van de huidige taakstelling, effectief en ook efficiënt te noemen. Het grootste gedeelte van de tekst bestaat echter uit reeds bestaand of in ontwikkeling zijnd beleid. Van beleidsvernieuwing is nauwelijks sprake.

7.2. Mogelijke verklaringen

In het vorige hoofdstuk zijn mogelijke verklaringen aangegeven in de vorm van stellingen, die in vervolgonderzoek kunnen worden getoetst. Bij de mogelijke verklaringen zijn drie kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is gezocht naar verklaringen die in meerdere besluitvormingsprocessen van toepassing zouden kunnen zijn. Er zijn geen verklaringen gegeven die alleen voor dit specifieke proces gelden zoals bijvoorbeeld het vóórkomen van een reorganisatie. Ten tweede is niet gezocht naar inhoudelijke methoden om het beleid effectiever en efficiënter te maken, maar naar manieren van besluitvorming die het beleid optimaliseren. Er wordt bijvoorbeeld niet aanbevolen het beleid te optimaliseren door meer aandacht te besteden aan voetgangers. Ten derde wordt op een vrij globale manier gekeken naar het hele beleidsproces. Er wordt niet in detail ingegaan op onderdelen van de besluitvorming zoals bijvoorbeeld op welke verschillende manieren tijdsdruk gecreëerd kan worden. Over elk detail zou namelijk een volledig rapport kunnen worden geschreven. In dit onderzoek beperken wij ons tot de hoofdlijnen van de besluitvorming. Dat heeft tot gevolg dat de verklaringen en ook de aanbevelingen noodgedwongen een wat algemener karakter dragen.

De volgende grote verklarende lijnen kunnen onderscheiden worden. De variabele 'Verloop van het proces' is een beschrijvende variabele, die beïnvloed wordt door de variabelen 'Representatie van belangen' en 'Organisatie van het proces'. De variabele 'Verloop van het proces' beschrijft onder andere de arena waarin de besluitvorming zich voltrekt. Ten aanzien van de arena in het algemeen kan opgemerkt worden dat het creëren van een aparte arena voor een onderwerp, de aandacht voor het onderwerp doet toenemen. Het is dus niet zo dat een onderwerp als verkeersveiligheid gemakkelijk integraal binnen een ander thema wordt meegenomen. Naast een aparte arena is er contact nodig tussen de arena

van veiligheid en andere arena's om het onderwerp veiligheid integraal mee te kunnen nemen in de rest van het beleid.

Ten aanzien van de variabele 'Representatie van belangen' valt op te merken dat enerzijds het inperken van een arena noodzakelijk is om beslissingen te nemen en het besluitvormingsproces vooruit te helpen. Anderzijds blijkt duidelijk dat het inperken van de arena, zowel op het gebied van probleemstelling, oplossingen als actoren of tijd, maakt dat vernieuwende gezichtspunten weinig kans maken in de arena aan bod te komen. Een te vroegtijdige inperking van de arena is dus funest voor beleidsvernieuwingen. Dit is overeenkomstig de conclusies die Koppenjan (1993) uit zijn onderzoek trok.

Het inperken van de arena kan bewust gebeuren door actoren niet uit te nodigen, maar het kan ook een gevolg zijn van een ondoorzichtig besluitvormingsproces. Ook dan zullen actoren (met name niet-overheidsorganisaties) afhaken en zal de arena ingeperkt worden. Een belangrijke factor in een open en zorgvuldige besluitvorming is de tijdsdruk. Indien de tijdsdruk te hoog is, gaat dat ten koste van de zorgvuldigheid.

Het opkomen voor de eigen belangen binnen de arena blijkt het best te lukken als men formele gezagsdrager (bijvoorbeeld een overheidsorgaan) is, of als men de besluitvorming zelf heeft geïnitieerd. Koppenjan constateerde dit laatste ook in zijn dissertatie (1993). Een actor heeft weinig invloed op het eindresultaat, indien hij niet beschikt over voldoende hulpmiddelen om op landelijk en provinciaal niveau mee te denken over de hoofdlijnen van beleid. Het kan hierbij gaan om voldoende geld, personeel en tijd, maar ook om voldoende informatiebronnen. Deze situatie lijkt zich voornamelijk bij belangenorganisaties voor te doen. Indien er binnen een arena geen belangenorganisatie voor verkeersveiligheid aanwezig is, blijkt de milieulobby de rol van zaakwaarnemer op zich te nemen en de verkeersveiligheidsitems aan de orde te stellen. In het algemeen blijkt dat er geen tegenstanders van het voeren van een verkeersveiligheidsbeleid te vinden zijn, maar dat concrete maatregelen wel kunnen rekenen op tegenstand.

Ten aanzien van de variabele 'Organisatie van het proces' kan opgemerkt worden dat de positie van spelmanager een heel belangrijke is. Omdat de spelmanager het proces regisseert, kan hij, indien hij ook inhoudelijke belangen heeft, een grote invloed hebben op het eindresultaat van de besluitvorming. Spelregels in het besluitvormingsproces blijken vaak zodanig geïncorporeerd te zijn, dat zij door de respondenten slechts onder woorden gebracht kunnen worden indien zij overtreden worden. Dat is in dit proces niet voorgekomen.

Naast de sociaal-interactieve variabelen, kunnen ook de analytisch-inhoudelijke variabelen het besluitvormingsproces beïnvloeden. Het gaat dan om de gebruikte informatie, de gevraagde en gewenste informatie en de informatie die beschikbaar was tijdens het besluitvormingsproces. Hier bleek dat, indien de tijdsdruk tijdens het besluitvormingsproces groot is, vooral gebruik wordt gemaakt van parate kennis. Hierdoor wordt het moeilijker nieuwe oplossingen en problemen op het spoor te komen. Als besluitvormers informatie vragen worden de uitkomsten van deze onderzoeken vaak gebruikt om het al in gang gezette beleid te legitimeren. Als

de boodschap van de gevraagde informatie niet overeenkomt met dit beleid, wordt de informatie genegeerd. Informatie blijkt in dit besluitvormingsproces laat te worden aangevraagd. Een mogelijke verklaring kan zijn dat machtige partijen pas in een laat stadium bij het beleid betrokken werden, waardoor er pas laat een goed zicht kwam op de informatiebehoefte. Bovendien blijkt dat niet alle gewenste informatie daadwerkelijk leidt tot een informatievraag aan een kennisinstituut of adviesbureau.

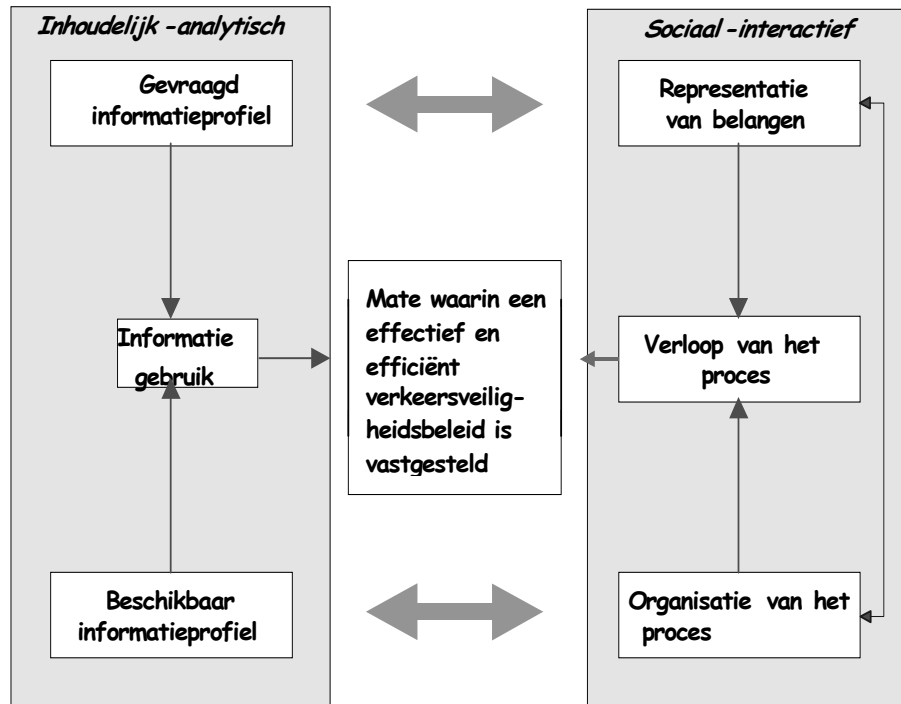
Ten slotte blijkt er vrij veel informatie te zijn die niet gebruikt wordt, terwijl de behoefte aan het soort informatie wel bestaat. Een verklaring hiervoor is wellicht dat diverse rapporten met een voor het besluitvormingsproces relevante inhoud al enige jaren oud zijn en daarmee aan de aandacht van de beleidsmakers zijn ontsnapt.

7.3. **Stellingen voor vervolgonderzoek**

In het vorige hoofdstuk zijn de conclusies weergegeven in de vorm van stellingen. Dat had de volgende reden. Het onderzoek naar besluitvorming over veiligheid is verdeeld in een aantal fasen. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de besluitvorming over de Perspectievennota en het beleidsvoornemen NVVP. De conclusies uit dit onderzoek worden in de vorm van stellingen getoetst in het tweede gedeelte van het onderzoek. Dat behelst een onderzoek naar de totstandkoming van zes provinciale en regionale verkeer- en vervoersplannen. Onderzocht wordt of de besluitvorming op landelijk en provinciaal (of regionaal) niveau vergelijkbaar is en of de stellingen standhouden bij toetsing aan meerdere casussen. In het derde deel van het onderzoek worden de stellingen nogmaals op het landelijk niveau getoetst, maar nu in de fase van de inspraak en de fase van het kabinetsstandpunt. In *Bijlage 10* wordt een overzicht gegeven van de te toetsen stellingen.

