



# VERKEERSVEILIGHEID en GEDRAGSBEÏNVLOEDING

Een onderzoek naar het functioneren  
van het ROV- en Rijksbeleid

Suzanne Graaf  
260152

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Bestuurskunde  
Beleid en Politiek  
Augustus 2004



## Woord vooraf

Wereldwijd sterven er meer mensen in het verkeer dan aan aids. Wereldwijd komen er meer mensen in het verkeer om dan in oorlogen. Jaarlijks sneuvelen er over de gehele wereld 1,2 miljoen mensen in het verkeer en raken er 50 miljoen mensen gewond.

Ik denk dat veel mensen niet op de hoogte zijn van deze cijfers. Ik heb het gevoel dat veel mensen de negatieve kant van het verkeer onderschatten. Het gaat immers om enorme aantallen. De bovenstaande informatie trok mijn aandacht. Ik wilde me in dit onderwerp verdiepen. Deze mogelijkheid werd mij geboden door Cornelia van Overbeeke van de regio Zuid-Holland Zuid. Zij bood mij een afstudeerstage aan bij deze organisatie en maakte hiermee het schrijven van deze scriptie mogelijk.

Dit biedt mij de mogelijkheid om verschillende mensen te bedanken die mij in de loop van het afstudeertraject hebben geholpen. Naast Cornelia van Overbeeke, die de stage en het schrijven van deze scriptie mogelijk heeft gemaakt, wil ik Jan Fuik bedanken voor de stagebegeleiding en de boeiende, stimulerende en leerzame gesprekken. Martha Graaf en Willem van der Jagt wil ik bedanken voor de tekstuele controle. Dennis van der Jagt heeft mij geholpen met zowel het tekstuele als het inhoudelijke gedeelte. Hem wil ik bedanken voor de vele aanwijzingen. Medewerkers van het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht wil ik bedanken voor de controle op de juiste weergave van de hoofdstukken betreffende deze organen. Mijn familie en vrienden wil ik bedanken voor de steun tijdens het afstudeertraject. De grootste dank ben ik echter verschuldigd aan mijn begeleider, Johan Weggeman van de Erasmus Universiteit te Rotterdam. De vele contacten hebben ertoe geleid dat ik telkens weer op het juiste spoor werd gezet, wat tot dit eindresultaat heeft geleid.

Papendrecht, augustus 2004

Suzanne Graaf

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>Hoofdstuk 1 – De rol van het verkeersveiligheidsbeleid</b>	<b>11</b>
1.1 Probleemanalyse	11
1.1.1 Het verkeersveiligheidsbeleid in beweging	11
1.1.2 Het huidige beleid	13
1.1.3 Verantwoordelijkheden	14
1.1.4 Relevantie van het onderzoek	16
1.2 Probleemstelling	16
1.3 Leeswijzer	18
<b>Hoofdstuk 2 – Het onderzoek</b>	<b>19</b>
2.1 Type onderzoek	19
2.1.1 Het “leren van”	19
2.1.2 Case study	21
2.2 De casusselectie	21
2.3 De technieken van gegevensverzameling	23
2.4 Onderzoekseisen	24
<b>Hoofdstuk 3 – New public management</b>	<b>25</b>
3.1 Een algemene omschrijving	25
3.2 Osborne en Gaebler	26
3.2.1 Overheden moeten zich richten op sturen in plaats van roeien	26
3.2.2 De overheid moet mensen een stem geven in diensten die hun worden aangeboden	27
3.2.3 De overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening	27
3.2.4 De overheid moet zich laten leiden door haar missie	28
3.2.5 De overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen	29
3.2.6 De overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie	29
3.2.7 De overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan	30
3.2.8 De overheid moet investeren in preventie	30
3.2.9 De overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren	31
3.2.10 De overheid moet zoveel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren	32
<b>Hoofdstuk 4 – Conceptualisering</b>	<b>33</b>
4.1 Vraagstukken	33
4.2 De toepassing	38

<b>Hoofdstuk 5 – Het Rijk, een sturende organisatie met hoge kosten</b>	<b>39</b>
5.1 Analyse	39
5.1.1 Overheden moeten zich richten op sturen in plaats van roeien	39
5.1.2 De overheid moet mensen een stem geven in diensten die hun worden aangeboden	39
5.1.3 De overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening	40
5.1.4 De overheid moet zich laten leiden door haar missie	40
5.1.5 De overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen	40
5.1.6 De overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie	41
5.1.7 De overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan	41
5.1.8 De overheid moet investeren in preventie	42
5.1.9 De overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren	42
5.1.10 De overheid moet zoveel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren	43
5.2 De gevolgen	43
5.2.1 Overheden moeten zich richten op sturen in plaats van roeien	43
5.2.2 De overheid moet mensen een stem geven in diensten die hun worden aangeboden	44
5.2.3 De overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening	44
5.2.4 De overheid moet zich laten leiden door haar missie	44
5.2.5 De overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen	44
5.2.6 De overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie	44
5.2.7 De overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan	45
5.2.8 De overheid moet investeren in preventie	45
5.2.9 De overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren	45
5.2.10 De overheid moet zoveel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren	45
5.3 Conclusie	46
<b>Hoofdstuk 6 – Het POV Zuid-Holland: Kwaliteit door een goede samenwerking</b>	<b>47</b>
6.1 De samenwerkingsstructuur in de provincie Zuid-Holland	47
6.2 De overheersende invloed van de organisatiestructuur	49
6.2.1 Overheden moeten zich richten op sturen in plaats van roeien	49
6.2.2 De overheid moet mensen een stem geven in diensten die hun worden aangeboden	51
6.2.3 De overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening	52
6.2.4 De overheid moet zich laten leiden door haar missie	52
6.2.5 De overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen	53
6.2.6 De overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie	54
6.2.7 De overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan	55
6.2.8 De overheid moet investeren in preventie	56
6.2.9 De overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren	57

6.2.10 De overheid moet zoveel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren	58
6.3 Conclusie	58

## **Hoofdstuk 7 – Het ROV-Utrecht: Een matige functionering door een slechte terugkoppeling**

7.1 De samenwerkingsstructuur in de provincie Utrecht	59
7.2 De invloed van de hoeveelheid draagvlak	60
7.2.1 Overheden moeten zich richten op sturen in plaats van roeien	60
7.2.2 De overheid moet mensen een stem geven in diensten die hun worden aangeboden	62
7.2.3 De overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening	63
7.2.4 De overheid moet zich laten leiden door haar missie	63
7.2.5 De overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen	64
7.2.6 De overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie	65
7.2.7 De overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan	66
7.2.8 De overheid moet investeren in preventie	66
7.2.9 De overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren	68
7.2.10 De overheid moet zoveel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren	69
7.3 Conclusie	69

## **Hoofdstuk 8 – Welk ROV kan leren van de ander? Een vergelijking tussen de casus**

8.1 De vergelijking	71
8.1.1 Overheden moeten zich richten op sturen in plaats van roeien	71
8.1.2 De overheid moet mensen een stem geven in diensten die hun worden aangeboden	72
8.1.3 De overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening	73
8.1.4 De overheid moet zich laten leiden door haar missie	73
8.1.5 De overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen	73
8.1.6 De overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie	74
8.1.7 De overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan	74
8.1.8 De overheid moet investeren in preventie	75
8.1.9 De overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren	75
8.1.10 De overheid moet zoveel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren	76
8.2 Wie presteert het best?	76

## **Hoofdstuk 9 – Conclusie en aanbevelingen**

9.1 De deelvragen	79
9.2 De vraagstelling	83
9.3 Aanbevelingen	89

<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>93</b>
<b>Afkortingen</b>	<b>97</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>99</b>
Bijlage 1 – Overzicht van de geïnterviewde personen	101
Bijlage 2 – Vragenlijst respondenten met betrekking tot de casus	103
Bijlage 3 – Vragenlijst respondent bij het Rijk	107

## Samenvatting

In 2004 heeft het verkeer voor het eerst sinds dertig jaar meer slachtoffers geëist. De landelijke doelstelling blijkt niet haalbaar te zijn. De doelstelling wordt bijgesteld van 750 verkeersdoden en 14.000 ziekenhuisgewonden in 2010 naar 900 verkeersdoden en 17.000 ziekenhuisgewonden in 2010. Om aan deze doelstelling te kunnen voldoen, komt er in 2007 meer geld beschikbaar voor het verkeersveiligheidsbeleid.

De afgelopen jaren werd de nadruk vooral gelegd op infrastructurele maatregelen om de verkeersveiligheid te verbeteren. De komende jaren zal de nadruk steeds meer komen te liggen op de gedragsbeïnvloedende maatregelen. Dit komt mede doordat reeds veel infrastructurele maatregelen zijn uitgevoerd. De mogelijkheden raken op.

Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat de regionale organen verkeersveiligheid (ROV's) een steeds grotere rol toebedeeld krijgen op het gebied van verkeersveiligheid. Deze organen richten zich voornamelijk op de niet-infrastructurele kant van het verkeersveiligheidsbeleid. Door de bovengenoemde ontwikkelingen zal de geldstroom richting ROV's vermoedelijk groter worden. Het is hierbij van belang om te weten hoe deze organisaties functioneren. Immers, alleen een goed presterende organisatie kan een grote meerwaarde behalen uit extra middelen. Dit onderzoek richt zich daarom op de volgende vraagstelling:

*In hoeverre biedt een vergelijking tussen twee ROV's en een analyse van het Rijksbeleid op het gebied van verkeersveiligheid de mogelijkheid om het functioneren van een ROV te beoordelen en te verbeteren?*

Om het functioneren van de organisaties te kunnen beoordelen, is gebruik gemaakt van het new public management zoals dit is omschreven door Osborne en Gaebler. Zij noemen tien principes waardoor de overheid beter kan functioneren. Door deze principes toe te passen op het verkeersveiligheidsbeleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht wordt een beeld geschetst van het functioneren van de organisaties. Daarnaast worden de twee ROV's met elkaar vergeleken om te onderzoeken op welke punten ze van elkaar kunnen leren.

Er is gekozen voor het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht. De regio Zuid-Holland Zuid is opdrachtgever van het onderzoek, waardoor er is gekozen voor de provincie Zuid-Holland als basisprovincie. Wanneer alle provincies met elkaar vergeleken worden, blijkt de provincie Utrecht het meest gelijkwaardig te zijn aan de provincie Zuid-Holland. Dit heeft onder andere te maken met een gelijkwaardig aantal inwoners en een gelijkwaardige afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden in de periode van 1998 tot 2002.

Voor het analyseren van de casus is gebruik gemaakt van diverse soorten gegevensverzameling, namelijk ondervraging en inhoudsanalyse. De analyse heeft geleid tot verschillende conclusies.

In het onderzoek zijn twee deelvragen gepresenteerd om de beantwoording van de vraagstelling mogelijk te maken. De eerste deelvraag luidt als volgt:

- Welke gebreken zijn er terug te vinden in het Rijksbeleid op het gebied van verkeersveiligheid?

Uit de analyse is gebleken dat het Rijk aan een deel van de punten van Osborne en Gaebler niet voldoet. Zo heeft het Rijk geen enkele vorm van competitie ingevoerd. Ook worden de resultaten van het beleid niet gekoppeld aan de betaling. ROV's krijgen momenteel een vast bedrag toegekend op basis van het inwonertal en het wegennet van de provincie. Er wordt door het Rijk niet gekeken naar inhoud van projecten en de resultaten van deze projecten. Er wordt alleen gekeken naar de afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden in de provincie. Hierdoor is ook de controle op



ROV's niet optimaal. Door de onvolledige controle is het Rijk niet goed op de hoogte van de gebeurtenissen in de provincie. Hierdoor kan haar kennis van het vakgebied niet optimaal zijn. Dit alles heeft tot gevolg dat de kosten voor het Rijk onnodig hoog oplopen.

De kosten lopen nog hoger op, omdat het Rijk geen gebruik maakt van het investeringsperspectief. Ook maakt ze geen gebruik van andere middelen die zorgen voor een vermindering van de kosten, zoals het delen van besparingen en verdiensten, het stimuleren dat organisaties zichzelf financieren en het identificeren van de werkelijke kosten van het beleid.

Tot slot is het Rijk er niet in geslaagd om optimaal te voorzien in de behoeften van burgers. Burgers hebben geen stem in de diensten die hun worden aangeboden. Burgers weten vaak niet van het bestaan van een ROV af. Dit zorgt ervoor dat burgers niet optimaal gebruik kunnen maken van de diensten van het orgaan.

De tweede deelvraag die in het onderzoek wordt behandeld, luidt als volgt:

- Op welke punten kunnen de twee ROV's van elkaar leren met betrekking tot het verkeersveiligheidsbeleid, wanneer de casus worden geanalyseerd met behulp van het new public management zoals dit wordt weergegeven door Osborne en Gaebler?

Uit de analyse is naar voren gekomen dat het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht de partners op een geheel eigen manier aansturen. Deze verschillende manieren van aansturen werkt in de gehele organisatie door. Het gevolg hiervan is mede dat de organisaties op een verschillende manier functioneren. Beide ROV's kunnen van elkaar leren.

Het ROV-Utrecht is beter in het inschakelen van vrijwillige organisaties voor de uitvoering van het beleid. Ook de politie wordt door het ROV-Utrecht meer bij de uitvoering van projecten betrokken dan door het POV Zuid-Holland. Dit heeft tot gevolg dat er een daling is in de kosten ten opzichte van het POV Zuid-Holland. Bovendien is de zichtbaarheid van het ROV-Utrecht groter, wat het draagvlak voor de organisatie kan verhogen.

Het POV Zuid-Holland presteert echter op andere punten beter. Door het goede contact met de partners is het POV Zuid-Holland over het algemeen beter in de inschakeling van derden voor de uitvoering van het beleid. Ze is hierdoor in staat om op een goede manier te sturen. Daarnaast bevordert dit de samenwerking tussen de verschillende partners, wat zorgt voor grote kennis over het gebied en een snelle aanpak van problemen mogelijk maakt.

De doelstelling van het POV Zuid-Holland is meetbaar. Het POV Zuid-Holland wordt geleid door een missie. Het POV Zuid-Holland kijkt meer naar de resultaten van het gevoerde beleid dan het ROV-Utrecht. Hierdoor is ze sneller in staat om fouten in het beleid te herkennen. Doordat ze bovendien de hulpbronnen koppelt aan de resultaten is het POV Zuid-Holland beter in staat om efficiënter, effectiever, innovatiever en flexibeler te werken dan het ROV-Utrecht.

Tot slot richt het POV Zuid-Holland zich meer op de tevredenheid onder burgers over het gevoerde beleid, dan het ROV-Utrecht. Hierdoor kan het beleid beter worden afgestemd op wensen van burgers en kan het draagvlak voor het beleid worden vergroot.

Het is nu mogelijk om een antwoord te geven op de vraagstelling. Een analyse van het Rijksbeleid op basis van de tien punten heeft aangetoond op welke punten het Rijk goed presteert en op welke punten het Rijk minder goed presteert. Op basis van de theorie van Osborne en Gaebler kunnen aanbevelingen worden gedaan over de manier waarop het verkeersveiligheidsbeleid met betrekking tot de gedragbeïnvloeding en het beleid van ROV's verbeterd kan worden. Hierbij kan gedacht worden aan het invoeren van een bepaalde mate van concurrentie tussen de verschillende ROV's en het verbeteren van contacten tussen burgers en diverse instanties die zich inzetten voor de verbetering van de

verkeersveiligheid. Het gaat dan vooral om het geven van een stem aan burgers bij de besluitvorming en de uitvoering van het beleid.

Ook de analyse van het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht heeft duidelijk gemaakt hoe de organisaties functioneren. De vergelijking tussen de twee organisaties heeft dit beeld verscherpt. Uit de vergelijking is duidelijk gebleken dat de organisaties op veel punten van elkaar kunnen leren. Daarnaast is duidelijk geworden dat beide organisaties momenteel niet optimaal presteren. Beide organisaties kunnen door het doorvoeren van interne veranderingen op de kosten besparen en hiermee tevens werken aan het verbeteren van de eigen organisatie.

Uit het onderzoek is ook naar voren gekomen dat er vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de uiteindelijke invloed van ROV's op de landelijke doelstelling. Vier kanttekeningen worden in dit onderzoek genoemd. Ten eerste geven ROV's aan dat ze niet weten welke bijdrage ze leveren aan de landelijke doelstelling. Toch zijn ROV's van mening dat er meer geld nodig is voor de uitvoering van gedragsbeïnvloedende projecten, om zo een bijdrage te kunnen leveren aan de landelijke doelstelling. Dit is tegenstrijdig. Ten tweede is het opmerkelijk dat kleinere gemeenten twijfelen aan het nut van het voortbestaan van een ROV, terwijl grotere gemeenten aangeven dat ROV's nuttig zijn en moeten blijven bestaan. Het derde punt dat opvalt wanneer de analyse wordt gemaakt, is dat ROV's organen zijn die zich richten op de verkeersveiligheid en hiermee op de problemen van burgers. De onderzochte ROV's onderhouden zelf echter nauwelijks contacten met burgers. De ROV's richten zich voornamelijk op het Rijk. Ten vierde kan getwijfeld worden aan de invloed van sommige projecten die uitgevoerd worden door ROV's. Zo kan niet aangetoond worden wat het nut is van een BROEM-dag, waarbij de rijvaardigheid van senioren wordt getest. Deze dag is immers niet verplicht en trekt hierdoor slechts vitale senioren aan. Dit is slechts een deel van de doelgroep.

Ondanks deze vraagtekens kan geconcludeerd worden dat ROV's zeer veel nuttige handelingen verrichten. De vraag is of dergelijke taken thuishoren bij een ROV's of dat deze taken overgedragen kunnen worden aan andere organen.

Er moet verder onderzoek worden gedaan naar het functioneren van ROV's om duidelijk te maken of het noodzakelijk is dat er meer geld wordt vrijgemaakt voor dergelijke organen voor de uitvoering van projecten. Een vergelijking tussen twee ROV's is niet voldoende om dit bredere vraagstuk te beoordelen. Uit een eventueel vervolgonderzoek moet blijken of er meer ROV's zijn die verbeteringen aan kunnen brengen in de eigen organisatie om ook de prestaties te verbeteren.

Het onderzoek maakt wel duidelijk dat zowel het POV Zuid-Holland als het ROV-Utrecht momenteel niet optimaal functioneren. Ook maken zowel de analyse aan de hand van tien punten van Osborne en Gaebler, als de vergelijking tussen de twee ROV's duidelijk op welke punten verbeteringen aangebracht kunnen worden in het huidige beleid van de ROV's. Uit de analyse is ook duidelijk geworden dat het Rijk hierbij een grotere rol kan spelen.



## Hoofdstuk 1 – De rol van het verkeersveiligheidsbeleid

*Het is 10 maart 2004. Minister Peijs van Verkeer en Waterstaat maakt tijdens het debat over het brommerrijbewijs in de Tweede Kamer bekend dat het verkeer vorig jaar voor het eerst in dertig jaar meer slachtoffers heeft geëist. “Een alarmerende ontwikkeling”, aldus minister Peijs (www.NOS.nl). Er wordt volop gespeculeerd over de mogelijke oorzaken. Volgens verkeersorganisatie 3VO ligt de oorzaak in het kabinetsbeleid van de afgelopen vijf jaar. De verkeersveiligheid is hierbij uit het zicht verdwenen.*

### 1.1 Probleemanalyse

De toenemende verkeersonveiligheid in het afgelopen jaar heeft de discussie hierover opnieuw doen oplaaien. Jarenlang wordt er reeds gewerkt aan een afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden. Het lijkt het afgelopen jaar niet genoeg resultaten te hebben opgeleverd. Het Rijksbeleid is hierdoor ter discussie komen te staan. Dit onderzoek probeert een bijdrage te leveren aan deze discussie.

Er wordt gekeken op welke manier er invulling wordt gegeven aan één van de componenten van het verkeersveiligheidsbeleid, namelijk de gedragsbeïnvloeding. Gedragsbeïnvloeding is van de drie componenten – gedragsbeïnvloeding, infrastructuur en voertuigen – de component die het meest ter discussie staat. De koppeling tussen het beleid en de resultaten van het beleid zelf is onduidelijk. Bij de andere componenten levert het maken van de koppeling veel minder problemen op.

In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt welke rol het verkeersveiligheidsbeleid in de loop der jaren heeft gespeeld. Er wordt daarnaast aandacht besteed aan de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming en uitvoering van dit beleid.

#### 1.1.1 Het verkeersveiligheidsbeleid in beweging

Rond 1972 wordt er door het Rijk sterke nadruk gelegd op het verkeersveiligheidsbeleid. Het aantal jaarlijkse verkeersdoden stijgt in dat jaar namelijk tot 3264, een nieuw dieptepunt. Er wordt besloten om de verkeersonveiligheid nadrukkelijker decentraal aan te gaan pakken. Dit leidt in 1994 tot het Decentralisatieakkoord. Het akkoord wordt gesloten tussen het InterProvinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Samen met de koepels van decentrale overheden, waarin de Unie van Waterschappen (UvW), het IPO, de VNG en de samenwerkende kaderwetgebieden (SKVV) vertegenwoordigd zijn, besluit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat tot de invoering van twee belangrijke programma's: het Startprogramma Duurzaam Veilig en het Verdi-convenant.

Het Startprogramma Duurzaam Veilig vloeit voort uit een onderzoek dat gedaan wordt door de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). Eind jaren '80 verricht de SWOV in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onderzoek naar een mogelijk nieuwe aanpak van de verkeersonveiligheid in Nederland. De oorspronkelijk vooral curatieve aanpak wordt in de loop der jaren – dankzij het onderzoek – omgezet in een meer preventieve aanpak. Deze aanpak krijgt de naam Duurzaam Veilig en wordt begin jaren '90 gepresenteerd.

In het Startprogramma Duurzaam Veilig worden afspraken gemaakt om de verkeersveiligheid een extra impuls te geven. Gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk spreken hierbij een doelstelling af. Deze houdt in: 25% minder verkeersslachtoffers in het jaar 2000 dan in 1985; 40% minder gewonden en 50% minder doden in het verkeer in 2010 ten opzichte van 1986. Om dit te bereiken is het concept Duurzaam Veilig geïntroduceerd. Kenmerken van een Duurzaam Veilig verkeers- en vervoerssysteem zijn:

- Een omgeving die qua infrastructuur aangepast is aan de beperkingen van de menselijke vermogens;

- Verkeersdeelnemers die adequaat worden opgeleid en geïnformeerd;
- Voertuigen die voorzien zijn van middelen om de taken van mensen te vereenvoudigen en die geconstrueerd zijn om de kwetsbare mens zo goed mogelijk te beschermen.

Met deze drie kenmerken wordt er ingespeeld op de drie componenten van verkeersveiligheid, namelijk infrastructuur, gedragsbeïnvloeding en vervoersmiddelen.

Op 15 december 1997 zetten de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Rijk hun handtekening onder het Convenant Startprogramma Duurzaam Veilig Verkeer. De eerste fase van Duurzaam Veilig start in 1997 en wordt afgerond in 2003. De regeling gaat over in Duurzaam Veilig fase 2. Het beleid van de eerste fase wordt daarin voortgezet en geïntensiveerd.

Om de overgang van fase 1 naar fase 2 mogelijk te maken, introduceert de minister van Verkeer en Waterstaat een Interim regeling Duurzaam Veilig (IDV). Hiervoor wordt landelijk een bedrag van €60 miljoen vrijgemaakt. De IDV loopt van 2004 tot en met 2006 (Gedeputeerde Staten, 2003: 1-2). Uiteindelijk worden ook de middelen voor Duurzaam Veilig en vervoersmanagement aan de gebundelde doeluitkering toegevoegd en gaan hiermee over in de brede doeluitkering (Van Altena, 2002: 8).

Het tweede belangrijke programma op het gebied van verkeersveiligheid is gebaseerd op het Decentralisatieakkoord. Het gaat om het zogenaamde Verdi-convenant, dat in 1996 wordt ondertekend. Verdi staat voor 'Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal'. Het Verdi-convenant betreft een decentralisatieakkoord met betrekking tot verkeer en vervoer in de niet-kaderwetgebieden.

De grondgedachte van Verdi is dat de vraagstukken op het terrein van verkeer en vervoer vragen om een gezamenlijke aanpak van Rijk, provincies en gemeenten. De Planwet Verkeer en Vervoer, die op 17 juli 1998 in werking is getreden, vormt het juridische kader waarbinnen de verschillende overheden met elkaar plannen en afspraken moeten maken (SGBO, 1999: 1).

In het Verdi-convenant zijn onder andere afspraken gemaakt over de decentralisatie van rijksmiddelen voor infrastructuur. De overheveling van middelen naar de lagere overheid vindt plaats in de vorm van een gebundelde doeluitkering (GDU). Kleine infrastructuurprojecten worden sindsdien (mede) via de GDU-regeling gefinancierd.

De GDU was een eerste stap in het proces om de verantwoordelijkheden op het gebied van verkeer en vervoer neer te leggen bij het bestuursniveau waar die het beste thuishoren bij het streven naar een meer effectieve, gerichte en integrale aanpak van verkeers- en vervoersproblemen (Provinciale Staten, 2003: 2).

De provincies zijn door de GDU-regeling verplicht gesteld om samen met de colleges van de gemeenten een uitvoeringsprogramma op te stellen. De afgelopen jaren zijn door de GDU-regeling vooral veel lokale infrastructurele projecten gefinancierd. De GDU-regeling is echter niet erg succesvol geweest in haar doelstellingen om te komen tot een integrale afweging van de mogelijke infrastructuurprojecten en om de totstandkoming van regionale infrastructuurprojecten te bevorderen (Provincie Zuid-Holland, 2002: 3).

Als gevolg is op 1 januari 2004 een nieuwe GDU-regeling, de GDU+, in werking getreden. In deze nieuwe regeling zijn verschillende bepalingen opgenomen:

- Voor het verkrijgen van de bijdrage is het noodzakelijk dat de regio een gebiedsprofiel heeft opgesteld en heeft afgesloten met bestuurlijke afspraken of een convenant;
- Binnen het totale budget moet een onderscheid worden gemaakt tussen een regionaal en een provinciaal deel;
- Het budget van het provinciale deel is uitsluitend bedoeld voor provinciale projecten;
- Jaarlijks zal er een uitvoeringsprogramma regionale GDU opgesteld worden.

(Provincie Zuid-Holland, 2004: 2-3).

Op 1 januari 2005 treedt de Brede Doeluitkering (BDU) in werking. Om de GDU te versterken is er gekozen voor het creëren van één brede doeluitkering voor lokaal en regionaal verkeer en vervoer, waarbij bestaande schotten tussen verschillende geldstromen worden doorbroken (Van Altena, 2002: 8).

### 1.1.2 *Het huidige beleid*

Momenteel zijn het Verdi-convenant en het Startprogramma Duurzaam Veilig nog steeds van kracht. Toch zijn er belangrijke ontwikkelingen op gang gekomen. Zo wordt er steeds meer rekening gehouden worden met het Europese beleid en zien we het op steeds meer terreinen terug, zoals dat van de verkeersveiligheid. Al in het Verdrag van Rome wordt de verkeersveiligheid als aandachtspunt genoemd.

In de Europese Unie wordt de volgende doelstelling gehanteerd: “De verkeersveiligheid verbeteren teneinde het aantal ongevallen in de Europese Unie te doen terugdringen”. De Europese Commissie heeft deze doelstelling onlangs in haar Witboek gespecificeerd. De Europese Commissie streeft naar het terugdringen van het jaarlijkse aantal doden op de Europese wegen met de helft in de periode tot 2010.

De Europese Commissie maakt zich grote zorgen over de toenemende kosten van de verkeersonveiligheid. In Europa zijn er jaarlijks ruim 40.000 doden en 1.700.000 gewonden als gevolg van verkeersongevallen. De kosten hiervan (zowel direct als indirect) worden geschat op 160 miljard euro. Dit is 2% van het BNP van de Europese Unie.

Volgens de Europese Commissie hebben alle landen te maken met dezelfde problemen van verkeersveiligheid, namelijk een te hoge snelheid, alcohol achter het stuur, het niet gebruiken van de veiligheidsgordel, onvoldoende bescherming, het bestaan van black spots<sup>1</sup>, het niet naleven van de regels met betrekking tot rij- en rusttijden in het beroepsvervoer en slechte zichtbaarheid (Europese Commissie, 2003). Op basis van de zorgen over de hoge kosten en de vergelijkbare problemen op het gebied van verkeersveiligheid in de verschillende Europese landen zijn er door de Europese Commissie een aantal actiegebieden opgesteld:

1. De weggebruikers aansporen tot een beter verkeersgedrag, onder andere door een striktere naleving van de bestaande wetgeving en een harmonisatie van de bestraffing op Europees niveau. Dit is noodzakelijk, omdat het niet naleven van de wetgeving inzake verkeersveiligheid door weggebruikers de voornaamste oorzaak is van ernstige ongevallen;
2. De technische vooruitgang benutten om voertuigen beter te beveiligen. Er moet een harmonisatie komen van de passieve verkeersveiligheidsmaatregelen evenals steun aan de technische vooruitgang;
3. De verbetering van de wegeninfrastructuur stimuleren. Dit kan door het opsporen en wegwerken van black spots;
4. Het verbeteren van de veiligheid van beroepsgoederenvervoer en beroepspersonenvervoer. Het gaat dan vooral om een vermindering van het aantal ongevallen waarbij vrachtwagens betrokken zijn, reglementering van de eisen voor de opleiding van beroepschauffeurs en het toezicht op de naleving van rij- en rusttijden;
5. Hulp aan en verzorging van verkeersslachtoffers. Er moet een studie gedaan worden naar de beste handelingen op het gebied van medische verzorging na ongevallen;
6. Verzameling, analyse en verspreiding van gegevens over ongevallen;
7. Een Europees handvest over de verkeersveiligheid.

(Europese Commissie, 2003)

De nationale overheden moeten hun wet- en regelgeving aanpassen aan het Europese beleid.

In Nederland worden deze aandachtsgebieden momenteel verwerkt in de Nota Mobiliteit. De Planwet Verkeer en Vervoer geeft immers aan dat gezamenlijke overheden een

---

<sup>1</sup> Black spot: een locatie met een hoog aantal verkeersongevallen / een gevaarlijke situatie

Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) op dienen te stellen. Het NVVP dat in 2001 is opgesteld is echter afgewezen door de Tweede Kamer. De Nota Mobiliteit vervangt het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV II). De Nota Mobiliteit geeft de nationale visie op het verkeers- en vervoersbeleid tot en met 2020 weer. In de Nota Mobiliteit worden (evenals in het NVVP) de doelstellingen uit het Startprogramma Duurzaam Veilig geactualiseerd.

De doelstellingen van het kabinet op het gebied van verkeersveiligheid zijn in het NVVP afgezet tegen het basisjaar 1998:

- minder doden in het wegverkeer (een daling met ten minste 30% tot 750 per jaar);
- minder ziekenhuiscgewonden in het wegverkeer (een daling met ten minste 25% tot 14.000 per jaar).

(NVVP, 2001: 90)

Om deze doelen te realiseren, moeten op alle bestuurlijke niveaus maatregelen worden genomen. Op landelijk niveau kan dit gebeuren door het aanpassen van verkeersregels. Op provinciaal niveau kan het heel specifiek toegespitst zijn op bijvoorbeeld schoolroutes voor middelbare scholieren uit landelijke gebieden richting een centrumgemeente. Op gemeentelijk niveau kan het inrichten van 30 km zones één van de maatregelen zijn (AVV, 2002: 93).

Het Rijk heeft de doelstelling echter verlaten vanwege de economische malaise. De nieuwe doelstelling – die vermeld wordt in de Nota Mobiliteit – is bijgesteld tot maximaal 900 doden en 17.000 ziekenhuiscgewonden per jaar (ROF, 2004: 3). De Nota Mobiliteit is nog niet officieel in werking getreden. De nota wordt momenteel geschreven en moet daarna eerst goedgekeurd worden door de Tweede Kamer, voordat ze in werking treedt.

### *1.1.3 Verantwoordelijkheden*

Verschillende organisaties in Nederland zijn verantwoordelijk voor de verkeersveiligheid. Ten eerste het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ze dient de aanpak van de verkeersonveiligheid nationaal te coördineren. Voor de rijkswegen die onder het beheer van het ministerie vallen is ze verantwoordelijk voor de effectieve aanpak van de verkeersonveiligheid. Ze dient haar beleid af te stemmen op Europese afspraken. Tot slot dient het ministerie zorg te dragen voor voldoende informatie voor gemeenten en instanties over hoe de verkeersveiligheid verbeterd kan worden.

Het Rijk stelt gelden beschikbaar op basis van de twee programma's, het Verdi-convenant en Duurzaam Veilig. Deze gelden worden overgedragen aan de provincies.

Het totale budget voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is € 6.358 miljoen. Het bedrag dat in 2004 wordt besteed aan veilig personenvervoer is € 83,8 miljoen. De beschikbare gelden voor de verkeersveiligheid worden – zoals eerder reeds vermeld – samengevoegd met de inwerkingtreding van de GDU. Daarmee wordt het geld voor verkeersveiligheid onderdeel van de brede geldstroom voor regionaal verkeers- en vervoersbeleid. Voor de periode 2004-2006 stelt het kabinet in totaal € 60 miljoen beschikbaar. Dit komt neer op € 20 miljoen per jaar. Vanaf 2007 is er voor het programma een bedrag geraamd van ruim € 70 miljoen per jaar (Rijksbegroting 2004, 2003: 90). De gelden worden verdeeld over de twaalf provincies op basis van een verdeelsleutel. De verdeelsleutel is gebaseerd op het inwonertal en het wegennet van een provincie.

De provincies hebben meerdere taken. Zij zijn wegbeheerder van de provinciale wegen die over hun grondgebied lopen. Op deze wegen zijn ze verantwoordelijk voor de verkeersveiligheid. Daarnaast zijn ze verantwoordelijk voor een goede verdeling van het beschikbare geld over de gemeenten binnen hun grondgebied. De provincie dient op te treden als coördinator van de verkeersveiligheidsactiviteiten binnen de provincie. Dit is vastgelegd in het Decentralisatieakkoord. Hierin is tevens vastgelegd dat er in elke provincie een onafhankelijk overlegplatform moet zijn in de vorm van een Regionaal

Orgaan Verkeersveiligheid (ROV)<sup>2</sup>. Een ROV is een platformorganisatie binnen een provincie. Het orgaan zelf is geen onderdeel van de provincie.

Het doel van dit orgaan is:

- Het bevorderen van een goede ontwikkeling van het wegverkeer in de regio in het belang van de verkeersveiligheid. Hiervoor wordt een planmatige aanpak van de bestrijding van de verkeersonveiligheid nagestreefd, samengevat in een werkplan.
- Een onderlinge afstemming van de verkeersveiligheidsactiviteiten in de regio en tussen de in de regio werkzame instanties en organisaties. Dit betekent dat in een ROV naast de provincie, de gemeenten en de regionale directies van Rijkswaterstaat ook belangenorganisaties en politie zitting hebben.

(BRU, 2002: 3-4).

Een ROV heeft verschillende financiële middelen die haar ter beschikking staan. Ten eerste is er de doeluitkering verkeersveiligheid (afkomstig uit de Verdi-gelden). De provincie sluisst deze gelden door naar de ROV's. Hetzelfde geldt voor de gelden op basis van de Duurzaam Veilig-regeling. De ROV's moeten jaarlijks verantwoording afleggen aan de provincie over de besteding van de gelden.

Het verkeersveiligheidsbeleid bestaat, zoals al eerder is aangegeven, uit verschillende componenten: een infrastructurele component, een niet-infrastructurele component en een vervoerscomponent. De infrastructurele component komt vaak voor rekening van de provincie, terwijl het ROV meestal de niet-infrastructurele component verzorgt. Er moet hierbij vooral gedacht worden aan gedragsbeïnvloedende maatregelen, zoals verkeerseducatie.

De gemeenten zijn wegbeheerder van de wegen die op hun grondgebied lopen. Op deze wegen zijn ze verantwoordelijk voor het totale verkeers- en vervoersbeleid en dus ook de verkeersveiligheid. Om voor een consistent wegennetwerk te zorgen, dienen ze onder andere hun beleid af te stemmen met de buurgemeenten en de provincie waarbinnen ze vallen ([www.avv-rws.nl](http://www.avv-rws.nl)). Gemeenten kunnen subsidie krijgen via de ROV's. Het gaat dan voornamelijk om subsidie voor gedragsbeïnvloedende projecten. Het ROV vergoedt een gedeelte van een project, terwijl de gemeente het andere deel voor haar rekening neemt. Jaarlijks moeten de gemeenten verantwoording afleggen over de – door het ROV – gesubsidieerde projecten.

De kaderwetgebieden nemen op het gebied van verkeersveiligheid een aparte positie in. Op 1 juli 1994 is de kaderwet 'Bestuur in verandering' van kracht geworden. In 1989 bracht de commissie-Montijn een advies uit over de problematiek in de grote steden. Het vraagstuk van de bestuurlijke organisatie kwam hierdoor op de politieke agenda, wat in de kaderwet 'Bestuur in verandering' resulteerde.

Deze kaderwet is van toepassing op zeven gebieden: Amsterdam, Rotterdam, Haaglanden, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Arnhem/Nijmegen en Twente. Deze zeven (dubbel)steden met de omliggende gemeenten worden de Kaderwetgebieden genoemd. Een aantal van deze gebieden overschrijdt provinciegrenzen. De kaderwetgebieden onderscheiden zich van de gewone regio's, doordat zij gezien worden als de motors van de nationale economie ([www.rws-avv.nl](http://www.rws-avv.nl)).

De Kaderwet is een tijdelijke wet die per 1 januari 2005 komt te vervallen. Er wordt gewerkt aan nieuwe permanente wetgeving.

De Kaderwet organiseert (tijdelijk) het proces in deze zeven gebieden. De wet is in nauw overleg met de zeven gebieden tot stand gekomen en biedt mogelijkheden tot differentiatie. Per gebied biedt de Kaderwet de ruimte om op de specifieke problemen en wensen in te spelen.

---

<sup>2</sup> Ten behoeve van de leesbaarheid wordt er in deze scriptie gesproken over een ROV. U dient echter ROV/POV/Verkeer- en Vervoerberaad te lezen. Deze organen hebben allen een verschillende naam, maar voeren dezelfde taken uit.



De Kaderwet geeft gemeenten in de Kaderwetgebieden de mogelijkheid om te komen tot een krachtig regionaal bestuur dat een aantal gemeenschappelijke vraagstukken kan aanpakken. Dit betreft onder andere de terreinen Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Verkeer en Vervoer. In het verkeers- en vervoersplan zijn verschillende beleidsvelden opgenomen, zoals het verkeersveiligheidsbeleid ([www.stadsregio.nl](http://www.stadsregio.nl)).

Het regionale bestuur dient op deze terreinen niet alleen te plannen en te sturen, maar ook zorg te dragen voor de uitvoering van het beleid. Gemeenten zijn verplicht de besluiten die het bestuur van het regionale lichaam neemt, uit te voeren (Kaderwet 'Bestuur in verandering').