7.4. **Aanpassingen aan het conceptueel model**

In hoofdstuk 6 is op verschillende plaatsen aangegeven dat het in hoofdstuk 2 gepresenteerde conceptuele model aanpassing behoefde. Gebleken is dat sommige variabelen overbodig waren, omdat zij reeds besloten lagen in andere variabelen. Tevens is aangegeven dat niet alle variabelen in de praktijk te traceren waren in documenten en interviews. Hiervóór is al aangegeven dat de variabele Verloop van het proces beïnvloed wordt door de variabele 'Representatie van belangen' en 'Organisatie van het proces'. Een subtiele aanpassing van het algemene conceptuele schema is daarom nodig. Het schema met verklarende variabelen kan als volgt worden weergegeven:

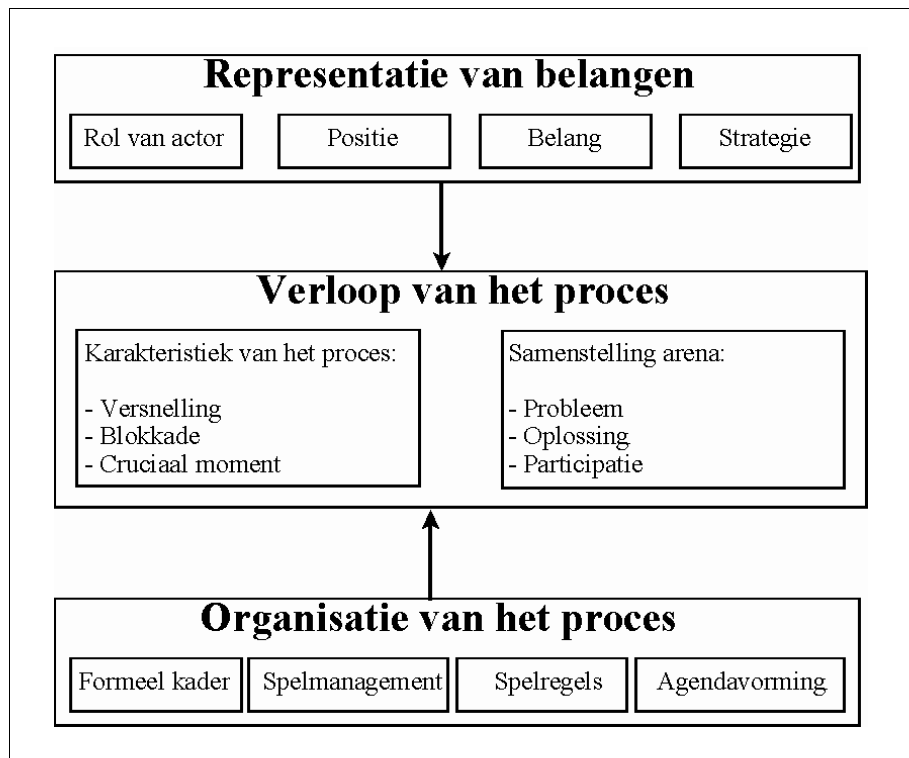


Afbeelding 7.1. Algemeen conceptueel model.

Te zien is dat de dunne pijlen binnen het schema nu niet meer elk wijzen naar de afhankelijke variabele. Dat betekent dat niet elke variabele zelfstandig invloed op de afhankelijke variabele uitoefent, maar dat de 'Organisatie van het proces' en de 'Representatie van belangen' invloed uitoefenen op het 'Verloop van het proces', dat op zijn beurt wel rechtstreeks de afhankelijke variabele beïnvloedt. Bij de analytisch-inhoudelijke component was dat reeds het geval.

Naast het algemene model behoeft ook het deelmodel van de sociaal-interactieve component aanpassing. Bij de 'Organisatie van het proces' was reeds aangegeven dat de subvariabelen interactiviteit, vooruitgang en beslissingen beter uit het schema kunnen worden gehaald. Bij 'Representatie van belangen' geldt datzelfde voor het begrip belangen. Ten aanzien van het begrip spelregels kan opgemerkt worden dat dit in het schema kan worden gehandhaafd, maar dat er een betere manier van dataverzameling op dit punt gevonden moet worden. Daarnaast is het duidelijker om het begrip strategieën alleen op te nemen onder 'Representatie van belangen' en de 'Samenstelling van de arena' overeenkomstig de definitie van Koppenjan slechts te laten bestaan uit oplossingen, problemen en actoren.

Het schema ziet er dan als volgt uit:



Afbeelding 7.2. Sociaal-interactieve component

Het schema voor de analytisch-inhoudelijke component kan ongewijzigd blijven.

7.5. Voorlopige aanbevelingen

De in hoofdstuk 6 genoemde mogelijke verklaringen voor het verloop van het besluitvormingsproces en de totstandkoming van het beleid zijn weergegeven in theoretische termen. De gebruikte woorden (gatekeeper, arena) worden vaak niet in het normale spraakgebruik gebruikt. De stellingen laten niet in één oogopslag zien hoe een efficiënt en effectief beleid bevorderd kan worden. De stellingen worden daarom vertaald in aanbevelingen. De aanbevelingen geven aan hoe het besluitvormingsproces kan worden vormgegeven en hoe informatie kan worden gebruikt om tot een optimaal verkeersveiligheidsbeleid te komen. Eén kanttekening dient hierbij geplaatst te worden: de stellingen zijn gebaseerd op het onderzoeken van slechts één case-study. In de volgende fasen van het onderzoek zullen de stellingen getoetst worden aan het regionale proces en nogmaals aan het landelijke proces. De aanbevelingen hebben hierdoor dan ook een voorlopig karakter.

De volgende aanbevelingen kunnen op basis van het onderliggende onderzoek worden gedaan.

Evenwicht tussen facetbeleid en integraal beleid

Allereerst is het raadzaam bij de besluitvorming over beleid waarvan verkeersveiligheid slechts een onderdeel uitmaakt, een aparte taakgroep of overlegstructuur voor veiligheid in het leven te roepen. Hoewel veiligheid een onderwerp is waarvan iedereen vindt dat het in het beleid moet worden meegenomen, gebeurt dat in praktijk niet zonder extra aandacht. Zo'n aparte taakgroep zal wel nauw moeten samenwerken met beleidsmakers op andere onderwerpen om ervoor te zorgen dat veiligheid geen facetbeleid wordt, maar ook geïntegreerd blijft in andere onderwerpen zoals bereikbaarheid en milieu.

Evenwicht tussen uitbreiden en inperken

Zodra het in de besluitvorming aankomt op handelen, zal het aantal actoren, oplossingen en probleemdefiniëringen moeten worden beperkt. Ook zal er tijdsdruk moeten worden gecreëerd. Het is echter raadzaam hiermee zo lang mogelijk te wachten. Hoe eerder actoren, oplossingen of probleemdefiniëringen worden uitgesloten, hoe meer informatie en vernieuwende ideeën verloren gaan. Het creëren van tijdsdruk heeft hetzelfde effect. Om te bereiken dat de kring van betrokkenen zo groot mogelijk blijft, is het nodig het besluitvormingsproces zo helder mogelijk te maken en duidelijke afspraken te maken over ieders rol, inbreng en de overlegstructuren. Om discussie te bevorderen is het nuttig expliciet partijen bij de besluitvorming te betrekken die een andere mening hebben dan de initiators of de formele beslissers over het beleid.

Beïnvloedingsmogelijkheden

Voor belangengroeperingen of niet-overheidsorganisaties die een belang willen behartigen in het besluitvormingsproces zijn een aantal aanbevelingen te geven. Ten eerste is het volgens Koppenjan van belang zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces te participeren. Hoe vroeger de participatie, hoe beter een organisatie in staat is de agenda en gespreksonderwerpen te beïnvloeden. Als lang gewacht wordt met het participeren in de besluitvorming, is de kans groot dat de agenda al grotendeels vaststaat. Helaas kan deze, intuïtief logische, stelling op basis van onderliggend onderzoek niet bevestigd worden, maar zeker ook niet ontkend. Uit dit onderzoek blijkt wel dat alleen een sterke partij, die bijvoorbeeld beslissingsbevoegdheid heeft of wiens medewerking aan het beleid onontbeerlijk is, later nog in staat zal zijn de agenda ingrijpend te wijzigen.

Ten tweede is het zaak om niet alleen direct te participeren in het besluitvormingsproces, maar ook de formele beslissers in dit proces te beïnvloeden. Zij oefenen binnen het netwerk de meeste macht uit. Overleg buiten het officiële overlegcircuit en bilateraal contact is niet verboden in een besluitvormingsproces, en vaak erg nuttig.

Ten derde is belangrijk dat er voor het te behartigen onderwerp een belangenbehartiger bestaat die over voldoende geld, tijd, personeel en informatiebronnen beschikt om op landelijk en provinciaal of regionaal niveau mee te kunnen denken over de hoofdlijnen van beleid en die eventueel nieuwe hoofdlijnen kan ontwikkelen. Indien zo'n organisatie niet voorhanden is, is het nuttig andere belangenorganisaties die wel over deze middelen beschikken te betrekken bij het onderwerp en waar mogelijk met hen samen te werken. In de verkeersveiligheidswereld kan dan gedacht worden aan milieuorganisaties of een organisatie als de ANWB.

Management van de besluitvorming

Om belangenverstremgeling te voorkomen en de verschillende partijen een zo gelijk mogelijke uitgangspositie te geven in het proces, is het raadzaam het proces te laten managen door een persoon of projectgroep die zo min mogelijk inhoudelijke belangen heeft in het proces. Indien de manager onderdeel uitmaakt van één van de partijen, dient hij in ieder geval niet zelf de belangen van deze partij te behartigen.