#### *1.1.4 Relevantie van het onderzoek*

Het aantal verkeersdoden is voor het eerst in dertig jaar toegenomen. Het huidige beleid voldoet niet. Om de doelstelling te behalen, heeft er een bijstelling van de doelstelling plaatsgevonden. Het is belangrijk om te weten te komen waardoor het huidige beleid niet voldoet. Het kan immers verschillende oorzaken hebben. Wanneer de oorzaak bekend is, kan er naar een oplossing worden gezocht.

De afgelopen jaren is de aandacht vooral uitgegaan naar het uitvoeren van infrastructurele maatregelen. Veel maatregelen zijn reeds genomen. De mogelijkheden die deze component biedt, worden steeds beperkter. De komende jaren zal daarom steeds meer de nadruk komen te liggen op de gedragsbeïnvloedende component. Dit wordt in het Rijksbeleid aangegeven.

Vooraf ROV's spelen een grote rol bij de gedragsbeïnvloedende component. ROV's zorgen voor de totstandkoming en uitvoering van verkeersveiligheidsprojecten met betrekking tot de gedragsbeïnvloeding. Daarnaast is het haar taak om de verschillende partners – zoals gemeenten, politie en 3VO – te stimuleren om projecten op te stellen en uit te voeren.

Om een (grotere) reductie van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden te bewerkstelligen, is door het Rijk extra geld vrijgemaakt voor het regionale verkeers- en vervoersbeleid. De huidige € 20 miljoen wordt vanaf 2007 verhoogd naar € 70 miljoen. Door de toename van de middelen zal er naar alle waarschijnlijkheid ook meer geld beschikbaar komen voor de ROV's. Zeker wanneer er bij de verdeling van de gelden rekening wordt gehouden met de verschuivende aandacht van infrastructurele naar gedragsbeïnvloedende maatregelen.

Voordat de hoeveelheid geld voor ROV's toeneemt, is het echter van belang om te weten hoe de organisaties functioneren. Immers, alleen een goed presterende organisatie kan een grote meerwaarde behalen uit extra middelen.

Wanneer vervolgens blijkt dat ROV's slecht functioneren met de huidige middelen is het noodzakelijk om eerst het functioneren van een organisatie zelf te verbeteren. Wanneer een organisatie goed functioneert, kan het overdragen van meer middelen aan ROV's gerechtvaardigd worden. Op deze manier kunnen de activiteiten worden uitgebreid en zullen de extra middelen een meerwaarde opleveren.

## **1.2 Probleemstelling**

Zoals aangegeven zijn er in de afgelopen jaren twee belangrijke programma's in werking getreden op het gebied van verkeersveiligheid om het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden te laten dalen. Dit zijn het Verdi-convenant en het Startprogramma Duurzaam Veilig. Deze programma's spelen in het huidige verkeersveiligheidsbeleid nog steeds een belangrijke rol. Verschillende instanties en gemeenten maken gebruik van de richtlijnen en geldstromen van deze programma's om aan de doelstellingen van het NVVP en de Nota Mobiliteit te voldoen.

Ondanks de doorgevoerde plannen is het Rijk er in het jaar 2003 niet in geslaagd een vermindering van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden te bewerkstelligen. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Ten eerste kan het Rijksbeleid zelf gebreken

vertonen. Zodra het beleid niet goed is opgesteld, zal de uitvoering van dit beleid niet de gewenste bijdrage kunnen leveren. Ten tweede kunnen de organisaties met gedecentraliseerde taken verantwoordelijk zijn voor de matige resultaten. Ze stellen zelf beleid op en voeren dit beleid uit. Zodra de plannen niet goed opgesteld zijn, kan dergelijk beleid geen goede bijdrage leveren. Daarnaast kan een verkeerde uitvoering van goed opgesteld beleid zorgen voor problemen.

Er wordt in dit onderzoek enkel gekeken naar een deel van het Rijksbeleid op het gebied van verkeersveiligheid, namelijk de gedragsbeïnvloeding. De grootste rol op het gebied van gedragsbeïnvloeding is weggelegd voor de twaalf ROV's in Nederland. Er wordt daarom gekeken naar zowel het Rijksbeleid als het beleid van de ROV's. Er is gekozen voor deze twee organisaties, omdat zij het meest invloedrijk zijn op het gebied van gedragsbeïnvloedende maatregelen.

Opvallend bij de verschillende ROV's is dat ze zelf mogen bepalen op welke manier de organisatie is ingericht. Elk ROV probeert op haar eigen manier een bijdrage te leveren aan de landelijke doelstelling. Wanneer er wordt gekeken naar de afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden blijken er grote verschillen op te treden. Zo heeft er in de provincie Utrecht een afname van 17% van het aantal verkeersdoden<sup>3</sup> en een afname van 18% van het aantal ziekenhuisgewonden plaatsgevonden. In de provincie Drenthe daarentegen is het aantal verkeersdoden gelijk gebleven en is er een toename van het aantal ziekenhuisgewonden met 1% (Rijkswaterstaat, 2002 en 2003: 9).

De noodzaak om te onderzoeken op welke manier het Rijksbeleid vormgegeven is en de rol van de verschillende uitvoerende instanties hierin is vierledig. Ten eerste zijn de effecten van beleid met betrekking tot gedragsbeïnvloeding vaak niet duidelijk. Ten tweede spelen de ROV's een grote rol bij de uitvoering van gedragsbeïnvloedend beleid. Ten derde zijn de verschillen tussen de prestaties van ROV's groot. Ten vierde wordt er voor ROV's jaarlijks een groot bedrag beschikbaar gesteld. Dit bedrag is in de loop der jaren alleen maar verhoogd. In dit onderzoek gaat de aandacht daarom vooral uit naar de functionering van ROV's. Het is daarom van groot belang om te bepalen waardoor een ROV goed functioneert. Omdat het Rijksbeleid hier op inspeelt, moet ook het functioneren van het Rijk beoordeeld worden. Het is immers wenselijk om verbeteringen aan te brengen in het Rijksbeleid, gezien de slechte prestaties in het jaar 2003.

Om het functioneren van het Rijksbeleid en het ROV-beleid te beoordelen, wordt gebruik gemaakt van het new public management zoals dit is omschreven door Osborne en Gaebler. Dit heeft verschillende redenen.

Het new public management is een theorie die omschrijft op welke manier een organisatie beter kan functioneren. De tien principes die ze hierbij gebruiken, geven aan op welke manier de organisatie goed kan functioneren. Het doel van dit onderzoek is het beoordelen van het functioneren van organisaties en het beleid. Deze theorie is hier geschikt voor, omdat ze precies aangeeft op welke manier een organisatie goed functioneert en op welke manier een organisatie het functioneren kan verbeteren.

Bovendien zijn de ROV's midden jaren '90 opgericht (na ondertekening van het Decentralisatieakkoord). Het new public management heeft gedurende de jaren '90 voor ingrijpende veranderingen gezorgd bij de Nederlandse overheid. Het new public management zal daarom van alle theorieën, die op dat moment gangbaar waren, de grootste invloed hebben gehad op de manier waarop ROV's zijn ingericht en de regels die hiervoor zijn opgesteld.

Dit maakt de theorie van Osborne en Gaebler bij uitstek geschikt voor de analyse van het Rijksbeleid en het beleid van ROV's.

---

<sup>3</sup> De percentages zijn gebaseerd op het aantal geregistreerde verkeersdoden en ziekenhuisgewonden per 100.000 inwoners. De percentages gebaseerd op een vergelijking van de gemiddelden van de periode 1997-1999 en de periode 2001-2003.

Om de analyse completer te maken, is een benchmark noodzakelijk, omdat op basis hiervan de verschillende ROV's met elkaar vergeleken kunnen worden. Hiermee kunnen de punten meer toegepast worden op de bedrijfstak.

Dit leidt tot de volgende vraagstelling:

*In hoeverre biedt een vergelijking tussen twee ROV's en een analyse van het Rijksbeleid op het gebied van verkeersveiligheid de mogelijkheid om het functioneren van een ROV te beoordelen en te verbeteren?*

Uit deze vraagstelling kunnen de volgende deelvragen afgeleid worden:

- Welke gebreken zijn er terug te vinden in het Rijksbeleid op het gebied van verkeersveiligheid?
- Op welke punten kunnen de twee ROV's van elkaar leren met betrekking tot het verkeersveiligheidsbeleid, wanneer de casus worden geanalyseerd met behulp van het new public management zoals dit wordt weergegeven door Osborne en Gaebler?

Het doel is om te komen tot een goede analyse van het verkeersveiligheidsbeleid, zoals dit wordt vormgegeven en uitgevoerd door het Rijk en ROV's. Dit moet leiden tot het doen van aanbevelingen om het functioneren en de prestaties van het Rijk en ROV's op dit terrein te verbeteren.

### **1.3 Leeswijzer**

In het eerste hoofdstuk is een beeld geschetst van de veranderingen die zich in de loop der jaren hebben voorgedaan in het verkeersveiligheidsbeleid. Vervolgens is de probleemstelling geschetst, gevolgd door de deelvragen. In het tweede hoofdstuk wordt aangegeven op welke manier het onderzoek is opgezet. Het type onderzoek, de onderzoeksstrategie, de technieken van gegevensverzameling, de steekproefbeslissing en de onderzoeksvereisten komen in dit hoofdstuk aan bod. Tevens wordt er ingegaan op de benchmark theorie, die een leidraad vormt binnen dit onderzoek. Bij benchmarking worden verschillende casus met elkaar vergeleken. Het new public management van Osborne en Gaebler biedt een mogelijkheid om verschillende organisaties met elkaar te vergelijken. Met behulp van het new public management kan worden beoordeeld hoe een organisatie functioneert. In hoofdstuk drie wordt het new public management van Osborne en Gaebler uitgewerkt. In hoofdstuk vier vindt de conceptualisering plaats. Er wordt aangegeven op welke manier het new public management een koppeling vormt met de casus uit het onderzoek. In de drie daarop volgende hoofdstukken worden de casus behandeld. De eerste casus is het Rijk, de tweede casus is de regio Zuid-Holland Zuid en de derde casus is het Gewest Eemland. Het antwoord op de eerste deelvraag wordt gegeven in hoofdstuk vijf, waarin het Rijk wordt behandeld. Elk van de casushoofdstukken begint met een analyse. Vervolgens wordt aan de hand van de theorie duidelijk gemaakt welke gevolgen de bevindingen met zich mee brengen. In het achtste hoofdstuk vindt een vergelijking plaats tussen het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht. Ook hier worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd aan de hand van het new public management van Osborne en Gaebler. Tevens wordt in dit hoofdstuk de tweede deelvraag beantwoord. In het laatste hoofdstuk wordt de conclusie getrokken. Er wordt teruggekoppeld naar de vraagstelling en de deelvragen. Kritiekpunten op de theorie van Osborne en Gaebler zijn verwerkt in dit hoofdstuk. Ook de gevolgen van deze kritiekpunten op de bruikbaarheid van het onderzoek worden aangegeven. Het hoofdstuk eindigt met enkele aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2 – Het onderzoek

In het vorige hoofdstuk is de vraagstelling van het onderzoek weergegeven. In dit hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt op welke manier het onderzoek wordt uitgevoerd. Er wordt ingegaan op de belangrijkste aspecten van de vraagstelling.

Het onderzoek is kwalitatief van aard. De kern van een kwalitatief onderzoek is het ontdekken van eigenschappen van verschijnselen en gebeurtenissen uit de te onderzoeken werkelijkheid (Jonker, 2000: 46). Centraal bij de onderzoeksactiviteiten staat het systematisch zoeken naar nieuwe inzichten. Kwalitatief onderzoek is gebaseerd op de grondhouding dat kennis over de werkelijkheid alleen verkregen kan worden ‘door de ogen van de ander’ (Jonker, 2000: 49).

De vraagstelling in dit onderzoek luidt als volgt:

*In hoeverre biedt een vergelijking tussen twee ROV's en een analyse van het Rijksbeleid op het gebied van verkeersveiligheid de mogelijkheid om het functioneren van een ROV te beoordelen en te verbeteren?*

Deze vraagstelling bevat een aantal belangrijke aspecten. Deze aspecten worden behandeld in de volgende paragrafen. Er wordt aandacht besteed aan het soort onderzoek, de casusselectie en de techniek van gegevensverzameling. Tot slot wordt er ingegaan op de onderzoeksvereisten.

### 2.1 Type onderzoek

#### 2.1.1 Het “leren van”

Het eerste aspect is het leren van andere organisaties. Dit principe is afkomstig uit de benchmark theorie. Benchmarking is een methode om een functie of proces van een organisatie te vergelijken met de ‘best practices’ van andere organisaties, zodat op basis van die vergelijking een verbetering van de eigen activiteiten kan plaatsvinden.

Benchmarking is een managementinstrument dat gericht is op permanente verbetering van de eigen organisatie, de processen en processtappen. Een sleutelbegrip bij benchmarking is ‘leren van de ander’. Dit leren kan betrekking hebben op elk gebied van bedrijfsvoering en management (Manders, 2001: 81).

Benchmarks zijn de maatstaven die gebruikt worden ter vergelijking van ondernemingsprocessen met die van de referenten. Het gaat daarbij vooral om interne maatstaven (Marijs, 2000: 237).

Benchmarking moet worden geïntegreerd in het strategisch planningsproces van de organisatie. Benchmarking kan aan de inputzijde zorgen voor onderbouwing van keuzes doordat sterke en minder sterke punten van de organisatie worden blootgelegd. Bij de implementatie van de strategie leert benchmarking welke verbeteracties kunnen leiden tot welke doelen (Manders, 2001: 83).

Er moet bij een benchmark in de publieke sector echter rekening gehouden worden met een aantal specifieke factoren die te maken hebben met de aard van deze sector. Prestatiemeting in het openbaar bestuur is niet eenvoudig. Het overheidshandelen heeft primair te maken met het realiseren van bepaalde maatschappelijke doelen. Hierbij zijn verschillende waarden van belang. De diversiteit aan waarden bemoeilijkt prestatiemeting in de publieke sector. Van belang is ook dat veel prestaties in de publieke sector tot stand komen in interactie met derden. Tot slot is prestatiemeting in de publieke sector lastig doordat maatschappelijke ontwikkelingen ook door andere factoren dan het uitgezette overheidsbeleid worden beïnvloed (Rob, 2002: 25).

Bij een benchmark moet er niet alleen rekening gehouden worden met de sector waarbinnen de benchmark plaatsvindt, maar ook met de kritiekpunten op deze theorie. Verschillende onderzoekers hebben kritiekpunten geuit op deze theorie. Zo wordt aangegeven dat benchmarking een vorm van prestatiemeting is. Echter, naarmate prestatiemeting met meer dwang wordt ingezet, neemt de kans op het optreden van ongewenste effecten toe. Er kunnen ruwweg zes ongewenste effecten onderscheiden worden.

Ten eerste kan prestatiemeting leiden tot strategisch gedrag. De organisatie verhoogt volgens de criteria van benchmarking de productie, maar de productieverhoging heeft vervolgens geen of een negatieve betekenis. De productie is dan in werkelijkheid niet gestegen, maar datgene dat benoemd is als prestatie wordt door de organisatie zichtbaar gemaakt. Daarnaast richten sommige organisaties zich speciaal op de opgestelde indicatoren uit de benchmark, omdat deze onderdelen het "goed" doen. Het achterliggende idee van leren uit benchmarking komt daardoor in gevaar.

In de tweede plaats kan prestatiemeting de interne bureaucratie versterken.

Ten derde kan prestatiemeting innovaties blokkeren. De confrontatie met de uitkomsten van prestatiemeting leidt tot inspanningen om het productieproces zo veel mogelijk te optimaliseren. Innovatie betekent de exploratie van het onbekende, en daarmee het risico dat de resultaten minder zijn dan verwacht.

In de vierde plaats kan prestatiemeting de professionele habitus verdrijven. De nadruk op kwantitatieve grootheden kan ten koste gaan van kwalitatieve, niet goed meetbare grootheden.

Ten vijfde kan de bereidheid tot het delen van inzichten afnemen, wanneer organisaties op basis van prestaties met elkaar concurreren.

Tenslotte kan prestatiemeting goed presteren bestraffen. Uit metingen kan blijken dat een organisatie met hetzelfde budget meer kan produceren. Een bestuurder zou dat kunnen vertalen in een lager budget voor een komend jaar bij gelijkblijvende prestaties (Rob, 2002: 22-23).

Daarnaast kunnen er nog een aantal specifieke problemen een rol spelen. Er kunnen, door heterogeniteit, veel verschillen ontstaan bij de uitkomsten van een benchmark. Er moet rekening gehouden worden met de eventuele invloed van de politieke kleur van de lokale overheid op de invulling van de doelstelling van een productieproces. Daarnaast moeten kwaliteitsoordelen op een juiste wijze worden verwerkt om een verkeerd beeld van het functioneren van de organisatie te voorkomen. Er moeten bovendien niet dermate veel indicatoren worden opgesteld, dat de uitkomsten van de prestatiemeting niets meer zeggen. Tot slot moet er goed nagedacht worden over de eigen invulling aan de indicatoren. Zodra werknemers gegevens moeten leveren, kunnen ze toewerken naar bepaalde gewenste uitkomsten die grote prestaties aangeven, waardoor de eigen organisatie goed presteert (Rob, 2002: 26-27).

Deze ongewenste effecten moeten in het achterhoofd worden gehouden wanneer er gebruik wordt gemaakt van benchmarking in de publieke sector. Door een duidelijk beeld te schetsen van de oorzaken van de ongewenste effecten en hier rekening mee te houden bij de analyse, kan voorkomen worden dat de ongewenste effecten zich voordoen.

Om te kunnen beoordelen hoe een organisatie functioneert, wordt er gebruik gemaakt van het new public management zoals het wordt omschreven door Osborne en Gaebler. Zij geven aan welke tien principes overheidsorganisaties door kunnen voeren om er voor te zorgen dat de eigen organisatie goed functioneert. De drie casus worden aan de hand van de tien principes van Osborne en Gaebler geanalyseerd. Op basis van de analyse kan vervolgens worden beoordeeld hoe het Rijk en de ROV's functioneren.

Kortom, het gaat om het 'leren van een ander'. Dit leren kan betrekking hebben op elk gebied van bedrijfsvoering en management. Door gebruik te maken van het new public management ligt de nadruk bij de analyse op management. Het gebruik van de benchmark theorie en het new public management sluiten hierdoor op elkaar aan en kunnen in combinatie met elkaar worden gebruikt.

### 2.1.2 Case study

Het tweede aspect is het vergelijken van twee casus. Uit de vraagstelling blijkt dat er twee casus worden bestudeerd. Er is dus sprake van een case study onderzoek. Omdat het hier gaat om meerdere cases is er sprake van een herhaling van het onderzoek, waarbij verschillende eenheden worden onderzocht.

Kenmerkend voor een case study is de sterke contextgebondenheid. Dit betekent dat de belangrijkste oorzakelijke factor niet los gezien kan worden van de context (Baarda, 1998: 83). In dit geval wordt er onderzoek gedaan naar de werking van een ROV. De werking van het ROV kan niet losgekoppeld worden van de provincie waarvoor het beleid is en van de verschillende partners uit de provincie die meewerken aan de totstandkoming van het beleid.

Omdat er een vergelijking plaats vindt van het functioneren van twee ROV's is er sprake van een comparative case study. De verschillende cases worden niet beschouwd als afzonderlijke experimenten. Er wordt geprobeerd de cases zoveel mogelijk als vergelijkbare situaties naast elkaar te gebruiken om cruciale variabelen te kunnen achterhalen.

## 2.2 De casusselectie

Het derde belangrijke aspect van de onderzoeksvraag is "een vergelijking tussen twee ROV's". In deze paragraaf wordt aangegeven op welke manier de casus zijn geselecteerd.

Zodra een onderzoeker wil gaan benchmarken is de eerste stap het bepalen van de toepassingsgebieden. Dit houdt in dat de indicatoren vooraf vastgesteld moeten worden. Een benchmark kan namelijk met behulp van verschillende indicatoren worden uitgevoerd. Er kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de klantgerichtheid, de financiële performance, de kwaliteit, de processen en de prijs van producten.

Het Rijk hanteert zijn eigen maatstaf op het gebied van de verkeersveiligheid. De maatstaf is het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden. De doelstelling van het Rijk is een afname van het aantal verkeersdoden tot 900 in het jaar 2010 en een afname van het aantal ziekenhuisgewonden tot 17.000 in het jaar 2010. Deze doelstelling is in dit onderzoek overgenomen als indicator.

De tweede stap bij benchmarking is meten en vergelijken. Dit houdt in dat verschillende resultaten achterhaald moeten worden. Het gaat om de resultaten van de eigen organisatie en de resultaten van andere organisaties. Het gaat in dit geval om de resultaten van de verschillende ROV's.

Het NVVP gaat bij haar doelstelling uit van het basisjaar 1998. Op basis van een gemiddelde van de jaren 1997 tot en met 1999 van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden per 100.000 inwoners kan er gekeken worden naar het gemiddeld aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden per provincie. Vervolgens kan hetzelfde worden gedaan met de periode van 2001 tot en met 2003. Door het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden met elkaar te vergelijken kan de procentuele afname en/of toename berekend worden. Op deze manier kan er bepaald worden welke provincie de grootste afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden heeft weten te bewerkstelligen in een periode van vier jaar. Het verwerken van deze gegevens levert de volgende resultaten op:

---

	Groningen	Friesland	Drenthe	Overijssel	Flevoland	Gelderland
Doden	+ 14%	- 11%	0	- 22%	- 22%	- 13%
Gewonden	- 6%	- 36%	+1%	- 1%	- 17%	- 9%

	Utrecht	Noord-Holland	Zuid-Holland	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg
Doden	- 17%	- 17%	- 20%	- 33%	0	- 13%
Gewonden	- 18%	- 3%	- 17%	- 8%	- 9%	- 23%

Gebaseerd op de 'Kerncijfers verkeersonveiligheid 2001, 2002 en 2003'

Tabel 1: Procentuele verandering van het aantal geregistreerde verkeersdoden en ziekenhuisgewonden

Uit deze gegevens blijkt dat de provincies Friesland, Flevoland, Utrecht, Zuid-Holland, Zeeland en Limburg vanaf het basisjaar 1998 goede prestaties hebben geleverd op het gebied van verkeersveiligheid.

Op basis van deze gegevens moeten twee casus worden gekozen. De basisprovincie in dit onderzoek is de provincie Zuid-Holland, omdat de regio Zuid-Holland Zuid opdrachtgever is van het onderzoek en deze regio binnen de provincie Zuid-Holland valt. Hierdoor blijven er vijf provincies over waarmee een vergelijking kan worden gemaakt.

Ten eerste moet bij de vergelijking rekening worden gehouden met het inwonertal van de provincies. De provincie moet wat dat betreft enigszins vergelijkbaar zijn met de provincie Zuid-Holland om een goede vergelijking te kunnen maken. In het jaar 2003 zag het inwonertal van de zes provincies er als volgt uit:

Provincie	Inwonertal
Friesland	639.787
Flevoland	351.680
Utrecht	1.152.218
Zuid-Holland	3.439.982
Zeeland	378.348
Limburg	1.141.889

Tabel 2: Inwonertal van diverse provincies in het jaar 2003

Op basis van het inwonertal kunnen al diverse provincies geëlimineerd worden. De provincies Friesland, Flevoland en Zeeland hebben een te laag inwonertal om vergelijkbaar te zijn met de provincie Zuid-Holland.

Er blijven twee provincies over voor de vergelijking: de provincie Utrecht en de provincie Limburg. Er is in dit onderzoek gekozen voor een vergelijking met de provincie Utrecht, omdat de afname ongeveer gelijk is met de afname in de provincie Zuid-Holland. De resultaten zijn met elkaar te vergelijken met beiden een afname rond de 18%. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de provincies even goed presteren. Het voordeel hiervan is dat er op basis van gelijk presterende provincies een goede conclusie kan worden getrokken over de oorzaak van de afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden. Immers, wanneer beide provincies hetzelfde beleid er op nahouden, is de kans groot dat het betreffende beleid de oorzaak is van de afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden.

Een ROV is een orgaan dat werkzaam is binnen een bepaalde provincie. Elke provincie heeft een ROV. ROV's houden zich bezig met het verbeteren van de verkeersveiligheid in hun provincie. Zodra een provincie een grote of kleine afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden heeft weten te bewerkstelligen is het ROV van de betreffende provincie daar mede verantwoordelijk voor. Bovendien is het doel van ROV's om een bijdrage te leveren aan de nationale doelstelling.

Op basis van deze gegevens is er gekozen voor een vergelijking van het POV Zuid-Holland – dat werkzaam is op het gebied van verkeersveiligheid in de provincie Zuid-Holland – met het ROV-Utrecht – dat werkzaam is op het gebied van verkeersveiligheid in de provincie Utrecht.

Vervolgens is er opnieuw een selectie gemaakt. Bij het selecteren van de onderzoekseenheden is er gebruik gemaakt van een steekproef, de zogenaamde quota steekproef. Hierbij wordt de populatie in een aantal strata verdeeld. Bij de quota steekproef wordt er uit elk der strata een willekeurige steekproef gehouden. Vooraf wordt de omvang van de steekproef bepaald (Hakvoort, 1996: 118).

In de provincie Zuid-Holland is gekozen voor de regio Zuid-Holland Zuid, omdat dit de opdrachtgever van het onderzoek is. Vervolgens moet er ook een regio in de provincie Utrecht gekozen worden. Er zijn in de provincie Utrecht twee samenwerkingsverbanden, te weten het BRU en de regio Eemland. Het BRU is een kaderwetgebied, en is hierom niet te vergelijken met de regio Zuid-Holland Zuid. Er is daarom gekozen voor een vergelijking tussen de regio Zuid-Holland Zuid en de regio Eemland.

Om een goed beeld te krijgen van de situatie is er voor gekozen om in elke regio in een kleine, in een grote en in meerdere middelgrote gemeenten interviews te houden (zie bijlage 1). Hiervoor zijn de regio's ingedeeld naar de grootte van gemeenten. Een kleine gemeente heeft 10.000 inwoners of minder. Een middelgrote gemeente heeft een inwonertal dat ligt tussen de 10.000 en 100.000. Een grote gemeente heeft meer dan 100.000 inwoners.

De regio Zuid-Holland Zuid bestaat uit 20 gemeenten. Er zijn vijf kleine gemeenten, 14 middelgrote gemeenten en één grote gemeente. De middelgrote gemeenten zijn vervolgens weer ingedeeld in drie subregio's, te weten de Drechtsteden, de Hoekse Waard en de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Uit elke categorie is met behulp van een aselechte steekproef bepaald in welke gemeente er geïnterviewd wordt. De kleine gemeente is Nieuw-Lekkerland. De middelgrote gemeenten zijn Oud-Beijerland, Papendrecht en Hardinxveld-Giessendam. De grote gemeente is Dordrecht.

De gemeenten in de regio Eemland zijn op dezelfde manier ingedeeld. De regio Eemland bestaat uit acht gemeenten, waarvan er zeven tot de provincie Utrecht behoren. De regio Eemland bestaat uit een kleine gemeente, vijf middelgrote gemeenten en een grote gemeente. Omdat deze regio kleiner is dan de regio Zuid-Holland Zuid is er voor gekozen om in deze regio in vier gemeenten interviews af te nemen. Uit de middelgrote gemeenten is een aselechte steekproef gehouden. De gemeenten waar de interviews gehouden worden zijn Eemnes als kleine gemeente, Leusden en Soest als middelgrote gemeenten en Amersfoort als grote gemeente.

Om een compleet beeld te krijgen van de situatie is gekozen voor een aantal andere organisaties die bij de besluitvorming betrokken zijn, in te sluiten in dit onderzoek. Het gaat om 3VO en de politie, omdat zij een belangrijke rol spelen in het gehele proces (vooral bij de uitvoering). Ook de ROV's van de beide provincies worden bij het onderzoek betrokken, aangezien zij een hoofdrol spelen in dit onderzoek.

### **2.3 De technieken van gegevensverzameling**

Bij dit onderzoek wordt triangulatie toegepast, wat aangeeft dat er meer dan één methode wordt gebruikt om de gestelde onderzoeksdoelen te bereiken (Baarda, 1998: 96). Er wordt in de fase van materiaalverzameling niet alleen ondervraging toegepast, maar ook inhoudsanalyse en secundaire analyse. Op deze manier kunnen betrouwbaarheids- en geldigheidsfouten gereduceerd worden.

De eerste techniek die toegepast wordt, is ondervraging. De verkregen informatie betreft opvattingen, meningen, oordelen, overtuigingen en herinneringen van de respondenten. Het doel van deze studie is het verkrijgen van zo betrouwbaar mogelijke informatie over het



onderwerp van studie. De beantwoording vanuit de probleemstelling afgeleide vragen staat voorop. De vragen zijn opgesteld aan de hand van de theorie van Osborne en Gaebler. Zij schetsen een beeld van de manier waarop een publieke organisatie het beste ingericht kan worden. Met behulp van de vragen wordt geprobeerd een goed overzicht te krijgen van de inrichting en werking van de organisaties (in dit geval de eigen gemeente, de RPV's en het ROV).

Er wordt gebruik gemaakt van een gestandaardiseerd interview. Het interview verloopt aan de hand van een vooraf gestructureerde vragenlijst. Zowel de formulering van de vragen als de volgorde van de vragen in de vragenlijst staat vast. Alle respondenten krijgen dezelfde vragenlijst voorgelegd (De Ruyter, 2001: 24). Dit wordt onder andere gedaan om bij elke organisatie dezelfde aspecten te belichten.

Een vraaggesprek wordt bij één persoon tegelijk afgenomen. De antwoorden van de respondenten worden tijdens het interview direct geregistreerd.

Om de betrouwbaarheid van de gegevens, verkregen uit interviews, te kunnen controleren en om de ontbrekende informatie te verkrijgen, wordt er naast ondervraging gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Bij literatuuronderzoek wordt gebruik gemaakt van materiaal dat eerder voor andere doeleinden verzameld is. In dit onderzoek vindt een inhoudsanalyse en een secundaire analyse plaats.

Inhoudsanalyse is een onderzoekstechniek voor de objectieve, systematische en kwantitatieve beschrijving van de manifeste inhoud van communicaties. Bij een secundaire analyse gaat het om het gebruik en de verwerking van door anderen met andere doeleinden verzameld materiaal (Hakvoort, 1996: 144-151).

## **2.4 Onderzoekseisen**

De onderzoekseisen kunnen onderverdeeld worden in de interne en de externe validiteit. De interne validiteit is de mate waarin op basis van de geanalyseerde gegevens per casus uitspraken kunnen worden geformuleerd over de veronderstelde causale processen (Hakvoort, 1996: 176). Een onderzoeker kan tijdens een interview de ondervraagde op verschillende manieren beïnvloeden. Dit kan belemmerend werken ten aanzien van de objectieve waarneming en de verwerking van gegevens.

Door het bewust zijn van de situatie en het gebruik van triangulatie wordt geprobeerd de interne validiteit van het onderzoek te waarborgen. Daarnaast wordt er bij elk interview gebruik gemaakt van dezelfde gestructureerde vragenlijst. De antwoorden van de ondervraagden worden getoetst aan diverse beschikbare gegevens.

De externe validiteit heeft betrekking op het toepassen van de onderzoeksuitkomsten op niet onderzochte gevallen (Hakvoort, 1996: 176). De vraag doet zich voor of de uitkomsten van het onderzoek gegeneraliseerd kunnen worden, aangezien er slechts twee casus worden gebruikt in het onderzoek. Het kan niet uitgesloten worden dat de resultaten alleen geldig zijn voor het ROV-Utrecht en het POV Zuid-Holland. De diepgang van het casuonderzoek gaat ten koste van de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Hoewel op basis van dit onderzoek niet direct iets gezegd kan worden over de organisatie van de ROV's in heel Nederland, zal een aantal aspecten aan de orde komen die ook elders geldig kunnen en zullen zijn. De problematiek binnen de regio's Zuid-Holland Zuid en Eemland speelt in meerdere organisaties. De meeste ROV's zijn in grote mate met elkaar vergelijkbaar.

## Hoofdstuk 3 – New public management

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat is gekozen voor de benchmark theorie als methode om organisaties met elkaar te vergelijken. Met deze methode kan een functie of een proces van een organisatie vergeleken worden met de 'best practices' van andere organisaties. Er kan geleerd worden van andere organisaties. Op deze manier kunnen er verbeteringen aangebracht worden in de eigen organisatie.

Om het functioneren van een organisatie te omschrijven moet er gekozen worden voor een theorie die aandacht besteedt aan de werking van een organisatie en haar relatie met de omgeving. Er is gekozen voor het new public management zoals het omschreven wordt door Osborne en Gaebler. Zij geven aan welke tien principes overheidsorganisaties door kunnen voeren om er voor te zorgen dat de eigen organisatie goed functioneert. Deze tien punten worden in dit hoofdstuk behandeld.

### 3.1 Een algemene omschrijving

Gedurende de jaren tachtig hebben er bij het management van de overheid een aantal ingrijpende veranderingen plaatsgevonden. De oorzaak hiervan was de snel in omvang groeiende verzorgingsstaat. De kosten liepen te hoog op. Een poging om de kosten te drukken was het veranderen van het management van de overheid (Hazeu, 2000: 90). Sommigen spreken over een nieuwe vorm van management in de publieke sector, namelijk het new public management (NPM).

Kenmerkend voor het new public management is de nadruk op resultaatgerichtheid. Het gaat bij de beoordeling van prestaties niet zo zeer om de inzet van mensen en middelen (input), maar om de producten van de organisatie (output) en de effecten die zij in haar omgeving weet te bewerkstelligen (outcome).

Een ander belangrijk aspect is het eigen initiatief, waarvoor Osborne en Gaebler de term publiek ondernemerschap gebruiken. Ambtenaren moeten zich niet langer lijdelijk of volgend opstellen. De term ondernemerschap verwijst naar de drang tot vernieuwing en innovatie. Goede managers in het openbaar bestuur dienen uitdagingen aan te grijpen en risico's niet uit de weg te gaan.

In het new public management bestaat veel aandacht voor bedrijfsmatig werken. Niet alleen het resultaat telt (effectiviteit), maar ook de kosten die hier tegenover staan (efficiëntie). Bij de overheid ontbreekt nog wel eens het prijsbewustzijn. Wanneer mensen in de organisatie zich bewust zijn van de kosten, prikkelt dat tot zuinigheid en kan verspilling worden voorkomen.

Het new public management legt de nadruk op competitie en concurrentie. In een monopolistische markt kunnen organisaties de omgeving naar hun hand zetten. Wanneer elk alternatief ontbreekt, kunnen organisaties het zich veroorloven de eisen en wensen uit de omgeving eenvoudigweg te negeren. De monopolistische marktsituaties moeten volgens het new public management dan ook zoveel mogelijk doorbroken worden. Tegelijkertijd moeten er elementen van competitie en concurrentie worden geïntroduceerd. Zo wordt voorkomen dat bepaalde producten of diensten verplicht bij een bepaalde organisatie terecht komen.

Monopolies in het openbaar bestuur kunnen op verschillende manieren worden opgeheven. Eén manier is verschillende overheidsdiensten met elkaar te laten concurreren voor het verkrijgen van bepaalde opdrachten. Dit is bijvoorbeeld mogelijk als er sprake is van subsidieregelingen. Een andere manier is het laten meedingen van private organisaties. De gedachte is dat open inschrijving en vrije mededinging de prijs zullen drukken en de service verhogen door het inroepen van de tucht van de markt.

Ook de term klantgerichtheid speelt bij het new public management een belangrijke rol. De behoefte van de burger staat centraal. De één-loket gedachte vormt hierbij het uitgangspunt. De burger moet op één plaats voor een zo breed mogelijk pakket aan diensten terecht kunnen. Het Citizen Charter is een hulpmiddel om de klantgerichtheid van

organisaties in het openbaar bestuur te vergroten. Overheidsorganisaties worden verplicht een handvest op te stellen en openbaar te maken. In het handvest worden de minimale kwaliteitsnormen beschreven. Cliënten kunnen de organisatie erop aanspreken wanneer zij niet aan deze normen voldoet. De centrale overheid maakt de financiering van de organisatie mede afhankelijk van de mate waarin zij werk maakt van het handvest en de naleving ervan. Dit prikkelt de organisatie ertoe reëlere normen te formuleren en biedt de centrale organisatie een eenduidige en niet vrijblijvende methode van prestatiebeoordeling (Rosenthal, 1996: 201-204).

Het centrale denken in het openbaar bestuur is sterk beïnvloed door het new public management. De belangrijkste effecten van dit denken binnen het openbaar bestuur zijn decentralisatie, het sluiten van contracten met het bedrijfsleven, het invoeren van marktwerking, de klantvriendelijke benadering, ondernemerschap en het streven naar kwaliteitsverbetering (Rob, 2002: 14).

### **3.2 Osborne en Gaebler**

In 1992 is het boek *Reinventing government*, geschreven door David Osborne en Ted Gaebler, uitgekomen. Het is een veelbesproken boek. In dit boek presenteren Osborne en Gaebler hun stelling: De (soorten) overheden die zich ontwikkeld hebben tijdens het industriële tijdperk, werken nu niet goed meer. Deze overheden worden gekenmerkt door hun trage, gecentraliseerde bureaucratieën, de hiërarchische dwanglijnen en het bezig zijn met regels en reguleringen. Deze overheden hebben goed gewerkt, maar zijn nu niet meer effectief. Toen de wereld begon te veranderen zijn ze niet mee veranderd.

Osborne en Gaebler noemen vervolgens in hun boek tien principes die leiden tot een succesvolle organisatie. De principes zijn toepasbaar op elk soort institutie, dus zowel publiek als privaat als de non-profit sector. Het doel is het veranderen van de basismotieven van de overheid. Bureaucratische instituties moeten worden veranderd in ondernemende instituties. Ze moeten bereid zijn om verouderde initiatieven weg te doen, meer te doen met minder en nieuwe ideeën te absorberen.

De tien principes van Osborne en Gaebler om de overheid beter te laten functioneren zullen nu behandeld worden.

#### *3.2.1 Overheden moeten zich richten op sturen in plaats van roeien*

Osborne en Gaebler zijn van mening dat overheden moeten leren hoe ze moeten voorzien in het oplossen van problemen. Ze moet leren sturen in plaats van roeien. Overheden moeten de samenlevingen steunen bij het zelf oplossen van hun problemen en het zelf uitvoeren van acties (Osborne & Gaebler, 1992: 28-30). Immers, zodra een overheid stuurt kan ze bepalen welke richting er op gegaan wordt. Overheden die zich richten op het sturen kunnen hiermee de samenlevingen en het land sturen. Ze nemen meer beleidsbeslissingen en ze weten meer sociale en economische instituties te bewegen. Daarnaast zullen ze eerder andere instituties inschakelen, dan meer eigen personeel inhuren bij het voorzien in goederen en het voldoen aan de behoeften van de samenleving. Traditionele overheden hebben het vaak zo druk met roeien, dat ze vergeten te sturen (Osborne & Gaebler, 1992: 32-33). Vooral in tijden dat het slecht gaat, wanneer de vraag naar overheidsdiensten toeneemt en de overheid juist minder geld ter beschikking heeft, is het van groot belang dat een overheid zich richt op besturen en derden inschakelt om taken uit te voeren (Osborne & Gaebler, 1992: 34).

Daarnaast vinden Osborne en Gaebler het noodzakelijk dat publieke instituties over de flexibiliteit beschikken om te reageren op complexe en snelle veranderingen. Bij een veranderende strategie kunnen monopolisten een probleem gaan vormen. Belangrijk is daarom dat er gezorgd wordt voor competitie tussen de instanties die bepaalde diensten aanbieden. Dit vereist maximale flexibiliteit om te kunnen reageren op veranderende omstandigheden. Daarnaast kunnen overheden op deze manier rekenen op een bepaalde

kwaliteit. De instantie weet dat de overheid een andere instantie zal benaderen zodra er niet aan de gestelde eisen wordt voldaan (Osborne & Gaebler, 1992: 34-35).

Zodra organisaties ingehuurd worden, kan er gebruik worden gemaakt van organisaties met specifieke kennis over een bepaald probleem of bepaalde populatie. Een sturende organisatie kan experimenten aanmoedigen en leren van het succes. Daarnaast kunnen sturende organisaties voorzien in meer omvattende oplossingen, omdat er gekeken kan worden naar de kern van het probleem. Er kunnen verschillende partijen ingeschakeld worden, die normaal gesproken niet samenwerken. Dit kan alleen als de instanties op een goede manier aangestuurd worden (Osborne & Gaebler, 1992: 36-37).

Volgens Osborne en Gaebler hebben sturende organisaties minimaal drie taken: ze maken het beleid, geven geld aan uitvoerende instanties (zowel publiek als privaat) en evalueren de uitvoering. De sturende organisatie speelt zelden zelf een operationele rol in het hele proces. Ze doorsnijden de bureaucratische grenzen. Hun leden zijn zowel afkomstig uit de publieke als uit de private sector (Osborne & Gaebler, 1992: 40).

Bij de uitvoering van taken moet er ook rekening gehouden worden met de non-profit sectoren (Osborne & Gaebler, 1992: 43). Non-profit organisaties worden beheerd en gecontroleerd op een private manier, terwijl ze 'het voldoen aan publieke of sociale wensen' als doel hebben. Daarnaast is er de 'derde sector'. Ook zij willen voorzien in publieke en sociale behoeften. Ze zijn er echter niet op uit om voordeel te behalen uit de ondernomen acties. De overheid is vaak sterk afhankelijk van de derde sector bij de voorziening van collectieve goederen (Osborne & Gaebler, 1992: 44).

### *3.2.2 De overheid moet mensen een stem geven in de diensten die hun worden aangeboden*

Volgens Osborne en Gaebler zijn er meerdere voordelen verbonden aan het overdragen van taken aan vrijwillige organisaties. Zo is een gemeenschap vaak meer verbonden met haar leden dan de dienstverlenende instanties met haar cliënten. De gemeenschappen begrijpen de eigen problemen beter dan dienstprofessionals, gemeenschappen zijn flexibeler en creatiever dan grote dienstverlenende bureaucratieën en gemeenschappen kosten vaak minder geld dan professionals. Daarnaast kunnen gemeenschappen standaard gedrag veel makkelijker en effectiever afdwingen dan bureaucratieën of professionals (Osborne & Gaebler, 1992: 66-70).

De verantwoordelijkheid eindigt niet voor de overheid zodra ze een dienst en hiermee ook de controle overdraagt aan gemeenschappen, aldus Osborne en Gaebler. De overheid moet er immers zorg voor dragen dat aan de behoeften wordt voldaan (Osborne & Gaebler, 1992: 73).

### *3.2.3 De overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening*

Het belangrijkste onderscheid is niet publiek tegenover privaat, maar monopolie tegenover competitie. Zodra er sprake is van competitie zijn de resultaten vaak beter, zijn organisaties meer kostenbewust en verbetert de dienstverlening. Competitie tussen verschillende beleidsagentschappen maakt het voor de overheid echter moeilijker om te sturen. Een goede coördinatie tussen de verschillende belangen is daarom van groot belang. Bij regulerende functies is competitie nagenoeg onmogelijk. Maar organisaties die voorzien in diensten kunnen heel goed met elkaar concurreren. Competitie tussen individuen is niet goed. Competitie tussen instanties of teams is wel goed. Het zal de creativiteit vergroten. Competitie zal niet alle problemen bij de overheid wegnemen. (Osborne & Gaebler, 1992: 79-80).

Toch levert competitie een aantal voordelen op. Zo levert het grotere efficiëntie op. Het dwingt publieke (of private) monopolieën om te reageren op de behoeften van cliënten. Het beloont innovatie, wat een monopolie juist onderdrukt. Daarnaast stimuleert competitie de trots van werknemers (Osborne & Gaebler, 1992: 80-84).

Er zijn verschillende vormen van competitie:

- Publieke tegenover private competitie  
Publieke en private organisaties kunnen ingehuurd worden voor een bepaalde taak. Ze strijden tegen elkaar om de opdracht binnen te halen;
- Private tegenover private competitie  
Bij deze vorm van competitie vraagt de overheid private organisaties tegen elkaar te strijden bij het produceren van publieke diensten. Ook hier kan een bepaald onderscheid gemaakt worden:
  - o 'load shedding: door het verlaten van de publieke voorzieningen geeft de overheid de diensten over aan de markt;
  - o verwerving: agentschappen moeten een bod doen om een contract te kunnen krijgen;
  - o contracteren: er wordt een contract gesloten met een organisatie. Nadelen zijn dat de kans op fraude toeneemt en dat het schrijven en monitoren van contracten erg veel tijd kost. Als gevolg hiervan zijn veel private aannemers niet in staat om te voldoen aan hun beloften. Een ander gevaar is dat een organisatie een laag bod doet, in de hoop de prijs later op te kunnen schroeven. Daarnaast bestaat de kans dat de aannemers een monopolie ontwikkelen.
- Publieke tegenover publieke competitie  
De overheid stimuleert competitie binnen haar eigen organisatie.

(Osborne & Gaebler, 1992: 84-89)

Alleen met behulp van competitie kunnen alle soortgelijke organisaties gedwongen worden tot verbetering (Osborne & Gaebler, 1992: 96). Competitie kan echter ook voor problemen zorgen. Een puur competitieve markt zorgt voor ongelijke uitkomsten. Competitie die goed gestructureerd is, kan echter zorgen voor meer gelijkheid bij uitkomsten dan een monopolie (Osborne & Gaebler, 1992: 105).

### 3.2.4 *De overheid moet zich laten leiden door haar missie*

Veel publieke organisaties worden gedreven door hun regels en budget, in plaats van door hun missie. Enkele regels zijn nodig om een organisatie te runnen. Te veel regels kunnen het overheidsproces vertragen. Ze maken het onmogelijk om snel te reageren op plotseling veranderende omgevingen (Osborne & Gaebler, 1992: 110-111).

Er zijn een aantal voordelen verbonden aan organisaties die worden gedreven door een missie. Ze zijn vaak efficiënter en effectiever dan organisaties die gedreven worden door regels. Daarnaast zijn ze innovatiever en flexibeler dan organisaties die gedreven worden door regels (Osborne & Gaebler, 1992: 113-114).

Echter, hoe kan een dergelijke organisatie – gedreven door een missie – worden gecreëerd? Volgens Osborne en Gaebler is de eerste taak het verwijderen van de overvloedige regels, reguleringen en verouderde activiteiten. Ten tweede moet de manier van financieren veranderd worden. Momenteel staat voor elk budget vast waar het aan besteed moet worden. Geld wordt uitgegeven, omdat er aan het eind van het jaar geen geld meer over mag zijn. Zodra er geld overblijft, is de kans groot dat het budget van de organisatie verlaagd wordt voor het volgende jaar. Samengevat: de budgetten moeten losgekoppeld worden van bepaalde items (Osborne & Gaebler, 1992: 114-119). Ten derde moet er een missie geformuleerd worden en hier omheen gebouwd worden (Osborne & Gaebler, 1992: 130).

Aan budgetten die gedreven worden door een missie zitten een aantal voordelen. Zo werkt het als stimulans voor werknemers om geld te besparen. Er komt geld vrij om nieuwe ideeën te testen. Managers krijgen door de missie de autonomie die ze nodig hebben om te reageren op veranderende omstandigheden. Het zorgt tevens voor een voorspelbare omgeving, omdat managers weten wat hun budget is voordat het nieuwe fiscale jaar begint. Het budgettaire proces wordt, mede hierdoor, versimpeld. Tot slot bespaart het mankracht. Er hoeft niet elk jaar gecontroleerd te worden of een budget voor een bepaald item overschreden is. Deze mensen kunnen zich nu richten op belangrijkere zaken (Osborne & Gaebler, 1992: 122-124).

Er zijn drie obstakels bij het implementeren van budgetten en personeelssystemen die gedreven worden door een missie. Ten eerste kunnen mensen zich ertegen verzetten, omdat ze altijd al op een bepaalde manier handelden en hier niet van af willen wijken. Ten tweede hebben sommige gekozen bewindslieden het verlangen om dezelfde controle te behouden, dus ook controle over de items. Ten derde is er vaak sprake van een gebrek aan vertrouwen tussen de wetgevende en uitvoerende macht (Osborne & Gaebler, 1992: 136).

### *3.2.5 De overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen*

Veel organisaties richten zich op de input, in plaats van de outcome – de resultaten. Dit kan zorgen voor problemen. De overheid verhoogt het budget van een organisatie vaak zodra de organisatie faalt. Een voorbeeld is de politie. Zodra de criminaliteit stijgt, krijgt de politie meer geld om het probleem aan te pakken. Dit leidt nog meer falen in de hand. Omdat er niet naar de resultaten wordt gekeken, worden de resultaten zelden bereikt (Osborne & Gaebler, 1992: 139).

Aangezien er weinig informatie beschikbaar is over de behaalde resultaten, belonen overheden hun werknemers vaak op basis van een aantal andere zaken, zoals de levensduur, de omvang van het budget, het personeel dat ze leiden en hun autoriteit. Werknemers willen hun baan beschermen en proberen als gevolg hiervan het budget omhoog te krijgen, de leiding te krijgen over meer mensen en meer autoriteit te krijgen. Dit proces zal zich voortzetten zolang niet gekeken wordt naar de prestatie, maar naar de herverkiezing (Osborne & Gaebler, 1992: 140).

Niet alles wat de overheid doet levert resultaten op die gemeten kunnen worden. Toch zijn er altijd manieren te vinden om metingen te verrichten en resultaten te waarderen. Zodra er metingen verricht worden, zullen mensen hierop reageren. De uitkomsten vormen en beïnvloeden het gedrag van de organisatie. Met behulp van uitkomsten kunnen er vergelijkingen plaatsvinden met andere organisaties – benchmarking. Besluiten worden echter vaak genomen op basis van politieke overwegingen. Op het moment dat de fouten niet herkend worden, zullen er ook geen verbeteringen optreden (Osborne & Gaebler, 1992: 141-152).

Zodra organisaties informatie hebben over de resultaten kunnen ze de prestaties op drie manieren proberen te verbeteren. Ze kunnen organisaties betalen voor de prestaties. Dit is een soort bonussysteem voor goed presterende groepen of individuen. Het gevaar is dat de gestelde doelen zeer laag worden, zodat er makkelijk aan voldaan kan worden. Daarnaast kan het zorgen voor interne conflicten. Onderdelen die zich richten op het eigenbelang kunnen andere onderdelen belemmeren bij het bereiken van hun doelen (Osborne & Gaebler, 1992: 156-157).

Een andere mogelijkheid is het leiden van een organisatie tot prestaties. Er wordt dan gekeken naar de oorzaak van problemen. Vervolgens kan gezocht worden naar oplossingen. Deze oplossingen kunnen worden geïmplementeerd. Het is van groot belang dat werknemers betrokken worden bij het bedenken van oplossingen. Zij kennen het systeem immers het beste (Osborne & Gaebler, 1992: 160).

Daarnaast kan er geld geboden worden voor resultaten. Organisaties die gericht zijn op resultaten ontwerpen vaak een budgetsysteem, waarbij er eerder geld apart wordt gezet voor resultaten dan voor input (Osborne & Gaebler, 1992: 161). Deze drie manieren sluiten elkaar niet uit (Osborne & Gaebler, 1992: 163).

### *3.2.6 De overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie*

Democratische overheden bestaan om te voorzien in de behoeften van haar burgers. Bedrijven bestaan om winst te maken. Toch zijn het vooral bedrijven die zoeken naar manieren om burgers tevreden te stellen. Volgens Osborne en Gaebler komt dit, doordat de meeste publieke agentschappen geen geld krijgen van hun klanten. Ze richten zich op het tevreden houden van de uitvoerende en wetgevende macht, omdat ze daar geld van krijgen (Osborne & Gaebler, 1992: 166-167).

Toch hebben zich de laatste jaren een aantal veranderingen voorgedaan. De overheid is beter gaan luisteren naar burgers en heeft haar laten kiezen uit verschillende leveranciers (Osborne & Gaebler, 1992: 169). Een manier om de publieke dienstverlening te laten reageren op de behoeften van de klanten is door de hulpbronnen in de handen van klanten te plaatsen en ze vervolgens te laten kiezen. Als de klant echter niet kan kiezen uit verschillende aanbieders, blijft de klant afhankelijk van de welwillendheid van de aanbieder (Osborne & Gaebler, 1992: 180).

Systemen die gedreven worden door klanten hebben een aantal voordelen. Ze dwingen aanbieders om verantwoordelijk te zijn voor hun klanten, ze stimuleren innovatie, ze geven mensen een keuze tussen verschillende soorten diensten. Daarnaast verspillen ze minder, omdat het aanbod aan de vraag wordt aangepast en de kans op gelijkheid wordt vergroot zodra informatie over de kosten en kwaliteit beschikbaar is voor klanten (Osborne & Gaebler, 1992: 181-186).

Het geven van hulpbronnen aan klanten alleen is niet voldoende. De bestaande bureaucratieën moeten veranderd worden, omdat traditionele publieke systemen ontwikkeld zijn voor het gemak van bestuurders en niet voor klanten (Osborne & Gaebler, 1992: 187).

### *3.2.7 De overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan*

Osborne en Gaebler geven aan dat er verschillende manieren zijn waarop overheden winst kunnen maken. De simpelste manier is het vragen van een vergoeding voor de aanwending van een publieke dienst. Deze manier is niet altijd gepast. Ze functioneert goed wanneer aan drie voorwaarden wordt voldaan: (1) wanneer het gaat om een goed dat grotendeels een 'privaat goed' is, waarbij de individuen die er gebruik van maken er ook van profiteren, (2) wanneer degene die niet betaalt uitgesloten kan worden van gebruik van het goed en (3) wanneer het geld op een efficiënte manier verzameld kan worden. Collectieve goederen, waar de samenleving als geheel van profiteert, kunnen dus niet hiertoe gerekend worden. Deze werkwijze heeft twee voordelen. Het levert geld op. Bovendien neemt de vraag naar publieke diensten af (Osborne & Gaebler, 1992: 203-204). Een andere manier is het investeringsperspectief, waarbij het resultaat van de uitgaven wordt gemeten. Zo kunnen geen extra inkomsten gegenereerd worden, maar de uitgaven kunnen wel beperkt worden (Osborne & Gaebler, 1992: 205).

Zodra de overheid geld verstrekt, ongeacht de opbrengsten van een organisatie, zal een manager niet snel geneigd zijn zich te richten op het verdienen van geld. Managers moeten gestimuleerd worden om geld te verdienen. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door het delen van de besparingen en verdiensten. Een organisatie mag dan een deel van haar besparingen en/of verdiensten zelf houden, in plaats van dat ze het af moet staan aan de overheid. Het geld kan apart gelegd worden voor vernieuwingen. Daarnaast kan gezorgd worden voor organisaties zichzelf financieren. Ook dit principe is niet toepasbaar op alle diensten. Tot slot kunnen de werkelijke kosten van een dienst geïdentificeerd worden. Ook de indirecte kosten moeten hierbij opgenomen worden (Osborne & Gaebler, 1992: 209-218).

### *3.2.8 De overheid moet investeren in preventie*

Er wordt vaak geld besteed aan symptoombestrijding. Het is echter beter om te zorgen dat de symptomen zich niet voordoen (Osborne & Gaebler, 1992: 220). Een anticiperende overheid doet twee dingen. Ze richt zich meer op preventie, dan op "genezing". Daarnaast doen ze er alles aan om vooruitblikken in de besluitvorming in te bouwen (Osborne & Gaebler, 1992: 222).

Strategische planning is een manier om vooruitblikken in te bouwen in de besluitvorming. Strategische planning is het proces waarbij naar de huidige situatie van een organisatie of samenleving wordt gekeken en het toekomstig traject. Er worden doelen gesteld. Vervolgens wordt een strategie ontwikkeld om deze doelen te bereiken en de resultaten te meten. Bij overheidsorganisaties is een ander element noodzakelijk: consensus. Het

proces van strategische planning moet regelmatig worden herhaald (Osborne & Gaebler, 1992: 232-234).

Strategische planning veronderstelt een rationele omgeving. Dit bestaat echter niet bij de overheid. Preventie valt moeilijk te verkopen in een politieke omgeving. Preventie is niet half zo aantrekkelijk voor politici als een zichtbare reactie op een crisis. Daarnaast wordt preventie door organisaties als een bedreiging ervaren, omdat het vaak veranderingen vereist in de productieprocessen. Zelfs binnen overheden wordt preventie niet altijd verwelkomd. Het kan werknemers hun baan kosten, denk bijvoorbeeld aan brandweerlieden. Om te zorgen voor een anticiperende overheid moeten de stimulansen waardoor besluitvormers worden gedreven, veranderd worden. Dit kan op verschillende manieren. In de eerste plaats kunnen veranderingen aangebracht worden in het budgetsysteem. Er moet meer naar de kosten op lange termijn gekeken worden. Daarnaast hebben besluiten van een departement altijd gevolgen voor andere departementen. Een verandering in het budgetsysteem moet deze gevolgen duidelijk maken. Ten tweede kunnen regionale overheden gecreëerd worden. Om met preventie om te kunnen gaan, hebben overheden wetgeving nodig. Aangezien elke regio andere problemen kent en problemen op een andere manier oplost, is het handiger om de wetgeving op deze gebieden over te laten aan de regio's. Ten derde kunnen hervormingen doorgevoerd worden in het electorale systeem. Veel politici kijken naar problemen op korte termijn, omdat ze ook op korte termijn weer herkozen willen worden (Osborne & Gaebler, 1992: 235- 249).

### *3.2.9 De overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren*

Vijftig jaar geleden waren gecentraliseerde instituties onmisbaar. De informatietechnologie was primitief, de communicatie tussen verschillende lokaties langzaam en de mensen waren relatief ongeschoold. Vandaag de dag is de toegang tot informatie veel minder beperkt, communicatie verloopt snel en veel medewerkers zijn goed geschoold. Dit maakt het decentraliseren van verantwoordelijkheden makkelijker en aantrekkelijker. Gedecentraliseerde instituties hebben een aantal voordelen. Ten eerste zijn ze veel flexibeler dan gecentraliseerde instituties. Ze kunnen sneller inspringen op veranderende omstandigheden en de behoeften van klanten. Ten tweede zijn gedecentraliseerde instituties effectiever dan gecentraliseerde instituties. Mensen op de werkvloer weten precies wat er speelt. Zij weten vaak wat de beste oplossing voor problemen is. Ten derde zijn gedecentraliseerde instituties vaak innovatiever dan gecentraliseerde instituties. Ten vierde zorgen gedecentraliseerde instituties voor een hogere moraal, meer verbondenheid en een grotere productiviteit. Wanneer managers medewerkers toevertrouwen met belangrijke besluiten, geven ze aan dat ze respect hebben voor die werknemers (Osborne & Gaebler, 1992: 250-253).

Om controle te decentraliseren wordt er gebruik gemaakt van verschillende strategieën. Er wordt gebruik gemaakt van participierend management om de besluitvorming te decentraliseren. De samenwerking wordt bevorderd om de scheiding tussen mensen door hiërarchische lijnen te laten verdwijnen. Daarnaast worden er mensen aangesteld voor innovatie en wordt er geïnvesteerd in het personeel om ervoor te zorgen dat er voldoende kennis aanwezig is in de organisatie (Osborne & Gaebler, 1992: 254). Als een organisatie wil dat mensen zich inzetten voor innovatie, moeten ze die verzekeren van een baan. Werknemers zijn vaak bang dat ze hun baan verliezen zodra er geïnnoveerd wordt in een organisatie (Osborne & Gaebler, 1992: 265).

Voorals mensen met kennis over een bepaald onderwerp moeten samenwerken in teams. Naast de capaciteit om te innoveren, taken te volbrengen en snel te reageren op een veranderende omgeving hebben teamwork organisaties nog meer voordelen. Zo bieden ze verschillende perspectieven over hoe er omgegaan kan worden met kansen en bedreigingen vanuit verschillende delen van de organisatie. Mensen die geïsoleerd zitten, zien slechts een deel van het probleem. Teams kunnen het hele probleem zien. Ze dwingen vervolgens verschillende organisatiedelen om samen te werken. Ze bouwen blijvende netwerken op in een organisatie. Tot slot zijn teams een meer geaccepteerd



mechanisme om kwaliteitscontrole uit te voeren dan evaluaties en bevelen van bovenaf (Osborne & Gaebler, 1992: 270-271).

Hoe dichter de overheid bij haar burgers staat, hoe meer vertrouwen burgers in de overheid hebben. Als de overheid dichtbij staat, zullen bestuurders eerder oplossingen aandragen die passend zijn voor het gebied in plaats van een programma dat voor iedereen van toepassing is (Osborne & Gaebler, 1992: 277). De overheid kan een missie en gewenste effecten definiëren, maar ze moeten het aan lagere overheden overlaten om hieraan invulling te geven zodat een lagere overheid zelf kan invullen hoe het probleem het beste aangepakt kan worden (Osborne & Gaebler, 1992: 278).

### *3.2.10 De overheid moet zoveel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren*

Het structureren van markten is een manier om een publiek bestuurd bureau te creëren om diensten te leveren. Het is een manier om de publieke invloed te gebruiken om private beslissingen te nemen voor het bereiken van collectieve doelen.

Marktmechanismen hebben voordelen boven bestuurlijke mechanismen. Markten zijn gedecentraliseerd, ze zijn (normaal gesproken) competitief, ze zorgen ervoor dat klanten een keuze kunnen maken en ze koppelen hulpbronnen aan resultaten. Markten reageren daarnaast snel op veranderingen (Osborne & Gaebler, 1992: 284).

Administratieve programma's blijken een aantal gebreken te hebben. Ze vallen op wanneer er een vergelijking wordt gemaakt met markten. De programma's worden immers gedreven door kiesdistricten en niet door klanten, door politici en niet door beleid. Programma's worden altijd verdedigd, ongeacht de kosten die er aan verbonden zijn. Programma's hebben vervolgens de neiging om een gefragmenteerd leveringsstelsel van diensten te creëren. Wanneer er elk jaar nieuwe programma's komen, ontstaat er uiteindelijk een opeenhoping van oude en nieuwe programma's. Programma's worden zelden stop gezet en bereiken zelden de schaal die nodig is om een enorme invloed uit te kunnen oefenen. Bovendien corrigeren programma's zichzelf niet. Markten doen dit wel om te kunnen overleven (Osborne & Gaebler, 1992: 285-288).

De overheid heeft de beschikking over een aantal basisstrategieën om de markt te veranderen. De overheid kan de regels voor de markten bepalen. Ze kan klanten voorzien van informatie. Zodra klanten kunnen kiezen uit de verschillende strijdende aanbieders, kunnen overheden immers fundamentele veranderingen afdwingen door het publiceren van informatie over de kwaliteit van elke aanbieder. De overheid kan de vraag vergroten. Dit kunnen overheden doen door het aanbieden van hulpbronnen aan burgers waarmee ze diensten kunnen aanschaffen. Ook kan de overheid haar publieke investeringsbeleid veranderen. Overheden investeren met enorme bedragen. Door bewust te kiezen voor een bepaalde investering kan een enorme invloed uitgeoefend worden op bepaalde markten. De overheid kan marktinstellingen creëren om de gaten in de markt op te vullen. Vaak worden delen van de markt niet opgevuld, omdat het geen winst oplevert. De overheid kan de risico's delen met de private sector. Tot slot kan de overheid activiteiten beprijsen door belastingen en handelen als een "makelaar" voor kopers en verkopers (Osborne & Gaebler, 1992: 290-298).

Organisaties veroorzaken soms externe effecten. Deze externe effecten zijn niet altijd positief. De prijzen moeten zodanig zijn dat het elke betrokken partij een stimulans geeft om het gedrag te veranderen (Osborne & Gaebler, 1992: 302).

Marktgerichte strategieën zijn niet alleen mogelijk door de toenemende informatiestroom, maar ook door de metingen van bepaalde effecten (Osborne & Gaebler, 1992: 305).

De sleutel tot vernieuwing van de overheid is het veranderen van de stimulansen waardoor de publieke instanties geleid worden. Kortom, de markten die opereren binnen de publieke sector moeten veranderd worden. Marktmechanismen zorgen slechts voor de helft. De andere helft van de verandering moet worden bewerkstelligd door het machtiger maken van samenlevingen (Osborne & Gaebler, 1992: 308-310).

## Hoofdstuk 4 – Conceptualisering

In de vorige hoofdstukken is aangegeven dat de benchmark theorie en het new public management van Osborne en Gaebler aan elkaar gekoppeld worden om de vraagstelling te kunnen beantwoorden. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke delen van de theorie van Osborne en Gaebler van belang zijn voor de analyse van de casus en welke delen verwerkt zijn in de vragenlijsten voor respondenten.

### 4.1 Vraagstukken

Het eerste principe van Osborne en Gaebler geeft aan dat de overheid zich moet richten op sturen in plaats van roeien. Sturende organisaties maken beleid. Er moet daarom onderzocht worden welke organisaties bij de besluitvorming betrokken worden. Op deze manier kan worden bepaald welke organisaties moeten sturen en welke niet.

Vervolgens moet gekeken worden naar de organisaties die het beleid uitvoeren. Een sturende organisatie moet zich voornamelijk richten op de beleidsvorming. Het is daarom van groot belang dat ze in staat is om andere organisaties in te schakelen voor de uitvoering van het beleid. Aangezien het inschakelen van één partij niet voldoende is, moet ze in staat zijn om organisaties met elkaar te kunnen laten samenwerken. Bovendien kan, door te kijken naar de organisaties die het beleid uitvoeren, worden bepaald welke organisaties aangestuurd moeten worden. Door naar de manier van aansturing te kijken kan worden gecontroleerd in hoeverre het uitvoeringsproces momenteel aangestuurd wordt.

In deze context kan aan de respondenten gevraagd worden of ze tevreden zijn met de huidige manier van aansturing. Op deze manier kan een link worden gelegd met de theorie. In de theorie wordt aangegeven dat het aansturen van organisaties “goed” is. Wanneer een organisatie op een goede manier aanstuurt volgens de theorie van Osborne en Gaebler en wanneer blijkt dat aangestuurde organisaties hier niet tevreden over zijn, dan kan geconcludeerd worden dat de praktijk niet overeen komt met de theorie.

Osborne en Gaebler geven aan dat sturende organisaties experimenten stimuleren. Er moet daarom gekeken worden of de sturende organisaties dit werkelijk doen. En zo ja, op welke manier ze dit stimuleren. Door hiernaar te kijken kan worden bepaald of de sturende organisatie op een juiste manier aanstuurt.

Tot slot evalueren sturende organisaties het beleid. Ze proberen daarbij zo veel mogelijk te leren van de successen. Om deze reden moet gekeken worden naar de frequentie waarin de verschillende organisaties samenkomen voor de evaluatie van het beleid. Tegelijkertijd moet worden onderzocht of de evaluatie wordt meegenomen bij de totstandkoming van nieuw beleid, om te kijken of organisaties leren.

- Welke organisaties worden betrokken bij het besluitvormingsproces met betrekking tot het verkeersveiligheidsbeleid? Ontbreken er organisaties?
- Moeten burgers meer bij de besluitvorming en uitvoering worden betrokken?
- Bepaalt het ROV/POV welke projecten er uitgevoerd moeten worden? Door wie worden de projecten uitgevoerd en hoe verloopt dit proces?
- Moet het ROV/POV zich meer of juist minder gaan richten op het uitvoeren van projecten?
- Vinden er veel experimenten plaats op het gebied van verkeer en vervoer? Zo ja, door wie worden deze initiatieven aangedragen?
- Hoe vaak komen de verschillende partners samen voor de vorming en evaluatie van het beleid?

Het tweede principe van Osborne en Gaebler is dat de overheid mensen een stem moet geven in de diensten die hun worden aangeboden. Onderzocht moet worden of burgers betrokken worden bij de besluitvorming en het uitvoeringsproces. Dit zijn namelijk momenten waarop burgers hun stem kunnen laten horen en invloed kunnen uitoefenen op het uiteindelijke beleid.

Zodra een organisatie mensen een stem geeft in de diensten die hun worden aangeboden, eindigt de verantwoordelijkheid van die organisatie niet. Onderzocht moet worden in hoeverre een organisatie de verantwoordelijkheid voor het beleid en de uiteindelijke resultaten op zich neemt. Daarnaast moet gecontroleerd worden of de organisatie zich bewust is van de manier waarop degene die invloed hebben op de aangeboden diensten hiervan gebruik maken. Alleen op deze manier kan de organisatie op een goede manier verantwoording afleggen over het beleid.

- Worden burgers betrokken bij de besluitvorming? Zo ja, op welke manier?
- Worden burgers betrokken bij de uitvoering van projecten? Zo ja, op welke manier?
- Dragen burgers zelf initiatieven aan?
- Op welke manier worden de non-profitorganisaties gecontroleerd?

Het introduceren van competitie in de dienstverlening van de overheid is het derde principe. Het gaat in dit geval om competitie tussen verschillende publieke organisaties. De overheid stimuleert op deze manier competitie binnen haar eigen organisatie. Osborne en Gaebler geven aan dat competitie alleen ingevoerd kan worden bij soortgelijke organisaties. Onderzocht moet worden in hoeverre ROV's beschouwd kunnen worden als soortgelijke organisaties, omdat dit bepaalt of er een vorm van competitie ingevoerd kan worden. Daarnaast is het interessant om te kijken of er momenteel sprake is van competitie tussen de verschillende organisaties die – op een directe of indirecte manier – subsidie krijgen van het Rijk, omdat de besluitvorming door competitie op een geheel andere vorm zijn weerslag zal vinden dan wanneer er geen competitie tussen de verschillende organisaties plaats vindt.

- Vindt er competitie plaats tussen de ROV's/POV's om het geld van de overheid?
- Vindt er tussen gemeenten een strijd plaats om het geld van het ROV/POV? Of wordt er een vast bedrag beschikbaar gesteld per gemeente?

Ten vierde moet de overheid zich volgens Osborne en Gaebler laten leiden door een missie. Om te kijken of verschillende organisaties aan dit principe voldoen, moet onderzocht worden welke organisaties een missie hebben op het gebied van verkeersveiligheid. Door te kijken naar wát de missie is, kan geconcludeerd worden aan de hand van welke gegevens de missie is bepaald.

Een organisatie kan alleen gedreven worden door een missie wanneer er geen sprake is van een organisatie die zich laat leiden door overvloedige regels. Er moet daarom gekeken worden of er sprake is van overvloedige regels.

Niet alleen de organisatie zelf, maar ook het budget van de organisatie moet gedreven worden door een missie. Een voordeel hiervan is dat een organisatie geld kan besparen. Onderzocht moet worden in hoeverre de betrokken organisaties budgettair geleid worden door een missie. Op basis hiervan kan gecontroleerd worden of er zo geld kan worden bespaard.

Een ander voordeel van een budget dat gedreven wordt door een missie, is dat het budget losgekoppeld kan worden van een bepaald onderdeel. Dit heeft tot voordeel dat er geld bespaard kan worden, doordat er op een andere manier met het geld wordt omgegaan. Het geld hoeft niet op aan het eind van het jaar. Bovendien hoeft er minder controle plaats te vinden. Om er achter te komen of de budgetten losgekoppeld zijn van bepaalde onderdelen, moet onderzocht worden in hoeverre er regels worden opgelegd met betrekking tot de uitgaven.

- Heeft de organisatie een missie?
- Wordt het budget van de organisatie gekoppeld aan de organisatiemissie?
- In hoeverre legt de overheid regels op met betrekking tot de uitgaven? Wordt er een maximumbedrag vastgesteld dat uitgegeven mag worden aan bijvoorbeeld jongeren, ouderen, etc?
- Stelt het ROV/POV een maximumbedrag vast dat uitgegeven mag worden aan bijvoorbeeld jongeren, ouderen, etc?
- In hoeverre liggen de uitgaven van het ROV/POV vast: wordt elk jaar opnieuw bepaald waar het geld aan besteed wordt of liggen de uitgaven grotendeels vast?
- Wat wordt er gedaan met het geld dat het ROV/POV jaarlijks overhoudt?

Overheden moeten betalingen koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen, aldus de vijfde stelling. Veel organisaties richten zich momenteel op de input, in plaats van op resultaten. Aangezien er weinig informatie beschikbaar is over de behaalde resultaten, belonen overheden hun werknemers vaak op basis van een aantal andere zaken, zoals de omvang van het budget, het personeel dat ze leiden en hun autoriteit. Dit kan leiden tot verspilling.

Hieruit blijkt dat het belangrijk is om naar de resultaten van het beleid te kijken. Er moet daarom onderzocht worden of er op het gebied van verkeersveiligheid naar de resultaten van het beleid gekeken wordt. Het controleren van de resultaten kan gerealiseerd worden door het beoordelen van de maatstaven die hiervoor gehanteerd worden. Daarnaast is het van belang om te weten bij welke organisaties er gekeken wordt naar de resultaten van het beleid. Er zijn een aantal organisaties verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Zij zouden dan ook verantwoordelijk gesteld moeten worden voor de behaalde resultaten. Onderzocht moet worden of dit werkelijk het geval is. Daarnaast moet gekeken worden naar de gevolgen van het kijken naar de resultaten van het beleid. Zodra er geen gevolgen verbonden zijn aan het behalen van slechte resultaten, heeft het kijken naar resultaten weinig nut.

Zodra de resultaten van de verschillende organisaties bekend zijn, kunnen soortgelijke organisaties worden vergeleken. Er moet gekeken worden of er van dit leerprincipe gebruik wordt gemaakt. Aangezien actoren reageren op de behaalde resultaten is het ook van belang om te weten aan wie de resultaten van het beleid kenbaar worden gemaakt.

- Op welke manier wordt het ROV/POV gecontroleerd?
- Op welke manier wordt er gecontroleerd of gemeenten de projecten hebben uitgevoerd zoals afgesproken?
- Wordt er gekeken naar de resultaten van het gevoerde verkeersveiligheidsbeleid?
- Aan wie worden de resultaten van het beleid kenbaar gemaakt?
- Welke maatregelen volgen er als een doelstelling niet wordt gehaald? Worden gemeenten bijvoorbeeld gestraft door minder subsidie voor het komende jaar?
- Vindt er een vergelijking plaats met de werking van andere ROV's/POV's/ gemeenten/ instanties op het gebied van verkeersveiligheid?

Het zesde principe is dat de overheid moet voorzien in de behoefte van de burger en niet in die van de eigen organisatie. De overheid moet zoeken naar manieren om burgers tevreden te stellen. Het is daarom van belang om te weten of er gekeken wordt naar de tevredenheid onder burgers over het gevoerde beleid. Ook de tevredenheid onder gemeenten over het verkeersveiligheidsbeleid in de regio speelt hierbij een rol, aangezien de afstand tussen burgers en gemeenten relatief kort is en de gemeenteraad de burgers vertegenwoordigt. Bovendien wordt in de gemeenteraad besloten welke projecten een gemeente uit gaat voeren.

Er zijn verschillende manieren om te voorzien in de behoeften van burgers. Zo kunnen de hulpbronnen in handen van burgers geplaatst worden om burgers vervolgens zelf te laten kiezen uit de verschillende hulpbronnen. Onderzocht moet worden of er gebruik wordt gemaakt van een dergelijke methode. Dit kan gedaan worden door te kijken op gemeentelijk niveau en op rijksniveau. Op gemeentelijk niveau kan gekeken worden naar de betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming, terwijl op rijksniveau gekeken kan worden of bepaalde of een bepaald aantal projecten verplicht gesteld worden.

- Wordt er onderzoek gedaan naar de tevredenheid onder burgers over het verkeersveiligheidsbeleid in de regio?
- Worden burgers betrokken bij de besluitvorming? Zo ja, op welke manier?
- Worden gemeenten/organisaties vanuit de overheid of het ROV/POV verplicht gesteld om een bepaald (aantal) projecten uit te voeren?
- Wordt er onderzoek gedaan naar de tevredenheid onder gemeenten over het verkeersveiligheidsbeleid in de regio?

Ten zevende moeten overheden zich, volgens Osborne en Gaebler, richten op het verdienen van geld. Vaak richten overheden zich alleen op het uitgeven hiervan. Er zijn een aantal manieren waarop overheden geld kunnen verdienen. Deze manieren zijn vaak niet van toepassing op collectieve goederen. De verkeersveiligheid is een collectief goed. Een van de weinige manieren om winst te maken, is door gebruik te maken van het investeringsperspectief. Hiermee kan geen geld verdiend worden. Er kan slechts geld bespaard worden. Zo kunnen bijvoorbeeld de werkelijke kosten van een dienst geïdentificeerd worden. Ook de indirecte kosten moeten hierbij opgenomen worden. Onderzocht moet worden of en in hoeverre het Rijk momenteel gebruik maakt van dit principe, omdat op deze manier geld bespaard kan worden.

- Wordt er gekeken naar de manier waarop het geld is besteed? Hoe specifiek moeten gemeenten aangeven waaraan het geld besteed is?

De overheid moet investeren in preventie. Dit is het achtste principe dat Osborne en Gaebler noemen. Met behulp van strategische planning kan geïnvesteerd worden in preventie. Strategische planning is een manier om vooruitblikken in te bouwen in de besluitvorming. Dit gebeurt door het stellen van doelen. Er moet daarom eerst worden gekeken of de verschillende organisaties doelen hebben gesteld op het gebied van verkeersveiligheid. Ten tweede is het interessant om te zien wat de doelen zijn, of er raakvlakken zijn met andere doelstellingen. Hieruit moet worden opgemaakt of een organisatie haar eigen doelstelling mag bepalen of dat ze bij de bepaling van de doelstelling afhankelijk is van anderen. Dit is van belang, omdat op deze manier duidelijk wordt gemaakt of een doelstelling specifiek is voor de eigen organisatie en dus is toegepast op haar eigen omgeving.

Osborne en Gaebler geven aan dat de tweede stap het ontwikkelen van een strategie is, waarmee de doelen bereikt kunnen worden en de resultaten gemeten. Er moet daarom in dit onderzoek gekeken worden naar de manier waarop de organisatie probeert de doelstelling te bereiken evenals de termijn waarbinnen de doelstelling bereikt moet zijn. Op deze manier wordt duidelijk in hoeverre de organisatie zich echt richt op het behalen van de doelstelling. Door te onderzoeken of er maatregelen volgen als de doelstelling niet behaald wordt, kan gekeken worden naar de druk die er staat op het behalen van de doelstelling.