Informatie

Om optimaal om te kunnen gaan met beschikbare informatiebronnen, is het nodig de tijd te nemen voor het besluitvormingsproces. Zo kan voorkomen worden dat blind gevaren wordt op parate kennis, die meestal niet erg vernieuwend van aard is. Het loont de moeite voorafgaand aan de besluitvorming een uitgebreid literatuuronderzoek te doen, waarin ook literatuur wordt meegenomen die van iets minder recente datum is. Soms blijken rapporten, die op het moment van verschijnen nog niet zo nuttig leken, na enige maanden een nieuw licht te kunnen laten schijnen op een oude problematiek. Als om onderzoek wordt gevraagd, is het zinvol ook open te staan voor de uitkomsten van dit onderzoek. Gemotiveerd aangeven waarom wordt afgeweken van een aangevraagd advies, zorgt ervoor dat ook voor beleidsmakers zelf helderder wordt wat de exacte probleemdefiniëring is en waarom van deze probleemdefiniëring wordt uitgegaan. Het is aanbevelenswaardig om überhaupt informatie te vragen aan kennisinstituten en adviesbureau indien een kennislacune wordt ervaren. Vaak blijkt dit niet te gebeuren. Zo'n informatievraag hoeft niet meteen te resulteren in een opdracht voor een onderzoek. Er kan ook worden gevraagd wat voor onderzoek op dit gebied reeds gedaan is en wat de meest recente inzichten zijn. Voor alle gevraagde informatie geldt natuurlijk: hoe vroeger in het besluitvormingsproces ernaar gevraagd wordt, hoe beter de informatie zal kunnen worden meegenomen in het eindresultaat. Op managementniveau dient er in het besluitvormingsproces aandacht te zijn voor het tijdig aanvragen van de gewenste informatie. Dit kan bijvoorbeeld worden gestimuleerd door er als spelmanager voor te zorgen dat belangrijke partijen reeds in een vroeg stadium aan tafel zitten en actief participeren in het proces.

Literatuur

Referenties

Bax, C. A., Duijn M., & Schoot F.J.C.M. van der (2000). *Besluitvorming over veiligheid in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. A-2000-2*. SWOV, Leidschendam.

Berveling, J. (1998). *Voorbij de 'ijzeren ring'; De resultaten van een omgevingsverkenning voor de werkgroep Probleemanalyse in het kader van de voorbereiding van de Perspectievennota/SV VIII*. Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Donk, J. (19 mei 1999). *Verslag van de Workshop Streefbeeld Verkeersveiligheid ten behoeve van het NVVP*. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Hart, H. 't (1985). *De case-study als methode van onderzoek naar besluitvormingsprocessen; Een methodologische beschouwing*. In: Acta Politica, nr. 4, p. 477-487.

Huberts, L & Vries M. de (1995). *Case studies en besluitvormingsonderzoek: mythen en mogelijkheden*. In: Hart P. 't, Metselaar M. & Verbeek B. (red.), Publieke besluitvorming. VUGA, 's-Gravenhage, p. 57-84.

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

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

Minister van Verkeer & Waterstaat (2000a). *SER-advies 'Investeren in verkeersveiligheid'*. Brief van de Minister van Verkeer & Waterstaat aan de Algemeen Secretaris van de SER dhr drs. N.C.M. van Niekerk, 28 februari 2000.

Minister van Verkeer & Waterstaat (2000b). *Advies Raad voor Verkeer & Waterstaat 'Veiligheid, een zorg van bestuurders'*. Brief van de Minister van Verkeer & Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede kamer, 22 augustus 2000.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1998). *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999-2003*. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1999a). *Planwet Verkeer en Vervoer; De basis voor een samenhangend verkeers- en vervoerbeleid*. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1999b). *Eindrapporten vakgroepen NVVP*. Gepresenteerd tijdens NVVP-bijeenkomst d.d. 3 september 1999. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Overlegorgaan Verkeersveiligheid (1999). *Verslag van de vergadering van het Overlegorgaan Verkeersveiligheid*. 7 oktober 1999.

Overlegorgaan Verkeersveiligheid (2000). *Verslag van het Overlegorgaan Verkeersveiligheid*. 15 juni 2000.

Palumbo, D.J. (1987). *The politics of program evaluation*. Sage Publications, Newbury Park.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1998a). *Bloemlezing van thema's*. Thema's die bestuurlijke partners van belang vinden voor de Perspectievennota Verkeer & Vervoer, bijeengelezen voor de Agendaconferentie van 2 april 1998. PPVV, Den Haag.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1998b). *Op Koers? Invalshoeken voor toekomstig verkeer- en vervoerbeleid*. Startschot voor de conferentie op 23 april 1998 in de Sint Pieterskerk te Leiden. PPVV, Den Haag.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1998c). *Bijdragen bestuurlijke partners ten behoeve van Bloemlezing Perspectievennota Verkeer & Vervoer*. PPVV, Den Haag.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1998d). *Muurkrant*. Resultaten Conferentie 2 april 1998. PPVV, Den Haag.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1998e). *Op Stap*. Aanpak en beschrijving thema's Perspectievennota Verkeer & Vervoer. PPVV, Den Haag.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1998f). *Eindrapportages Themagroepen Perspectievennota Verkeer & Vervoer*. PPVV, Den Haag.

Projectteam Perspectievennota (1998g). *Contourenschets van de Perspectievennota Verkeer & Vervoer; Op weg naar keuzes voor het toekomstig verkeer- en vervoerbeleid*. 9 september 1998. PPVV, Den Haag. [Niet openbaar]

Projectteam Perspectievennota (1998h). *Perspectievennota Verkeer & Vervoer; Op weg naar het eerste concept*. PPVV, Den Haag. [Ongedateerd, niet openbaar]

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1999a). *Perspectievennota Verkeer & Vervoer*. PPVV, Den Haag.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1999b). *Achterkant van het gelijk; Keuzen en dilemma's voor het Nationaal Verkeer- en Vervoersplan (NVVP)*. Verslag van de discussiebijeenkomst gehouden op 19 maart 1999 in het Oude Stadhuis Den Haag.

Projectteam NVVP (1999a). *Delta in beweging, Dummy 4 NVVP*. Versie 12, juli 1999. [niet openbaar]

Projectteam NVVP (1999b). *Delta in beweging, Dummy 4 NVVP*, Versie 5, juli 1999. [niet openbaar]

Projectteam NVVP (1999c). *Delta in beweging, Dummy 3 NVVP*. Versie 20, mei 1999. [niet openbaar]

Projectteam NVVP (1999d). *Concept NVVP*. Versie 1, 9 september 1999. [niet openbaar]

Projectteam NVVP (1999e). *Concept NVVP*. Versie 1.6, 7 oktober 1999. [niet openbaar]

Projectteam NVVP (1999f). *Concept NVVP*. Versie 3-0, 5 november 1999. [niet openbaar]

Projectteam NVVP (1999g). *Concept NVVP*. Versie 3-3, 18 november 1999. [niet openbaar]

Projectteam NVVP (1999h). *Concept NVVP*. Versie 4-0, 10 december 1999. [niet openbaar]

Projectteam NVVP (1999i). *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, samenvatting deel A: algemene deel*. Versie 3.0, 13 december 1999. [niet openbaar]

Projectteam NVVP (1999j). *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*. Eerste conceptversie 5.0, 23 december 1999. [niet openbaar]

Projectteam NVVP (2000a). *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*. Versie 4, februari 2000. [niet openbaar]

Projectteam NVVP (2000b). *Concept NVVP*. Bespreekversie, 26 april 2000. [niet openbaar]

Projectteam NVVP (2000c). *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). Concept beleidsvoornemen NVVP*. Versie 2 oktober 2000. [niet openbaar]

Raad voor Verkeer & Waterstaat (2000). *Veiligheid, een zorg voor bestuurders*. Raad voor Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SKVV). (1999). *Interbestuurlijk wat moet, intergemeentelijk wat kan; Inbreng Nationaal Verkeer- en Vervoersplan*. SKVV, Rotterdam.

Schoon, C. C. (2000). *Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP. Deel 1: Effectiviteit van maatregelen*. D-2000-9 (I). SWOV, Leidschendam.

Schoon, C. C., Wesemann P., & Roszbach R. (2000). *Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP; Samenvattende rapportage*. D-2000-9. SWOV, Leidschendam.

Sociaal-Economische Raad (1999). *Investeren in verkeersveiligheid; Advies inzake het investeren in verkeersveiligheid*. SER, Den Haag.

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

Team Perspectievennota, TNO-INRO, Wegman, F.C.M. (1998). *Bouwstenen voor Perspectievennota*. TNO-INRO, Delft. [Niet openbaar]
Teisman, G. R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. VUGA, 's-Gravenhage.

Tweede Kamer (vergaderjaar 1998-1999, 26 428, nr 3). *Perspectievennota Verkeer & Vervoer, Lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.

VNG (1999). *Position paper verkeer en vervoer op lokaal niveau*. VNG, Den Haag.

Wester, F. (1995). *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Coutinho, Bussum.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Little, Brown & co., Boston, Mass.

Woudenberg, B.J. (1999). *Reacties op hoofdlijnen van VVN op de Perspectievennota Verkeer & Vervoer*. Ronde-tafelbijeenkomst van de Vaste Kamercommissie voor Verkeer & Waterstaat van de Tweede Kamer, 14 april 1999.

Overige geraadpleegde literatuur (theorie en methodiek)¹

Baarda, D. B., Goede, M.P.M. de & Teunissen J. (1998). *Basisboek kwalitatief onderzoek; Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Stenfert Kroese, Houten.

Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten & Veld, R. in 't (1998). *Procesmanagement; Over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service, Schoonhoven.

Bruinsma, G. J. N. & Zwanenburg, M.A. (1992). *Methodologie voor bestuurskundigen; Stromingen en methoden*. Coutinho, Muiderberg.

¹ De geraadpleegde documenten die geen betrekking hebben op de theorie of de methodiek, maar uitsluitend op de onderzochte casus, zijn opgenomen in *Bijlage 1*.

Caluwé, L. de, Geurts, J., Buis D. & Stoppelenburg A. (1996). *Gaming: Organisatieverandering met spelsimulatie*. Delwel, 's-Gravenhage.

Edelenbos, J., Monnikhof R. & Riet, O. van de (2000). *Hechten met een dubbele helix: Een voorstel voor het helen van de breuk tussen inhoud en proces in beleidsvorming*. In: *Beleidswetenschap*, nr. 1, pag. 3-28.