Organisaties kunnen onder andere leren van handelingen uit het verleden. Er moet gecontroleerd worden of organisaties bij het opstellen van de doelen en de programma's gebruik maken van deze ervaringen.

- Wat is de doelstelling van een organisatie op het gebied van verkeersveiligheid?
- Moet deze doelstelling goedgekeurd worden door een andere instantie?
- Op welke manieren wordt er geprobeerd deze doelstelling te bereiken?
- Wanneer/op welke termijn moet de doelstelling bereikt zijn?
- Wordt er bij het opstellen van de doelstelling vooral gekeken naar de doelstelling op nationaal niveau, provinciaal niveau, of is het een specifieke doelstelling voor de eigen organisatie/gemeente?
- Op welke manier worden projecten opgesteld? Wordt er bij de opstelling gebruikt gemaakt van de gegevens uit vorige jaren? Zo ja, welke gegevens uit vorige jaren?

Het negende principe is het decentraliseren van de verantwoordelijkheden van overheden. Ook de controle moet gedecentraliseerd worden. Osborne en Gaebler noemen verschillende strategieën die hiervoor gebruikt kunnen worden. Zo kan de samenwerking bevorderd worden om de hiërarchische lijnen te laten verdwijnen. Onderzocht moet worden of en hoe het ROV de samenwerking met en tussen andere (uitvoerende) organisaties probeert te bevorderen.

Een tweede strategie is het zorgen voor het aanwezig zijn van voldoende kennis binnen de organisatie. Mensen met specifieke kennis moeten samenwerken in teams. Onderzocht moet worden in hoeverre de verschillende organisaties momenteel met elkaar samenwerken, om te beoordelen in hoeverre de kennis en de verschillende krachten momenteel gebundeld zijn. Zodra organisaties blijken samen te werken, moet onderzocht worden wat de achterliggende drijfveer is. Het kan zijn dat het ROV de achterliggende drijfveer is. Het kunnen echter ook de afzonderlijke organisaties zijn die de samenwerking zelf bevorderen.

- Hoeveel subsidie krijgt een organisatie als vergoeding van een project (uitgedrukt in procenten)?
- Wordt de subsidie (procentueel gezien) verhoogd zodra organisaties samenwerken?
- Vindt er samenwerking plaats tussen de verschillende organisaties bij de uitvoering van verkeersveiligheidsprojecten? Zo ja, bij hoeveel procent van de projecten vindt er samenwerking plaats?

Het laatste principe van Osborne en Gaebler geeft aan dat de overheid zo veel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden moet introduceren. Programma's worden momenteel vaak door de overheid verdedigd, ongeacht de kosten die er aan verbonden zijn. Wanneer er elk jaar nieuwe programma's worden opgesteld, ontstaat er uiteindelijk een opeenhoping van oude en nieuwe programma's. Programma's

worden zelden stopgezet en corrigeren zichzelf niet. Onderzocht moet worden of dit ook het geval is bij de verschillende organisaties die in dit onderzoek bekeken worden, zoals het Rijk, het ROV en gemeenten.

De sleutel tot vernieuwing van de overheid is volgens Osborne en Gaebler het veranderen van de stimulansen waardoor de publieke instanties geleid worden. Om dit principe toe te kunnen passen moet ten eerste onderzocht worden door welke stimulansen de organisaties gedreven worden. Ten tweede moet gekeken worden naar (nieuwe) stimulansen waardoor organisaties gedreven zouden kunnen worden.

- Worden er wel eens programma's stop gezet? Zo ja, wat was de reden hiervan?
- Wat gebeurt er als blijkt dat een project niet goed loopt?
- Worden organisaties vanuit de overheid of het ROV/POV verplicht gesteld om een bepaald (aantal) projecten uit te voeren?

## 4.2 De toepassing

De respondenten hebben de interviewvragen op een andere manier voorgelegd gekregen dan dat hier het geval is. De vragen zijn losgekoppeld van de tien principes van Osborne en Gaebler. Ze zijn vervolgens geplaatst onder zes verschillende categorieën: besluitvorming, uitgaven, doelstelling, uitvoering, evaluatie en afsluiting. Deze volgorde is voor respondenten logischer dan wanneer de vragen – die voortvloeien uit de tien principes – achter elkaar worden geplaatst. Bovendien wordt hiermee geprobeerd te voorkomen dat respondenten inzicht krijgen op het “juiste” antwoord en misleidende antwoorden geven (om de organisatie beter te laten voordoen dan ze werkelijk is).

Deze interviewvragen dienen als aanvulling op de literatuur. Op deze manier kan tevens een beeld verkregen worden van de mening van de verschillende betrokken actoren. Ook kan de werkelijke situatie vergeleken worden met de manier waarop de functionering weergegeven wordt in de beschikbare literatuur.

Door de theorie van Osborne en Gaebler toe te passen op het Rijksbeleid, de regio Zuid-Holland Zuid en het Gewest Eemland zullen verschillen in aanpak aan het licht komen. Op basis van deze verschillen kunnen wellicht aanbevelingen worden geformuleerd om het functioneren van zowel het Rijk als de beide organisaties te verbeteren. In het volgende hoofdstuk wordt de theorie toegepast op het Rijksbeleid.

## Hoofdstuk 5 – Het Rijk, een sturende organisatie met hoge kosten

Het Rijk is een orgaan dat een deel van zijn taken overdraagt aan andere organisaties. Dit verschijnsel is onder andere terug te vinden op het gebied van verkeersveiligheid. Het goed aansturen van dergelijke organisaties is hierbij van groot belang. In dit hoofdstuk speelt deze vraag dan ook een belangrijke rol. Er wordt ingegaan op de manier waarop het Rijksbeleid vormgegeven is. Er vindt een analyse plaats aan de hand van de tien punten die Osborne en Gaebler noemen in het boek 'Reinventing government'. Aan de hand van de vergelijkingen komen enkele tekortkomingen in het Rijksbeleid aan het licht. Deze tekortkomingen worden behandeld in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk. Dit is tevens een analyse met betrekking tot de eerste deelvraag. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte conclusie.

### 5.1 Analyse

#### 5.1.1 *Overheden moeten zich richten op sturen in plaats van roeien*

Het Rijk moet zich richten op het sturen van de samenleving. Het moet de samenleving steunen bij het zelf oplossen van hun problemen. Het Rijk doet dit op het gebied van verkeersveiligheid door het beleid te decentraliseren.

Het Rijk betreft verschillende organisaties bij het besluitvormingsproces. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V en W) stemt het nationale beleid af in overleg met de koepels van decentrale overheden. Hierin zijn het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen en het Samenwerkingsverband Kaderwetgebieden vertegenwoordigd. Er wordt vervolgens door het ministerie van V en W geld beschikbaar gesteld voor verschillende programma's en verschillende (uitvoerende) organisaties. Door de richtlijnen van het beleid aan te geven in de Nota Mobiliteit, is het Rijk in staat te sturen. De hoofdlijnen van het beleid worden immers aangegeven. De gedecentraliseerde overheden moeten beleid vormen aan de hand van deze hoofdlijnen. Ze moeten dit beleid toespitsen op de eigen omgeving.

Een ROV is een voorbeeld van een dergelijk gedecentraliseerde organisatie. Een ROV is een organisatie die zich bezig houdt met het verkeersveiligheidsbeleid in een bepaalde provincie. Elke provincie is door het Rijk verplicht gesteld om een Regionaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid op te richten. Deze organen krijgen – via de provincie – een vast bedrag per jaar van het Rijk om werkzaamheden uit te voeren. Het bedrag is gebaseerd op het inwonertal en het wegennet van de betreffende provincie.

Een andere manier waarop gestuurd kan worden is door competitie in te voeren tussen verschillende instanties. Het Rijk maakt op provinciaal niveau geen gebruik van deze mogelijkheid. Tussen de ROV's vindt geen enkele vorm van competitie plaats.

De manier waarop het Rijksbeleid is ingericht leidt tot een monopoliepositie van het ROV binnen de eigen regio. Een ROV is immers één van de weinige organen waar een gemeente of instantie terecht kan voor een subsidie met betrekking tot een gedragsbeïnvloedend project op het gebied van verkeersveiligheid. Met het invoeren van competitie kan een dergelijke positie tegengehouden worden.

#### 5.1.2 *De overheid moet mensen een stem geven in de diensten die hun worden aangeboden*

Burgers worden op rijksniveau niet betrokken bij de besluitvorming en uitvoering van het beleid. De zorg voor de totstandkoming en de uitvoering van gedragsbeïnvloedende projecten heeft het Rijk gedeeltelijk overgedragen aan de verschillende ROV's. Elk ROV krijgt een vaste rijksbijdrage op basis van het aantal inwoners en het wegennet in de provincie.

Ondanks het decentraliseren van de verantwoordelijkheden blijft de minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk voor het behalen van de landelijke doelstelling. De ROV's dragen bij aan het behalen van de landelijke doelstelling. Ze worden echter op geen enkele



manier verantwoordelijk gesteld voor de behaalde resultaten. De ROV's worden op geen enkele manier gestraft wanneer de landelijke doelstelling niet behaald wordt.

### *5.1.3 De overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening*

In 'Reinventing government' worden drie competitievormen genoemd: publieke tegenover private competitie, private tegenover private competitie en publieke tegenover publieke competitie. Bij competitie tussen de ROV's is er sprake van competitie tussen publieke organisaties. Wanneer er immers sprake is van competitie tussen publieke organisaties, probeert de overheid competitie te stimuleren binnen haar eigen organisatie. Zoals al eerder is aangegeven, is er geen sprake van competitie tussen de verschillende ROV's om het geld dat beschikbaar wordt gesteld door het Rijk.

### *5.1.4 De overheid moet zich laten leiden door haar missie*

Het Rijk heeft een missie, een doel. Dit doel is een reductie van het aantal verkeersdoden naar 900 en een reductie van het aantal ziekenhuisgewonden naar 17.000 in 2010. Om dit doel te bereiken, heeft het Rijk een aantal programma's opgesteld, namelijk het Verdicovenant en het Startprogramma Duurzaam Veilig. Er zijn gelden beschikbaar gesteld om de programma's uit te voeren. Bovendien is elke provincie verplicht gesteld om een ROV op te richten. Voor al deze maatregelen heeft het Rijk een hoeveelheid geld beschikbaar gesteld.

Om een missie te kunnen creëren, is het volgens Osborne en Gaebler noodzakelijk dat alle overbodige regels worden verwijderd. Er moet dus naar de hoeveelheid regels gekeken worden op het gebied van verkeersveiligheid.

Het Rijk heeft met betrekking tot de verkeersveiligheid een aantal regels opgesteld. Zo is een eis van het programma Duurzaam Veilig dat een omgeving qua infrastructuur aangepast is aan de beperkingen van de menselijke vermogens en bepaalt de GDU-regeling dat er binnen het totale GDU-budget een onderscheid moet worden gemaakt tussen een regionaal en een provinciaal deel. De ROV's zijn echter nauwelijks gebonden aan regels van het Rijk. Ook met betrekking tot de gelden legt het Rijk nauwelijks regels op. De ROV's mogen zelf bepalen aan welke projecten het geld besteed wordt. Het Rijk bepaalt niet aan welke doelgroepen het geld besteed moet worden. Het heeft de ROV's zó ingericht, dat ze snel kunnen reageren op veranderende omstandigheden. Op basis van deze gegevens en de informatie uit interviews kan geconcludeerd worden dat er geen sprake is van overbodige regels.

### *5.1.5 De overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen*

Om de resultaten te kunnen koppelen aan de inspanningen moeten de resultaten bekend worden gemaakt. De resultaten van het gevoerde ROV-beleid staan onder meer vermeld in het jaarverslag. In het jaarverslag legt een ROV vooral verantwoording af over het financiële gedeelte van het gevoerde beleid. Een ROV moet aangeven waaraan het geld is besteed. Er wordt door het Rijk echter nauwelijks gekeken naar de inhoud van projecten. Het Rijk is hierdoor niet goed op de hoogte van de resultaten van het gevoerde ROV-beleid.

Aangezien sommige ROV's geen specifieke doelstelling hebben, is het moeilijk om te controleren of een ROV aan de doelstelling heeft voldaan. Een ander probleem is het meten van de resultaten. Zodra een ROV de doelstelling uit het NVVP heeft overgenomen, kan nog niet met zekerheid gezegd worden of een ROV aan de doelstelling heeft voldaan. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste richt het ROV zich slechts op niet-infrastructurele, gedragsbeïnvloedende maatregelen. Dit vormt slechts een onderdeel van de totale verkeersveiligheid (waar infrastructurele maatregelen en het vervoer zelf nog aan toegevoegd moeten worden). Ten tweede is niet altijd duidelijk wat het effect van een

gedragsbeïnvloedende maatregel is. Zo kan bijvoorbeeld het effect van een BROEM-dag<sup>4</sup> niet goed duidelijk gemaakt worden. Er kan gekeken worden naar het enthousiasme van de deelnemers. Er kan echter niet gekeken worden naar het nut van deze dag. Vallen er hierdoor minder slachtoffers in het verkeer? Tot slot kan de vraag gesteld worden of het beleid van een ROV het gedrag werkelijk heeft beïnvloed. ROV's zijn namelijk niet de enige organen die zich bezighouden met gedragsbeïnvloeding op het gebied van verkeersveiligheid.

Om deze redenen vindt er geen vergelijking plaats tussen de verschillende ROV's. Het Rijk hanteert immers geen maatstaven aan de hand waarvan een vergelijking plaats kan vinden. ROV's worden niet beloond of gestraft op basis van de geleverde prestaties. Er vindt dus geen koppeling plaats tussen de betaling en de behaalde resultaten. Het Rijk blijft eindverantwoordelijke voor de behaalde resultaten.

#### *5.1.6 De overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie*

De overheid heeft, om aan de behoeften van burgers te voldoen, ROV's opgericht. Het Rijk heeft de verantwoordelijkheden voor de verkeersveiligheid gedecentraliseerd. Door het decentraliseren van de taken en door het instellen van speciale organen komen de verkeersveiligheidsorganen dicht bij de burger te staan. Hoe dicht een orgaan bij de burger staat, hoe eerder ze een goed beeld krijgt van de behoeften van burgers. Een ROV kan hierdoor eerder aan de behoeften voldoen. Een ROV wordt bovendien niet verplicht gesteld door het Rijk om bepaalde projecten uit te voeren, waardoor nog beter ingespeeld kan worden op de eigen omgeving.

Uit de interviews is echter gebleken dat een ROV vaak weinig contact heeft met burgers zelf. ROV's hebben voornamelijk contact met gemeenten en instanties als 3VO. Burgers die met problemen naar een ROV bellen, worden vaak doorverwezen naar een gemeente. Daarnaast weten veel burgers niet van het bestaan van een ROV af, zoals uit de interviews is gebleken.

#### *5.1.7 De overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan*

Het is voor het Rijk moeilijk om organisaties winst te laten behalen op het gebied van verkeersveiligheid. Het gaat immers om een collectief goed. Een manier om geld te "verdienen", is door gebruik te maken van het investeringsperspectief. Het resultaat van de uitgaven moet dan worden gemeten. Het Rijk houdt zich hier momenteel niet mee bezig. De ROV's moeten een jaarverslag indienen. Hierin staan de projecten beschreven evenals de kosten van de projecten die zijn uitgevoerd. Er staat echter niets in over de behaalde resultaten. De ROV's worden momenteel ook niet gestimuleerd om geld te besparen. Elk jaar krijgen ze hetzelfde bedrag toebedeeld, ongeacht de resultaten van het beleid.

Er wordt door het ministerie van V en W wel gekeken naar de resultaten van de provincie als geheel, dus een toe- of afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden. Deze resultaten worden niet verbonden aan de functionering van een bepaalde organisatie.

Er zijn verschillende manieren om het besparen en verdienen van geld te stimuleren. Zo kunnen het Rijk en een ROV de besparingen en verdiensten delen. Hier wordt momenteel geen gebruik van gemaakt. Ten tweede kan het Rijk er voor proberen te zorgen dat het ROV zichzelf financiert. Ook van deze optie wordt momenteel geen gebruik gemaakt. Het is voor een ROV moeilijk om deze maatregel door te voeren en geld te verdienen aan de verschillende projecten. De derde manier is het identificeren van de werkelijke kosten van een ROV. Het Rijk ontvangt jaarlijks een jaarverslag van elk ROV. Hierin staan alle kosten vermeld. Het heeft op deze manier een goed beeld van de kosten die een ROV maakt. Er

---

<sup>4</sup> BROEM-ritten zijn rijvaardigheidsritten voor ouderen. De rijvaardigheidsrit heeft een vrijwillig karakter. Onder begeleiding van een rij-instructeur worden ouderen gewezen op ingeslopen foutieve gewoonten en wordt de kennis van verkeersregels geactualiseerd.

wordt in het jaarverslag echter niet ingegaan op de specifieke kosten van elk project. Het Rijk heeft dus geen compleet beeld van de indirecte kosten.

#### *5.1.8 De overheid moet investeren in preventie*

Door het instellen van ROV's en door het beschikbaar stellen van gelden voor deze organen, richt de overheid zich op preventie in plaats van symptoombestrijding. De ROV's richten zich immers op gedragsbeïnvloeding, zoals voorlichting en educatie. Dit zijn middelen om te voorkomen dat er doden en gewonden vallen in het verkeer.

De tweede manier waarop het Rijk aandacht kan besteden aan preventie is het inbouwen van vooruitblikken in de besluitvorming met behulp van strategische planning. Strategische planning begint bij het vormen van doelen, aldus Osborne en Gaebler. Het Rijk heeft een eigen doelstelling op het gebied van verkeersveiligheid, namelijk een afname van het aantal verkeersdoden naar 900 en een afname van het aantal ziekenhuisgewonden naar 17.000 in 2010.

Vervolgens moet een strategie vastgesteld worden om de doelstelling te bereiken. Deze strategie is opgenomen in het NVVP en de Nota Mobiliteit. Zo gaat binnenkort de tweede fase van het programma Duurzaam Veilig van start, gaat de Gebundelde Doeluitkering over in de Brede Doeluitkering en staan de gelden voor de ROV's voor de komende vijf jaar al vast. De resultaten van het beleid worden door het Rijk gemeten aan de hand van de afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden.

Er bestaat consensus over bijna al deze plannen. Alleen over de mate van afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden bestaat nog geen consensus. Veel partijen die bijdragen aan deze afname zijn van mening dat de oude doelstelling (een afname van het aantal verkeersdoden naar 750 in 2010) behouden moet blijven, zoals bleek tijdens het Verkeersveiligheidcongres op 21 april 2004.

Er zijn verschillende stimulansen waardoor besluitvormers worden gedreven. Door het veranderen van de stimulansen kan gezorgd worden voor een anticiperende overheid. Zo kunnen veranderingen aangebracht worden in het budgetsysteem. Dit houdt in dat er naar de kosten op de lange termijn moet worden gekeken. Uit het voorgaande is al gebleken dat de kosten voor de komende paar jaar reeds bekend zijn. Voor de programma's zijn vaste bedragen gereserveerd. De inkomsten van de ROV's liggen ook voor drie jaar vast.

Het volgende punt dat Osborne en Gaebler noemen is het creëren van regionale overheden. ROV's zijn regionale overheden die speciaal zijn ingesteld om zich bezig te houden met gedragsbeïnvloeding en (in de meeste gevallen) niet-infrastructurele maatregelen. Aan dit punt voldoet het Rijk dus ook.

Het Rijk geeft echter geen gehoor aan het laatste punt, het doorvoeren van electorale hervormingen. Dit is volgens Osborne en Gaebler noodzakelijk om te voorkomen dat politici zich alleen richten op de korte termijn in plaats van op de lange termijn. Het Rijk heeft dergelijke veranderingen niet doorgevoerd om te zorgen voor een meer anticiperende overheid.

#### *5.1.9 De overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren*

Het Rijk heeft, zoals al meerdere malen is aangegeven, de verantwoordelijkheden op het gebied van verkeersveiligheid gedecentraliseerd. De controle op de gedecentraliseerde organen kan op verschillende manieren bevorderd worden. De eerste manier is een samenwerking tussen het Rijk en de gedecentraliseerde organen. Hier is in dit geval geen sprake van. Het Rijk formuleert de hoofdlijnen van het beleid. De ROV's voeren (een gedeelte van) het beleid uit. De ROV's zijn vrij om een eigen invulling te geven aan het beleid. Op deze manier kan het beleid van een ROV zo veel mogelijk worden toegespitst op de eigen provincie.

Een andere manier om de controle te bevorderen is door te zorgen voor de aanwezigheid van voldoende kennis binnen de organisatie. Het Rijk probeert hier voor te zorgen. Een ROV richt zich immers op een specifiek facet van het beleid, namelijk de gedragsbeïnvloeding op het gebied van verkeersveiligheid.

#### *5.1.10 De overheid moet zoveel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren*

Het Rijk heeft geen marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden geïntroduceerd. Dit is voor het Rijk moeilijk. Verkeersveiligheid is een gebied waarop slechts enkele private organisaties geld kunnen verdienen. Een voorbeeld zijn verzekeringsmaatschappijen. Voor veel organisaties is het nagenoeg onmogelijk om winst te maken op dit gebied.

De overheid heeft ROV's tot stand gebracht. Het is voor burgers echter niet mogelijk om te kiezen tussen de verschillende ROV's. Ze vallen onder het ROV dat voor die provincie is opgericht. Burgers hebben ook geen invloed op het beleid dat ze graag zien op het gebied van verkeersveiligheid met betrekking tot gedragsbeïnvloeding. Dit principe is wel een onderdeel van het marktgericht werken. Het Rijk acht zichzelf niet verantwoordelijk voor de invoering van de maatregel, omdat elk ROV zelf mag bepalen op welke manier ze haar beleid uitvoert. Het Rijk stelt een ROV ook niet verplicht een bepaald project of een bepaald aantal projecten uit te voeren.

Osborne en Gaebler geven aan dat de overheid de vraag naar bepaalde diensten kan vergroten. De overheid moet dan zelf meer in deze dienst gaan investeren. Dit heeft het Rijk niet geprobeerd op het gebied van verkeersveiligheid. De overheid is momenteel al één van de weinige organen die investeert in verkeersveiligheid. Meer investeren in verkeersveiligheid zou de overheid meer gaan kosten, omdat het onwaarschijnlijk is dat – door deze maatregel – andere organisaties gaan investeren in verkeersveiligheid.

Het Rijk heeft bij de oprichting van het ROV al bewust rekening gehouden met het opvullen van een gat in de markt. Het gaat hier echter niet om het delen van risico's. Ze werken wel samen aan hetzelfde doel, maar een ROV kan nooit "verliezen".

## **5.2 De gevolgen**

De manier waarop het verkeersveiligheidsbeleid vormgegeven is, wordt mede bepaald door het Rijk. Deze vormgeving heeft echter grote gevolgen voor het functioneren van het Rijk op het gebied van verkeersveiligheid. In deze paragraaf worden de pluspunten en de tekortkoming in het Rijksbeleid duidelijk gemaakt aan de hand van de theorie van Osborne en Gaebler.

### *5.2.1 Overheden moeten zich richten op sturen in plaats van roeien*

Zoals al eerder is aangegeven kunnen sturende organisaties bepalen voor welke richting er wordt gekozen. Sturende organisaties worden gekenmerkt door het vormen van het beleid, het inschakelen van derden voor de uitvoering van het beleid, het overdragen van gelden aan uitvoerende organisaties, het evalueren van het uitgevoerde beleid, het aanmoedigen van experimenten, een grote mate van flexibiliteit en een bepaalde mate van competitie.

Het Rijk vormt de hoofdlijnen van het verkeersveiligheidsbeleid. Er wordt hierbij rekening gehouden met het Europees beleid. Het Rijk schakelt vervolgens derden in voor de uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid. Op het gebied van gedragsbeïnvloeding heeft het Rijk gezorgd voor de oprichting van ROV's. Er worden gelden overgedragen (op een indirecte manier) aan de ROV's voor de uitvoering van het landelijke en ROV-beleid. Door deze manier van aansturing beschikken de ROV's over een grote mate van flexibiliteit en worden experimenten aangemoedigd. Het Rijk evalueert het beleid aan de hand van een afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden. Er wordt over het algemeen niet ingegaan op afzonderlijke projecten die uitgevoerd zijn op ROV-niveau. Het Rijk heeft echter niet gezorgd voor een bepaalde mate van competitie. Het gevolg hiervan is dat de kosten voor het Rijk omhoog gaan.

### *5.2.2 De overheid moet mensen een stem geven in de diensten die hun worden aangeboden*

Het Rijk heeft de verantwoordelijkheden op het gebied van verkeersveiligheid gedecentraliseerd. De ROV's zijn onder meer verantwoordelijk voor de uitvoering van dit beleid. De ROV's mogen zelf bepalen op welke manier ze worden ingericht. Ze worden door het Rijk aan weinig regels gebonden. Door het beleid over te dragen aan ROV's heeft het Rijk geprobeerd het beleid dichterbij de burger te brengen. Het ROV mag echter zelf bepalen of ze burgers wel of geen stem geeft in de diensten die ze aanbiedt. Dit is momenteel niet het geval. Het Rijk heeft de ROV's niet op een goede manier ingericht. Omdat burgers geen stem hebben in de dienstverlening worden de mogelijkheden van de ROV's momenteel niet optimaal gebruikt.

### *5.2.3 De overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening*

Osborne en Gaebler geven aan dat alleen competitie tussen soortgelijke organisaties kan dwingen tot verbetering. Competitie zorgt immers voor betere resultaten, een meer kostenbewuste organisatie, een verbeterde dienstverlening en een verhoogde creativiteit. ROV's zijn soortgelijke organisaties, aangezien elk ROV op een soortgelijke manier is ingericht en hetzelfde doel voor ogen heeft. Er is momenteel echter geen sprake van competitie tussen de verschillende ROV's om de Rijksgelden. Hierdoor zijn de kosten onnodig hoog.

### *5.2.4 De overheid moet zich laten leiden door haar missie*

Om een organisatie te creëren die zich laat leiden door een missie moeten eerst de overbodige regels en verouderde activiteiten verwijderd worden. De ROV's zijn door het Rijk aan een minimum van regels gebonden. Er zijn alleen regels opgesteld met betrekking tot de financiën. De tweede stap is het loskoppelen van budgetten van bepaalde items. Ook hiervoor heeft het Rijk geen regels opgesteld. Het derde punt is het formuleren van een missie. Het Rijk heeft een missie geformuleerd: een vermindering van het aantal verkeersdoden in 2010 tot 900 en een vermindering van het aantal ziekenhuisgewonden tot 17.000. Het Rijk voldoet aan dit punt. Het is daarom niet noodzakelijk om verbeteringen aan te brengen.

### *5.2.5 De overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen*

Osborne en Gaebler geven aan dat wanneer niet naar de resultaten van het beleid gekeken wordt, de resultaten zelden bereikt zullen worden. Het Rijk evalueert het verkeersveiligheidsbeleid op verschillende manieren. Ten eerste wordt er jaarlijks gekeken naar de afname en/of toename van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden. Ten tweede kijkt het Rijk op het gebied van gedragsbeïnvloeding naar de jaarverslagen van de ROV's. Er wordt hierbij echter meer ingegaan op het financiële gedeelte, dan op de inhoud van projecten. ROV's kunnen echter niet duidelijk maken wat precies het effect is van het beleid dat ze gevoerd hebben. Het Rijk koppelt momenteel de betaling dan ook niet aan de behaalde resultaten. Hierdoor zullen de beoogde resultaten niet altijd bereikt worden.

### *5.2.6 De overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie*

Het Rijk heeft geprobeerd te voorzien in de behoefte van burgers door in elke provincie de oprichting van een ROV verplicht te stellen. Bij veel burgers is het bestaan van het ROV echter niet bekend. Door te wijzen op het bestaan van ROV's kan er ingespeeld worden op de behoeften van burgers. Burgers weten hierdoor wie ze moeten benaderen voor problemen op het gebied van verkeersveiligheid met betrekking tot gedragsbeïnvloeding. Het Rijk is er dus nog niet volledig in geslaagd om aan de behoeften van burgers te voldoen, waardoor de effectiviteit van ROV's nog niet optimaal is.

### *5.2.7 De overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan*

Het is voor het Rijk moeilijk om organisaties die zich bezig houden met de verkeersveiligheid winst te laten behalen. Het gaat immers om een collectief goed. Een manier waarop geld “verdiend” kan worden, is door toepassing van het investeringsperspectief. Dit houdt in dat het resultaat van de uitgaven gemeten moet worden. Dit doet het Rijk momenteel niet, waardoor de kosten onnodig hoog zijn.

Er zijn daarnaast verschillende stimulansen om besparingen te stimuleren. Dit zijn het delen van de besparingen en verdiensten, het orgaan zichzelf laten financieren en het identificeren van de werkelijke kosten. Alleen van de laatste mogelijkheid maakt het Rijk deels gebruik. Van de andere mogelijkheden wordt geen gebruik gemaakt, waardoor ook hier de kosten te hoog zijn.

### *5.2.8 De overheid moet investeren in preventie*

Door het instellen van ROV's en door het beschikbaar stellen van gelden voor deze organen, richt de overheid zich op preventie in plaats van symptoombestrijding. Daarnaast maakt het Rijk gebruik van strategische planning, waarbij een doel is gesteld (een afname van het aantal verkeersdoden naar 900 en een afname van het aantal ziekenhuisgewonden naar 17.000 in 2010). Vervolgens zijn er verschillende strategieën opgesteld om aan de doelstelling te kunnen voldoen. Hierbij kan gedacht worden aan het Startprogramma Duurzaam Veilig, de Brede Doeluitkering en de Nota Mobiliteit. Bovendien meet het Rijk de resultaten. Dit wordt gedaan aan de hand van de gestelde doelstelling, de afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden.

Er kunnen stimulansen gebruikt worden om de preventie te bevorderen. Ten eerste, het aanbrengen van veranderingen in het budgetsysteem. Hier heeft het Rijk voor gezorgd. De uitgaven op dit gebied staan voor de komende jaren vast. Ten tweede, het creëren van regionale overheden. Dit heeft het Rijk gedaan met het verplichten van de instelling van een ROV. Het derde punt is het aanbrengen van veranderingen in het electorale systeem. Het Rijk heeft niet ingespeeld op dit laatste punt, waardoor de kosten te hoog zijn.

### *5.2.9 De overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren*

Door het instellen van ROV's heeft het Rijk de verantwoordelijkheden gedecentraliseerd. De controle op deze gedecentraliseerde organen is momenteel echter niet goed. Er is geen sprake van een nauwe samenwerking tussen het Rijk en de ROV's. Bovendien is er hierdoor waarschijnlijk niet voldoende kennis aanwezig bij het Rijk. Het Rijk is niet op de hoogte van de problemen die zich op bepaalde gebieden voordoen. Hierdoor kost het beleid meer dan noodzakelijk is.

### *5.2.10 De overheid moet zoveel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren*

De voordelen van marktmechanismen boven bestuurlijke mechanismen zijn dat ze gedecentraliseerd en competitief zijn. Bovendien kunnen klanten een keuze maken, worden hulpbronnen aan resultaten gekoppeld en er kan snel op veranderingen worden ingespeeld. Het Rijk heeft er voor gezorgd dat de bestuurlijke mechanismen op het gebied van verkeersveiligheid met betrekking tot de gedragsbeïnvloeding gedecentraliseerd zijn, waardoor er door de ROV's sneller op veranderingen kan worden ingespeeld dan wanneer het Rijk alles moet controleren. Het Rijk heeft echter niet gezorgd voor een bepaalde mate van competitie, burgers laten kiezen uit de verschillende aanbieders of projecten en het koppelen van hulpbronnen aan resultaten. Hierdoor functioneert het beleid niet optimaal en lopen de kosten te hoog op.

### **5.3 Conclusie**

Het Rijk – in dit geval het Ministerie van Verkeer en Waterstaat – is een organisatie die de verkeersveiligheidsorganisaties op een goede manier aanstuurt. Dit blijkt uit het feit dat het de hoofdlijnen van het verkeersveiligheidsbeleid vaststelt, gelden beschikbaar stelt voor de uitvoering van dit beleid en vervolgens de uitvoering overlaat aan derden. Door deze manier van aansturen zorgt het Rijk er voor dat ROV's over een grote mate van flexibiliteit beschikken en dat experimenten worden aangemoedigd. Het feit dat de budgetten losgekoppeld zijn van bepaalde items en dat ROV's aan weinig regels gebonden zijn draagt hier aan bij.

Ondanks de goede aansturing maakt het Rijk onnodige kosten, omdat er geen sprake is van een bepaalde mate van competitie of het koppelen van betaling aan de resultaten van beleid.

## Hoofdstuk 6 – Het POV Zuid-Holland: Kwaliteit door een goede samenwerking

In het vorige hoofdstuk zijn enkele tekortkomingen in het Rijksbeleid op het gebied van verkeersveiligheid aan het licht gekomen. Niet alleen het Rijksbeleid, maar ook het beleid van de verschillende ROV's is van invloed op de resultaten. In dit hoofdstuk wordt het beleid van het POV Zuid-Holland geanalyseerd aan de hand van de tien punten van Osborne en Gaebler.

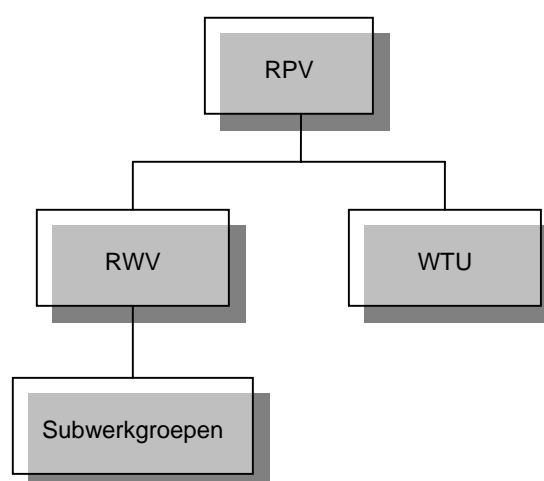
De eerste paragraaf schetst een algemeen beeld van de organisatie als geheel. De organisatiestructuur komt hierin duidelijk naar voren. In de tweede paragraaf wordt de analyse uitgewerkt. Het hoofdstuk eindigt met een korte conclusie.

### 6.1 De samenwerkingsstructuur in de provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland is ingedeeld in verschillende RPV's (Regionale Projectgroepen Verkeersveiligheid). Een RPV is een samenwerkingsverband waarin een aantal regionale partijen is vertegenwoordigd die het verbeteren van de verkeersveiligheid in de regio tot doel hebben.

De eerste RPV was de RPV Hoekse Waard. Deze RPV is sinds 1987 actief. De RPV Hoekse Waard heeft na een pilotperiode gefungeerd als voorbeeld voor andere regio's in de provincie Zuid-Holland. Inmiddels is in de provincie Zuid-Holland een volledig dekkend netwerk van RPV's opzet (RPV Hoekse Waard, 2003: 3). De provincie Zuid-Holland kent momenteel tien RPV's: Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, Drechtsteden, Duin- en bollenstreek, Goerree-Overflakkee, Hoekse Waard, Leidse regio, Midden Holland, Rijnstreek, Stadsgewest Haaglanden & Westland en Stadsregio Rotterdam ([www.povzuidholland.nl](http://www.povzuidholland.nl)).

Elke RPV heeft haar eigen organisatiestructuur. De hoofdstructuur van een RPV is over het algemeen als volgt:



RPV Regionale Projectgroep Verkeersveiligheid (bestuurlijk)  
RWV Regionale Werkgroep Verkeersveiligheid (ambtelijk)  
WTU Werkgroep Techniek en Uitvoering (ambtelijk)  
Subwerkgroepen, bijvoorbeeld Alcohol, Snelheid en Educatie

Figuur 1: Organogram RPV



De RPV bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties en vergadert eens per kwartaal. De RPV stelt het beleid en de lange termijn visie vast en bepaalt tevens welke (sub)werkgroepen al dan niet ingesteld worden. Om praktische redenen zijn er subwerkgroepen ingesteld. Deze vergaderen naar gelang zij dit nodig achten voor de betreffende onderwerpen.

De RWV vergadert zes maal per jaar en bestaat uit ambtelijke vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid dat door de RPV is vastgesteld.

De WTU is een meer geïnstitutionaliseerde werkgroep die de (verkeers)technische aspecten behandelt. Zij vergadert gemiddeld vier keer per jaar.

Het voorzitterschap van zowel de RPV als de RWV is in handen van de portefeuillehouder Verkeer en Vervoer van één van de deelnemende gemeenten (Intentieverklaring, 1997: 3).

Een ander samenwerkingsverband dat zich wil gaan richten op de verkeersveiligheid is de regio Zuid-Holland Zuid. De regio Zuid-Holland Zuid bestaat sinds 1993 als samenwerkingsverband. Op 2 april 1993 spreken de dagelijkse besturen van het Overlegorgaan Hoekse Waard, het Intergemeentelijke Samenwerkingsverband Drechtsteden en het Samenwerkingsverband Alblasserwaard/Vijfheerenlanden de intentie uit om te komen tot een bestuurlijke samenwerking in de nieuwe regio Zuid-Holland Zuid. Deze regio is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen. Op 17 augustus 1993 keurt de Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland de nieuwe regeling goed. Dit is het startsein voor de bestuurlijke samenwerking. De drie subregio's streven naar een efficiënt en democratisch regionaal bestuur voor Zuid-Holland Zuid. De regio Zuid-Holland Zuid stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan het behartigen van de lokale en gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten.

De regio Zuid-Holland Zuid is een samenwerkingsverband van twintig gemeenten in de Hoeksche Waard, de Drechtsteden en de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden. De subregio Hoeksche Waard bestaat uit de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen. De subregio Drechtsteden bestaat uit de gemeenten Alblisserdam, Hendrik-Ido-Ambacht, 's-Gravendeel, Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. De subregio Alblasserwaard/Vijfheerenlanden bestaat uit de gemeenten Giessenlanden, Gorinchem, Graafstroom, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Liesveld, Nieuw-Lekkerland en Zederik ([www.regiozhz.nl](http://www.regiozhz.nl)).

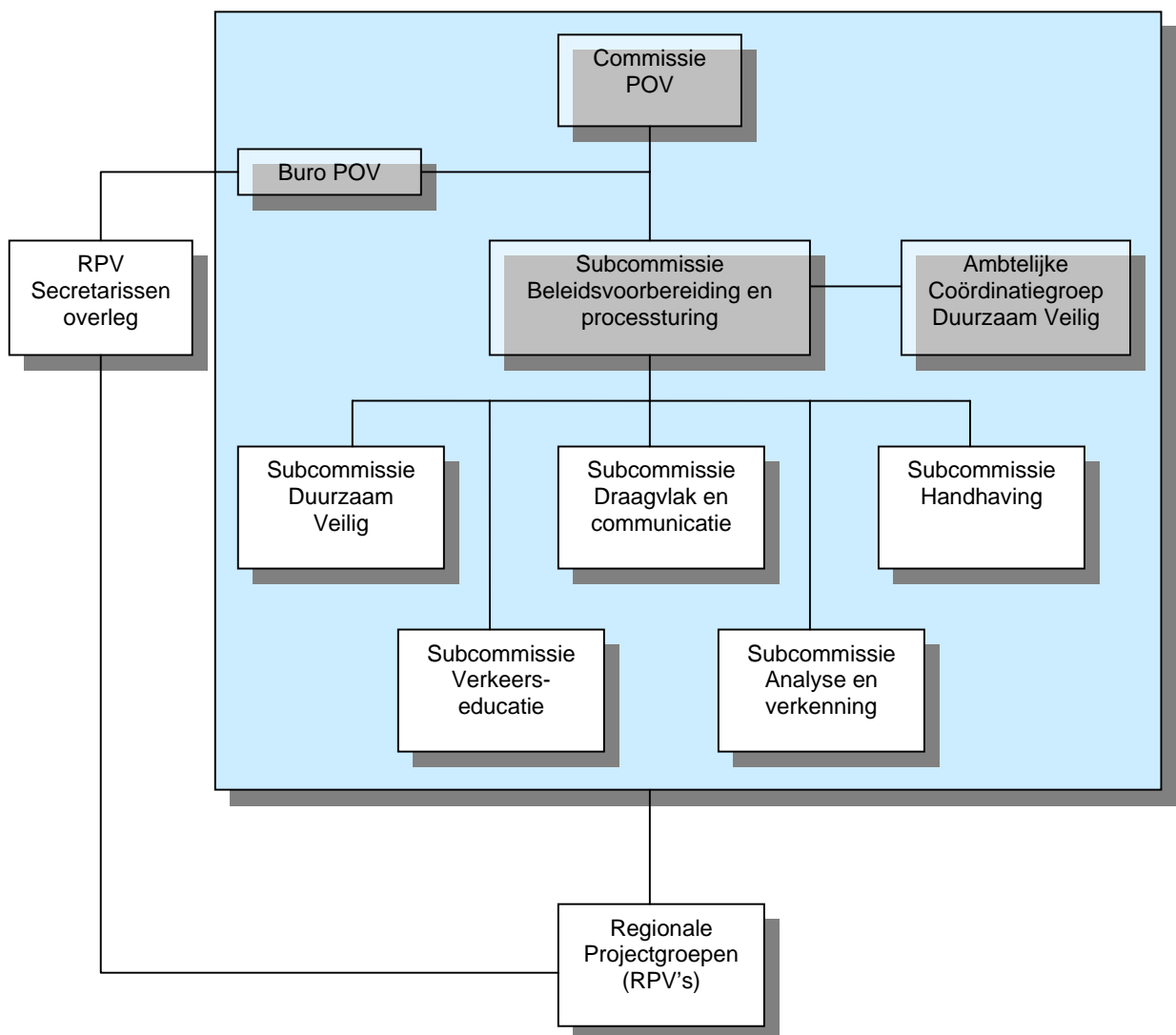
In maart 1996 wordt duidelijk dat onder een aantal partners in de regio Zuid-Holland Zuid de wens bestaat om een samenwerkingsverband op het gebied van verkeersveiligheid op te starten. De initiatiefnemer is het dagelijks bestuur van de regio Zuid-Holland Zuid. Zij wordt hierin gesteund door de politie Zuid-Holland-Zuid en het POV Zuid-Holland.

Het initiatief is het gevolg van het in de begroting van de regio Zuid-Holland Zuid uitgesproken beleidsvoornemen om – in navolging van de Hoekse Waard – ook in de rest van Zuid-Holland Zuid regionale platforms op het terrein van verkeersveiligheid te vormen. Gelet op de aard en grootte van de verschillende gemeenten speelt de gedachte om twee aparte samenwerkingsverbanden op te richten, één binnen de Drechtsteden en één binnen de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (Start RPV, 1996: 1). De installatie van de stuurgroep, de projectgroep en de werkgroepen vindt begin 1998 plaats.

Elke RPV in de regio Zuid-Holland Zuid is op een andere manier ingericht. De RPV Alblasserwaard/Vijfheerenlanden bestaat uit een RPV, een RWV en zes subwerkgroepen. De subwerkgroepen zijn Alcohol en handhaving, Schoolgaande jeugd, Ouderen in het verkeer, Categorisering en maatregelen, Beleid en communicatie, en Monitoring en projecten. De RPV Drechtsteden bestaat uit een RPV, een RWV, een WTU en drie subwerkgroepen. De subwerkgroepen zijn Schoolgaande jeugd, Senioren en Plan van aanpak. Ook de RPV Hoekse Waard bestaat uit een RPV, een RWV, een WTU en drie subwerkgroepen. De subwerkgroepen zijn Communicatie en gedragsbeïnvloeding, Educatie en Handhaving.

Het POV Zuid-Holland onderhoudt een nauw contact met de RPV's. Het POV Zuid-Holland zelf bestaat uit de Commissie POV en het Buro POV. De Commissie POV stelt het beleid vast en controleert of en op welke wijze aan de uitvoering van het vastgestelde beleid gestalte wordt gegeven. De activiteiten van het POV zijn ondergebracht in zes subcommissies, te weten Beleidsvoorbereiding en processturing, Communicatie en draagvlak, Verkeerseducatie, Duurzaam Veilig, Analyse en verkenning en Handhaving. De Commissie POV komt vier keer per jaar samen voor de vorming en evaluatie van het beleid.

Het Buro POV heeft tot taak om zelfstandig, maar ook onder verantwoordelijkheid van de Commissie POV partnerorganisaties te stimuleren en te adviseren bij de aanpak van verkeersonveiligheid (POV Zuid-Holland, 2001: 6).



(POV Zuid-Holland, 2001: 6)

Figuur 2: Organogram POV Zuid-Holland

## 6.2 De overheersende invloed van de organisatiestructuur

### 6.2.1 Overheden moeten zich richten op sturen in plaats van roeien

Het POV Zuid-Holland probeert zich te richten op sturen in plaats van roeien. Net als elk ander ROV in Nederland is het POV Zuid-Holland verantwoordelijk voor de uitvoering van

verkeersveiligheidsprojecten. Het gaat voornamelijk om de zachte, niet-infrastructurele kant van het beleid.

Het POV Zuid-Holland stuurt vooral via de RPV's de verschillende gemeenten en partners aan. De RPV's zijn dan ook vertegenwoordigd op POV-niveau. Op POV-niveau worden veel besluiten genomen, vooral door de Commissie POV. Tot de Commissie POV behoren de verschillende partners, namelijk de tien RPV's, Rijkswaterstaat, de provincie, de VNG, de BOVAG, het CBR, de Fietsersbond, 3VO, de Zuid-Hollandse Waterschapsbond, het Arrondissementsparket, de politie en het Korps Landelijke Politiediensten. Al deze partners hebben zich vrijwillig aangesloten bij de Commissie POV om op deze manier invloed uit te kunnen oefenen op het beleid van het POV Zuid-Holland en de verdeling van de gelden.

Tijdens de interviews is gebleken dat een aantal respondenten van mening is dat er nog organisaties ontbreken bij de besluitvorming. Zo is een respondent van mening dat Transport Logistiek Nederland ontbreekt en wil een andere respondent graag een verzekeringsmaatschappij vertegenwoordigd zien bij de besluitvorming. De meeste respondenten geven aan dat de groep besluitvormers niet te groot moet worden, aangezien het nemen van besluiten dan steeds moeilijker wordt.

Burgers worden door het POV Zuid-Holland niet bij de besluitvorming betrokken. Zodra burgers bellen, worden ze doorverwezen naar de betreffende gemeente waar het probleem zich voordoet. Via gemeenten hebben burgers wel inspraak. Er kan hierbij gedacht worden aan inspraakprocedures bij bijvoorbeeld grote infrastructurale projecten, zoals het inrichten van wijken. Ook via scholen laten burgers hun stem horen.

De respondenten verschillen van mening over de vraag of burgers meer dan nu bij de besluitvorming betrokken zouden moeten worden. Opvallend is dat alle ondervraagde gemeenteambtenaren van mening zijn dat het niet nodig is om burgers meer bij de besluitvorming te betrekken, terwijl de medewerkers van 3VO, de politie en het POV Zuid-Holland van mening zijn dat burgers wél meer bij de besluitvorming betrokken zouden moeten worden.

Zoals al eerder is aangegeven, stuurt het POV Zuid-Holland vooral via de RPV's de verschillende gemeenten en de partners aan. Verschillende organisaties en instanties maken deel uit van de RPV's en RWV's. In de meeste gevallen gaat het om de desbetreffende gemeenten die binnen de subregio vallen, het Waterschap, het Hoogheemraadschap, het POV Zuid-Holland, Rijkswaterstaat, de provincie, 3VO, de politie, het Openbaar Ministerie, het Arrondissementsparket, Fietsersbond en de Onderwijsbegeleidingsdienst.

Via de RPV's en RWV's probeert het POV Zuid-Holland de samenleving bij het zelf oplossen van problemen te steunen. Ze weet onder andere via de RPV's sociale en economische instituties te bewegen. Ze heeft dan ook een goed contact met de verschillende RPV's.

De deelnemers van de RPV's formuleren hun eigen beleid (met bijbehorend uitvoeringsprogramma) met betrekking tot de aanpak van verkeersveiligheid in hun gebied. Grote gemeenten, zoals de gemeente Dordrecht, beschikken vaak over een eigen verkeersveiligheidsplan náást de activiteiten die ze verrichten in het kader van de RPV. In het verkeersveiligheidsplan wordt ingegaan op het onderdeel gedragsbeïnvloeding. De kleinere gemeenten houden zich over het algemeen alleen bezig met infrastructurale maatregelen in de eigen gemeenten. Deze activiteiten worden door de gemeente zelf gefinancierd.

Gedragsbeïnvloedende projecten worden via de RPV uitgevoerd. Het POV Zuid-Holland heeft hierbij als functie "het instrument te zijn waarmee kaderwetgebieden en provincies hun regiefunctie op het gebied van verkeersveiligheid mede inhoud kunnen geven. Het POV Zuid-Holland dient daarbij als advies- en uitvoeringsorgaan van onderdelen van het te voeren regiebeleid en als facilitator van de door de regievoerders gewenste project- en/of werkgroepen en samenwerkingsverbanden (RPV's)" (POV Zuid-Holland, 2003). Het POV Zuid-Holland bepaalt uiteindelijk of de verschillende projecten uit de werkplannen van de

verschillende RPV's in aanmerking komen voor subsidie. Het POV Zuid-Holland bepaalt dus op een indirecte manier welke projecten uitgevoerd worden. De gemeenten beslissen wel zelf welke infrastructurele projecten uitgevoerd worden.

Omdat de besluitvorming en de uitvoering verlopen via de RPV's, vindt bij alle projecten samenwerking plaats tussen de verschillende partners. Het zijn vaak de subwerkgroepen die de uitvoering van projecten voor hun rekening nemen.

Op de vraag of het POV Zuid-Holland zich meer bezig moet gaan houden met de uitvoering van verkeersveiligheidsprojecten, antwoordt het grootste deel van de respondenten bevestigend. Het gaat er hierbij echter niet om, aldus de respondenten, dat het POV Zuid-Holland zelf meer projecten uit gaat voeren. Het POV Zuid-Holland moet zich meer richten op het faciliteren en ondersteunen van projecten. De uitvoering verloopt momenteel niet altijd goed, als gevolg van capaciteitsgebrek binnen de RPV's. De respondenten zijn van mening dat de capaciteitsproblemen deels opgelost kunnen worden door een goede ondersteuning van het POV Zuid-Holland bij projecten. Alleen het POV Zuid-Holland zelf is van mening dat de uitvoering momenteel op een goede manier verloopt en dat het zich hier niet meer op moet richten dan nu het geval is.

Ook bij de uitvoering van projecten worden burgers nauwelijks betrokken. Projecten waar burgers wel bij betrokken worden, hebben vaak betrekking op de verkeersveiligheid in woonwijken en rondom scholen. Twee van de acht respondenten zijn van mening dat burgers niet meer dan nu bij de uitvoering betrokken zouden moeten worden. De overige respondenten geven aan dat het goed zou zijn als burgers er meer bij betrokken zouden worden. Verschillende redenen worden hiervoor aangedragen. De meest genoemde reden is het creëren van draagvlak. Bovendien werken burgers als vrijwilliger mee. Dit is goedkoper dan wanneer ambtenaren hiervoor worden ingeschakeld. Ook kan op deze manier het gedrag beter beïnvloed worden. Burgers zullen zich naar alle waarschijnlijkheid meer bewust worden van de verkeersonveiligheid en projecten zullen hierdoor langer onthouden worden. Bovendien kan er op deze manier gebruik worden gemaakt van de kennis van burgers.

Zodra een organisatie stuurt, kunnen experimenten worden aangemoedigd. Om er achter te komen of het POV Zuid-Holland op een goede manier stuurt, wordt er gekeken naar het aantal experimenten dat ze jaarlijks uitvoert.

Jaarlijks vinden er enkele experimenten plaats op het gebied van verkeersveiligheid. Deze experimenten worden meestal aangedragen door een RPV of door het POV Zuid-Holland. Voorbeelden zijn de verkeerstuin, waarbij een speelplein op een school wordt ingericht als verkeerstuin en 'Het Groot Verkeersmysterie spel', waarbij een lespakket met betrekking tot verkeersveiligheid aan scholen wordt aangeboden.

#### *6.2.2 De overheid moet mensen een stem geven in de diensten die hun worden aangeboden*

In de ideale situatie schakelt het POV Zuid-Holland zo veel mogelijk vrijwillige organisaties in bij de besluitvorming en uitvoering van het beleid. Zoals uit het bovenstaande al is gebleken worden individuele burgers niet bij de besluitvorming en nauwelijks bij de uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid betrokken. Burgers die helpen bij de uitvoering worden vaak ingeschakeld als vrijwilliger, bijvoorbeeld als verkeersouder van 3VO.

Burgers dragen zelf initiatieven aan. Het zijn vaak initiatieven in de vorm van klachten. Dit kan een klacht zijn over plannen van de gemeente of een klacht over een bestaande situatie. Burgers gaan hiervoor naar de gemeente zelf of benaderen actiegroepen. Het gaat dus vooral om "noodsituaties".

Non-profitorganisaties spelen een rol bij het verkeersveiligheidsbeleid in de regio. Vooral 3VO speelt een grote rol. Ze is in bijna elke subwerkgroep vertegenwoordigd en neemt een groot deel van de uitvoering van projecten voor haar rekening.

De non-profitorganisaties worden gecontroleerd. Ze moeten aantonen dat ze zich aan de gemaakte afspraken hebben gehouden. Dit kan onder meer door het indienen van declaraties.

### *6.2.3 De overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening*

Het is belangrijk dat soortgelijke diensten met elkaar concurreren. De verschillende ROV's concurreren echter niet met elkaar. Ook tussen de verschillende gemeenten vindt geen strijd plaats om het geld van het POV Zuid-Holland. Het geld wordt immers gegeven aan de RPV's en het bedrag dat een gemeente kan krijgen, ligt ook vast. Gemeenten krijgen van de RPV een vast bedrag op basis van het inwonertal van de gemeente. De andere helft van een project wordt door de gemeente zelf betaald uit de gemeentekas.

Een deel van de respondenten geeft echter aan dat er binnen de RPV's wel eens strijd plaatsvindt over de verdeling van het geld. Vooral de grotere gemeenten oefenen veel invloed en druk uit op een RPV. Dit bemoeilijkt het komen tot een goed besluit en de vorming van een werkplan. De RPV krijgt immers op basis van het werkplan haar subsidie van het POV Zuid-Holland. Tijdens de interviews wordt aangegeven dat het niet nodig is om te strijden om het geld van het POV Zuid-Holland. Er is immers genoeg geld beschikbaar voor alle gemeenten. Bovendien weten de RPV's op welke manier het geld wordt verdeeld. Regionale projecten hebben de voorkeur boven projecten van individuele gemeenten. Zodra het POV Zuid-Holland krap bij kas zit en moet kiezen uit verschillende projecten, zal ze over het algemeen eerder kiezen voor een regionaal project dan voor een project van een individuele gemeente.

Enkele kleinere gemeenten geven aan dat ze gedragsbeïnvloeding op het gebied van verkeersveiligheid wel belangrijk vinden, maar dat infrastructurele maatregelen belangrijker zijn voor de gemeente. Ze hebben het idee dat ze in een kleine gemeente niets kunnen bereiken met gedragsbeïnvloedende maatregelen. Dergelijke maatregelen vinden ze meer passen bij grotere gemeenten, waar meer ongevallen plaatsvinden.

### *6.2.4 De overheid moet zich laten leiden door haar missie*

Het POV Zuid-Holland noemt in haar werkplan van 2000 een missie: "Het POV wil de partnerorganisaties beter in staat stellen een bijdrage te leveren aan de realisatie van de hoofddoelstelling, namelijk: een reductie van het aantal verkeersdoden in 2010 ten opzichte van 1986 met 50% en een reductie van het aantal verkeersgewonden met 40% in dezelfde periode." Dit wil het POV bereiken door hen te faciliteren met kennis, financiën en menskracht. Het POV Zuid-Holland blijft deze missie in de loop der jaren hanteren. Ook de verschillende RPV's in de regio Zuid-Holland Zuid nemen deze missie over. Vaak is de doelstelling van de RPV's geactualiseerd naar de landelijk vastgestelde doelstellingen.

De grote gemeenten, zoals Dordrecht, die een eigen verkeersveiligheidsplan hebben, nemen de nationale doelstelling over.

Het POV Zuid-Holland krijgt vanuit het Rijk niet veel regels opgelegd. Ze mag grotendeels zelf bepalen welke projecten ze financiert. Het POV Zuid-Holland financiert verschillende projecten en activiteiten. Ten eerste financiert het POV Zuid-Holland niet-infrastructurele projecten die gericht zijn op landelijke en/of plaatselijke speerpunten met betrekking tot verkeersveiligheid of niet-infrastructurele projecten die voortvloeien uit een regionaal of gemeentelijk verkeersveiligheidsplan zoals:

- Activiteiten gericht op het verbreden van het maatschappelijk draagvlak en/of projecten gericht op de verbetering van de verkeersveiligheid;
- Speerpunten met betrekking tot gedragsbeïnvloeding, zoals alcoholcampagnes, snelheid, jongeren, ouderen, zwaar verkeer en (brom)fiets;
- Educatieprojecten passend binnen de zogenaamde permanente educatie zoals verkeerseducatieprojecten in het basis- en voortgezet onderwijs;
- Projecten in het kader van Duurzaam Veilig;
- Proefprojecten zoals het opdoen van kennis over mogelijk nieuwe verkeersmaatregelen ter beïnvloeding van verkeersveilig gedrag.

Ten tweede wordt er door het POV Zuid-Holland geld beschikbaar gesteld voor kleine infrastructurele projecten.

Het POV Zuid-Holland bepaalt bovendien welke actoren subsidie kunnen aanvragen: "Een wegbeheerder (gemeente, provincie, waterschap of particuliere organisatie via de wegbeheerder) of een regionaal samenwerkingsverband die verantwoordelijk is voor (aspecten van) de veiligheidszorg in de zin van de actie -25% verkeersslachtoffers, die rechtstreeks of indirect is vertegenwoordigd in het POV Zuid-Holland of daartoe is erkend" (POV Zuid-Holland, 2002: bijlage 2: 2-3).

Daarnaast heeft het POV Zuid-Holland nog enkele voorwaarden gesteld aan de subsidie. Zo dienen alle subsidieaanvragen van wegbeheerders – ten behoeve van projecten in de regio – via de RPV's te worden ingediend. Op deze manier kan het beleid van de Commissie POV en de verschillende RPV's op elkaar worden afgestemd. De RPV's zullen vervolgens de Commissie POV adviseren over de ingediende aanvragen, waarbij zij een rangorde kunnen aanbrengen na toetsing en onderlinge vergelijking van de subsidieaanvragen. De subsidies dienen voor een bepaalde datum schriftelijk te worden ingediend (POV Zuid-Holland, 2002: bijlage 2: 4).

Regels met betrekking tot de financiering van projecten zijn de enige regels die het POV Zuid-Holland oplegt aan de diverse gemeenten en instanties. Het POV Zuid-Holland stelt geen maximumbedrag vast dat uitgegeven mag worden per doelgroep, zoals 0 tot 4-jarigen en ouderen vanaf 60 jaar.

Het POV Zuid-Holland bepaalt elk jaar opnieuw welke projecten ze uitvoert en aan welke projecten subsidie wordt verleend. Er kunnen namelijk elk jaar nieuwe aanvragen worden ingediend. In de praktijk blijkt dat elk jaar ongeveer dezelfde projecten worden uitgevoerd. Dit komt ook tijdens de interviews naar voren. De respondenten benadrukken wel dat het hierbij gaat om projecten die goed lopen.

Het POV Zuid-Holland houdt elk jaar wel wat geld over. Dit geld wordt óf gebruikt voor onvoorziene projecten, die inspelen op de actualiteit, óf het wordt gebruikt voor het volgende jaar. Ook de RPV's houden jaarlijks wat geld over. Het gaat dan niet om POV-gelden, maar om geld dat is ingelegd door de betreffende gemeenten. Dit geld wordt besteed aan spontane projecten (bijvoorbeeld op basis van de actualiteit) of projecten waar te laat subsidie voor is aangevraagd.

De afzonderlijke gemeenten zorgen altijd dat het geld dat binnen hun gemeente vrij komt voor verkeersveiligheidsprojecten (dus ook infrastructurele maatregelen) wordt besteed en op is aan het eind van het jaar.

Op basis van de interviews en de analyse kan geconcludeerd worden dat er bij het POV Zuid-Holland geen sprake is van overtollige regels. Het POV Zuid-Holland heeft juist een op de actualiteit gebaseerde missie. De budgetten zijn losgekoppeld van bepaalde items. Het geld dat jaarlijks over is, kan gebruikt worden voor spontane projecten of doorgeschoven worden naar het volgende jaar. Dit tezamen zorgt ervoor dat de organisatie snel kan inspringen op plotselinge veranderingen in de omgeving.

#### *6.2.5 De overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen*

Een organisatie moet zich volgens Osborne en Gaebler richten op resultaten. Zo ook het POV Zuid-Holland. Het POV Zuid-Holland doet dit door te controleren of de projecten zijn uitgevoerd zoals afgesproken. Gemeenten worden eerst door de RPV's gecontroleerd. Tijdens de vergadering moeten gemeenten verantwoording afleggen over de lopende en afgeronde projecten. Hetzelfde geldt voor de RWV's. Er wordt gekeken naar de uitvoering van het project. Is het project op de juiste manier uitgevoerd? Is het project aangeslagen? Daarnaast moet over de financiële kant verantwoording afgelegd worden. De RPV's moeten vervolgens verantwoording afleggen aan het POV Zuid-Holland. Er is zowel sprake van een financiële verantwoording als van een inhoudelijke verantwoording.

In de Veiligheidsmonitor van het POV Zuid-Holland wordt verslag gedaan van de uitvoering van projecten die zijn opgenomen in het POV werkplan en de RPV werkplannen. Deze monitor wordt sinds 1999 jaarlijks uitgevoerd. Hierin wordt aangegeven in hoeverre de projecten zijn uitgevoerd zoals is afgesproken en worden de effecten van projecten – zo

mogelijk – beschreven. Voor het opstellen van de Veiligheidsmonitor wordt tweemaal per jaar aan alle trekkers van projecten een beknopt monitorformulier toegestuurd met de vraag deze in te vullen. Het formulier stelt vragen als: Is er een projectplan? Welke activiteiten zijn er in het kader van het project tot op dit moment genomen? Welke knelpunten hebben zich voorgedaan? Ligt het project qua tijdsplanning nog op koers? In hoeverre zijn de doelen reeds behaald? Hoe verloopt de samenwerking binnen het project? Soms worden hier aanvullende interviews voor gehouden. Per project wordt uiteindelijk in de Veiligheidsmonitor ingegaan op de doelstellingen van het project, de indicatoren, de evaluatie op inspanningsniveau en de evaluatie op effectniveau. Door te kijken naar de effecten uit deze rapportage kan echter niet bepaald worden of aan de doelstellingen van het POV Zuid-Holland, de RPV's en de gemeenten wordt voldaan. Er wordt namelijk niet gekeken naar de afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden. De vraag die respondenten hierbij stellen is of dit überhaupt wel mogelijk is. De doelstellingen van afzonderlijke projecten zijn bovendien niet gericht op een afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden. Een voorbeeld is de voorlichtingsfolder en de informatieverstrekking via strooifolders. De Veiligheidsmonitor omschrijft de evaluatie op effectniveau als volgt: 'door de folders worden verkeersdeelnemers gewezen op bepaalde aspecten van verkeersonveilig gedrag en de gevolgen daarvan' (POV Zuid-Holland, 2003: 33). Een ander voorbeeld bieden de BROEM-rijvaardigheidsritten. De evaluatie op effectniveau wordt hierbij op de volgende manier omschreven: 'De senioren vinden het telkens weer een zeer geslaagde dag, waarin ze veel geleerd hebben over hun eigen verkeersgedrag en de (nieuwe) verkeersregels. Dit project voorziet, gezien de vele aanmeldingen, duidelijk in een behoefte' (POV Zuid-Holland, 2003: 39).

Daarnaast publiceert het POV Zuid-Holland sinds 2000 jaarlijks de Zuid-Hollandse Effectrapportage Verkeersveiligheid (ZER-V). Hierin vindt een inventarisatie plaats van de belangrijkste kengetallen voor de verkeersveiligheid. Het monitorinstrument is een instrument in ontwikkeling. Momenteel zijn nog niet voor alle indicatoren de juiste gegevens beschikbaar om ze te kunnen beschrijven. In de ZER-V staan gegevens over de af- en/of toename van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden, de groepen waarin de meeste slachtoffers vallen, de regio's waarin de meeste slachtoffers vallen en geeft per thema aan in welke regio de grootste behoefte hieraan bestaat.

Het POV Zuid-Holland onderneemt dus een aantal handelingen om een duidelijk beeld te krijgen van de resultaten van het beleid. De resultaten van het beleid worden aan verschillende actoren kenbaar gemaakt, zoals de partners van het POV Zuid-Holland en de gemeentelijke besturen. Het beleid wordt niet specifiek aan burgers kenbaar gemaakt. Ze kunnen echter via de website van het POV Zuid-Holland de meeste informatie achterhalen, indien gewenst.

Het POV Zuid-Holland baseert de subsidietoekenning niet op basis van de behaalde resultaten. Het is dus niet zo dat een goed presterende gemeente meer subsidie krijgt toegewezen dan een minder goed presterende gemeente.

Er vindt geen vergelijking plaats met de werking en prestaties van andere ROV's. Er vindt wel een afstemming van de activiteiten plaats. Dit gebeurt tijdens het Landelijk Secretarissen Overleg Verkeersveiligheid (LSOV). Binnen de RPV's worden gemeenten wel af en toe met elkaar vergeleken. Dit gebeurt onder andere door te kijken naar de ZER-V. Daarnaast worden er vooral ervaringen uitgewisseld.

#### *6.2.6 De overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie*

Om in de behoeften van burgers te voorzien, verleent het POV Zuid-Holland jaarlijks subsidie voor bepaalde verkeersveiligheidsprojecten. Daarnaast voert het POV Zuid-Holland zelf een aantal projecten uit.

In het jaar 2002 zijn voor verschillende doelgroepen projecten gesubsidieerd in de regio Zuid-Holland Zuid. Ten eerste projecten voor kinderen, zoals de actie 'De scholen zijn weer begonnen', de lesbriefactie en verkeersouders. Ten tweede projecten voor jongeren, zoals de rijimulator, voorlichting met betrekking tot alcohol en bromfietzers en het Groot

Verkeersmysterieospel. Ten derde verschillende projecten voor volwassenen, zoals een opfriscursus verkeersveiligheid en thema-avonden 'Kinderen in het verkeer' om ouders meer bewust te maken van het verkeersgedrag van hun kind. De laatste groep zijn de 60 plussers. Hiervoor zijn projecten georganiseerd en gesubsidieerd als de BROEM-ritten. Voor elke doelgroep zijn er tot slot diverse voorlichtingactiviteiten. Hierbij kan gedacht worden aan de verstrekking van folders, het plaatsen van advertenties, persberichten, en het geven van kranteninterviews.

De bovengenoemde projecten zijn gesubsidieerd door het POV Zuid-Holland, maar uitgevoerd door de verschillende RPV's in de regio Zuid-Holland Zuid. Het POV Zuid-Holland heeft zelf ook een aantal activiteiten uitgevoerd. Elke subcommissie heeft haar eigen activiteiten uitgevoerd (POV Zuid-Holland, 2003: 5-30).

Omdat het POV Zuid-Holland in de behoeften van burgers moet voorzien is het belangrijk dat ze ook aandacht besteed aan de mening van burgers. In de Veiligheidsmonitor wordt bij sommige projecten aandacht besteed aan de tevredenheid onder deelnemers van projecten. Daarnaast is er een onderzoek, genaamd "Periodiek Regionaal Onderzoek Verkeersveiligheid. Dit is een enquêteonderzoek dat door middel van een representatieve steekproef onder de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder wordt gehouden. In het onderzoek staat het zelfgerapporteerde gedrag van verkeersdeelnemers centraal. Het POV Zuid-Holland maakt gebruik van deze gegevens en verwerkt ze in de ZER-V. De wat grotere gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid geven aan dat er onderzoek wordt gedaan naar de tevredenheid onder burgers. Het gaat dan om de subjectieve beleving van mensen. In de grootste gemeente, Dordrecht, gebeurt dit vaker dan in andere gemeenten. De kleinere gemeenten in de regio geven in de interviews aan dat capaciteitsgebrek er voor zorgt dat aan de tevredenheid onder burgers geen aandacht wordt besteed. De kleinere gemeenten zijn veelal van mening dat ontevredenheid over het verkeersveiligheidsbeleid zich uit in klachten en dat het besteden van meer aandacht hieraan niet noodzakelijk is.

Een manier waarop een organisatie kan reageren op de behoeften van burgers is door burgers te laten kiezen. In dit geval zou het gaan om projecten die burgers graag uitgevoerd zouden zien worden in de regio of provincie. Het is voor burgers in de regio echter niet mogelijk om te kiezen uit projecten. Burgers worden, zoals eerder al is aangegeven, niet betrokken bij de besluitvorming.

Gemeenten hebben wél de mogelijkheid om te kiezen welk project ze uitvoeren. Zodra ze echter subsidie willen krijgen van het POV Zuid-Holland voor een bepaald project, zijn ze gebonden aan de voorwaarden van het POV Zuid-Holland. Vaak wordt in de RPV's besloten welke projecten een gemeente gaat uitvoeren. Het is voor een gemeente echter ook mogelijk om afzonderlijk (dus niet in RPV verband) subsidie aan te vragen. Een project dat aangevraagd wordt in RPV verband maakt meer kans op subsidie dan een project dat door een gemeente afzonderlijk wordt aangevraagd. Het POV Zuid-Holland kan gemeenten niet verplichten om een bepaald project uit te voeren. Ze kan bepaalde projecten wel stimuleren.

Er wordt door het POV Zuid-Holland geen onderzoek gedaan naar de tevredenheid onder gemeenten over het verkeersveiligheidsbeleid in de regio. Tijdens de RPV-vergaderingen komt vaak wel naar voren of een gemeente tevreden of ontevreden is over het beleid.

#### *6.2.7 De overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan*

Het POV Zuid-Holland probeert geld te besparen door de projecten van gemeenten en instanties voor maximaal 50% te vergoeden. De RPV's nemen de andere 50% voor hun rekening. De gelden van de RPV's bestaan immers uit twee delen. 50% van de gelden is afkomstig van het POV Zuid-Holland. De overige 50% is afkomstig van gemeenten. Gemeenten dragen geld over aan de RPV waarbinnen ze vallen. Het bedrag dat een gemeente overdraagt, is gebaseerd op het inwonertal van een gemeente. Elke gemeente



betaalt een vast bedrag per inwoner. Deze twee geldstromen samen worden door een RPV aangewend om projecten uit te voeren in hun gebied.

Het POV Zuid-Holland kan organisaties op verschillende manieren stimuleren tot besparingen. Ten eerste kan het POV Zuid-Holland de besparingen en verdiensten delen met de organisaties die subsidie aanvragen. Dit probeert het POV Zuid-Holland te stimuleren door slechts 50% van het project te subsidiëren. Hierdoor zullen uitvoerende instanties eerder geneigd zijn om de kosten van het project zo laag mogelijk te houden.

Ten tweede kan het POV Zuid-Holland proberen te stimuleren dat organisaties zichzelf financieren. Het POV Zuid-Holland doet momenteel het tegenovergestelde. Ze probeert het aanvragen van subsidie juist te bevorderen.

Ten derde kunnen de werkelijke kosten van de dienst geïdentificeerd worden. Het POV Zuid-Holland maakt gebruik van deze maatregel. De gemeenten en instanties uit een RPV stellen het werkplan samen aan de hand van de verschillende plannen van de subwerkgroepen. De subwerkgroepen moeten de verwachte kosten aangeven. Deze staan vervolgens vermeld in het werkplan. De werkplannen van de RPV's worden vervolgens ingediend bij het POV Zuid-Holland. Aan het eind van het jaar moeten de RPV's verantwoording afleggen over de gemaakte kosten. Dit wordt door een accountant gecontroleerd. Alle gemaakte kosten, dus ook de indirecte, worden op deze manier zichtbaar gemaakt.

#### *6.2.8 De overheid moet investeren in preventie*

Het POV Zuid-Holland is een orgaan dat zich bij uitstek richt op preventie. Het POV Zuid-Holland zet zich in voor het verbeteren van de verkeersveiligheid. Osborne en Gaebler geven aan dat wanneer een organisatie zich wil richten op preventie, ze eerst doelen moet stellen. Het POV Zuid-Holland heeft een doel. Ze wil een bijdrage leveren aan een reductie van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden. In het werkplan van 2002 geeft het POV Zuid-Holland aan dat ze partnerorganisaties wil steunen in het streven een bijdrage te leveren aan de in het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV II) geformuleerde hoofddoelstelling, namelijk een reductie van het aantal verkeersdoden met 50% en een reductie van het aantal ziekenhuisgewonden met 40% in 2010 ten opzichte van het jaar 1986. De doelstelling van het POV Zuid-Holland hoeft niet goedgekeurd te worden door een andere instantie, zoals het Rijk. Bovendien neemt het POV Zuid-Holland de nationale doelstelling over, waardoor de noodzaak van een controle afneemt. Er volgen geen maatregelen voor het POV Zuid-Holland als de doelstelling niet behaald is in 2010.

Ook de RPV's formuleren een doelstelling in het werkplan. De RPV Alblasterwaard-Vijfheerenlanden en de RPV Hoeksche Waard hebben in hun werkplan van 2004 de doelstellingen uit het NVVP overgenomen. De RPV Drechtsteden heeft in haar werkplan van 2004 de doelstellingen uit het SVV II aangehouden. De RPV's vertalen de maatregelen dikwijls door naar het eigen gebied. Er wordt aangegeven naar welke afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden in het gebied gestreefd moet worden. Ook voor de RPV's volgen geen maatregelen als de doelstelling niet behaald is. Er volgen wel maatregelen zodra projecten niet (volledig) zijn uitgevoerd. Er wordt door het POV Zuid-Holland immers geen subsidie verleend aan dergelijke projecten. Andere gemeenten kunnen vervolgens profiteren van het geld dat overgebleven is.

Gemeenten die een verkeersveiligheidsplan hebben, noemen hierin ook een doelstelling. Ook hierin wordt de landelijke doelstelling overgenomen. Er volgen ook op gemeentelijk niveau geen maatregelen zodra de doelstelling niet is behaald.

De tweede stap is het ontwikkelen van een strategie om de doelen te bereiken. Het POV Zuid-Holland zet in haar werkplan de strategie uiteen. Om haar projecten goed uit te kunnen voeren, zijn verschillende subcommissies samengesteld. Er zijn zes subcommissies, te weten de subcommissie Beleidsvoorbereiding en processturing, Duurzaam Veilig, Draagvlak en communicatie, Handhaving, Verkeerseducatie en Analyse en verkenning. Deze zes subcommissies kunnen geplaatst worden binnen de kerntaken van het POV Zuid-Holland:

- Het vergroten van het draagvlak voor verkeersveiligheid bij alle daarvoor verantwoordelijke partijen in de provincie Zuid-Holland;
- Kennisvermeerdering en kennisoverdracht van inhoudelijke, procedurele, organisatorische en gedragsbeïnvloedende zaken;
- Zorgen voor onderlinge afstemming van infrastructureel en niet-infrastructureel beleid.

(POV Zuid-Holland, 2001: 4)

Een laatste stap is het meten van de resultaten van het beleid. Het POV Zuid-Holland doet dit op verschillende manieren. Ten eerste met behulp van de Veiligheidsmonitor, de rapportage waarin verslag wordt gedaan van de uitvoering van projecten die zijn opgenomen in het POV-werkplan en de RPV-werkplannen. Er wordt aangegeven in hoeverre projecten zijn uitgevoerd zoals is afgesproken en zo mogelijk worden de effecten van projecten beschreven. Ten tweede maakt het POV Zuid-Holland gebruik van de ZER-V, waarin de ontwikkeling wordt weergegeven van de belangrijkste tussen- en einddoelen die het POV Zuid-Holland heeft gesteld om de verkeersveiligheid in de provincie te verbeteren.

Er zijn verschillende stimulansen om het investeren in preventie verder te bevorderen. Ten eerste kunnen er veranderingen aangebracht worden in het budgetsysteem, waardoor meer naar de lange termijn wordt gekeken. De inkomsten voor de komende drie jaar zijn voor het POV Zuid-Holland ongeveer bekend. Daarna ontstaat er grote onzekerheid over de inkomsten, vooral door de GDU die overgaat in de BDU. Over de kosten is formeel nog weinig bekend. Uit de interviews is echter gebleken dat elk jaar ongeveer dezelfde projecten worden uitgevoerd. Op deze manier kan een beeld worden geschetst van de globale kosten voor de komende jaren. Een goed beeld bestaat er echter niet. Opvallend is bovendien dat het POV Zuid-Holland verwacht te blijven bestaan na de invoering van de BDU, maar dan in afgeslankte vorm. Ook de partners zijn van mening dat het POV Zuid-Holland moet blijven bestaan. Ze verwachten ook dat de RPV's zullen blijven bestaan. Enerzijds omdat men een samenwerkingsverband "erg nuttig" vindt (zeker als deze kosteloos is), anderzijds omdat gedragsbeïnvloeding een interessant thema blijft.

Een andere manier is het creëren van regionale overheden. Hier heeft het POV Zuid-Holland voor gezorgd. Ze is een initiatiefnemer van het instellen van RPV's en onderhandelt momenteel meer met RPV's dan met afzonderlijke gemeenten.

Tot slot kunnen hervormingen doorgevoerd worden in het electorale systeem. Dit is in het geval van het POV Zuid-Holland geen optie. Ze kan niet zorgen voor hervormingen in het electorale systeem.

Van grote invloed op de preventie is de verkeershandhaving. Dit onderdeel komt voor een groot gedeelte voor rekening van de politie. Ook de politie Zuid-Holland-Zuid neemt in haar 'Regioplan Verkeershandhaving Zuid-Holland-Zuid' de landelijke doelstelling over, namelijk 50% minder verkeersdoden en een afname van het aantal ziekenhuisgewonden met 40%. De politie Zuid-Holland-Zuid zoekt naar een afstemming met de overige verkeersactoren op het terrein van educatie, voorlichting en infrastructuur. Als platform voor de integratie kiest de politie Zuid-Holland-Zuid voor de in de regio actieve projectgroepen verkeersveiligheid. Projecten waar de politie Zuid-Holland-Zuid in RPV-verband vooral mee te maken heeft, zijn projecten met betrekking tot snelheid, alcohol, gordels, helmen en bromfietzers (Politie regio Zuid-Holland-Zuid, 2003: 2-12).