Edelenbos, J., Hoorn, T. van, Slob, A. & Verbeeten T. (2000). *Zeeën van Informatie; De rol van informatie bij de beleidscontroverse 'Gasboringen in de Waddenzee'*. TNO Strategie, Technologie en Beleid, Delft.

Edelenbos, J., Hoorn T. van, & Verbeeten J. (2000). *Zeeën van Informatie. De rol van informatie in beleidsvorming*. In: *Bestuurswetenschappen*, nr. 5, pag. 355-373.

Expertgroup ERS-3 (2001). *Safety Management and Implementation Strategies*. OECD, Paris. [In voorbereiding].

Francke, A. L. & Richardson, R. (1994). *Evaluatie-onderzoek; Kansen voor een kwalitatieve benadering*. Dick Coutinho, Bussum.

Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1992). *Beleid en politiek; Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Coutinho, Muiderberg.

Hart, P. 't, Metselaar, M., & Verbeek, B. (1995). *Publieke besluitvorming*. VUGA, 's-Gravenhage.

Heffen, O. van & Twist, M.J.W. van (1993). *Beleid en wetenschap; Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

Hendriks, F. & Toonen, T. (1998). *Schikken en plooiën; De stroperige staat bij nader inzien*. Van Gorcum, Assen.

Herweijer, H. & Koolen, A.P.A. (1999). *Spelregels bij besluitvorming over controversiële kwesties: Gemeentelijke adviezen op en provinciale adviezen over een herindelingscampagne van het eerste kabinet-Kok*. In: *Beleidswetenschap*, nr. 4, p. 311-332.

Hoogerwerf, A. (1993). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

Hutjes, J. M. & Buuren, J.A. van (1992). *De gevalsstudie; strategie van kwalitatief onderzoek*. Boom/Open Universiteit, Meppel.

Koppenjan, J. (1993). *De duur van beleidsvorming als probleem: over de relatie tussen tijd en beleid*. In: Heffen, O. van & Twist, M.J.W. van (red.), *Beleid en wetenschap; Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, p. 169-185.

Koppenjan, J. F. M. (1999). *Projectvoorstel 1. De organisatie van het NVVP-beleid*. TU Delft, Delft.

Koppenjan, J. F. M. (1999). *Projectvoorstel 2. Informatiegebruik bij de totstandkoming van het NVVP*. TU Delft, Delft.

Koppenjan, J. F. M. & SWOV (1999). *Startnotitie 'De totstandkoming van het NVVP-beleid: interactie en informatiegebruik'*. SWOV, Leidschendam.

Maso, I. & Smaling, A. (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Boom, Amsterdam.

Pröpper, I. M. A. M. (1996). *Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken: Enkele lessen ten behoeve van een theoretisch model*. In: *Beleidswetenschap*, nr. 4, p. 345-365.

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

Bijlage 1 t/m 10

1. Lijst met gebruikte documenten
2. Geïnterviewde organisaties en personen
3. Topic-lijst interviews
4. Lijst van variabelen
5. Voorbeeldscherm van Winmax
6. Netwerkaart NVVP
7. Informatie gebruikt in besluitvormingsproces NVVP
8. Beoordeling achtergrondinformatie voor NVVP-vakgroep Veiligheid
9. Samenvattend overzicht van SWOV-publicaties 1995 - 1999
10. Overzicht van stellingen

Bijlage 1

Lijst met gebruikte documenten

In deze bijlage zijn alle documenten opgenomen die voor de onderzochte casus zijn geraadpleegd. Bij gebruik van niet-openbare documenten is zoveel mogelijk gezocht naar openbare documenten waarin dezelfde informatie is opgenomen. De documenten waarnaar dit rapport expliciet verwijst, zijn tevens opgenomen in de literatuurlijst.

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (1998), AVV-visie verkeersveiligheid tot 2030, AVV, Rotterdam.

Begroting V&W 2000, 1999, 2001

Berveling, J. (1998). Voorbij de 'ijzeren ring'. De resultaten van een omgevingsverkenning voor de werkgroep Probleemanalyse in het kader van de voorbereiding van de Perspectievennota/SV VIII. Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Boer, E. de & Nicolassen, L. (2000). Een knap staaltje jongleren. In: de Volkskrant, 9 juni 2000, pag 13.

Bogaerts, M.P. (1998). SVV3/NVVP-Kennislijn.

Bogaerts, M. & Besseling, H. (1999). Op weg in de 21e eeuw. Beleidsonderzoek NVVP. Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Borselen, J.W. van (2000). De Perspectievennota als beleidsinstrument voor strategische beleidsvorming: een goed vooruitzicht?

Brief van J.Th.J. van den Berg (VNG) aan de Minister van Verkeer & Waterstaat. NVVP. 5 oktober 2000.

Brief van A.J.M. van de Biggelaar (Stichting Natuur en Milieu) aan de Vaste Kamercommissie voor Verkeer & Waterstaat van de Tweede Kamer. Perspectievennota Verkeer & Vervoer. 12 april 1999.

Brief van G. de Goede (VNG) aan F. Wegman (SWOV). Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. 9 oktober 2000.

Brief van J.G. Goos (VVN) aan de Vaste Kamercommissie voor Verkeer & Waterstaat. Reactie van VVN op Perspectievennota Verkeer & Vervoer, 17 juni 1999. Inclusief twee bijlagen.

Brief van M. Hofman (Adviesdienst Verkeer en Vervoer) aan C. Schoon (SWOV), Maatregelen catalogus NVVP en Duurzaam Veilig, 28 februari 2000.

Brief van R.J. van der Kluit (UVW) aan A.P. Mesker (Ministerie van Verkeer & Waterstaat). Position paper NVVP. 6 juli 1999.

Brief van de Minister van Verkeer & Waterstaat aan de Algemeen Secretaris van de SER, dhr drs. N.C.M. van Niekerk, SER-advies 'Investeren in verkeersveiligheid', 28 februari 2000.

Brief van de Minister van Verkeer & Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede kamer, Advies Raad voor Verkeer & Waterstaat 'Veiligheid een zorg van bestuurders', 22 augustus 2000.

Brief van P.A. Nouwen aan de Minister van Verkeer & Waterstaat. Perspectievennota. 20 januari 1999.

Brief van P.A. Nouwen (ANWB) aan de Vaste Kamercommissie voor Verkeer & Waterstaat van de Tweede Kamer. Perspectievennota Verkeer & Vervoer. 6 april 1999.

Diverse notities uit archief projectteam NVVP, 1997-2000 (niet openbaar).

Diverse notities uit persoonlijk archief R.F. Duvergé, voorzitter Vakgroep Veiligheid, 1999 (niet openbaar).

Eeten, M.J.G. van (1999). Perspectieven op verkeer en vervoer en hun consequenties voor agendavorming. Rapportage aan het interbestuurlijk project Perspectievennota Verkeer & Vervoer. Technische Universiteit Delft, Faculteit Technische Bestuurskunde, Delft.

Götz, N.A., Salverda, J.C. & Veling, I.H. (1998). Probleemverkenning NVVP/SV VIII. Een literatuuronderzoek naar de beleving en perceptie van verkeersproblemen. Traffic Test, Veenendaal.

Goudappel Coffeng & B&A Groep (2000). Werkdocument Duurzaam Veilig, fase 2 Eindrapport. Goudappel Coffeng, Deventer.

Hendriks, F. & Tops, P.W. (2001). Politiek en Interactief bestuur. Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Elsevier, Den Haag.

Herweijer, M., Otte, R. & Rothengatter, J.A. (2000). Onderzoek naar de te verwachten kansen en risico's bij een handhaving van de verkeersregels door bestuursorganen die tevens het beheer voeren over de betreffende wegen. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Hoff, J. van 't, Jessurun, M. & Veling, I. (1999). Draagvlak voor SV VII-beleid. Onderzoek naar de houding van de Nederlandse bevolking ten aanzien van het verkeer- en vervoerbeleid van 1992 t/m 1999. Traffic Test, Veenendaal.

Hofman, M. (1999). State-of-the-art van het kennisveld verkeersveiligheid. AVV.

IPO (1999). De inzet van het Interprovinciaal Overleg in het traject naar het NVVP. IPO, bijlage bij brief d.d. 11 november 1999, kenmerk 3071/99.

IPO (1999). Hoofdpunten van het IPO voor de discussie over het concept-NVVP met de bestuurlijke partners, ter bespreking in het Interbestuurlijk Platform op 13 januari 2000.

Jansen, L.. et al.(1998). Technologie voor beleid; eindrapportage NVVP themagroep technologie. Projectteam Perspectievennota, Den Haag.

Kennisbalie SVVIII/NVVP (1998). Literatuurinventarisatie voor de thema's. Basisdocumentatie voor de Perspectievennota Verkeer & Vervoer.

Martens, M.J. (1999). De regio als brandpunt, de mogelijke rol van de provincie. TNO INRO, Delft.

Memo van P. Wesemann (SWOV) aan R. Roszbach, M. Brouwer, C. van Sprundel & Poortvliet, Taakstelling 2010, 8 oktober 1999.

Memo van B.J. Woudenberg aan J. Goos (VVN). VVN en NVVP, reactie op vragen d.d. 26 juli 1999. 20 augustus 1999 (niet openbaar).

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1998). Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999-2003. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1999). Planwet Verkeer en Vervoer. De basis voor een samenhangend verkeers- en vervoerbeleid. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1999). Perspectief op cijfers. Enkele feiten over verkeer en vervoer op een rij. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1999). Eindrapporten vakgroepen NVVP, gepresenteerd tijdens NVVP bijeenkomst d.d. 3 september 1999. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Netwerkkartaar op site Ministerie.

Persbericht VNG. VNG stapt uit NVVP. 5 oktober 2000.