#### 6.2.9 *De overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren*

Het POV Zuid-Holland is een gedecentraliseerde institutie. Zij heeft op haar beurt het verder decentraliseren van de verantwoordelijkheden naar verschillende RPV's gestimuleerd.

Osborne en Gaebler geven aan dat gedecentraliseerde organisaties flexibel zijn en hierdoor snel kunnen reageren op veranderende omstandigheden. Het POV Zuid-Holland kan – evenals de RPV's – snel inspringen op veranderende omstandigheden. Er is geld

beschikbaar gehouden voor onvoorziene gebeurtenissen. Bovendien zijn de RPV's goed op de hoogte van wat er in de gemeenten speelt. Daarnaast zorgt het POV Zuid-Holland er op deze manier voor dat er voldoende kennis aanwezig is in de organisatie.

Osborne en Gaebler zijn voorstanders van teams. In de provincie Zuid-Holland wordt gebruik gemaakt van teams, namelijk de RPV's. Door de oprichting van RPV's zijn de verschillende actoren "gedwongen" om samen te werken. Ze zorgen samen voor de totstandkoming en uitvoering van beleid. De RPV's zijn formeel opgericht en zijn blijvende netwerken.

In principe vindt bij alle projecten samenwerking plaats tussen de verschillende partners. Gemeenten kunnen ook direct subsidie aanvragen bij het POV Zuid-Holland. Het POV Zuid-Holland probeert de projecten in RPV-verband zo veel mogelijk te stimuleren. Zodra het POV Zuid-Holland moet kiezen uit een subsidie die aangevraagd wordt door een RPV en een subsidie die aangevraagd wordt door een gemeente, kiest ze over het algemeen voor het subsidiëren van een project in RPV-verband. De hoogte van de subsidie blijft echter gelijk. Maximaal 50% van het project wordt vergoed. 3VO vormt in dit geval een uitzondering. 3VO in de provincie Zuid-Holland geeft aan dat de projecten van 3VO voor 50% worden vergoed door het POV Zuid-Holland, terwijl de RPV's de andere helft voor hun rekening nemen. Soms wordt een project deels betaald door burgers die voor deelname aan een project moeten betalen. Tot slot kan gebruik worden gemaakt van de rijkssubsidie.

#### *6.2.10 De overheid moet zoveel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren*

Het POV Zuid-Holland kan niet gezien worden als onderdeel van een markt. Het is een gedecentraliseerd orgaan dat resultaten koppelt aan hulpbronnen, maar er is geen sprake van competitie. Bovendien kunnen de klanten geen keuzes maken.

Osborne en Gaebler geven aan dat programma's die de overheid uitvoert vaak verdedigd worden, ook al loopt het project niet goed. In de markt worden dergelijke projecten al snel stop gezet. Binnen de RPV's worden veel minder projecten stop gezet. Dit besluit wordt in zo'n geval genomen door de RPV's zelf. Het POV Zuid-Holland bemoeit zich hier niet mee. Zodra een RPV in een vroeg stadium door heeft dat een project niet goed loopt, grijpt ze in en probeert het project aan te passen. Er zijn bijvoorbeeld af en toe problemen bij de uitvoering als gevolg van capaciteitsgebrek. De RPV probeert hier vervolgens een oplossing voor te vinden. Als blijkt dat er niets meer aan gedaan kan worden, of als de RPV te laat door heeft dat het project niet goed loopt, wordt het project stop gezet.

De RPV's mogen zelf bepalen welke projecten uitgevoerd worden. Ze worden niet verplicht gesteld door het POV Zuid-Holland om bepaalde projecten uit te voeren. Ook het aantal projecten dat de RPV jaarlijks uitvoert, wordt niet bepaald door het POV Zuid-Holland. Burgers hebben echter ook geen invloed op de projectkeuze. Bij markten is dit wel het geval.

### **6.3 Conclusie**

Het POV Zuid-Holland is een vrij goed functionerende organisatie. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is de goede samenwerking tussen de verschillende partners. Hierdoor kunnen problemen sneller worden opgelost, zowel intern als extern. De capaciteitstekorten vormen een intern probleem. Deze kunnen redelijk worden opgevangen door de bestaande samenwerkingsverbanden. Een voorbeeld van een extern probleem is het op de hoogte zijn van de problemen in de regio. Door de goede contacten tussen de organisaties en de goede samenwerking zijn de organisaties snel op de hoogte van de problemen die spelen en kunnen ze hier snel op insprijgen. De interne kennis van de problemen is hierdoor goed. Het functioneren van de organisatie kan slechts op enkele punten verbeterd worden.

## Hoofdstuk 7 – Het ROV-Utrecht: Een matige functionering door een slechte terugkoppeling

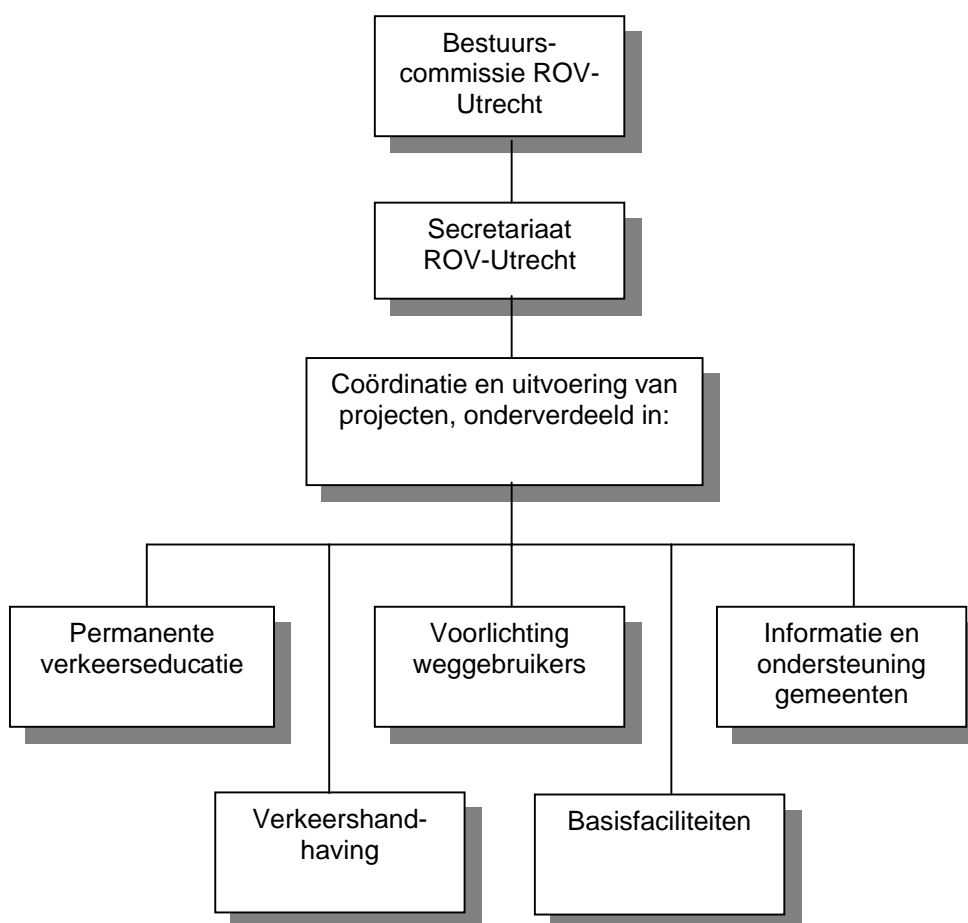
In de vorige hoofdstukken is naar voren gekomen dat niet alleen het Rijksbeleid, maar ook het beleid van de verschillende ROV's van invloed is op de uiteindelijke resultaten. In dit hoofdstuk wordt het beleid van het ROV-Utrecht geanalyseerd aan de hand van de tien punten van Osborne en Gaebler.

De eerste paragraaf schetst een algemeen beeld van de organisatie als geheel. De organisatiestructuur komt hierin duidelijk naar voren. In de tweede paragraaf wordt de analyse uitgewerkt. In de derde paragraaf volgt een korte conclusie op de analyse.

### 7.1 De samenwerkingsstructuur in de provincie Utrecht

Het ROV-Utrecht bestaat uit een bestuurscommissie en een zelfstandig functionerend secretariaat. De bestuurscommissie bestaat uit het ROV-Utrecht zelf en vertegenwoordigers van de verschillende partners van het ROV-Utrecht. Deze organisaties vormen samen het beleid van het ROV-Utrecht.

Het zelfstandig functionerende secretariaat van het ROV-Utrecht heeft verschillende taken, onder andere het verzorgen van de voor het functioneren van het ROV-Utrecht noodzakelijke werkzaamheden, de ondersteuning van het dagelijks bestuur en de plenaire vergadering, en het coördineren en stimuleren van de werkplanactiviteiten. Het secretariaat staat onder verantwoordelijkheid van de bestuurscommissie (ROV-Utrecht, 2003: 6).



Figuur 3: Organogram ROV-Utrecht

Onlangs is er een samenwerkingsverband tot stand gekomen in het Gewest Eemland op het gebied van verkeersveiligheid. Binnen het gewest was sprake van een capaciteitstekort. Veel medewerkers van gemeenten geven tijdens het interview aan dat ze nauwelijks tijd kunnen vrijmaken voor het verkeersveiligheidsbeleid. Bovendien geven veel ambtenaren de voorkeur aan infrastructurele maatregelen boven gedragsbeïnvloedende maatregelen. Een veelgenoemde reden hiervoor is dat de effecten van gedragsbeïnvloedende maatregelen moeilijk aantoonbaar zijn, terwijl de effecten van infrastructurele maatregelen veel makkelijker te achterhalen zijn.

De beschikbare middelen op het gebied van verkeersveiligheid zijn daarnaast lange tijd schaars geweest. De sleutel tot het maximaal inzetten van minimale middelen was voor het Gewest Eemland een gezamenlijk verkeersveiligheidsprogramma. In maart 2004 is besloten samen te gaan werken op het gebied van verkeersveiligheid. Het doel van de samenwerking is:

“De gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest en Woudenberg bundelen hun krachten zodat verkeersveiligheid efficiënt en effectief aangepakt wordt. Met gelijkblijvende capaciteit leidt dit tot een grotere bijdrage aan verkeersveiligheid.” (Jaarprogramma 2004 gedragsbeïnvloeding Gewest Eemland, 2004: 3)

Dit houdt in dat een aantal bestaande lokale projecten regiobreed uitgevoerd zullen worden. Het ROV-Utrecht steunt de samenwerking door extra menskracht en middelen ter beschikking te stellen. Het ROV-Utrecht zal de facilitering hierop aanpassen. In plaats van de afzonderlijke gemeenten te benaderen voor bijvoorbeeld de uitvoering van projecten, benadert het ROV-Utrecht nu eerder het samenwerkingsverband.

Aangezien het jaar 2004 al was begonnen en in de gemeenten onderling ervaringen opgedaan moesten worden op het gebied van samenwerking, is gekozen voor de uitvoering van projecten die al door gemeenten uitgevoerd worden. De projecten zijn geselecteerd op basis van de mogelijkheden binnen de beschikbare middelen, menskracht en prioriteit zoals deze door individuele gemeenten is toegekend.

Coördinatie van projecten zal plaatsvinden tijdens het ambtelijk overleg Verkeer en Vervoer. Naast de vertegenwoordigende gemeenteambtenaren zijn bij de aanpak van verkeersveiligheid diverse andere partners betrokken.

De gemeenten van het Gewest Eemland zullen het Jaarprogramma 2004 na afloop van het kalenderjaar evalueren teneinde vast te stellen in hoeverre de doelstellingen die als uitgangspunt zijn geformuleerd voor de samenwerking zijn gerealiseerd (Jaarprogramma 2004 gedragsbeïnvloeding Gewest Eemland, 2004: 3-7).

## **7.2 De invloed van de hoeveelheid draagvlak**

### *7.2.1 Overheden moeten zich richten op sturen in plaats van roeien*

Niet alleen het Rijk, maar ook het ROV-Utrecht moet zich richten op sturen in plaats van roeien. Het ROV-Utrecht moet de samenleving steunen bij het zelf oplossen van hun problemen en het zelf uitvoeren van acties. Het ROV-Utrecht heeft haar kerntaak hier op aangepast. Haar kerntaak is het bevorderen en coördineren van een geïntegreerde, systematische en planmatige aanpak van de verkeersonveiligheid in de provincie. De kerntaak heeft ze specifiek omschreven als:

- De horizontale en verticale coördinatie tussen overheden en particuliere organisaties;
- Het stimuleren en ondersteunen van de verkeersveiligheidsaanpak door de (in het jaarplan) genoemde instanties;
- Het adviseren over de juiste aanpak van de verkeersonveiligheid;
- Het initiëren van nieuwe ontwikkelingen.

(ROV-Utrecht, 2002: 7)

Om de verkeersonveiligheid aan te pakken is het ROV-Utrecht opgericht. Het ROV-Utrecht bestaat uit een bestuurscommissie en een zelfstandig functionerend secretariaat. In de bestuurscommissie werken rijksoverheid, provincie, gemeenten (vertegenwoordigd door het BRU en het Gewest Eemland), politie regio Utrecht (waaronder ook het bureau Verkeer onder Controle), het openbaar ministerie, de Koninklijke Marechaussee, 3VO, ANWB, de Fietsersbond, BOVAG, Vereniging Stadswerk Nederland, de Kamer van Koophandel, de Kring Utrechtse Onderwijs Begeleidingsdiensten en het CBR samen ter versterking van het regionale verkeersveiligheidsbeleid (ROV-Utrecht, 2003:42). Deze organisaties samen vormen het beleid van het ROV-Utrecht (ROV-Utrecht, 2003: 6).

Zodra het ROV stuurt, kan ze bepalen welke richting er op gegaan wordt, weet ze sociale en economische instituties te bewegen en zal ze andere instanties inschakelen om te voldoen aan de behoeften vanuit de samenleving.

In haar werkplan schenkt het ROV-Utrecht aandacht aan de onderwerpen en projecten waarop ze zich het komende jaar gaat richten. Het ROV-Utrecht weet hiermee verschillende instituties te bewegen. Een goed voorbeeld in de provincie Utrecht is 3VO. De 3VO afdeling in de provincie Utrecht is zeer actief. De organisatie beschikt over een aantal actieve afdelingen, verspreid over de gehele provincie. In het Gewest Eemland zijn ook een aantal actieve afdelingen te vinden, namelijk in Baarn met zeven leden, in Bunschoten met zes leden, in Amersfoort met zes leden, in Leusden met twee leden en in Woudenberg Renswoude met zes leden (3VO in de provincie Utrecht, 2004: 7). Het ROV-Utrecht maakt dan ook dankbaar gebruik van de hulp van 3VO. Bij nagenoeg alle projecten is 3VO vertegenwoordigd.

Het ROV-Utrecht heeft echter meer moeite met het activeren van de gemeenten in het Gewest Eemland. Uit interviews is gebleken dat het contact tussen het ROV-Utrecht en de verschillende gemeenten in de provincie Utrecht jarenlang op een laag pitje heeft gestaan. Dit valt ook op te maken uit het Jaarverslag 2002 van het ROV-Utrecht. Van de 33 gemeenten die de provincie telt, heeft slechts 64% van alle gemeenten subsidie aangevraagd en/of toegekend gekregen van het ROV-Utrecht. Van de zeven gemeenten die vallen binnen het Gewest Eemland heeft slechts één gemeente, de gemeente Eemnes, geen subsidie toegekend gekregen. Van de zes gemeenten die een subsidie toegekend hebben gekregen, beschikken vijf gemeenten over een actieve 3VO afdeling. Vooral in de kleinere gemeenten zijn het de 3VO afdelingen die zich inzetten voor het verkeersveiligheidsbeleid. Nagenoeg alle respondenten zijn dan ook van mening dat het ROV-Utrecht meer faciliterend en coördinerend moet gaan optreden. Sommige respondenten geven zelfs aan dat het ROV-Utrecht meer moet sturen. Tegelijkertijd zijn veel respondenten van mening dat het ROV-Utrecht zich minder zou moeten bezighouden met de uitvoering van projecten.

Sturende organisaties maken het beleid, geven geld aan uitvoerende instanties en evalueren de uitvoering. Zoals uit het voorgaande al is gebleken stelt het ROV-Utrecht wel beleid op, maar is ze niet altijd in staat het beleid te laten uitvoeren door de verschillende instanties en gemeenten. Het ROV-Utrecht voorziet de verschillende gemeenten en instanties van subsidie. Daarnaast gebruikt ze een deel van het geld zelf om projecten uit te voeren. De uitvoering wordt vooral geëvalueerd aan de hand van het overzicht met de werkelijke uitgaven, dat gemeenten maken om de subsidie van het ROV-Utrecht te krijgen.

Het ROV-Utrecht kan gemeenten en andere instanties niet verplichten om een bepaald project uit te voeren. Wel is het zo dat het ROV-Utrecht tijdens het gezamenlijk overleg de steun van gemeenten en instanties probeert te krijgen voor bepaalde projecten. Zoals hierboven al is aangegeven, slaagt ze hier niet altijd in.

Er is in vier gemeenten in het Gewest Eemland geïnterviewd. De gemeenten Leusden en Soest hebben geen verkeersveiligheidsplan, de gemeente Eemnes heeft een verkeersveiligheidsplan dat sterk gedateerd is (uit 1999) en de gemeente Amersfoort heeft een Verkeers- en Vervoersplan dat sterk gedateerd is (uit 1999) waarin het verkeersveiligheidsbeleid kort genoemd wordt.

Gemeenten zelf hebben vaak hun eigen beleid op het gebied van verkeersveiligheid, ook al beschikken ze niet altijd over een verkeersveiligheidsplan. Gemeenten overleggen soms met andere organisaties dan de partners van de Bestuurscommissie ROV-Utrecht. Zo onderhoudt de gemeente Eemnes contacten met de brandweer, busmaatschappijen en verenigingen van paardenhouders en betreft de gemeente Leusden de stichting 'Welzijn Ouderen' bij de besluitvorming.

Tijdens de interviews wordt duidelijk dat de meeste ondervraagden van mening zijn dat er niet meer organisaties bij de besluitvorming betrokken zouden moeten worden. Het aantal deelnemers wordt dan te groot, wat de besluitvorming belemmert.

Burgers worden over het algemeen niet bij de besluitvorming betrokken. Opvallend is dat medewerkers van gemeenten aangeven dat burgers niet meer dan nu bij de besluitvorming betrokken zouden moeten worden, terwijl medewerkers van 3VO, het ROV-Utrecht en het team VOC wel van mening zijn dat burgers hierbij meer moeten worden betrokken. 3VO, het ROV-Utrecht en het team VOC doelen dan vooral op het meer inspelen op signalen van burgers bij de besluitvorming. Ze verwachten dat hiermee het draagvlak voor het beleid vergroot kan worden.

De gemeenteambtenaren die burgers niet meer bij de besluitvorming willen betrekken, zijn wel van mening dat organisaties als 3VO meer bij de uitvoering betrokken zouden moeten worden. Dergelijke organisaties beschikken namelijk over bepaalde kennis, waardoor de uitvoering kan worden vergemakkelijkt.

De verschillende instanties die betrokken worden bij de besluitvorming, werken niet altijd goed samen bij de uitvoering van het beleid. Zo is de samenwerking tussen de verschillende gemeenten slecht. Dit geven zowel de gemeenten zelf als het ROV-Utrecht aan. Het ROV-Utrecht probeert de samenwerking tussen de verschillende gemeenten wel te bevorderen. Ze verhoogt de subsidie van 50% naar 75% zodra drie of meer gemeenten samenwerken. In het 2003 zijn er echter maar twee clusters van drie gemeenten geweest die gebruik hebben gemaakt van deze regeling. Alleen binnen gemeenten vindt enige samenwerking plaats. Het gaat dan om organisaties als 3VO die samenwerken met gemeenten aan een project. Vaak is het 3VO die de uitvoering verzorgt. Een gemeente ondersteunt het beleid. Het ROV-Utrecht heeft hierbij een coördinerende rol. Bovendien verleent ze de subsidie.

Voor projecten op ROV niveau komt de bestuurscommissie twee keer per jaar samen om het beleid te vormen en evalueren. De verschillende partners op projectniveau komen ongeveer zes keer per jaar samen voor de vorming en evaluatie van het beleid.

Osborne en Gaebler geven aan dat een sturende organisatie experimenten kan aanmoedigen. Uit de interviews blijkt dat er nagenoeg geen experimenten plaatsvinden binnen het Gewest Eemland op het gebied van gedragsbeïnvloedende maatregelen. Soms voert een gemeente zelf een experiment uit. De experimenten die plaatsvinden zijn meestal gericht op infrastructurele maatregelen.

### *7.2.2 De overheid moet mensen een stem geven in de diensten die hun worden aangeboden*

Het ROV-Utrecht moet proberen zo veel mogelijk vrijwillige organisaties in te schakelen voor onder meer de uitvoering van het beleid. Burgers worden vaak niet op een interactieve manier betrokken bij de besluitvorming. Wel zijn er verschillende inspraakmogelijkheden voor burgers. Via organisaties als 3VO, de Fietsersbond en actiegroepen kunnen burgers hun stem laten horen.

Ook bij de uitvoering van projecten worden burgers nagenoeg niet betrokken. Wel kunnen ze hieraan bijdragen door zich aan te sluiten bij verschillende vrijwilligersorganisaties die zich wel bezig houden met de uitvoering van het beleid.

Burgers dragen weinig initiatieven aan. De initiatieven zijn vaak verpakt in de vorm van klachten. Burgers die initiatieven aandragen, komen vaak met infrastructurele maatregelen. De maatregelen waar burgers om vragen zijn vaak erg ingrijpend.

Het ROV-Utrecht maakt goed gebruik van vrijwillige instanties. Hierdoor worden de kosten van het ROV-Utrecht gedrukt. 3VO neemt niet alleen veel projecten voor haar rekening, maar ook bij de besluitvorming probeert 3VO zo veel mogelijk invloed uit te oefenen. Vooral in gemeenten heeft 3VO een belangrijke stem.

Vrijwilligersorganisaties worden gecontroleerd zodra ze subsidie krijgen van het ROV-Utrecht of van een gemeente (die op haar beurt de subsidie meestal heeft aangevraagd bij het ROV-Utrecht). Vrijwilligersorganisaties moeten een overzicht geven van de werkelijke kosten op basis van betalingsbewijzen.

### *7.2.3 De overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening*

Er vindt, zoals eerder al is aangegeven, geen competitie plaats tussen de verschillende ROV's. De ROV's krijgen, ongeacht hun prestaties, een vast bedrag per jaar. Ook tussen de verschillende gemeenten en instanties vindt geen strijd plaats om het geld van het ROV-Utrecht.

Dat er geen strijd plaatsvindt tussen de verschillende gemeenten heeft een aantal redenen. Ten eerste heeft het ROV-Utrecht genoeg geld om alle projecten te financieren. Het is niet zo dat ze bijvoorbeeld maar de helft van het aantal aangevraagde projecten kan financieren. Het ROV-Utrecht hoeft geen keuzes te maken. Ten tweede is in elke gemeente sprake van een capaciteitstekort. De ambtenaren zelf geven aan dat ze vaak te weinig tijd hebben om zich te richten op gedragsbeïnvloedende maatregelen op het gebied van verkeersveiligheid. De ambtenaren die zich bezig houden met verkeersveiligheid zeggen vooral gebruik te maken van infrastructurele maatregelen. Ze geven aan hier meer vertrouwen in te hebben dan in niet-infrastructurele maatregelen. De effecten van infrastructurele maatregelen kunnen ze nog enigszins meten, terwijl over de effect van niet-infrastructurele maatregelen weinig bekend is. Ambtenaren zullen dus niet snel concurrentie aangaan. Bovendien worden nagenoeg alle projecten die ze indienen momenteel vergoed, zodra de projecten voldoen aan de voorwaarden die het ROV-Utrecht stelt. De ambtenaren geven de indruk dat, hoe meer moeite ze voor een project moeten doen, hoe minder snel ze het project zullen uitvoeren.

### *7.2.4 De overheid moet zich laten leiden door haar missie*

In het werkplan van 2000 noemt het ROV-Utrecht een taakstelling: "Voor de bestrijding van de verkeersonveiligheid geldt als meetbare taakstelling dat het aantal verkeersslachtoffers in het jaar 2000 ten opzichte van het gemiddelde cijfer van 1984 tot en met 1986 met tenminste 25% moet zijn gedaald. Ook het geformuleerde streefbeeld uit het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (tenminste -50% doden en -40% ziekenhuisgewonden in het jaar 2010) wordt overgenomen." (ROV-Utrecht, 1999: 7)

In het werkplan van 2003 wordt echter geen taakstelling genoemd. Het ROV-Utrecht geeft wel haar kerntaak aan, namelijk "het bevorderen en coördineren van een geïntegreerde systematische en planmatige aanpak van de verkeersonveiligheid in de provincie" (ROV-Utrecht, 2002: 7). De aanpak komt ook tot uitdrukking in de werkplanprojecten. Omdat gemeenten eerder de mogelijkheid hebben om hun inwoners te bereiken dan de provincie en het Rijk, ondersteunt het ROV-Utrecht de gemeenten in de uitvoering van hun verkeersveiligheidsbeleid. Met de gemeenten worden afspraken gemaakt over speerpuntactiviteiten (ROV-Utrecht, 2003: 6).

De doelstelling van het ROV-Utrecht is dus in de loop der jaren afgezwakt. Ze richt zich nog wel op het verbeteren van de verkeersveiligheid, maar geeft hierbij niet aan naar welke doelen ze precies streeft.

De verschillende gemeenten en instanties hebben soms een eigen doelstelling. Meestal is de doelstelling overgenomen uit het NVVP. Tijdens de interviews bleek dit het geval te zijn bij alle gemeenten en instanties die aangaven een doelstelling te hebben op het gebied van verkeersveiligheid.

Het ROV krijgt door het Rijk niet veel regels opgelegd. Ze mag grotendeels zelf bepalen welke projecten ze financiert. Het ROV-Utrecht financiert verschillende projecten en activiteiten. Ten eerste komen alle op verbetering van de verkeersveiligheid gerichte niet-



infrastructurele activiteiten en projecten in aanmerking voor een bijdrage van het ROV-Utrecht. De activiteiten dienen te passen binnen het beleid van de gemeente en het ROV-Utrecht. Ten tweede komen planontwikkelingen in aanmerking voor een bijdrage. Het gaat dan bijvoorbeeld om het maken en actualiseren van een (inter)gemeentelijke verkeersveiligheidsparagraaf of een verkeersveiligheidsplan. Deze regeling bestaat pas een jaar. Er zijn in de bijdrageregeling van het ROV-Utrecht eisen opgesteld waaraan het plan in ieder geval moet voldoen. Ten derde draagt het ROV-Utrecht soms (financieel) bij aan onderzoek. Het gaat om drie soorten onderzoek:

- Onderzoek naar opmerkelijk verkeersonveilig gedrag in de gemeente, erop gericht om te komen tot een adequate aanpak om dat gedrag te verbeteren;
- Onderzoek naar verkeersonveilige locaties/wegvlakken voor zover deze zijn opgenomen in de meest recente verkeers(on)veiligheidsrapportage die door het ROV-Utrecht is uitgegeven;
- Onderzoek vooraf naar de gevolgen voor de verkeersveiligheid van een infrastructureel ontwerp.

(ROV-Utrecht, 2002: 2-3)

Een beperking die het ROV-Utrecht wel oplegt met betrekking tot het verlenen van een subsidiebijdrage is dat de financiële bijdrage aangevraagd moet worden vóór de start van de werkzaamheden. De aanvragen die voor 31 maart van het lopende jaar binnen zijn gekomen worden tegelijkertijd in behandeling genomen. Na 31 maart wordt het nog niet toegekende werkplanbudget verdeeld op volgorde van binnenkomst van de aanvragen, voor zover het budget toereikend is (ROV-Utrecht, 2002: 5-6).

Regels met betrekking tot de financiering van projecten zijn de enige regels die het ROV-Utrecht oplegt aan de gemeenten en instanties. Het ROV-Utrecht bepaalt niet welke projecten gemeenten en instanties uit moeten voeren. Ze stelt ook geen maximumbedrag vast dat uitgegeven mag worden per doelgroep (zoals 0 tot 4-jarigen en ouderen vanaf 60 jaar). Het ROV-Utrecht houdt rekening met spoedgevallen en is daardoor in staat om snel in te springen op veranderende omstandigheden.

Elk jaar kunnen opnieuw aanvragen ingediend worden. Elk jaar wordt dus opnieuw bepaald aan welke projecten de ROV-gelden worden besteed. Uit de interviews blijkt dat elk jaar ongeveer dezelfde projecten worden ingediend. Het zijn wel projecten die goed lopen. De begroting van het ROV-Utrecht kent dus jaarlijks weinig verschillen.

Omdat meer dan een derde van de gemeenten in de provincie Utrecht het nalaat om subsidie aan te vragen bij het ROV-Utrecht, houdt het ROV-Utrecht geld over. Deze gelden zijn in het verleden aangewend voor het daarop volgende jaar. In het jaar 2003 heeft het ROV-Utrecht de overgebleven gelden aangewend voor extra activiteiten. Ze heeft het gebruikt om radio- en tv-spotjes te maken.

Het ROV-Utrecht voert een beleid waar relatief weinig regels aan te pas komen. Daarnaast zijn de budgetten losgekoppeld van bepaalde items. Het enige wat bij het ROV-Utrecht ontbreekt, is een geformuleerde missie, een duidelijke doelstelling.

#### *7.2.5 De overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen*

Het ROV-Utrecht geeft subsidie, maar blijft verantwoordelijk voor de resultaten van de verleende subsidie. De bestuurscommissie wordt gecontroleerd door de Gedeputeerde Staten, de Provinciale Staten en de minister. Jaarlijks moet het ROV-Utrecht voor 1 oktober het jaarverslag van het afgelopen jaar en het jaarplan naar de minister sturen. Dit is tevens een voorwaarde voor het verkrijgen van de doelluitkering.

Het ROV-Utrecht moet zich volgens Osborne en Gaebler richten op de resultaten van het gevoerde beleid. Het ROV-Utrecht doet dit door te controleren of het project is uitgevoerd zoals van tevoren is afgesproken. Elke gemeente moet namelijk bij de subsidieaanvraag aangeven om welk project het gaat, wat het doel is en op welke wijze het project uitgevoerd wordt (tijdsplanning, uitvoerders, etc.). Het ROV-Utrecht geeft de financiële bijdrage pas aan gemeenten en instellingen zodra het project is afgerond. Het ROV-Utrecht kijkt uiteindelijk vooral naar de financiële middelen die zijn aangewend voor het project. Daarnaast moet op het declaratieformulier – dat ingediend moet worden bij het ROV-

Utrecht – aangegeven worden wat het resultaat van de activiteit is geweest. Er wordt dus vooraf per project bepaald wat de doelstelling is. Aan de hand van deze doelstelling wordt gecontroleerd of het project juist is uitgevoerd en of de subsidie toegekend wordt. De kans bestaat echter dat deze doelstelling niet overeenkomt met de doelstelling uit het NVVP. Zodra het om een meetbare doelstelling gaat, heeft het vaak te maken met het aantal deelnemers aan de activiteit.

De resultaten van het beleid zijn voor iedereen toegankelijk, aangezien de resultaten worden vermeld op internet. Daarnaast worden de resultaten expliciet kenbaar gemaakt aan het Ministerie van V en W, de gemeenten en het platform. De media worden niet speciaal benaderd om de resultaten duidelijk te maken aan burgers.

Het ROV-Utrecht maakt geen onderscheid in subsidie. Een gemeente die goed presteert krijgt evenveel subsidie toegewezen als een gemeente die minder goede prestaties levert. Het aanbieden van subsidies op basis van prestaties zou momenteel ook niet mogelijk zijn, omdat het ROV-Utrecht niet kijkt naar de specifieke resultaten en gevolgen van het beleid.

Het ROV-Utrecht vergelijkt de eigen organisatie en projecten niet met die van andere ROV's. Er is vijf keer per jaar een Landelijk Secretarissen Overleg Verkeersveiligheid (LSOV). Dit overleg is bedoeld om ervaringen en kennis uit te wisselen tussen de verschillende ROV's. Er wordt in de praktijk echter vooral gekeken naar het landelijke beleid en de manier waarop het ROV-Utrecht hierbij kan aanhaken.

Uit de interviews blijkt dat op het gebied van verkeersveiligheid überhaupt weinig vergelijking plaats vindt. Zo geven alle vier de gemeenten aan dat er geen vergelijking van projecten plaatsvindt tussen de verschillende gemeenten. Ook 3VO maakt geen vergelijking met andere afdelingen. Alleen het team Verkeer Onder Controle (VOC) geeft aan dat de resultaten van de verschillende districten met elkaar worden vergeleken.

#### *7.2.6 De overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie*

Het ROV-Utrecht moet voldoen aan de behoeften van de burgers in de provincie Utrecht. Om aan de behoeften van burgers te voldoen voert het ROV-Utrecht jaarlijks verschillende projecten uit en verleent subsidie voor diverse projecten. In het jaar 2002 zijn verschillende (gesubsidieerde) projecten uitgevoerd. Ten eerste zijn er projecten voor jongeren. Eén van de projecten is Permanente Verkeerseducatie voor 0 tot 4-jarigen. Het project richt zich voornamelijk op het aanpassen en verspreiden van educatief materiaal. Ook voor het basis- en voortgezet onderwijs zijn er verschillende projecten, zoals het Utrechts Verkeersveiligheidslabel (UVL), de verkeerseducatie basisonderwijs, een training verkeerseducatie voor medezeggenschapsraden op basisscholen, de actie 'De scholen zijn weer begonnen', de Straatspeeldag, verkeersouders, de verkeerseducatie jongeren, bromfietscursussen, de BOB-alcoholcampagne en de zichtbaarheids campagne voor fietsers. Ten tweede zijn er projecten voor ouderen, zoals de BROEM-seniorenritten. Een derde terrein is handhaving. Voorbeelden van handhavingsprojecten zijn de handhaving van provinciale wegen, helm- en gordelhandhavingsacties, snelheidscontroles van de 30 km en 60 km zones en een pilot voor de versterking van de relatie tussen handhaving en voorlichting. Om dergelijke projecten kracht bij te zetten, wendt het ROV-Utrecht een deel van de beschikbare gelden aan voor voorlichtingsmateriaal. Het ROV-Utrecht besteedt daarnaast geld aan de vernieuwing van de eigen organisatie en website. Tot slot legt het ROV-Utrecht jaarlijks geld apart voor evaluatie en onderzoek, zoals de evaluatie van bepaalde voorlichtingen, een onderzoek naar de oorzaak van de daling van het aantal ongevallen in 2000 en de verkeersveiligheidsrapportage 1999-2001 (ROV-Utrecht, 2003: 9-36).

Het ROV-Utrecht doet geen onderzoek naar de tevredenheid onder burgers over het verkeersveiligheidsbeleid in de regio. Enkele gemeenten doen dit wel. Zo houdt de gemeente Amersfoort één keer in de twee jaar een stadspeiling. In deze enquête komt ook het verkeersveiligheidsbeleid aan bod.

Het ROV-Utrecht betreft burgers ook niet bij de besluitvorming. Burgers kunnen dus alleen via actiegroepen en de verschillende partners uit de bestuurscommissie van het ROV-Utrecht invloed uitoefenen op het beleid (en dus de projecten) van het ROV-Utrecht.

Het ROV-Utrecht stimuleert de uitvoering van de bovengenoemde projecten. Omdat ze de gemeenten niet verplicht om bepaalde projecten uit te voeren, kan een gemeente zelf beoordelen aan welke projecten behoefte is binnen de gemeente en kan ze het aantal projecten aanpassen aan de uitvoeringscapaciteit van de gemeente. Het ROV-Utrecht stimuleert wel bepaalde projecten. Momenteel steunt ze vooral de projecten met betrekking tot het Utrechts Verkeersveiligheidslabel. Het ROV-Utrecht bepaalt wel aan welke projecten subsidie verleend wordt. Op deze manier kan ze toch invloed uitoefenen op de keuze van gemeenten.

Het ROV-Utrecht doet geen onderzoek naar de tevredenheid onder gemeenten naar het verkeersveiligheidsbeleid. Bij het ROV-Utrecht bestaat echter de indruk dat gemeenten in de bestuurscommissie duidelijk kunnen maken wat ze van het huidige beleid en de projecten vinden.

#### *7.2.7 De overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan*

Het ROV-Utrecht vraagt van een gemeente altijd een vergoeding voor een project. Het project wordt nooit volledig door het ROV-Utrecht gefinancierd. Een gemeente moet altijd minimaal 25% bijleggen. Dit kan oplopen tot 50% en zelfs tot 100% wanneer het ROV-Utrecht de subsidieaanvraag afkeurt. Hier verdient het ROV-Utrecht echter geen geld mee. Ze bespaart alleen op de kosten.

Het ROV-Utrecht kan organisaties op verschillende manieren stimuleren tot besparingen. Ze kan delen in de besparingen en verdiensten. Hier maakt het ROV-Utrecht gebruik van. Ze financiert namelijk een deel van een project, zodra het project aan de voorwaarden voldoet.

Ten tweede kan het ROV-Utrecht proberen te bevorderen dat organisaties zichzelf financieren. Het ROV-Utrecht richt zich hier niet op. Ze probeert juist zo veel mogelijk te bevorderen dat organisaties subsidie aanvragen bij het ROV-Utrecht. De afgelopen jaren verliep dit proces niet goed. Het contact tussen het ROV-Utrecht en de verschillende organisaties was niet goed. Hierdoor werden de partners van het ROV-Utrecht steeds minder gestimuleerd. In het jaar 2003 zijn de contacten iets beter geworden en kan het ROV-Utrecht weer gaan werken aan het stimuleren van projectuitvoering.

Ten derde kunnen de werkelijke kosten van een dienst geïdentificeerd worden. Het ROV-Utrecht maakt gebruik van deze maatregel. Elke organisatie die subsidie aanvraagt bij het ROV-Utrecht, moet een uitgebreid overzicht geven van de kosten die verbonden zijn aan het project. De kosten moeten vooraf ingediend worden. Na de uitvoering van het project moeten de kosten opnieuw in kaart gebracht worden. Pas als dit laatste overzicht goedgekeurd is, ontvangt een organisatie de subsidie. Dit werd ook door de respondenten tijdens de interviews bevestigd.