Planwet Verkeer en Vervoer, Stb 423, 1998.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1998). Bloemlezing van thema's die bestuurlijke partners van belang vinden voor de Perspectievennota Verkeer & Vervoer. Bijengelezen voor de Agendaconferentie van 2 april 1998.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1998). Op Koers? Invalshoeken voor toekomstig verkeer- en vervoerbeleid, startschot voor de Conferentie op 23 april 1998 in de Sint Pieterskerk te Leiden.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1998). Bijdragen bestuurlijke partners ten behoeve van Bloemlezing Perspectievennota Verkeer & Vervoer.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1998). Muurkrant Resultaten Conferentie 2 april 1998.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1998). Op Stap. Aanpak en beschrijving thema's Perspectievennota Verkeer & Vervoer.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1998). Eindrapportages Themagroepen Perspectievennota Verkeer & Vervoer.

Projectteam Perspectievennota (1998). Contourenschets van de Perspectievennota Verkeer & Vervoer. Op weg naar keuzes voor het toekomstig verkeer- en vervoerbeleid. 9 september 1998 (niet openbaar).

Projectteam Perspectievennota (1998). Perspectievennota Verkeer & Vervoer. Op weg naar het eerste concept. Ongedateerd (niet openbaar).

Projectteam Perspectievennota (1998). Perspectievennota Verkeer & Vervoer. Concept 16 oktober 1998 (niet openbaar).

Projectteam Perspectievennota (1998). Perspectievennota Verkeer & Vervoer. Eerste voorlopig concept 21 oktober 1998 (niet openbaar).

Projectteam Perspectievennota (1998). Perspectievennota Verkeer & Vervoer. Samenvatting tweede concept, versie 1 december 1998 (niet openbaar).

Projectteam Perspectievennota (1998). Perspectievennota Verkeer & Vervoer. Versie 18 december 1998 (niet openbaar).

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1999). Perspectievennota Verkeer & Vervoer. Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer, Den Haag.

Projectteam Perspectievennota Verkeer & Vervoer (1999). Achterkant van het gelijk, Keuzen en dilemma's voor het Nationaal verkeer- en Vervoersplan (NVVP). Verslag van de discussiebijeenkomst gehouden op 19 maart 1999 in het Oude Stadhuis Den Haag.

Projectteam NVVP (1999). Delta in beweging, Dummy 3 NVVP, versie 20 mei 1999 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (1999). Delta in beweging, Dummy 4 NVVP, versie 5 juli 1999 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (1999). Delta in beweging, Dummy 4 NVVP, versie 12 juli 1999 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (1999). Concept NVVP, versie 1, 9 september 1999 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (1999). Concept NVVP, versie 1.6, 7 oktober 1999 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (1999). Concept NVVP, versie 3-0, 5 november 1999 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (1999). Concept NVVP, versie 3-3, 18 november 1999 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (1999). Concept NVVP, versie 4-0, 10 december 1999 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (1999). Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, samenvatting deel A: algemene deel, versie 3.0, 13 december 1999 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (1999). Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, eerste conceptversie 5.0, 23 december 1999 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (2000). Nationaal Verkeers- en Vervoersplan versie 4 februari 2000 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (2000). Concept Nationaal Verkeers- en Vervoersplan versie 6-3, 3 maart 2000 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (2000). Concept NVVP Bespreekversie, 26 april 2000 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (2000). Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) 2001-2020. Concept beleidsvoornemen NVVP versie 12 juli 2000 (niet openbaar).

Projectteam NVVP (2000). Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). Concept beleidsvoornemen NVVP versie 2 oktober 2000 (niet openbaar).

Raad voor Verkeer & Waterstaat (1998). SVV-III: Nee, tenzij. Advies lange-termijnbeleid voor Verkeer en Vervoer. Raad voor Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Raad voor Verkeer & Waterstaat (2000). Meer Markt, andere overheid. Advies over de veranderende relatie tussen markt en overheid op terreinen van Verkeer & Waterstaat. Raad voor Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Raad voor Verkeer & Waterstaat (2000). NVVP: Ja, mits. Raad voor Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Raad voor Verkeer & Waterstaat (2000). Veiligheid, een zorg voor bestuurders. Raad voor Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Rakic, B. (1998). Visie Verkeersveiligheid, agenda voor de toekomst. Samenvatting. Traffic Test, Veenendaal.

Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SKVV) (1999). Interbestuurlijk wat moet, intergemeentelijk wat kan. Inbreng Nationaal Verkeer- en Vervoersplan. SKVV, Rotterdam.

s.n. (1990). Wetsvoorstel Infrastructuurfonds naar de kamer: Persbulletin Verkeer & Waterstaat + Memorie van Toelichting, 23 november 1990. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

s.n. (1998). Nieuwsbrief Perspectievennota Verkeer & Vervoer nr 1 t/m 9. Project Perspectievennota Verkeer & Vervoer, Den Haag.

s.n. (1999). Evo Visie, augustus 1999.

s.n. (1999). Verslag workshop d.d. 10 juni 1999 Plangroep Duurzaam Veilig fase 2 en Vakgroep Veiligheid. Goudappel Coffeng, Deventer.

s.n. (2000). Evo Visie, mei 2000.

s.n. (2000). Begroting V&W slaat op wezenlijke zaken de plank mis. In: Nieuwsbrief Verdi, nr 4, pag. 4-5.

s.n. (1999 en 2000). Nieuwsbrief NVVP, nr 1 t/m 4. Projectteam Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, Den Haag.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1998). Meerjarenprogramma infrastructuur en transport 1999 - 2003. SDU Uitgevers, Den Haag.

s.n. (2000). Van A naar Beter: Nationaal Verkeers- en Vervoersplan NVVP 2001 - 2020: beleidsvoornemen. Ministerie van Verkeer & Waterstaat. Projectdirectie Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, Den Haag.

s.n. (2000). Verkeersveiligheid: van onderzoek naar realisatie. Overzicht van aanbevelingen uit recente SWOV-rapportages die nog niet tot uitvoering en/of voorbereiding zijn gekomen maar nog steeds actueel zijn. SWOV, Leidschendam.

s.n. (2000). VNG boos uit NVVP-overleg. In: Binnenlands Bestuur nr. 41, 13 oktober 2000.

Sociaal-Economische Raad (1999). Investeren in verkeersveiligheid. Advies inzake het investeren in verkeersveiligheid. SER, Den Haag.

Sociaal-Economische Raad (1999). Startnota ruimtelijke ordening en Perspectievennota Verkeer & Vervoer. Commentaar op de Startnota Ruimtelijke Ordening en de Perspectievennota Verkeer & Vervoer. Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

Stichting Kinderen Voorrang, Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer ROVER, vereniging Milieudefensie, Stichtse Milieufederatie, Brabantse Milieufederatie & Stichting Natuur en Milieu SNM (1999). De toekomstreis: ideeën voor duurzaam veilig verkeer in 2030. Stichting Natuur en Milieu, Utrecht.

Team Perspectievennota, TNO Inro, F.C.M. Wegman (1998). Bouwstenen voor Perspectievennota. TNO-Inro, Delft (niet openbaar).

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 428, nr 2, Perspectievennota Verkeer & Vervoer, Lijst van vragen en antwoorden.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 428, nr 3, Perspectievennota Verkeer & Vervoer, Lijst van vragen en antwoorden.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 428 nr 14, Perspectievennota Verkeer & Vervoer, Notaoverleg Tweede Kamer.

Urk, W. van (1999). Bijdrage quick-scan NVVP -Vakgroep Veiligheid: Transportveiligheid.

Ven, J. Van der (2000). Veiliger verkeer vergt meer daadkracht. VNG magazine, 1 september 2000.

Verslag van de Workshop Streefbeeld Verkeersveiligheid tbv het NVVP, 19 mei 1999, J. Donk, Ministerie van Verkeer & Waterstaat.

Verslag van de vergadering van het Overlegorgaan Verkeersveiligheid, 7 oktober 1999.

Verslag van de Workshop Doelen en Risiconormen Verkeersveiligheid, 24 mei 2000, J. Donk, Ministerie van Verkeer & Waterstaat.

Verslag van het Overlegorgaan Verkeersveiligheid, 15 juni 2000.

VNG (1999). Position paper verkeer en vervoer op lokaal niveau. VNG, Den Haag.

Wegman, ir. F. (2000). Veiliger verkeer vergt ambitie en daadkracht. Algemeen Dagblad 14 oktober 2000.

Wet op de Ruimtelijke Ordening, 5 juli 1962

Woudenberg, B.J. (1999). Reacties op hoofdlijnen van VVN op de Perspectievennota Verkeer & Vervoer, ingebracht tijdens de rondetafelbijeenkomst van de Vaste Kamercommissie voor Verkeer & Waterstaat van de Tweede Kamer op 14 april 1999.

Woudenberg, B.J. (2000). Veilig verkeer in concept-NVVP (niet openbaar).

Bijlage 2

Geïnterviewde organisaties en personen

Verenigde VerkeersVeiligheidsorganisaties 3VO, dhr. B.J. Woudenberg, woordvoerder.

ANWB, dhr. drs R.M. Gremmen, regioconsulent Oost-Nederland.

Adviesdienst Verkeer en Vervoer, mevr. ir. M.P. Bogaerts, relatiemanager projectdirectie NVVP.

Adviesdienst Verkeer en Vervoer, dhr. ir. M. Hofman, hoofd afdeling Verkeersveiligheid.

EVO, Ondernemersorganisatie voor Logistiek en Transport, dhr. drs. M.J.H. van der Kuijl, manager Beleid en Public Affairs.

Gemeente Soest, dhr. C.H.J. Papjes, Hoofd Afdeling Wegen, grondzaken en verkeer.

IPO, dhr. drs. F.A.M.M. van der Steen, opdrachtleider project Verdi

Ministerie van Verkeer & Waterstaat, DGP Infrastructuur en veiligheid, dhr. drs. L. Lacroix, beleidsmedewerker.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat, DGG, dhr. drs. W. van Urk, secretaris Vakgroep Veiligheid.

Projectteam NVVP, dhr. mr. R.F.M. Annaert, secretaris.

Projectteam NVVP, dhr. ir. J. Ploeger, coördinator inhoud.

Provincie Friesland, dhr. R.F. Duvergé, voorzitter Vakgroep Veiligheid.

Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer, dhr. A.C.A. Sleurink, sectorhoofd verkeer en vervoer Bestuur Regio Utrecht.

Stichting Natuur en Milieu, dhr. ir. W. J. van Grondelle, teammanager verkeer en vervoer.

SWOV, dhr. drs. R. Roszbach, senior onderzoeker.

SWOV, dhr. ir. F.C.M. Wegman, directeur.

Unie van Waterschappen, dhr. drs. M. G. de Ruijter, beleidsmedewerker Financiën en Personeelszaken.

VNG, dhr. drs. H.A.J. van Haaren, beleidsmedewerker en dhr. mr. E.C.B. van de Poel, beleidsmedewerker.

VNG, Dhr. A.H. Meerburg, Burgemeester gemeente Alkemade, lid
Verkeerscommissie VNG.

Het gesprek kan opgedeeld worden in een gedeelte over de Perspectievennota en een gedeelte over het beleidsvoornemen. Doel van het gesprek is een globaal overzicht te krijgen van het besluitvormingsproces en een meer gedetailleerd beeld van de rol van verkeersveiligheid daarbinnen.

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

Ad 1 Participatie

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

Ad 2 Probleem

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

Oplossing

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

Middelen

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

Ad 3 Agendavorming

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

Strategie/Beïnvloeding

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

Ad 4 Organisatie

- Wie zorgde voor de organisatie van het proces?
- Wie zorgde voor de voortgang?
- Waren er (formele of informele) regels tijdens het proces?
- Door wie zijn die regels opgesteld?
- Zijn ze veranderd tijdens het proces? Door wie?
- Zijn ze overtreden tijdens het proces? Door wie?

Ad 5 Interactiviteit

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

In ieder geval stellen

- Welke middelen stonden u ter beschikking?

- Was u afhankelijk (van middelen van anderen) in het proces?
- Welke middelen heeft u uiteindelijk benut?
- Was u machtig (beschikbaarheid middelen) in het proces?
- Was u gelijkwaardig aan anderen in het proces?
- Was u aansturend of doelgroep in het uiteindelijke beleid?
- Had u veel invloed op het proces?
- Had u veel invloed op de inhoud?
- Wat waren uw doelen in het proces?
- Was u op de hoogte van de doelen van anderen?

Ad 6: Beschikbare/gebruikte/gewenste informatie

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

Bijlage 4

Lijst van variabelen

Sociaal-interactieve component

1. Verloop van het proces
 - A. Samenstelling van arena per ronde
 - probleem
 - oplossing
 - participatie
 - beïnvloedingsstrategieën
 - B. Karakteristiek proces
 - versnellingen
 - blokkades
 - cruciale besluiten

2. Representatie van belangen
 - A. Actoren
 - B. Positie van actoren in de arena
 - C. Strategieën
 - strategisch gedrag (doelen, middelen)
 - strategische capaciteit (effecten)
 - D. Belangen

3. Organisatie van het proces (formeel en informeel)
Reconstructie van spelen
 - (- actoren)
 - (- positie van actoren in arena)
 - (- strategisch gedrag)
 - (- effecten)
 - beslissingen (door wie en welke)
 - spelmanagement
 - vooruitgang in proces
 - agendavorming
 - spelregels
 - formele kaders
 - mate van interactiviteit (doelvervlochten/arrangeren/koppelen)

Inhoudelijk-analytische component

1. Gevraagd informatieprofiel
 - soort info
 - tijdstip vraag (ronde/beleidsanalytische activiteit/tijdig)
 - vorm
2. Beschikbaar informatieprofiel
 - soort info
 - tijdstip beschikbaarheid
 - vorm
3. Informatiegebruik
 - functie info
 - soort info
 - tijdstip info
 - vorm gebruikte info

Mate waarin een effectief en efficiënt verkeersveiligheidsbeleid wordt gevoerd

1. Abstract niveau

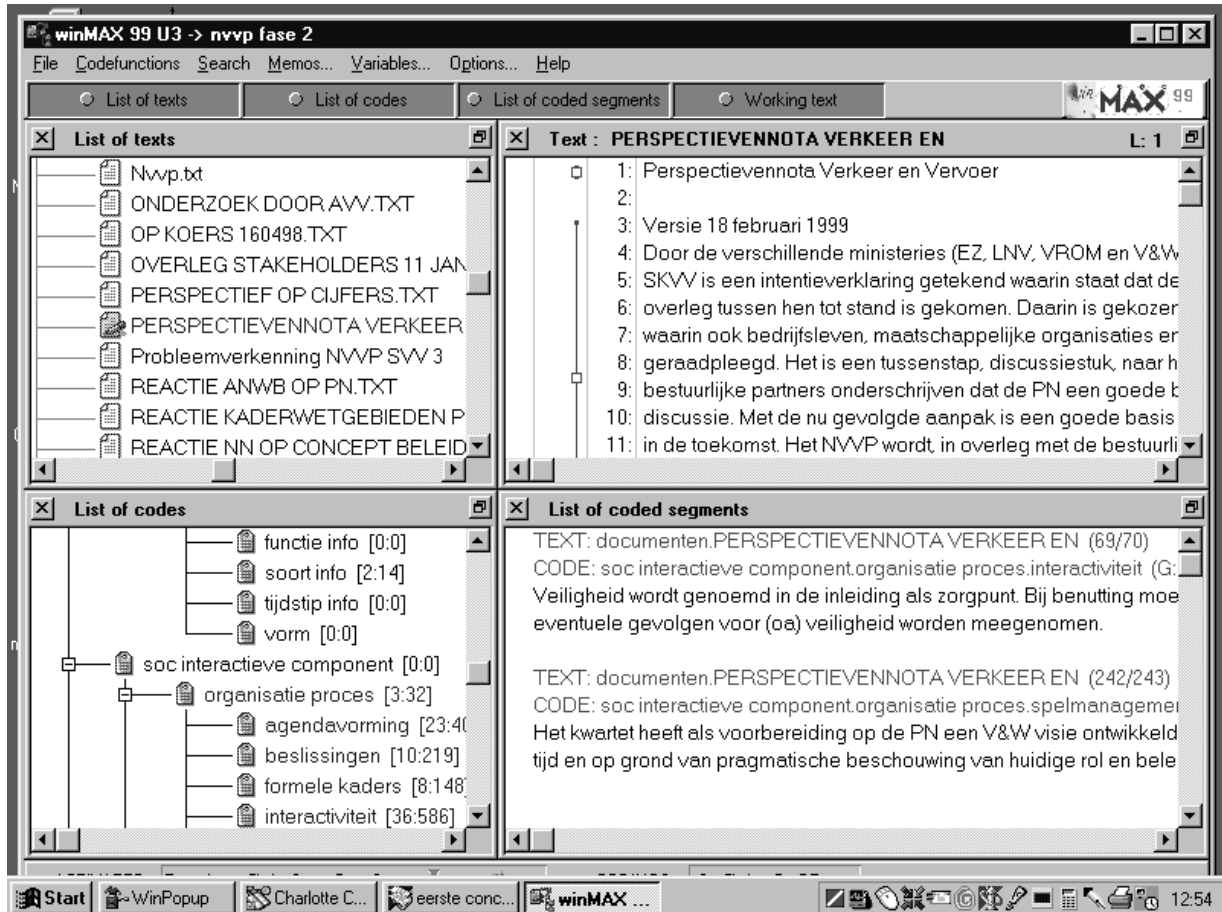
- uitvoering van bestaand beleid
- kwantitatieve taakstellingen (slachtoffer- en risicoreductie, termijnen, doorrekening naar territoriale eenheden, doorrekening naar doelgroepen)
- dwingende richtlijnen aan decentrale overheden
- grootte van het budget
- monitoring en evaluatie

2. Maatregel niveau

- het voornemen tot onderzoek
- het voornemen tot uitvoering
- de daadwerkelijke uitvoering

Bijlage 5

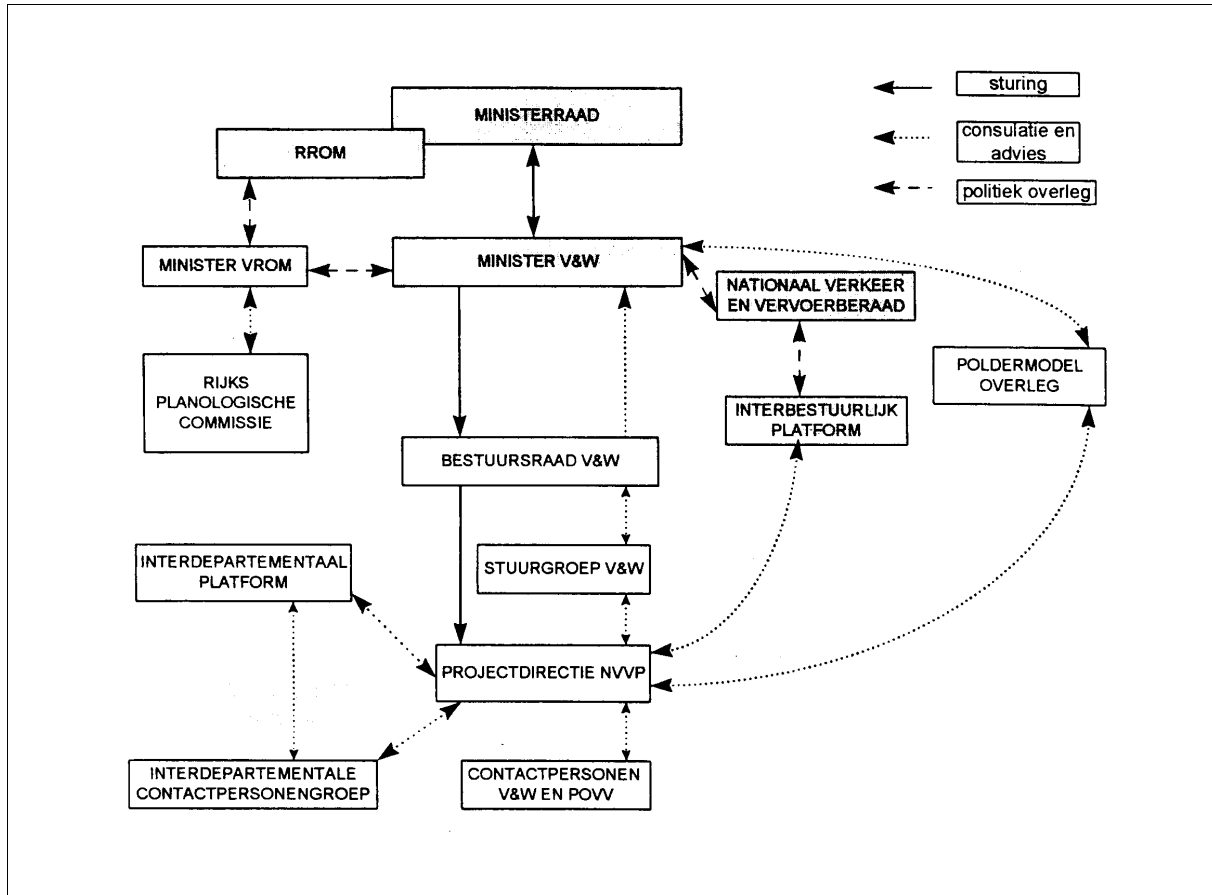
Voorbeeldscrem van Winmax



Bijlage 6

Netwerkk kaart NVVP

Dit schema is ontleend aan de website van het Ministerie:
<http://www.minvenw.nl/rws/projects/nvvp/>