#### *7.2.8 De overheid moet investeren in preventie*

Het ROV-Utrecht is een orgaan dat zich richt op preventie. Daarnaast is het de bedoeling dat het ROV-Utrecht zoveel mogelijk vooruitblikken inbouwt in de besluitvorming, bijvoorbeeld met behulp van strategische planning. De eerste stap is het stellen van doelen. In het werkplan 2000 van het ROV-Utrecht staan doelen. Deze doelen zijn overgenomen van het nationale beleid (uit het NVVP). In het werkplan 2002 wordt echter geen specifiek doel genoemd. Er wordt slechts aandacht besteed aan de kerntaak en werkwijze van het ROV-Utrecht. Het ROV-Utrecht kan haar doelstelling zelf bepalen. Er vindt geen goedkeuring plaats door het Rijk. Bij de formulering van de doelstelling wordt wel rekening gehouden met de nationale doelstelling. Ook het Provinciaal Verkeersveiligheidsplan (PVVP) speelt bij de opstellingen van de doelstelling een belangrijke rol. In het PVVP zijn immers de eisen die het Rijk heeft gesteld verder doorvertaald naar de eigen provincie.

Aangezien het ROV-Utrecht momenteel geen specifieke doelstelling heeft, is er ook geen termijn verbonden aan het behalen van de doelstelling en kerntaak. Om dezelfde reden volgen er ook geen maatregelen zodra de doelstelling en kerntaak niet behaald zijn.

Gemeenten formuleren soms hun eigen doelstelling op het gebied van verkeersveiligheid. Aangezien het ROV-Utrecht geen specifieke doelstelling heeft, nemen ze doelstelling uit het NVVP over of formuleren ze een doelstelling die specifiek is voor de eigen gemeente. Gemeenten die een doelstelling hebben, beschikken vaak ook over een verkeersveiligheidsplan. Hierin wordt de doelstelling genoemd. Er volgen echter geen maatregelen zodra de doelstelling niet behaald wordt. Er volgen wel maatregelen zodra een project – opgestart om te kunnen voldoen aan de doelstelling – niet is uitgevoerd volgens de afspraken. Het ROV-Utrecht kan dan overwegen om geen subsidie toe te kennen. Het ROV-Utrecht kent vaak pas de subsidie toe zodra het gehele project is uitgevoerd en afgerond.

Aan de tweede stap, het ontwikkelen van een strategie om de doelen te bereiken, besteedt het ROV-Utrecht wel aandacht. Ze geeft aan dat ze haar doelen probeert te bereiken door de projecten op een planmatige manier uit te voeren. De projecten zijn verdeeld over vijf categorieën: gedragsbeïnvloeding, stimulering gemeentelijk verkeersbeleid, evaluatie en onderzoek, activiteiten ter vergroting van het draagvlak en verschillende basisactiviteiten. Deze categorieën komen overeen met de geformuleerde kerntaak van het ROV-Utrecht, namelijk het zorgen voor en het bevorderen van een horizontale en verticale coördinatie tussen overheden en particuliere organisaties, het stimuleren en inhoudelijk ondersteunen van de verkeersveiligheidsaanpak door de genoemde instanties, het adviseren over de juiste aanpak van de verkeersonveiligheid en het initiëren van nieuwe ontwikkelingen (ROV-Utrecht, 2003: 5-9).

De derde stap is het meten van de resultaten van het beleid. De resultaten van het beleid wil het ROV-Utrecht meten door het uitvoeren van onderzoek. Hierbij wordt slechts ingegaan op specifieke projecten. Niet alle projecten komen hierbij aan bod. Er wordt vooral ingegaan op de effecten van voorlichtingsmateriaal.

Om te zorgen voor een anticiperend ROV-Utrecht kan gebruik worden gemaakt van verschillende stimulansen. Zo kunnen veranderingen aangebracht worden in het budgetsysteem. Er moet naar de kosten op de lange termijn gekeken worden. Het ROV-Utrecht weet ongeveer wat de inkomsten zijn voor de komende drie jaar. Er is echter nog geen duidelijkheid over de financiën na die tijd, wanneer de GDU is overgegaan in de BDU. Bovendien is onlangs een samenwerkingsverband in het Gewest Eemland opgericht op het gebied van verkeersveiligheid. De verwachting is dat er hierdoor meer samenwerking gaat plaatsvinden. Hierdoor zal het Gewest ook meer subsidie krijgen dan dat de afzonderlijke gemeenten voorheen kregen. Daarnaast zijn de gemeenten in het Gewest op deze manier in staat om meer projecten uit te voeren, omdat het capaciteitstekort enigszins opgevangen kan worden.

Een andere manier is het creëren van regionale overheden. Hier is onlangs voor gezorgd. Het ROV-Utrecht gaat nauw samenwerken met het Gewest Eemland op het gebied van verkeersveiligheid. Het ROV-Utrecht heeft dit samenwerkingsverband echter niet zelf gecreëerd.

Het laatste punt is het aanbrengen van veranderingen in het electorale systeem. Hier is het ROV-Utrecht echter niet toe in staat.

Verkeersveiligheid bestaat uit verschillende componenten, zoals voorlichting en handhaving. Vooral handhaving speelt een grote rol bij de preventie. De politie richt zich vooral op het handhavingsgedeelte. Vooral het team Verkeer Onder Controle (VOC) houdt zich bezig met de verkeersveiligheid.

In de Politie Regio Utrecht is in 1999 het regionaal handhavingproject gestart om door een projectmatige aanpak het aantal verkeersslachtoffers te laten afnemen. De Politie Regio Utrecht werkt met dit project mee aan het realiseren van de landelijke doelstelling van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor 2010 (50% minder doden en 40% minder

ziekenhuisgewonden in het verkeer met als basisjaar 1986). Onder toezicht van het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM) werken 28 mensen van de politie aan het project VOC. Dit team opereert naast de reeds bestaande inzet van de politie op verkeersgebied. Het project wordt niet gefinancierd uit de bestaande middelen van de politie. Het is het BVOM dat extra geld besteedt aan de uitvoering van het regionaal handhavingsproject.

De controles van het VOC richten zich op te hard rijden, het rijden door rood licht, alcoholgebruik in het verkeer en het niet dragen van de autogordel en bromfietshelm. Dit zijn de vijf speerpunten van het VOC. Deze speerpunten komen overeen met de speerpunten van het ROV-Utrecht.

De Politie Regio Utrecht en het VOC worden bij het communicatieve deel van het project gesteund door de gemeente Utrecht, het ROV-Utrecht, het BRU, de provincie Utrecht, de gemeente Amersfoort, het Gewest Eemland, de Directie Utrecht van Rijkswaterstaat, 3VO en het OM Utrecht ([www.politie.nl](http://www.politie.nl)).

Het VOC heeft haar eigen doelen gesteld op het gebied van verkeersveiligheid. Ze heeft hierbij gekeken naar het landelijke beleid. Daarnaast heeft ze een eigen strategie ontwikkeld om de doelen te bereiken evenals een methode om de resultaten te meten.

#### *7.2.9 De overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren*

Het ROV-Utrecht is een organisatie met gedecentraliseerde verantwoordelijkheden. Dergelijke organisaties zijn in staat om snel in te springen op veranderende omstandigheden. Hier is het ROV-Utrecht ook toe in staat, zoals al eerder is gebleken. Het ROV-Utrecht heeft jaarlijks geld over, omdat niet alle gemeenten en instanties (de maximale) subsidie aanvragen. Dit geld kan gebruikt worden voor onvoorziene gebeurtenissen. Het ROV-Utrecht is ook goed op de hoogte van de problemen die spelen in de provincie. Alleen wanneer het ROV-Utrecht weinig contact heeft met een gemeente, zal de specifieke kennis iets minder zijn. Het ROV-Utrecht staat hierdoor in sommige gevallen op grote afstand van gemeenten.

Het ROV-Utrecht zorgt ervoor dat er voldoende kennis aanwezig is in de eigen organisatie. Ze maakt hiervoor gebruik van haar eigen capaciteiten, maar ook van de kennis van de verschillende partners.

Om de kennis te vergroten werkt het ROV-Utrecht in teams. Deze teams zijn niet formeel ingesteld. Per project komen alle partners samen voor de besluitvorming, terwijl slechts een deel uiteindelijk betrokken zal worden bij de uitvoering van het project. Een voorbeeld zijn de helm- en gordelhandhavingsacties. Dit project is tot stand gekomen en uitgevoerd door een samenwerking van de Politie Regio Utrecht, het VOC, het ROV-secretariaat, 3VO en de gemeenten. Ook bij de BROEM-ritten zijn specifieke partijen betrokken: 3VO, de ANWB, de BOVAG, de Stichting Welzijn Ouderen en de rijsscholen (ROV-Utrecht, 2003: 14-18).

Het ROV-Utrecht probeert de samenwerking tussen de verschillende gemeenten en instanties zo veel mogelijk te bevorderen. Dit doet ze door de subsidie te verhogen wanneer gemeenten samenwerken. Wanneer een gemeente een project alleen uitvoert, kan een subsidie van maximaal 50% worden toegekend. Wanneer drie of meer gemeenten samenwerken, kan de subsidie door het ROV-Utrecht worden verhoogd naar 75%. 3VO vormt hierbij echter een uitzondering. Wanneer 3VO een project uitvoert en hiervoor subsidie aanvraagt bij het ROV-Utrecht, wordt een project voor 100% vergoed (als het voldoet aan de voorwaarden die het ROV-Utrecht stelt). Echter, wanneer 3VO de subsidie aanvraagt via de gemeente, dan wordt de subsidie van het ROV-Utrecht weer verlaagd naar 50%. De gemeente betaalt de overige 50%. Het is dan ook de gemeente die de subsidieaanvraag indient en niet 3VO.

#### *7.2.10 De overheid moet zoveel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren*

Het ROV-Utrecht kan niet gezien worden als onderdeel van een markt. Het is wel een gedecentraliseerd orgaan dat snel kan reageren op veranderingen, maar heeft geen concurrentie, laat burgers niet kiezen uit de verschillende programma's en koppelt bovendien de hulpbronnen niet aan de resultaten.

Een reden dat de markt beter functioneert dan een overheidsorganisatie is dat programma's van de overheid nauwelijks stop worden gezet. Er ontstaat ook vaak een opeenhoping van oude en nieuwe programma's. Bij het ROV-Utrecht is nog nooit een programma stopgezet. Tijdens de interviews blijkt dat er wel sprake is van een toenemend aantal projecten. Veel projecten worden elk jaar opnieuw uitgevoerd, zoals de BROEM-ritten en de straatspeeldag. Zodra blijkt dat een project niet goed loopt, wordt er gekeken naar de oorzaken van de problemen. Vervolgens wordt geprobeerd het project zo goed mogelijk bij te sturen.

In tegenstelling tot de projecten van gemeenten worden de projecten van het ROV zelf wel door het secretariaat uitgekozen. Burgers hebben hier geen invloed op. Het beleid wordt zo veel mogelijk aangepast op de wensen uit de regio, maar burgers mogen niet zelf bepalen welke projecten het beste bij de regio passen. Dit is een marktprincipe dat niet door het ROV-Utrecht wordt toegepast.

### **7.3 Conclusie**

Bij het ROV-Utrecht zorgen de slechte contacten met het overgrote deel van de partners en de slechte terugkoppeling tussen de resultaten van het beleid en het gevoerde beleid voor een matig functionerende organisatie.

Door het slechte contact met het grootste gedeelte van de partners verloopt de uitvoering niet altijd goed. Niet alle partners vragen bovendien subsidie aan bij het ROV-Utrecht, wat leidt tot onnodige overschotten.

Ten tweede besteedt het ROV-Utrecht te weinig aandacht aan de koppeling tussen het gevoerde beleid en de behaalde resultaten. Het ROV-Utrecht kijkt voornamelijk naar de kosten van het gevoerde beleid en niet naar de inhoud.

Dit zijn de belangrijkste oorzaken voor het matige functioneren. Hierdoor verspilt de organisatie onnodig veel geld. Deze negatieve punten worden niet opgeheven door de positieve punten, zoals een goede inschakeling van vrijwilligersorganisatie 3VO en de politie voor de uitvoering van het beleid.



## Hoofdstuk 8 – Welk ROV kan leren van de ander? Een vergelijking tussen de casus

In hoofdstuk zes is het functioneren van het POV Zuid-Holland geanalyseerd aan de hand van de tien punten van Osborne en Gaebler. In het zevende hoofdstuk is hetzelfde gedaan met het ROV-Utrecht. In dit hoofdstuk worden de twee ROV's met elkaar vergeleken. Er wordt ingegaan op de tekortkomingen van beide organen. Het hoofdstuk eindigt met een tabel waarin de vergelijking is samengevat. Met deze tabel wordt een antwoord gegeven op de tweede deelvraag.

### 8.1 De vergelijking

Het eerste dat opvalt wanneer de twee casus met elkaar vergeleken worden, is dat de beide ROV's gebruik maken van een geheel andere manier van aansturing. Dit is mogelijk, omdat het Rijk de ROV's vrij laat in het inrichten van de eigen organisatie. Het gevolg hiervan is dat er landelijk grote verschillen zijn in de manier waarop de ROV's zijn ingericht en in de rol die een ROV speelt in een provincie.

Het POV Zuid-Holland stuurt de verschillende gemeenten voornamelijk aan via de tien RPV's in de provincie. In elke RPV zijn een aantal gemeenten vertegenwoordigd. Niet alleen op POV-niveau, maar ook op RPV-niveau onderhandelen gemeenten, partners en het POV Zuid-Holland met elkaar over de verdeling van de gelden en de projecten die uitgevoerd zullen worden. Het geld van het POV Zuid-Holland wordt via de RPV's doorgesluist naar gemeenten en partners. Via de RPV's leggen gemeenten en partners verantwoording af aan het POV Zuid-Holland over het gevoerde beleid.

In de provincie Utrecht wordt er op een geheel andere manier gehandeld. Het ROV-Utrecht stuurt de gemeenten en partners vooral aan via de vijf categorieën waarin het beleid is onderverdeeld. De onderhandelingen tussen gemeenten, partners en het ROV-Utrecht over de gelden en de projecten die uitgevoerd gaan worden, vinden voornamelijk plaats op ROV-niveau. Hierbij zijn echter niet alle gemeenten vertegenwoordigd. Dit in tegenstelling tot het POV-niveau van de provincie Zuid-Holland, waarin alle gemeenten via de RPV's vertegenwoordigd zijn. Het doorsluizen van de gelden gebeurt in de provincie Utrecht niet via een ingesteld orgaan (zoals een RPV). De gelden worden door het ROV-Utrecht rechtstreeks aan gemeenten overgedragen. De subsidie van de verschillende partners (zoals 3VO) wordt soms wel via de gemeenten aangevraagd. De gemeenten moeten afzonderlijk verantwoording afleggen aan het ROV-Utrecht over de ROV-gelden die besteed zijn aan gedragsbeïnvloedende maatregelen. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid veranderen wanneer de samenwerking met het Gewest Eemland op gang is gekomen. Niet de afzonderlijke gemeenten, maar het gewest als geheel zal dan benaderd worden voor onderhandelingen en evaluatie van het beleid.

Hieruit blijkt dat de verschillen in aansturing tussen het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht momenteel groot zijn. Omdat de manier van aansturen in veel gevallen doorslaggevend is voor de uitvoering van het gevoerde beleid, zijn gelijksoortige verschillen ook terug te vinden wanneer de casus met elkaar vergeleken worden op basis van de tien punten van Osborne en Gaebler.

#### 8.1.1 Overheden moeten zich richten op sturen in plaats van roeien

De overheid moet zich richten op sturen, volgens Osborne en Gaebler. Het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht moeten ongeveer een gelijk aantal organisaties aansturen. Immers, de Commissie POV en de Bestuurscommissie ROV-Utrecht bestaan ongeveer uit eenzelfde aantal leden. Daarnaast zijn er veel (soort)gelijke organisaties vertegenwoordigd. Dit zorgt ervoor dat een goede vergelijking tussen de organisaties (op dit gebied) te maken is.



Sturende organisaties kunnen bepalen welke richting er op gegaan wordt. Sturende organisaties worden gekenmerkt door het vormen van het beleid (in plaats van het zelf uitvoeren van projecten), het inschakelen van derden voor de uitvoering van het beleid, het overdragen van gelden aan uitvoerende organisaties, het evalueren van het uitgevoerde beleid, het aanmoedigen van experimenten, een grote mate van flexibiliteit en een bepaalde mate van competitie.

Zowel het POV Zuid-Holland als het ROV-Utrecht formuleren de hoofdlijnen van het beleid op ROV-niveau. Bovendien proberen ze organisaties op een bepaalde manier te sturen door het verlenen van subsidie voor bepaalde projecten. Niet al het beleid komt echter tot stand op ROV-niveau. Ook op RPV-niveau en op gemeentelijk niveau komen projecten tot stand. Dit moet wel altijd goedgekeurd worden door het ROV, wil een instantie subsidie krijgen voor het project.

Het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht proberen beiden derden in te schakelen voor de uitvoering van het beleid. Het POV Zuid-Holland doet dit vooral via de RPV's, terwijl het ROV-Utrecht zich voornamelijk richt op elke partner afzonderlijk. Het POV Zuid-Holland is beter in staat om gemeenten in te schakelen dan het ROV-Utrecht. Het contact tussen de partners en het ROV-Utrecht is jarenlang niet goed geweest. Hierdoor is het voor het ROV-Utrecht moeilijk om derden (en vooral gemeenten) in te schakelen voor de uitvoering van het beleid. Volgens het new public management is het gevolg hiervan dat het POV Zuid-Holland eerder kan rekenen op een bepaalde kwaliteit en meer omvattende oplossingen kan verwachten dan het ROV-Utrecht, omdat het POV Zuid-Holland beter in staat is om derden in te schakelen dan het ROV-Utrecht.

Beiden dragen geld over aan derden voor de uitvoering van het beleid. Het POV Zuid-Holland verleent de subsidie over het algemeen aan een RPV, terwijl het ROV-Utrecht voornamelijk de afzonderlijke gemeenten voorziet van subsidie.

Beide organisaties evalueren het beleid. Het POV Zuid-Holland evalueert alle projecten, terwijl het ROV-Utrecht zich meer richt op specifieke projecten. Op dit punt wordt teruggekomen in subparagraaf 8.1.5.

Beide organisaties keuren het uitvoeren van experimenten goed. Er worden door het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht echter geen maatregelen genomen om de experimenten te stimuleren (zoals het verhogen van de subsidie).

Zowel het POV Zuid-Holland als het ROV-Utrecht zijn erg flexibel en in staat om snel in te springen op veranderende omstandigheden. Ze hebben beiden geld beschikbaar voor dergelijke maatregelen. Het POV Zuid-Holland signaleert waarschijnlijk eerder waar en wanneer problemen optreden dan het ROV-Utrecht. Het POV Zuid-Holland heeft een beter contact met haar partners dan het ROV-Utrecht.

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het POV Zuid-Holland beter in staat is om te sturen dan het ROV-Utrecht. Ze is dus beter in staat om te bepalen welke richting er ingeslagen wordt. Ze is beter in het inschakelen van derden voor de uitvoering van het beleid. Hierdoor kan ze rekenen op een bepaalde kwaliteit van het werk en op meer omvattende oplossingen. Het aanpakken van problemen zal het POV Zuid-Holland daarom uiteindelijk minder kosten dan het ROV-Utrecht. Toch kunnen de kosten afnemen wanneer beide organisaties zich meer richten op het stimuleren van experimenten.

### *8.1.2 De overheid moet mensen een stem geven in de diensten die hun worden aangeboden*

Gemeenschappen begrijpen de eigen problemen beter dan dienstprofessionals, gemeenschappen zijn flexibeler en creatiever dan grote dienstverlenende bureaucratieën en gemeenschappen kosten vaak minder geld dan professionals. Dit zijn enkele voordelen die verbonden zijn aan het geven van een stem aan mensen in de dienstverlening.

Het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht maken momenteel te weinig gebruik van de stem van burgers. Ze worden niet bij de besluitvorming en niet bij de uitvoering betrokken. Beiden maken wel goed gebruik van de inzet van vrijwillige organisaties. 3VO speelt vooral in het Gewest Eemland een grote rol. Ze is betrokken bij de besluitvorming op diverse niveaus en neemt een groot deel van de uitvoering voor haar rekening. Er is in beide

regio's een goede controle op de non-profitorganisaties. Het ROV blijft de eindverantwoordelijke voor de bestede gelden.

Omdat burgers zowel bij het POV Zuid-Holland als bij het ROV-Utrecht niet worden betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid, zullen de problemen minder goed worden begrepen dan wanneer burgers hier wel bij betrokken zouden worden. Daarnaast ontbreekt hierdoor een bepaalde mate van flexibiliteit en creativiteit.

Omdat het ROV-Utrecht beter in staat is om vrijwillige organisaties – voornamelijk 3VO – in te schakelen voor de uitvoering van het beleid, maakt ze bij de uitvoering van het beleid minder kosten dan het POV Zuid-Holland. Het POV Zuid-Holland is meer aangewezen op de inzet van gemeenten. Het inschakelen van gemeenten voor de uitvoering van beleid kost meer geld dan wanneer vrijwillige organisaties hiervoor worden ingeschakeld. Voor beiden kunnen de kosten dalen wanneer burgers meer bij de uitvoering van het beleid betrokken worden.

#### *8.1.3 De overheid moet competitie introduceren in haar dienstverlening*

Competitie tussen soortgelijke organisaties zorgt vaak voor betere resultaten, een meer kostenbewuste organisatie, een verbeterde dienstverlening en een verhoogde creativiteit. Tussen ROV's vindt momenteel geen concurrentie plaats, terwijl dit wel mogelijk is. Het gaat immers om soortgelijke organisaties. Ook tussen de verschillende gemeenten in de regio's vindt geen concurrentie plaats. Op dit moment hebben vooral de grote gemeenten veel macht.

Dit houdt in dat er mogelijkheden zijn om de resultaten te verbeteren, de organisaties kostenbewuster te maken en de dienstverlening te verbeteren. Wanneer er concurrentie is zal de creativiteit van de concurrerende organisaties vergroot worden en zullen de organisaties reageren op de behoeften van cliënten. Kortom, de kosten voor beide organisaties kunnen gedrukt worden door de invoering van competitie.

#### *8.1.4 De overheid moet zich laten leiden door haar missie*

Organisaties die geleid worden door een missie hebben verschillende voordelen. Ze zijn vaak efficiënter, effectiever, innovatiever en flexibeler dan organisaties die worden gedreven door regels.

Om een dergelijke organisatie te creëren moeten eerst de overtollige regels en verouderde activiteiten verwijderd worden. Het Rijk heeft weinig regels opgesteld ten aanzien van de ROV's. Ook de ROV's zelf stellen weinig regels op. De regels die er zijn hebben betrekking op de subsidieverlening. Uit de interviews is gebleken dat elk jaar ongeveer dezelfde projecten worden uitgevoerd. De projecten hebben nog steeds succes en vallen dus niet onder de categorie 'verouderde activiteiten'. De bestaande regels en procedures zorgen dus niet voor een vertraging in het overheidsproces.

De tweede stap is het loskoppelen van budgetten aan bepaalde items. Ook hierover stelt het Rijk geen regels op. De ROV's nemen dit principe over. De partners mogen zelf bepalen aan welke items ze aandacht willen besteden. De ROV's proberen hier echter wel in te sturen. Omdat er weinig regels zijn met betrekking tot de budgetten ontstaat de mogelijkheid om geld te besparen, is er geld om nieuwe ideeën te testen, wordt het budgettaire proces versimpeld en bespaart het mankracht. Bovendien zijn beide organisaties hierdoor in staat om snel te reageren op veranderende omstandigheden.

Het derde punt is het formuleren van een missie. Beide organisaties hebben een missie. De missie van het POV Zuid-Holland is echter geformuleerd als duidelijk meetbare doelstelling, terwijl de missie van het ROV-Utrecht wat vager (niet meetbaar) is. Dit zorgt er voor dat het POV Zuid-Holland beter in staat is om efficiënter, effectiever, innovatiever en flexibeler te werken dan het ROV-Utrecht.

#### *8.1.5 De overheid moet betaling koppelen aan resultaten en niet aan inspanningen*

Er moet voorkomen worden dat het Rijk en ROV's geld geven aan organisaties die falen. Om dit te voorkomen moeten de betalingen gekoppeld worden aan de behaalde resultaten van organisaties.

Er wordt door het Rijk momenteel niet expliciet gekeken naar de prestaties van ROV's. De ROV's krijgen een vast bedrag per jaar, ongeacht de geleverde prestaties. Omdat de overheid niet kijkt naar de resultaten van het beleid, worden de resultaten zelden bereikt en zal falen in de hand gewerkt worden.

Zowel het POV Zuid-Holland als het ROV-Utrecht kijken naar de resultaten van het gevoerde beleid. Ze kijken naar hun eigen beleid, maar ook naar het beleid van de partners. Bij het POV Zuid-Holland worden de resultaten van het beleid verwerkt in de Veiligheidsmonitor en de ZER-V. De nadruk ligt op de inhoud van projecten. Het ROV-Utrecht evalueert slechts een gedeelte van de projecten op inhoud. Er wordt vooral gekeken naar de financiële kant van het verhaal. Bovendien kunnen de resultaten van het POV Zuid-Holland vergeleken worden met de meetbare doelstelling van de organisatie. Dit is niet het geval bij het ROV-Utrecht. Beiden koppelen de betaling echter niet aan de resultaten. Er vindt bovendien ook geen vergelijking plaats tussen de verschillende organisaties. Het POV Zuid-Holland zal echter eerder in staat zijn om de fouten in het beleid te herkennen. Het is daardoor voor het POV Zuid-Holland ook makkelijker om verbeteringen aan te brengen in het beleid.

De resultaten van het beleid worden expliciet kenbaar gemaakt aan de partners en de gemeentelijke besturen. Burgers kunnen de resultaten bekijken op de website. Dit zorgt er voor dat de resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden. Zoals eerder al is aangegeven, vinden er geen vergelijkingen plaats. Ook dit belemmert het verbeteren van de prestaties.

#### *8.1.6 De overheid moet voorzien in de behoefte van de burger, niet in die van de eigen organisatie*

Systemen die gedreven worden door de behoeften van klanten dwingen aanbieders om verantwoordelijk te zijn voor hun klanten, ze stimuleren innovatie, ze geven mensen een keuze tussen verschillende soorten diensten en verspillen minder. Een manier om te voorzien in de behoeften van burgers is door de hulpbronnen in handen van burgers te plaatsen.

Burgers hebben momenteel geen invloed op de besluitvorming. De ROV's doen bovendien geen onderzoek naar de tevredenheid onder burgers naar het beleid. Wel worden door het POV Zuid-Holland enkele projecten geëvalueerd aan de hand van de tevredenheid onder deelnemers. Dit zorgt ervoor dat er een groter draagvlak voor de projecten van het POV Zuid-Holland zal bestaan dan voor de projecten van het ROV-Utrecht.

Gemeenten hebben echter wel invloed op de projectkeuze. Maar ook naar de tevredenheid onder gemeenten over het beleid doet het ROV geen onderzoek. Dit zorgt er voor dat de organisaties niet goed reageren op de behoeften van klanten. Op deze manier wordt geld verspild en wordt innovatie niet gestimuleerd.

#### *8.1.7 De overheid moet zich richten op het verdienen van geld, niet slechts op het uitgeven ervan*

De simpelste manier om geld te verdienen is het vragen van een vergoeding voor de aanwending van een goed. Dit principe is niet toepasbaar op het gebied van verkeersveiligheid, aangezien het grotendeels om collectieve goederen gaat. Een andere manier is het gebruiken van het investeringsperspectief. Hiermee kan slechts geld bespaard worden.

De eerste stimulans hiervoor is het delen van de besparingen en verdiensten. Beide ROV's besparen door de projecten niet in zijn geheel te financieren. Een bijkomend voordeel hiervan is dat de partners – die het andere deel voor hun rekening nemen – de projectkosten zo laag mogelijk zullen proberen te houden. Aangezien het ROV een vast percentage voor haar rekening neemt, dalen de kosten voor het ROV.

De tweede manier is het stimuleren van organisaties om zichzelf te financieren. Hier maken de ROV's geen gebruik van. De ROV's krijgen namelijk geld van het Rijk om subsidies te verlenen aan de partners. Het is dus niet noodzakelijk dat de partners zichzelf financieren.

Het derde principe is het identificeren van de werkelijke kosten van een dienst. Hier maken beide ROV's gebruik van. Zowel de directe als indirecte kosten van de projecten zijn bekend bij de ROV's.

Uit deze analyse blijkt dat er voor de ROV's een aantal mogelijkheden zijn om geld te besparen. De diensten richten zich momenteel te veel op het uitgeven van geld en te weinig op het verdienen ervan.

#### *8.1.8 De overheid moet investeren in preventie*

Een anticiperende overheid doet twee dingen. Ze richt zich meer op preventie, dan op genezing. Daarnaast doet ze er alles aan om strategische vooruitblikken in de besluitvorming in te bouwen.

Het ROV is een orgaan dat zich bij uitstek richt op preventie. De politie is erg betrokken bij het verkeersveiligheidsbeleid in beide regio's. Vooral in het Gewest Eemland richt de politie zich op een verbetering van de verkeersveiligheid. Deze ondersteuning zorgt voor een daling van kosten en een grotere zichtbaarheid van beide organisaties.

Beide organen hebben handelingen ondernomen om strategische planning in de besluitvorming in te passen. Dit begint met het stellen van doelen. Zowel het POV Zuid-Holland als het ROV-Utrecht hebben een doelstelling. De doelstelling van het POV Zuid-Holland is echter een specifieke, meetbare doelstelling. De doelstelling van het ROV-Utrecht is dit niet. Beiden hebben in hun werkplan een strategie omschreven waarmee ze de doelstelling willen bereiken. Vervolgens moeten ze de resultaten van het beleid meten. Ook hier richten beide organisaties zich op. Zoals uit paragraaf 4.5.5 al is gebleken is de resultaatmeting van het POV Zuid-Holland meer alomvattend dan die van het ROV-Utrecht. Bovendien kunnen de resultaten bij het POV Zuid-Holland beter gemeten worden dan de resultaten van het ROV-Utrecht, door de heldere doelstelling van het POV Zuid-Holland. Het gevolg hiervan is dat het POV Zuid-Holland meer gebruik maakt van strategische planning dan het ROV-Utrecht. Dit zorgt er voor dat het POV Zuid-Holland zich meer bezig houdt met preventie en hierdoor meer geld zal besparen dan het ROV-Utrecht. Het POV Zuid-Holland zal meer geld besparen, omdat het vroegtijdig aanpakken van problemen minder geld kost dan wanneer de problemen zich in een later stadium voordoen.

De organen hebben stimulansen gebruikt om de preventie te bevorderen. Ten eerste, het aanbrengen van veranderingen in het budgetsysteem. Beiden hebben een redelijk zicht op de uitgaven op de lange termijn. Voor de ROV-Utrecht zijn de uitgaven echter onzekerder dan voor het POV Zuid-Holland. Ook dit houdt in dat de kosten voor het POV Zuid-Holland lager zullen liggen dan die van het ROV-Utrecht. Ten tweede, het creëren van regionale overheden. De regio Zuid-Holland Zuid en het Gewest Eemland zijn regionale overheden. Aan het tweede punt voldoen beide organen. Het derde punt is het aanbrengen van veranderingen in het electorale systeem. Hier hebben beide organen geen gebruik van gemaakt. De vraag is of dit mogelijk is.

#### *8.1.9 De overheid moet verantwoordelijkheden decentraliseren*

Gedecentraliseerde instituties hebben een aantal voordelen. Ze zijn over het algemeen flexibeler, effectiever, innovatiever en zorgen voor een grotere productiviteit dan gecentraliseerde instituties. De verantwoordelijkheden met betrekking tot de gedragsbeïnvloeding op het gebied van verkeersveiligheid zijn gedecentraliseerd naar de ROV's.

Het is van groot belang dat niet alleen de taken, maar ook de controle op een goede manier gedecentraliseerd wordt. Hiervoor moet er voldoende kennis in de organisatie aanwezig zijn. Uit de analyse is al gebleken dat de ROV's beiden op een geheel andere manier contacten onderhouden met de partners. Het POV Zuid-Holland heeft zeer goede contacten met de RPV's. Hierdoor merkt het POV Zuid-Holland snel welke problemen zich voordoen in de regio. Het ROV-Utrecht heeft een minder goed contact met het Gewest Eemland. Er bestaat in het gewest echter een zeer actieve 3VO afdeling, die de meeste projecten voor haar rekening neemt. Problemen zullen dus eerder binnen een gemeente opgelost worden, dan in ROV-verband. Het ROV-Utrecht is minder snel op de hoogte van

problemen dan het POV Zuid-Holland. Door het goede contact is er dus sprake van een betere kennis in de organisatie bij het POV Zuid-Holland dan bij het ROV-Utrecht. Hierdoor is het POV Zuid-Holland in staat om sneller en op een betere manier de problemen op te lossen dan het ROV-Utrecht. Door de snelle en goede aanpak – die mogelijk is doordat de organisatie over voldoende kennis beschikt – bespaart dit het POV Zuid-Holland meer geld dan het ROV-Utrecht. Bovendien ontstaat hierdoor een groter draagvlak voor het POV Zuid-Holland dan voor het ROV-Utrecht.

Daarnaast kan samenwerking voordelen bieden. De regio Zuid-Holland Zuid heeft momenteel een beter lopend samenwerkingsverband op het gebied van verkeersveiligheid dan het Gewest Eemland. Het ROV-Utrecht probeert de samenwerking echter wel te bevorderen door de subsidie te verhogen van 50% naar 75% zodra drie of meer gemeenten samenwerken. Deze maatregel heeft tot nu toe nog geen duidelijk effect gehad. Doordat de samenwerking in de regio Zuid-Holland Zuid beter is dan bij het Gewest Eemland, zullen de kosten van het beleid voor de regio Zuid-Holland Zuid lager en de effectiviteit hoger liggen dan voor het ROV-Utrecht.

#### *8.1.10 De overheid moet zoveel mogelijk het marktmechanisme in haar organisatie en werkzaamheden introduceren*

De voordelen van marktmechanismen boven bestuurlijke mechanismen zijn dat ze gedecentraliseerd en competitief zijn. Bovendien kunnen klanten een keuze maken, worden hulpbronnen aan resultaten gekoppeld en kan snel op veranderingen worden ingespeeld. De ROV's zijn gedecentraliseerd, maar niet competitief. Burgers kunnen in beide gevallen geen keuze maken tussen de verschillende programma's. Bovendien koppelt het ROV-Utrecht de hulpbronnen niet altijd aan resultaten. Hierdoor verspillen de organisaties geld. Het ROV-Utrecht verspilt echter meer geld dan het POV Zuid-Holland. Het draagvlak voor de organisaties wordt daarnaast benadeeld door dergelijke handelingen.

Het nadeel dat aan administratieve programma's verbonden is – programma's worden altijd verdedigd, ondanks de kosten en resultaten – geldt niet voor de beide ROV's. De ROV's grijpen in wanneer een programma slecht loopt. Een enkele keer wordt in de regio Zuid-Holland Zuid een programma stopgezet, terwijl het ROV-Utrecht dit nog nooit heeft gedaan. Door gebruik te maken van deze maatregelen wordt verdere verspilling voorkomen.

## **8.2 Wie presteert het best?**

De conclusies van de vergelijking zullen nu gepresenteerd worden in een tabel. In de tabel wordt aangegeven welk van de twee ROV's het best presteert op de punten van Osborne en Gaebler. Er wordt aangegeven op welke punten de organisaties van elkaar kunnen leren. De nummers in de tabel geven aan welk punt van Osborne en Gaebler behandeld wordt. Aan de linkerkant van de tabel wordt aangegeven wat het ROV-Utrecht kan leren van het POV Zuid-Holland. Aan de rechterkant van de tabel wordt aangegeven wat het POV Zuid-Holland van het ROV-Utrecht kan leren.

<b>Punt</b>	<b>Leren van het POV Zuid-Holland</b>	<b>Leren van het ROV-Utrecht</b>
1.	Het POV Zuid-Holland is over het algemeen beter in het inschakelen van derden voor de uitvoering van het beleid. Het POV Zuid-Holland heeft een beter contact met haar partners. Ze is hierdoor beter in staat om te bepalen welke richting er op gegaan wordt. Ze	

	kan rekenen op een bepaalde kwaliteit van het werk en op meer omvattende oplossingen. Het aanpakken van problemen zal daarom uiteindelijk minder kosten dan bij het ROV-Utrecht.	
2.		Het ROV-Utrecht is over het algemeen beter in het inschakelen van vrijwillige organisaties voor de uitvoering van het beleid. Hierdoor maakt het ROV-Utrecht minder kosten bij de uitvoering van het beleid dan het POV Zuid-Holland.
3.		
4.	Het POV Zuid-Holland heeft een duidelijke, meetbare doelstelling en wordt geleid door een missie. Dit zorgt er voor dat het POV Zuid-Holland beter in staat is om efficiënter, effectiever, innovatiever en flexibeler te werken dan het ROV-Utrecht.	
5.	Het POV Zuid-Holland kijkt beter naar de resultaten van het gevoerde beleid. Ze kijkt zowel naar de inhoud als naar de financiële kant van het gevoerde beleid. Hierdoor is ze sneller dan het ROV-Utrecht in staat om de fouten in het beleid te herkennen. Het is daardoor voor het POV Zuid-Holland ook makkelijker om verbeteringen aan te brengen in haar beleid.	
6.	Het POV Zuid-Holland kijkt meer naar de tevredenheid onder burgers. Ze doet onderzoek naar de tevredenheid onder burgers die deelnemen aan projecten. Dit zorgt ervoor dat het beleid beter afgestemd kan worden op de wensen van burgers. Dit kan vervolgens zorgen voor een groter draagvlak voor de projecten van het POV Zuid-Holland dan voor de projecten van het ROV-Utrecht.	
7.		
8.	Het POV Zuid-Holland heeft een beter zicht op de kosten voor de lange termijn. Door de grotere nadruk op preventie dan bij het ROV-Utrecht zal het POV Zuid-Holland meer geld besparen dan het ROV-Utrecht.	Het ROV-Utrecht is beter in staat om de politie in te schakelen bij de opstelling en uitvoering van projecten. Dit zorgt voor een daling van kosten en een grotere zichtbaarheid van beide organisaties, wat het draagvlak kan vergroten.
9.	Het POV Zuid-Holland heeft over het algemeen betere contacten met de partners en is hierdoor beter in staat om de partners te stimuleren tot samenwerking. Er is hierdoor ook sprake van meer kennis binnen het POV Zuid-Holland over de problemen in de regio dan bij het ROV-Utrecht. Hierdoor is een	

	snellere aanpak mogelijk, wat geld bespaart. Bovendien ontstaat hierdoor een groter draagvlak voor het POV Zuid-Holland dan voor het ROV-Utrecht.	
10.	Het POV Zuid-Holland is beter in staat om de hulpbronnen te koppelen aan de resultaten. Hierdoor verspilt het POV Zuid-Holland minder geld dan het ROV-Utrecht.	

Tabel 3: Een benchmark tussen de twee casus

Uit de benchmark blijkt dat het ROV-Utrecht meer kan leren van het POV Zuid-Holland dan andersom. Slechts op twee punten presteert het ROV-Utrecht beter dan het POV Zuid-Holland.

Op de punten 3 en 7 presteren beide organisaties gelijk. Beide organisaties voldoen niet aan punt 3. Op punt 7 presteren de organisaties redelijk.