Bijlage 7

Beoordeling achtergrondinformatie voor NVVP Vakgroep Veiligheid

1. Inleiding

De Vakgroep Veiligheid had tot taak in korte tijd een bijdrage te leveren aan het onderdeel verkeersveiligheid in het NVVP.

Uit het archief van de Vakgroep is aan de SWOV een bundel documenten verstrekt die de stand van zaken per 25 juni 1999 weergeeft. De inhoudsopgave vermeldt :

- eindresultaat d.d. 25 juni 1999: dit is het Beleidsadvies van de vakgroep ten behoeve van het eerste concept-NVVP, deel a: beleidsvoornemen, getiteld 'Veiligheidsbeleid in het NVVP', versie 25/6/1999;
- discussiestukken over een zestal onderwerpen (opgesteld door diverse leden van de vakgroep);
- achtergrondinformatie: dit omvat de volgende notities:
 - * AVV visie Verkeersveiligheid tot 2030 , AVV, oktober 1998;
 - * Quick scan van het Transportveiligheidsbeleid van DGG, W. van Urk, 15/6/1999;
 - * State-of-the-art van het kennisveld verkeersveiligheid , AVV, Marco Hofman, 20 mei 1999.

In een begeleidende tekst bij de bundel merkt Marco Hofman op:

"Alle stukken zijn geschreven voor discussie in de vakgroep, en zijn dus in grote haast opgesteld. Het is derhalve niet verstandig er uit te citeren of de teksten te kopiëren. Van geen enkel document is na bespreking nog een 'definitieve' versie geschreven. De vakgroep heeft van 17 mei t/m 25 juni 1999 gewerkt aan deze output."

In het kader van het onderzoek naar de besluitvorming over verkeersveiligheid in het NVVP is onder andere nagegaan welke kennis over verkeersveiligheid gebruikt is bij de besluitvorming en welke beschikbare kennis niet is gebruikt. Met dat doel is onderstaande beoordeling opgesteld van de twee AVV-notities die als achtergrondinformatie zijn ingebracht in de vakgroep.

2. Beoordelingscriteria

Er is gebruik gemaakt van de criteria die de OECD (2000) in een recent rapport over verkeersveiligheidsbeleid heeft geformuleerd. Deze criteria luiden dat eerst een visie moet worden ontworpen, dan een probleem-analyse moet worden uitgevoerd, vervolgens doelen gesteld, maatregelen vastgesteld en ten slotte moet een monitoring en evaluatie plaatsvinden. Dit zijn betrekkelijk formele en procedurele criteria voor een rationeel beleid. Een inhoudelijke beoordeling van de teksten heeft niet plaatsgevonden.

Uit de andere stukken in de bundel valt op te maken dat in feite voor een kwantitatieve taakstelling is gekozen. Een onderbouwing van de keuze van de indicator (slachtoffers, en welke ernst-groepen dan, of risico) en het streef-niveau (top-down of bottom-up) wordt echter niet gegeven.

De eerste notitie bevat alle kenmerken van een (uitgewerkte) visie. Over de tweede notitie valt het volgende op te merken.

Gekozen is voor een hoofdstukindeling die overwegend gebaseerd is op verschillende soorten oplossingen/maatregelen; per soort maatregel wordt wel duidelijk voor welk type problemen hij bedoeld is, maar uit het geheel wordt niet duidelijk of met dit pakket alle belangrijke verkeersveiligheidsproblemen aangepakt worden (of dat daarbij prioriteiten zijn gesteld). Het valt op dat geen aandacht wordt geschonken aan voertuigmaatregelen (bijv. zij-afscherming van vracht- en bestelwagens, eisen aan botsveiligheid, fietsreflector).

In één hoofdstuk is ervoor gekozen niet een bepaald soort maatregel te behandelen maar juist bepaalde problemen (hfst. 3: medicijnen, drugs, alcohol, gordels, snelheden). Voor dit hoofdstuk geldt het tegengestelde bezwaar, namelijk dat niet duidelijk wordt welk pakket maatregelen hiervoor wordt voorgesteld.

Voor de genoemde lacunes is de kennis wel aanwezig.

Voorts is gekozen voor een zeer globale benadering. Gegeven de beperkte tijd is dat alleszins begrijpelijk. De consequentie is wel dat elke kwantificering onmogelijk is: zowel van de omvang van de op te lossen veiligheidsproblemen, als van de te bereiken slachtofferbesparingen en van de omvang van de maatregelen (inspanningen, kosten). Daardoor ontbreekt elke indicatie over de haalbaarheid van de taakstelling en over de kosten en de kosten-effectiviteit van de maatregelen.

Deze benadering kan overigens verstrekende gevolgen hebben. Als op basis van deze summere informatie de hoofdlijnen van beleid worden vastgesteld, bestaat het gevaar dat voor ineffectieve en/of inefficiënte maatregelen wordt gekozen. Als men daar in een later stadium achter komt door daar alsnog onderzoek naar te doen, kan het moeilijk zijn om die fout te herstellen zonder de samenhang in het maatregelpakket te verstoren. Het verdient daarom de voorkeur al in een vroegtijdig stadium de beleidsalternatieven aan een (grote) kosten-baten analyse te onderwerpen. De kennis daarvoor is beschikbaar. Wel moet er meer capaciteit en doorlooptijd voor gepland worden dan nu was uitgetrokken voor de advisering aan de Vakgroep.

Bijlage 8

Informatie gebruikt in besluitvormingsproces NVVP

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (1998), AVV-visie verkeersveiligheid tot 2030, AVV, Rotterdam.

Brief van J.G. Goos (VVN) aan de Vaste Kamercommissie voor Verkeer & Waterstaat. Reactie van VVN op Perspectievennota Verkeer & Vervoer. Inclusief twee bijlagen.

Brief van R.J. van der Kluit (UVW) aan A.P. Mesker (Ministerie van Verkeer & Waterstaat). Position paper NVVP. 6 juli 1999.

Brief van de Minister van Verkeer & Waterstaat aan de Algemeen Secretaris van de SER dhr drs. N.C.M. van Niekerk, SER-advies 'Investeren in verkeersveiligheid', 28 februari 2000.

Brief van de Minister van Verkeer & Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede kamer, Advies Raad voor Verkeer & Waterstaat 'Veiligheid een zorg van bestuurders', 22 augustus 2000.

Donk, J. (1999). Resultaat enquête streefbeeld verkeersveiligheid NVVP. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Diverse notities uit persoonlijk archief R.F. Duvergé, voorzitter Vakgroep Veiligheid, 1999.

Goudappel Coffeng & B&A Groep (2000). Werkdocument Duurzaam Veilig, fase 2 Eindrapport. Goudappel Coffeng, Deventer.

Hoff, J. Van 't, M. Jessurun & I. Veling (1999). Draagvlak voor SVVII-beleid. Onderzoek naar de houding van de Nederlandse bevolking ten aanzien van het verkeer- en vervoerbeleid van 1992 t/m 1999. Traffic Test, Veenendaal.

Hofman, M. (1999). State-of-the-art van het kennisveld verkeersveiligheid. AVV.

Herweijer, M., R. Otte & J.A. Rothengatter (2000). Onderzoek naar de te verwachten kansen en risico's bij een handhaving van de verkeersregels door bestuursorganen die tevens het beheer voeren over de betreffende wegen. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

IPO (1999a). De inzet van het Interprovinciaal Overleg in het traject naar het NVVP. IPO, bijlage bij brief d.d. 11 november 1999, kenmerk 3071/99.

IPO (1999b). Hoofdpunten van het IPO voor de discussie over het concept-NVVP met de bestuurlijke partners, ter bespreking in het Interbestuurlijk Platform op 13 januari 2000.

Kennisbalie SVVIII/NVVP (1998). Literatuurinventarisatie voor de thema's. Basisdocumentatie voor de Perspectievennota Verkeer & Vervoer.

Memo van P. Wesemann (SWOV) aan R. Roszbach, M. Brouwer, C. Van Sprundel & Poortvliet, Taakstelling 2010, 8 oktober 1999.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1998). Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 1998 - 2002. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1999a). Planwet Verkeer en Vervoer. De basis voor een samenhangend verkeers- en vervoerbeleid. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1999b). Perspectief op cijfers. Enkele feiten over verkeer en vervoer op een rij. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1999d). De visie van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat inzake het voertuigbeleid. Discussienota in het kader van het Nationaal Verkeer en Vervoersplan. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Raad voor Verkeer & Waterstaat (2000a). Meer Markt, andere overheid. Advies over de veranderende relatie tussen markt en overheid op terreinen van Verkeer & Waterstaat. Raad voor Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Raad voor Verkeer & Waterstaat (2000c). Veiligheid, een zorg voor bestuurders. Raad voor Verkeer & Waterstaat, Den Haag.

Rakic, B. (1998). Visie Verkeersveiligheid, agenda voor de toekomst. Samenvatting. Traffic Test, Veenendaal.

Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SKVV) (1999). Interbestuurlijk wat moet, intergemeentelijk wat kan. Inbreng Nationaal Verkeer- en Vervoersplan. SKVV, Rotterdam.

Schoon, C. C. (2000). *Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP. Deel 1: Effectiviteit van maatregelen*. SWOV, Leidschendam.

Schoon, C. C., P. Wesemann, & R. Roszbach (2000). *Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP. Samenvattende rapportage*. SWOV, Leidschendam.

S.n. (1996). De bakens verzetten. Een discussienota over beleidsimpulsen om de taakstelling op het gebied van de verkeersveiligheid weer binnen bereik te brengen. SWOV, Leidschendam.

S.n. (1999). Netwerkanalyse Veilig Goederenvervoer over de weg. Alons & partners Consultancy bv, Den Haag.

Sociaal-Economische Raad (1999). Investeren in verkeersveiligheid. Advies inzake het investeren in verkeersveiligheid. SER, Den Haag.

Team Perspectievennota, TNO-Inro, F.C.M. Wegman (1998). Bouwstenen voor Perspectievennota. TNO-Inro, Delft (niet openbaar).

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 428 nr 14, Perspectievennota Verkeer & Vervoer, Notaoverleg Tweede Kamer.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 604 nr 1, Integraal Veiligheidsprogramma.

Urk, W. van (1999). Bijdrage quick-scan NVVP-Vakgroep Veiligheid: Transportveiligheid.

Verslag van de Workshop Streefbeeld Verkeersveiligheid tbv het NVVP, 19 mei 1999, J. Donk, Ministerie van Verkeer & Waterstaat.

Verslag workshop Plangroep Duurzaam Veilig fase 2 en Vakgroep Veiligheid, 10 juni 1999. Goudappel Coffeng.

Verslag van de Workshop Doelen en Risiconormen Verkeersveiligheid, 24 mei 2000, J. Donk, Ministerie van Verkeer & Waterstaat.

Vliet, P. Van (1996). Voorkomen blijft beter.....: mogelijkheden voor een verkeersveilige ruimtelijke ordening. In: Workshop 'Samenwerking tussen verkeerskundigen en ruimtelijke ordenaars'. Rotterdam, 13 november 1996.

VNG (1999). Position paper verkeer en vervoer op lokaal niveau. VNG, Den Haag.

Walraad, A. (1997). Duurzaam Veilig, mobiliteitsbevorderend? Een onderzoek naar mobiliteitsbeïnvloeding en andere neveneffecten van wegategorisering volgens het concept Duurzaam Veilig. Zandvoort Ordening en Advies, Utrecht.

Wesemann, P. (2000). *Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP. Deel 2: Kosten en kosteneffectiviteit*. SWOV, Leidschendam.

Bijlage 9

Samenvattend overzicht van SWOV-publicaties 1995 - 1999

In het onderzoek naar de besluitvorming over verkeersveiligheid in de Perspectievennota en het NVVP wordt onder andere aandacht geschonken aan het gebruik van beschikbare informatie. Van de vele wetenschappelijke publicaties over verkeersveiligheid zijn de uitingen van de SWOV relatief gemakkelijk toegankelijk voor de betrokken beslissers.

Er is een overzicht gemaakt van de onderwerpen van SWOV-publicaties uit die periode. Daarbij is een tweedeling aangebracht: onderwerpen waarover de beslissers achteraf te kennen hebben gegeven dat ze graag meer informatie hadden gewild, en de overige onderwerpen (waarin zij of minder geïnteresseerd waren of waarover ze voldoende informatie hadden).

De laatste groep van onderwerpen betreft 'de bekende SWOV-thema's' zoals:

- Duurzaam Veilig (paarse boek);
- infrastructuur met vele aspecten;
- crash-voorzieningen aan voertuigen en in de omgeving;
- politietoezicht (algemeen; automatisch snelheid; alcohol);
- ongevalanalyses en -prognoses.

Thema's waarover men bij Perspectievennota en NVVP graag (meer) informatie had willen hebben:

1. Gedrag van de mens en mogelijkheden om dat - anders dan via aanpassing van de fysieke omgeving - te beïnvloeden:
 - jonge, onervaren bestuurders (fietsers, bromfietzers, auto)
 - verbeteringen in de educatie (opvoeding, scholing , rijopleiding)
 - beloningssystemen
 - ongevallen met jonge kinderen en hun behoefte aan speelruimte
 - de rol van de mens in Duurzaam Veilig
 - bevorderen vrijwillig gebruik van fietshelmen
 - 'horror campaigns'
 - motieven voor snelheid en beïnvloeding daarvan
 - emoties in het verkeer
 - attitudes van weggebruikers
 - black box / accident recorder

(Twisk, Hagenzieker, Wittink, Levelt, Koornstra, Goldenbeld)

2. Nieuwe visies (buiten Duurzaam Veilig):
 - social marketing (Wittink)
 - telematicatoepassingen (Heijer, Wouters)
 - veiligheid en ruimtelijke ordening (Poppe)

3. Haalbaarheid taakstelling en verklaringen voor de ontwikkeling van de verkeersonveiligheid:
 - diverse jaarberichten
 - het effect van een taakstelling

(Brouwer, Davidse, Blokpoel, Oppe, Wegman, Wesemann et al.)

4. Kosten en effecten van maatregelen:
 - kosten-batenanalyse van het MPV (Elvik)
 - de bakens verzetten (Wegman et al.)
 - schadepreventiemaatregelen in transportondernemingen (Lindeijer, Rietveld)
 - voorzieningen aan vrachtwagens (Van Kampen, Schoon)
 - investeren in een duurzaam-veilig wegverkeerssysteem (Poppe)
 - financiering van een duurzaam-veilig wegverkeerssysteem (Poppe en Muizelaar)
 - kosten van de verkeersonveiligheid in Nederland, 1993 (Muizelaar, Mathijssen, Wesemann)

5. Risico's naar wegtype:
 - gelijknamige reeks rapporten (Poppe et al.)
 - kencijfers (Janssen).

1. Sociaal-interactieve component

A. Verloop van het proces

- Indien er binnen het besluitvormingsproces een aparte arena voor een onderwerp (in dit geval verkeersveiligheid) wordt gecreëerd, zal er meer aandacht geschonken worden aan het onderwerp dan wanneer het onderwerp 'integraal' in een andere arena wordt meegenomen.
- Indien er weinig contact bestaat tussen de arena's van verkeersveiligheid en arena's waarin andere onderwerpen (bereikbaarheid, leefbaarheid) besproken worden, wordt het onderwerp veiligheid niet integraal meegenomen in de rest van het beleid.

B. Representatie van belangen:

Ten aanzien van arenastrategieën:

- Als de kring van betrokken actoren beperkt is (als arena niet uitgebreid wordt), dan worden vernieuwende gezichtspunten moeilijk toegelaten tot de arena.
- Indien de tijdsdruk tijdens het besluitvormingsproces te groot is, is er kans op een onzorgvuldige besluitvorming (geen aandacht voor alle actoren of voor vernieuwende ideeën door het accepteren of inperken van de arena).
- Indien binnen de arena gehandeld moet worden of concrete beslissingen worden genomen, wordt de arena ingeperkt voor wat betreft actoren, probleemdefiniëring en oplossingen en er wordt tijdsdruk gecreëerd.

Ten aanzien van effectiviteit van actoren:

- Als entrepreneurs formele gezagsdragers zijn en behoren tot de actor die de besluitvorming heeft geïnitieerd, dan hebben zij de meeste invloed op het eindresultaat.
- Indien in een arena geen belangenorganisatie op het gebied van verkeersveiligheid aanwezig is, of indien deze belangenorganisatie niet beschikt over voldoende hulpbronnen, bestaat de kans dat de milieu-lobby de rol van zaakwaarnemer voor het verkeersveiligheidsbelang op zich neemt.
- Er zijn voor algemene verkeersveiligheidsbelangen (de probleemdefiniëring van veiligheid) geen gatekeepers, wel voor concrete maatregelen.
- Indien het besluitvormingsproces voor maatschappelijke organisaties onvoldoende doorzichtig is, zal dat ten koste gaan van hun participatie.
- Indien een belangenorganisatie beschikt over onvoldoende hulpbronnen (geld, personeel, tijd en informatiebronnen) om op landelijk en provinciaal niveau mee te kunnen denken over de hoofdlijnen van beleid, heeft zij weinig invloed op het eindresultaat van de besluitvorming.

C. Organisatie van het proces

- Indien een spelmanager ook inhoudelijke belangen heeft in het besluitvormingsproces, zal de spelmanager meer inhoudelijke invloed uitoefenen dan de andere actoren.

2. Analytisch-inhoudelijke component

A. Gebruikte informatie

- Indien de tijdsdruk tijdens het besluitvormingsproces groot is, maken besluitvormers vooral gebruik van parate kennis. Hierdoor wordt de inbreng van nieuwe oplossingen en problemen tot de arena bemoeilijkt.

B. Gevraagde informatie

- Als besluitvormers informatie vragen, worden de uitkomsten vooral toegepast ter legitimatie van de reeds ingeslagen koers van het beleid.
- Als de boodschap van de gevraagde informatie niet overeenstemt met de reeds ingeslagen koers van het beleid, wordt de informatie genegeerd door de aanvrager.
- Indien machtige actoren pas laat bij het besluitvormingsproces worden betrokken, zal er laat informatie worden aangevraagd.

C. Gewenste informatie

- Als beleidsmakers een kennislacune ervaren, wordt dat vaak niet omgezet in een concrete informatievraag.

D. Beschikbare informatie

- Indien beschikbare informatie niet recent is (= informatie die ouder is dan ongeveer 1 jaar) ten tijde van het besluitvormingsproces, wordt de informatie niet gebruikt.