De uitkomsten van de tabel verklaren voor een deel waarom de provincies ongeveer gelijk presteren op het gebied van verkeersveiligheid, wanneer er wordt gekeken naar de afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden. De gelijke resultaten kunnen gedeeltelijk verklaard worden uit een recent onderzoek in het jaarverslag 2003 van het BVOM. Het onderzoek toont aan dat verkeershandhaving tot minder verkeersslachtoffers leidt. De handhaving zorgt ervoor dat mensen zich beter aan de verkeersregels houden. Uit meerjarig onderzoek naar de effecten van de verkeershandhavingsteams komt naar voren dat daar waar is gehandhaafd door middel van intensievere controles, het aantal dodelijke slachtoffers met ongeveer 10% is afgenomen (BVOM, jaarverslag 2003). Deze gegevens hebben naar alle waarschijnlijkheid ook invloed op het aantal ziekenhuisgewonden. Het aantal ziekenhuisgewonden zal ook door de verkeershandhaving afnemen.

Zoals reeds in het onderzoek is vermeld, zijn de verkeershandhavingsteams in de provincie Utrecht zeer actief. Ze zijn actiever dan in de provincie Zuid-Holland. Door de actievere handhaving in de provincie Utrecht zal het aantal verkeersslachtoffers meer afgenomen zijn dan in de provincie Zuid-Holland als gevolg van de handhaving.

Het feit dat het POV Zuid-Holland voldoet aan de eisen die het new public management stelt, geeft niet automatisch aan dat de uitvoering op een goede manier verloopt. Het vijfde punt dat Osborne en Gaebler noemen, kan hierbij als voorbeeld dienen. Uit de vergelijking blijkt dat het POV Zuid-Holland zowel naar de inhoud als naar de financiële kant van het gevoerde beleid kijkt. Hierdoor is ze sneller dan het ROV-Utrecht in staat om de fouten in het beleid te herkennen. Het is daardoor voor het POV Zuid-Holland ook makkelijker om verbeteringen aan te brengen in haar beleid. Er is in dit onderzoek echter niet gekeken in hoeverre dit daadwerkelijk gebeurt. Wanneer het POV Zuid-Holland hier geen gebruik van maakt, zijn de uiteindelijke prestaties van de ROV's gelijk. Het new public management kijkt immers alleen naar de manier waarop de organisatie het best ingericht kan worden. Het beoordeelt echter niet de uitvoering. Dit kan verklaren waarom de ene organisatie beter is ingericht dan de ander, maar geen betere prestaties levert wanneer alleen naar de resultaten gekeken wordt. Bovendien zijn veel factoren van invloed op het uiteindelijke aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden.

## Hoofdstuk 9 – Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de conclusie van het onderzoek gepresenteerd. Na de beantwoording van de verschillende deelvragen volgt het antwoord op de vraagstelling van deze scriptie:

*In hoeverre biedt een vergelijking tussen twee ROV's en een analyse van het Rijksbeleid op het gebied van verkeersveiligheid de mogelijkheid om het functioneren van een ROV te beoordelen en te verbeteren?*

Na de beantwoording van de vraagstelling komen verschillende kritiekpunten op de theorie aan bod, waarna het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.

### 9.1 De deelvragen

In hoofdstuk 1 zijn verschillende deelvragen gepresenteerd om de beantwoording van de vraagstelling mogelijk te maken. De eerste deelvraag luidt als volgt:

- Welke gebreken zijn er terug te vinden in het Rijksbeleid op het gebied van verkeersveiligheid?

Het antwoord op deze vraag is aan bod gekomen in hoofdstuk 5, waar het Rijksbeleid op het gebied van verkeersveiligheid is geanalyseerd. Het beleid is geanalyseerd aan de hand van de tien punten van Osborne en Gaebler. Het Rijk blijkt aan een deel van de punten te voldoen. Zo is het Rijk voornamelijk bezig met sturen in plaats van roeien. Het Rijk vormt immers de hoofdlijnen van het verkeersveiligheidsbeleid. Het schakelt vervolgens derden in voor de uitvoering van dit beleid. Op het gebied van gedragsbeïnvloeding is gezorgd voor de oprichting van ROV's. Er worden op een indirecte manier gelden overgedragen aan de ROV's voor de uitvoering van het landelijke en het ROV-beleid. Door deze manier van aansturen zorgt het Rijk er voor dat ROV's over een grote mate van flexibiliteit beschikken en dat experimenten worden aangemoedigd. Het feit dat de budgetten losgekoppeld zijn van bepaalde items en dat ROV's aan weinig regels gebonden zijn draagt hier aan bij.

Het Rijk heeft daarnaast een duidelijke missie geformuleerd: een vermindering in 2010 van het aantal verkeersdoden tot 900 en een vermindering van het aantal ziekenhuisgewonden tot 17.000. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het Rijk wordt geleid door doelen in plaats van door regels en procedures.

Het Rijk richt zich op preventie in plaats van symptoombestrijding, doordat gelden beschikbaar worden gesteld voor de totstandkoming en uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid. Om de preventie te bevorderen heeft het Rijk provincies verplicht gesteld tot het instellen van ROV's en liggen de uitgaven voor de komende jaren op het gebied van verkeersveiligheid vast.

Uit de bovenstaande gegevens valt tegelijkertijd op te maken dat het Rijk gebruik maakt van strategische planning. Het stelt immers een doel en heeft vervolgens strategieën opgesteld om het doel te bereiken.

Het Rijk evalueert het beleid. Dit wordt gedaan aan de hand van de afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden. Daarnaast worden de jaarverslagen van de ROV's gecontroleerd door een accountant. Hierdoor krijgt het Rijk niet alleen een goed beeld van de behaalde resultaten, maar ook worden hierdoor een deel van de werkelijke kosten van het beleid geïdentificeerd.

Het Rijk heeft geprobeerd te voorzien in de behoefte van burgers door in elke provincie de oprichting van een ROV verplicht te stellen. Bovendien is geprobeerd de organen dichter bij de burger te brengen.



Er zijn echter ook een aantal punten waaraan het Rijk niet voldoet. Het Rijk heeft bijvoorbeeld geen enkele vorm van competitie ingevoerd. Hierdoor lopen de kosten voor het Rijk hoog op. Het koppelt de betalingen niet aan de resultaten van het beleid. ROV's krijgen een vast bedrag toebedeeld op basis van het inwonertal en het wegennet van de provincie. Er wordt niet gekeken naar inhoud van projecten en de resultaten van deze projecten. Er wordt alleen gekeken naar de afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden in de provincie.

De kosten lopen voor het Rijk nog hoger op, omdat geen gebruik wordt gemaakt van het investeringsperspectief. Ook wordt geen gebruik gemaakt van andere middelen die zorgen voor een vermindering van de kosten, zoals het delen van besparingen en verdiensten, het stimuleren dat organisaties zichzelf financieren en het identificeren van de werkelijke kosten van het beleid.

De controle op ROV's is bovendien niet optimaal. Omdat de samenwerking tussen het Rijk en de ROV's niet goed verloopt, is het Rijk niet goed op de hoogte van de gebeurtenissen in de provincies. Hierdoor is de kennis over het vakgebied niet optimaal.

Zoals reeds is aangegeven, richt het Rijk zich op preventie. Er wordt echter geen gebruik gemaakt van het aanbrengen van veranderingen in het electorale systeem om de preventie verder te bevorderen.

Daarnaast hebben burgers geen stem in de diensten die hun worden aangeboden. Burgers weten vaak niet van het bestaan van een ROV af. Hierdoor kan het Rijk niet optimaal voorzien in de behoeften van burgers.

Hieruit blijkt dat het Rijk verbeteringen in het beleid moet aanbrengen om de resultaten op het gebied van verkeersveiligheid te verbeteren. Het Rijksbeleid speelt immers een grote rol in het geheel als vaststeller van de hoofdlijnen van het beleid.

De tweede deelvraag luidt als volgt:

- Op welke punten kunnen de twee ROV's van elkaar leren met betrekking tot het verkeersveiligheidsbeleid, wanneer de casus worden geanalyseerd met behulp van het new public management zoals dit wordt weergegeven door Osborne en Gaebler?

Het antwoord op deze deelvraag is behandeld in de hoofdstukken 6 tot en met 8. In hoofdstuk 6 en 7 vindt de analyse plaats van het POV Zuid-Holland, respectievelijk het ROV-Utrecht. De analyse vindt plaats aan de hand van de tien punten van Osborne en Gaebler. In hoofdstuk 8 worden de twee casus met elkaar vergeleken.

Voordat de casus op basis van de tien punten van Osborne en Gaebler vergeleken worden, vindt een vergelijking plaats op basis van de organisatiestructuur van de ROV's en de manier van aansturen. Uit de vergelijking blijkt dat de verschillen in aansturing tussen het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht momenteel groot zijn. Het POV Zuid-Holland stuurt de verschillende gemeenten voornamelijk aan via de tien RPV's (de regionale projectgroepen verkeersveiligheid) in de provincie. De onderhandelingen over de gelden vinden plaats op POV-, maar ook op RPV-niveau. De gelden van het POV Zuid-Holland worden via de RPV's doorgesluisd naar gemeenten.

Het ROV-Utrecht stuurt de verschillende gemeenten voornamelijk op een directe manier aan. De onderhandelingen tussen gemeenten, partners en het ROV-Utrecht over de gelden en de projecten die uitgevoerd gaan worden vinden voornamelijk plaats op ROV-niveau. De gelden worden rechtstreeks naar gemeenten doorgesluisd.

De manier van aansturen is in veel gevallen doorslaggevend voor het gevoerde beleid. Bij de vergelijking tussen de casus op basis van de tien punten zijn de verschillen dan ook vaak terug te voeren op de organisatiestructuur en de manier van aansturen.

Uit de vergelijking blijkt dat het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht het op een aantal punten goed doen. Het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht richten zich voornamelijk op sturen in plaats van roeien. Ze stellen de hoofdlijnen van het beleid vast op ROV-niveau.

Gemeenten hebben invloed op de besluitvorming. Beleid dat op regionaal of gemeentelijk niveau tot stand komt moet goedgekeurd worden door de ROV's. Beide ROV's schakelen derden in voor de uitvoering van het beleid. Bovendien proberen ze organisaties op een bepaalde manier te sturen door subsidie te verlenen voor bepaalde projecten. Beiden dragen geld over aan derden voor de uitvoering van het beleid.

Zowel het POV Zuid-Holland als het ROV-Utrecht evalueren het beleid. Ze kijken naar de resultaten van het gevoerde beleid. Ze kijken naar het eigen beleid, maar ook naar het beleid van de partners. Zodoende is er ook een goede controle op de non-profitorganisaties. De ROV's grijpen in wanneer blijkt dat een programma slecht loopt.

Het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht zijn erg flexibel en in staat om snel in te springen op veranderende omstandigheden. Beide organisaties keuren het uitvoeren van experimenten goed.

Het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht zijn organisaties die gedreven worden door een missie. De ROV's stellen weinig regels op met betrekking tot de uitvoering van projecten en er is geen sprake van het uitvoeren van verouderde projecten. De ROV's hebben de budgetten losgekoppeld van bepaalde items. Beide organisaties hebben een doelstelling geformuleerd.

Beide ROV's besparen geld door de projecten niet in zijn geheel te financieren. Bovendien worden de werkelijke kosten van een project geïdentificeerd. Zowel de directe als indirecte kosten van de projecten zijn bekend bij de ROV's.

ROV's zijn organen die zich bij uitstek richten op preventie. Ze hebben gezorgd voor een grote betrokkenheid van de politie bij het verkeersveiligheidsbeleid in de regio's. Beide ROV's hebben daarnaast handelingen ondernomen om strategische planning in de besluitvorming in te passen. Zowel het POV Zuid-Holland als het ROV-Utrecht hebben een doelstelling. Beiden hebben in hun werkplan een strategie omschreven waarmee ze de doelstelling willen bereiken. Vervolgens richten beide organen zich op het meten van de resultaten van het beleid. Er wordt bovendien gebruik gemaakt van stimulansen om de preventie te bevorderen. Zo hebben beiden een redelijk zicht op de uitgaven op de lange termijn en zijn regionale overheden gecreëerd.

Uit de vergelijking blijkt ook dat zowel het POV Zuid-Holland als het ROV-Utrecht het op bepaalde punten niet goed doen. Op het gebied van sturing kan veel verbeterd worden. Dit kan door het invoeren van een bepaalde mate van concurrentie. Het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht moeten de betalingen gaan koppelen aan de resultaten. Dit kan alleen wanneer soortgelijke organisaties met elkaar worden vergeleken. Bovendien moeten de ROV's de eigen resultaten ook gaan vergelijken met die van andere organisaties om er iets van te leren. Dit alles is noodzakelijk om fouten te herkennen en verbeteringen in de organisatie door te kunnen voeren.

Er wordt momenteel door de beide ROV's te weinig naar de wensen van burgers gekeken. Dit zorgt ervoor dat de diensten niet goed afgestemd zijn op deze wensen. Een marktprincipe dat gebruikt kan worden om dit probleem op te lossen is het laten kiezen van klanten uit de verschillende aanbieders, diensten en projecten. De hulpbronnen worden dan in de handen van burgers geplaatst. Kortom, burgers moeten een grotere stem krijgen in de dienstverlening. Hiernaast moeten experimenten worden aangemoedigd.

Door het POV Zuid-Holland te vergelijken met het ROV-Utrecht blijkt dat het POV Zuid-Holland op sommige terreinen beter presteert dan het ROV-Utrecht en andersom. De ROV's kunnen dus op bepaalde punten van elkaar leren.

Een punt dat opvalt wanneer de regio's met elkaar vergeleken worden is dat het Gewest Eemland beter in lijkt te spelen op de capaciteitstekorten door actiever vrijwillige organisaties in te schakelen voor de uitvoering van het beleid. Niet alleen het ROV-Utrecht, maar ook voornamelijk de gemeenten uit het Gewest Eemland vallen vaak terug op vrijwillige organisaties voor de uitvoering van het beleid. Bovendien is de politie-inzet in het Gewest Eemland beter dan in de regio Zuid-Holland Zuid. De politie en het ROV-Utrecht

werken veel samen. Het ontbreekt het POV Zuid-Holland dus wel eens aan het inschakelen van derden (naast gemeenten) voor de uitvoering van het beleid.

Bij het ROV-Utrecht blijken er echter op meer punten verbeteringen aangebracht te kunnen worden dan bij het POV Zuid-Holland op basis van de theorie van Osborne en Gaebler. Het ROV-Utrecht heeft geen heldere, meetbare doelstelling geformuleerd. Hierdoor is het niet mogelijk om de resultaten te meten.

Niet alle projecten worden momenteel geëvalueerd. Er moet niet alleen een evaluatie van het financiële deel plaats vinden, maar ook van de inhoud van projecten en de uitvoering ervan. De projecten moeten beoordeeld worden aan de hand van de doelstelling.

De kosten voor het ROV-Utrecht kunnen hoog oplopen, omdat de hulpbronnen niet gekoppeld worden aan de resultaten. Om de kosten te kunnen drukken moet een beter overzicht worden gecreëerd van de kosten op de lange termijn.

Het contact met derden – voornamelijk gemeenten – loopt niet altijd goed. Dit contact is nodig voor een goede uitvoering van het beleid en een verbeterde samenwerking binnen het gewest.

In een tabel is vervolgens aangegeven op welke punten de ROV's van elkaar kunnen leren.

Punt	Leren van het POV Zuid-Holland	Leren van het ROV-Utrecht
1.	Het POV Zuid-Holland is over het algemeen beter in het inschakelen van derden voor de uitvoering van het beleid. Het POV Zuid-Holland heeft een beter contact met haar partners. Ze is hierdoor beter in staat om te bepalen welke richting er op gegaan wordt. Ze kan rekenen op een bepaalde kwaliteit van het werk en op meer omvattende oplossingen. Het aanpakken van problemen zal daarom uiteindelijk minder kosten dan bij het ROV-Utrecht.	
2.		Het ROV-Utrecht is over het algemeen beter in het inschakelen van vrijwillige organisaties voor de uitvoering van het beleid. Hierdoor maakt het ROV-Utrecht minder kosten bij de uitvoering van het beleid dan het POV Zuid-Holland.
3.		
4.	Het POV Zuid-Holland heeft een duidelijke, meetbare doelstelling en wordt geleid door een missie. Dit zorgt er voor dat het POV Zuid-Holland beter in staat is om efficiënter, effectiever, innovatiever en flexibeler te werken dan het ROV-Utrecht.	
5.	Het POV Zuid-Holland kijkt beter naar de resultaten van het gevoerde beleid. Ze kijkt zowel naar de inhoud als naar de financiële kant van het gevoerde beleid. Hierdoor is ze sneller dan het ROV-Utrecht in staat om de fouten in het beleid te herkennen. Het is daardoor	

	voor het POV Zuid-Holland ook makkelijker om verbeteringen aan te brengen in haar beleid.	
6.	Het POV Zuid-Holland kijkt meer naar de tevredenheid onder burgers. Ze doet onderzoek naar de tevredenheid onder burgers die deelnemen aan projecten. Dit zorgt ervoor dat het beleid beter afgestemd kan worden op de wensen van burgers. Dit kan vervolgens zorgen voor een groter draagvlak voor de projecten van het POV Zuid-Holland dan voor de projecten van het ROV-Utrecht.	
7.		
8.	Het POV Zuid-Holland heeft een beter zicht op de kosten voor de lange termijn. Door de grotere nadruk op preventie dan bij het ROV-Utrecht zal het POV Zuid-Holland meer geld besparen dan het ROV-Utrecht.	Het ROV-Utrecht is beter in staat om de politie in te schakelen bij de opstelling en uitvoering van projecten. Dit zorgt voor een daling van kosten en een grotere zichtbaarheid van beide organisaties, wat het draagvlak kan vergroten.
9.	Het POV Zuid-Holland heeft over het algemeen betere contacten met de partners en is hierdoor beter in staat om de partners te stimuleren tot samenwerking. Er is hierdoor ook sprake van meer kennis binnen het POV Zuid-Holland over de problemen in de regio dan bij het ROV-Utrecht. Hierdoor is een snellere aanpak mogelijk, wat geld bespaart. Bovendien ontstaat hierdoor een groter draagvlak voor het POV Zuid-Holland dan voor het ROV-Utrecht.	
10.	Het POV Zuid-Holland is beter in staat om de hulpbronnen te koppelen aan de resultaten. Hierdoor verspilt het POV Zuid-Holland minder geld dan het ROV-Utrecht.	

Tabel 3: Een benchmark tussen de twee casus

## 9.2 De vraagstelling

Een antwoord op de deelvragen en de analyse van het rijksbeleid en de casus maken een antwoord op de volgende vraagstelling mogelijk:

*In hoeverre biedt een vergelijking tussen twee ROV's en een analyse van het Rijksbeleid op het gebied van verkeersveiligheid de mogelijkheid om het functioneren van een ROV te beoordelen en te verbeteren?*

De toepassing van de theorie van Osborne en Gaebler maakt duidelijk op welke punten een organisatie goed functioneert en op welke punten niet. Op basis van de theorie kan het functioneren van een organisatie duidelijk worden gemaakt. De theorie geeft immers aan op welke punten er gelet moet worden binnen een organisatie om het goed te laten

functioneren. Door de theorie toe te passen op een casus worden de zwakke punten van een organisatie duidelijk. Dit geldt voor zowel het Rijksbeleid als het beleid van de ROV's.

Wanneer echter twee ROV's met elkaar vergeleken worden, blijkt dat de punten van Osborne en Gaebler op verschillende manieren kunnen worden opgevat. Soms lijkt een organisatie te voldoen aan de voorwaarden die de theorie stelt. Wanneer echter een vergelijking wordt getrokken met een andere casus, blijken er andere en soms betere manieren te bestaan waarop aan de voorwaarden voldaan kan worden.

Een voorbeeld biedt de doelstelling die het ROV-Utrecht geformuleerd heeft. Osborne en Gaebler geven aan dat een organisatie een missie moet hebben. Het ROV-Utrecht heeft een missie. Het lijkt alsof het ROV-Utrecht aan de voorwaarde heeft voldaan. Wanneer echter de doelstelling vergeleken wordt met die van het POV Zuid-Holland, dan blijkt de doelstelling van het ROV-Utrecht niet goed te zijn in het licht van de theorie van Osborne en Gaebler. Het is een vaag geformuleerde doelstelling waarvan bovendien de uitkomst niet meetbaar is. Het ROV-Utrecht kan door deze manier van formuleren altijd aan haar doelstelling voldoen. Aan de formulering van een slechte doelstelling zijn veel gevolgen verbonden. Zo kunnen de projecten niet geëvalueerd worden aan de hand van de doelstelling en kan niet worden weergegeven welke vorderingen de organisatie elk jaar maakt.

Het toepassen van een theorie alleen op een bepaalde casus om de functionering van een organisatie te beoordelen, is dus niet altijd voldoende. Om verbeteringen aan te kunnen brengen, moet vaak ook een vergelijking worden gemaakt met een vergelijkbaar goede of beter presterende organisatie. Een benchmark zorgt immers voor een meer nauwkeurig beeld van punten waarop verbeteringen aangebracht kunnen worden. Er kan gekeken worden naar de manier waarop een soortgelijke organisatie soortgelijke problemen aanpakt. Organisaties kunnen op deze manier veel van elkaar leren.

Uit de analyse is gebleken dat de beide ROV's momenteel niet optimaal presteren. Dit beeld kwam naar voren bij de analyse aan de hand van de tien punten. De benchmark heeft dit beeld verscherpt en heeft vervolgens duidelijk gemaakt op welke manier de organisaties kunnen verbeteren.

Voor het Rijk is het noodzakelijk dat het functioneren van ROV's verbetert, zodra het verbeteringen wil aanbrengen in het eigen beleid en wanneer het de resultaten op het gebied van verkeersveiligheid wil verbeteren.

Er kunnen echter vraagtekens worden geplaatst bij de uiteindelijke winst die het Rijk behaalt wanneer de ROV's worden ingeschakeld voor projecten met betrekking tot de gedragsbeïnvloeding. Dit wordt veroorzaakt door minimaal vier factoren, die enigszins overlappen.

Het eerste punt heeft betrekking op de prestaties van ROV's. Tijdens de beantwoording van de deelvragen is gebleken dat het POV Zuid-Holland en het ROV-Utrecht nagenoeg gelijke prestaties leveren op het gebied van verkeersveiligheid. Uit de analyse is echter gebleken dat het POV Zuid-Holland veel beter scoort op de verschillende punten die Osborne en Gaebler noemen dan het ROV-Utrecht. Het POV Zuid-Holland functioneert binnen een goed samenwerkend netwerk. De partners voeren het beleid uit en bijna al het POV-geld wordt aangewend voor projecten. Een deel blijft over voor onvoorziene gebeurtenissen. Het POV Zuid-Holland neemt de nationale doelstelling over en hanteert hierdoor een duidelijke en meetbare doelstelling. Bovendien evalueert ze het beleid. De resultaten van de verschillende projecten worden duidelijk en het beleid voor het komende jaar wordt daar op aangepast.

Het ROV-Utrecht daarentegen heeft een slecht contact met sommige partners. Vooral met de gemeenten is het contact slecht. De samenwerking tussen de verschillende partners is hierdoor niet optimaal. Gemeenten voeren weinig projecten uit op het gebied van verkeersveiligheid met betrekking tot de gedragsbeïnvloeding. Ze vragen niet altijd subsidie aan voor de projecten. Vooral 3VO neemt projecten voor haar rekening. Dit is soms de

enige organisatie die zich inzet voor dergelijke projecten in een gemeente. Het ROV-Utrecht neemt de nationale doelstelling niet over. Ze formuleert een eigen doelstelling. Deze doelstelling is vrij vaag en niet meetbaar. Ze evalueert slechts een deel van haar beleid. De resultaten van het beleid zijn dus ook niet altijd duidelijk.

Het is opvallend dat het ROV-Utrecht de nationale doelstelling niet hanteert als eigen doelstelling. Als reden wordt genoemd dat de bijdrage van het ROV aan de nationale doelstelling niet gemeten kan worden. Het effect van gedragsbeïnvloedende maatregelen is volgens de respondenten enigszins onzeker.

Tegelijkertijd vragen ROV's wel om meer geld van het Rijk om meer gedragsbeïnvloedende maatregelen uit te voeren. Ook het ROV-Utrecht doet dit. Het houdt echter jaarlijks geld over, omdat niet alle gemeenten de maximale subsidie aanvragen (als ze al subsidie aanvragen).

Het feit dat organisaties niet weten wat hun eigen bijdrage is aan de nationale doelstelling en deze doelstelling dan ook niet overnemen is tegenstrijdig met het feit dat organisaties meer geld nodig denken te hebben voor de uitvoering van gedragsbeïnvloedende projecten. Op deze manier proberen organisaties te overleven. Hoe groter het bedrag is dat dergelijke organisaties krijgen, hoe meer ze kunnen aantonen dat het voortbestaan van de organisatie van groot belang is. Welke organisatie die geen nuttig werk doet krijgt immers een grote bijdrage van het Rijk?

Het is dus opvallend dat beide organisaties gelijke prestaties leveren wanneer wordt gekeken naar een afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden, maar dat beide organisaties verschillend functioneren. Het POV Zuid-Holland functioneert volgens de tien punten van Osborne en Gaebler beter dan het ROV-Utrecht. Dit is echter niet terug te zien in de resultaten van de beide provincies.

Het tweede punt heeft betrekking op de houding van kleine en grote gemeenten ten opzichte van het ROV. Tijdens de interviews is gebleken dat de respondenten uit de wat kleinere gemeenten geen band hebben met het ROV, zowel in de provincie Zuid-Holland als in de provincie Utrecht. Kleinere gemeenten voeren nagenoeg geen projecten uit met betrekking tot gedragsbeïnvloeding. Ze geven aan dat dit niet noodzakelijk is in kleine gemeenten, omdat er weinig ongelukken gebeuren. Bovendien wordt aangegeven dat de resultaten van dergelijke maatregelen niet te meten zijn. De kleinere gemeenten zouden er over het algemeen geen moeite mee hebben als het ROV ophield te bestaan.

De wat grotere gemeenten daarentegen hebben macht bij de besluitvorming. Grotere gemeenten proberen veel geld binnen te krijgen voor gedragsbeïnvloedende projecten. Dit is opvallend, aangezien ook voor grote gemeenten niet duidelijk is wat het effect is van dergelijke maatregelen.

Het is dus opmerkelijk dat kleine gemeenten het nut van het voortbestaan van een ROV niet inzien. Ze vragen nauwelijks subsidie aan bij het ROV, terwijl grote gemeenten aangeven dat het ROV moet blijven bestaan en het nut er wel van inzien.

Het derde punt heeft betrekking op het doel van de ROV's. Uit de analyse is gebleken dat organisaties hun dienstverlening kunnen verbeteren door zich te richten op burgers. Er kunnen hulpbronnen in handen van burgers worden geplaatst, burgers kunnen bij de vorming en uitvoering van het beleid worden betrokken. Ze moeten bovendien ook kunnen kiezen tussen de verschillende aanbieders en producten die aangeboden worden.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de meeste burgers niet van het bestaan van een ROV afweten. Dit geldt voor zowel de regio Zuid-Holland Zuid als voor het Gewest Eemland. Het ROV is een orgaan voor burgers en richt zich op problemen van burgers. Ze hebben zelf alleen geen enkel contact met burgers. De ROV's onderhouden slechts contacten met de partners. De ROV's richten zich op het Rijk om de geldstroom richting de ROV's te vergroten. De doelgroep is hierbij enigszins uit het oog verloren.

Het vierde punt heeft betrekking op de invloed van projecten. De vraag is of de projecten nut hebben? Het effect van dergelijke projecten is immers nog nooit aangetoond. Bij

sommige projecten kan slechts een schatting worden gemaakt van de invloed, bijvoorbeeld bij alcoholcampagnes en alcoholcontroles. Van andere projecten is het echter onmogelijk om te zeggen wat de invloed ervan is.

Een voorbeeld zijn de BROEM-dagen. Dit zijn ritten om de rijvaardigheid van senioren te testen. Senioren worden niet verplicht gesteld om aan dergelijke dagen mee te doen. Zoals uit de interviews al bleek is het gevolg hiervan dat alleen de vitale, fitte senioren aan dergelijke projecten deelnemen. Ze voelen zich goed en weten dat ze goed kunnen rijden. Ze zijn bovendien op de hoogte van de verkeersregels. Deze mensen willen graag bevestigd krijgen dat ze nog prima functioneren in het wegverkeer. De mensen waar het werkelijk om draait – de mensen die slechtziend zijn, die niet meer op de hoogte zijn van de verkeersregels en die de verkeersveiligheid positief zouden beïnvloeden wanneer ze niet meer aan het verkeer zouden deelnemen – komen niet naar dergelijke dagen. Ze zijn bang dat hun rijbewijs wordt ingenomen. Het gevolg hiervan is dat de doelgroep niet wordt bereikt en het beoogde effect uitblijft.

Bovendien kan hierbij de vraag worden gesteld in welke mate bepaalde doelgroepen nog beïnvloedbaar zijn. Kan de rijstijl van senioren aangepast worden door ze te laten deelnemen aan BROEM-dagen? Of kan slechts het gedrag van kinderen worden beïnvloed?

Er kunnen in dit onderzoek echter ook vraagtekens worden geplaatst bij de theorie die gebruikt is. Verschillende tegenstrijdigheden zijn terug te vinden in het new public management van Osborne en Gaebler. Zo bevelen Osborne en Gaebler aan om de kosten op de lange termijn duidelijk te maken. Dit kan alleen door duidelijk te maken aan welke zaken geld wordt besteed. Er moet echter ook sprake zijn van een flexibele organisatie waarvan de budgetten niet zijn gekoppeld aan bepaalde items. De organisatie moet in kunnen springen op veranderende omstandigheden. Dit wordt echter moeilijker wanneer de uitgaven op de lange termijn ongeveer bekend zijn.

Het vastleggen van de kosten voor de lange termijn heeft nog een nadeel. Wanneer het Rijk de uitgaven met betrekking tot het verkeersveiligheidsbeleid vastlegt, weten organen hoeveel geld er beschikbaar is en misschien ook welk deel ze hier van krijgen. Om organisaties beter te laten presteren moeten ze echter een prikkel hebben om goed te presteren. Het vaststellen van de rijksuitgaven voor de lange termijn neemt de prikkel om te presteren weg.

Daarnaast hebben veel bestuurskundigen kritiek geuit op aspecten van deze theorie. Barzelay geeft in *Performance Auditing and the Modernisation of Government* (OECD, 1997) aan dat er weinig nieuws onder de zon is. Volgens hem is prestatiemeting door centrale overheidslichamen geen creatie van het new public management. Het is eerder een versie van efficiëntieonderzoek dat al jaren in de praktijk wordt gebracht. Een veilige uitleg is, volgens Barzelay, dat prestatiemeting een product is van het instrumentalisme of van een doelgeoriënteerde benadering van de overheid en niet persé van het new public management.

Sommige onderzoekers gaan nog verder door te stellen dat ze twijfelen aan de “nieuwheid” van het new public management. Bedrijfsmatig werken heeft immers een lange traditie die tot ver voor de tijd van het new public management terug te voeren is. Hood ziet het new public management zelfs als niets anders dan een herwaardering van het Taylorisme binnen het openbaar bestuur (Hood, 1991: 9). Kickert geeft aan dat de ‘nieuwe kleren van de keizer’ verdacht veel lijken op aloude bekende klassieke principes van bedrijfsmanagement (Kickert, 1993: 22).

Pollitt en Bouckaert vinden de weergave van Osborne en Gaebler te simpel. Zij zijn van mening dat er niet één, maar verschillende soorten bestuurlijke regimes bestaan. Bij Osborne en Gaebler vallen alle bestuurlijke regimes onder één noemer. Ten tweede geven Pollitt en Bouckaert aan dat het plaatje van de traditionele bureaucratie wel in sommige

delen van sommige publieke sectoren past, maar in andere delen absoluut niet. Ook hier hebben Osborne en Gaebler geen rekening mee gehouden (Pollitt, 2000: 59-60).

Op het invoeren van competitie wordt in een rapport van de OECD kritiek geuit. Er wordt beargumenteerd dat het new public management weinig oog heeft voor de dilemma's waaraan uitvoerders bloot staan. Er moet rekening worden gehouden met de politieke gevoeligheid van de verschillende onderwerpen. Ook de verhouding tussen waarden is van belang. Immers, hoe verhouden efficiëntie en effectiviteit zich tegenover rechtvaardigheid, gelijkheid en zorgvuldigheid? Het is dus niet altijd mogelijk om competitie in te voeren (OECD, 1996: 39).

De Vries en Van Dam (1998) gaan hier op door. Ze geven als kritiekpunt aan dat er hierbij onvoldoende oog is voor de essentie van publieke organisaties: de sterke context waarin zij opereren. Deze lacune leidt bij politieke turbulentie onvermijdelijk tot problemen. Het new public management miskent de wezenlijke eigenschappen van publieke organisaties, namelijk dat deze onderdeel vormen van het publieke domein.

Daarnaast trekken veel bestuurskundigen de meetbaarheid van publieke goederen in twijfel. De outputs en outcomes van overheidsorganisaties zijn in veel gevallen niet te operationaliseren. De evaluatie van resultaten wordt hierdoor erg lastig. Ook kunnen er vragen gesteld worden als: Kan er nog publieke verantwoording plaatsvinden? En bedriegt de politisering van het publiek management de democratie? Raakt de bureaucratie ondergeschikt aan het bestuur?

Moe is bezorgd dat, wanneer ambtenaren consequent de voorgestelde uitgangspunten navolgen, al snel de grenzen worden overschreden van wat binnen het gangbare bureaucratische paradigma als correct ambtelijk gedrag geldt. Het gaat dan niet om duistere praktijken en frauduleus gedrag maar om zaken als de (Weberiaanse) ambtelijke neutraliteit (Moe, 1994: 116).

In een rapport van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) wordt tot slot aangegeven dat de overheid zich ook bezig moet houden met het toedelen van waarden en niet alleen met het realiseren van doelen. De publieke discussie moet gevoerd worden over het omzetten van individuele voorkeuren in collectieve uitkomsten en niet alleen over resultaten, efficiëntie en effectiviteit (Rob, 2002: 14-15).

In het boek Public policy van Parsons is kritiek op de stelling dat de overheid verantwoordelijkheden moet decentraliseren terug te vinden. Er wordt benadrukt dat Osborne en Gaebler het hebben over een meer marktgedreven decentralisatieproces, waarbinnen een verschuiving plaatsvindt van hiërarchie naar participatie en teamwork om op deze manier om te kunnen gaan met een complexer wordende samenleving. Echter, dit opnieuw indelen van de overheid, sectoren en instrumenten kan ook gezien worden als doelen die gericht zijn op het vergroten van de capaciteit van de overheid om de controle (en de legitimiteit) te behouden bij een toenemende sociale, economische en politieke complexiteit en financiële beperkingen (Parsons, 1995: 479).

Deze kritieken kunnen teruggekoppeld worden naar het onderzoek. De problemen die ontstaan met betrekking tot de kosten op de lange termijn hebben direct betrekking op dit onderzoek. Er moet gekozen worden uit de mogelijkheden. In dit kader is het noodzakelijk om de ROV's te voorzien van een bijdrage. Om er voor te zorgen dat ROV's een redelijk beeld kunnen schetsen van de kosten op de lange termijn en om te zorgen voor het voortbestaan van de dienst van gedragsbeïnvloedende projecten, is het noodzakelijk om een basisbedrag vast te stellen. Er kan op deze manier toch competitie ingevoerd worden. ROV's die immers boven het gemiddelde presteren zullen meer geld krijgen van het Rijk dan ROV's die minder goed presteren. Dit biedt tevens een oplossing voor de kritiek die geuit is in het rapport van het OECD (1996) en de kritiek van De Vries en Van Dam.

De kritiek die aangeeft dat het new public management "weinig nieuws onder de zon" is, is niet relevant voor dit onderzoek. De theoretische keuze is niet gebaseerd op het aanwenden van



een theorie die zo recent en vernieuwend mogelijk is, maar op het idee dat de theorie kan verklaren waarom een organisatie op een bepaalde manier presteert.

De kritiek van Pollitt en Bouckaert dat het plaatje van de traditionele bureaucratie wel in sommige delen van sommige publieke sectoren past, maar in andere delen absoluut niet, is van toepassing op dit onderzoek. ROV's passen immers niet in het plaatje van de traditionele bureaucratie. Dit doet echter niets af aan de analyse. Het houdt slechts in dat de organisaties op dit punt goed functioneren en dat verder ingrijpen op dit punt niet noodzakelijk is.

Ook de kritiek op het meten van de resultaten van het beleid is op dit onderzoek van toepassing. Zoals al eerder is aangegeven, is het meten van resultaten van ROV-beleid lastig. Om dit mogelijk te maken, moet nagedacht worden over (nieuwe) maatstaven waarmee de resultaten wel gemeten kunnen worden. Hierop wordt verder ingegaan bij de aanbevelingen.

Het laatste kritiekpunt betreft het toenemen van de controle van het Rijk op de uitvoerende diensten door het decentraliseren van taken. Het toenemen van de controle kan in het licht van dit onderzoek juist opgevat worden als iets positiefs. Er vindt momenteel te weinig controle plaats vanuit het Rijk op de ROV's. Een toenemende controle kan zorgen voor verbeteringen in het beleid. Het Rijk moet wel oppassen dat het niet doorslaat in het controleren van de organisaties, waardoor de voordelen verdwijnen en kunnen veranderen in nadelen.

Het antwoord op de onderzoeksvraag kan tot slot als volgt worden samengevat. Een vergelijking tussen twee ROV's en een analyse van het Rijksbeleid op het gebied van verkeersveiligheid zorgen ervoor dat het mogelijk is om het functioneren van een ROV te beoordelen en tevens aan te geven op welke punten de organisatie kan verbeteren. De vergelijking zorgt er voor dat de organisatie zich bewust wordt van de organisatieonderdelen die goed en de organisatieonderdelen die minder goed functioneren. De organisatie wordt zich bewust van haar standaard handelingen en leert zo een andere aanpak. De ene organisatie kan van de andere leren.

Het beoordelen van het functioneren van een organisatie kan echter niet volledig zijn wanneer slechts van één theorie gebruik wordt gemaakt – in dit geval het new public management van Osborne en Gaebler. Elke theorie kent haar tekortkomingen. Dit komt mede, omdat niet elke theorie toegespitst is op elk beleidsterrein. Bij het verkeersveiligheidsbeleid speelt de uitvoering een belangrijke rol. Het new public management van Osborne en Gaebler legt de nadruk op de manier waarop de organisatie ingericht is. De uitvoering speelt hierbij een minder belangrijke rol.

Om de analyse completer te maken, is een benchmark aan te bevelen. Allereerst, omdat op basis van een benchmark de verschillende punten met elkaar vergeleken kunnen worden. Bovendien kunnen bij een benchmark de ontbrekende onderdelen van een theorie meegenomen worden en kunnen de beperkingen van een theorie gedeeltelijk gecompenseerd worden.

Het mag duidelijk zijn dat ROV's nuttig werk verrichten. De conclusie dat het beleid van ROV's op veel punten verbeterd kan worden en de vier vraagtekens die bij de invloed van ROV's op landelijk verkeersveiligheidsbeleid geplaatst kunnen worden, doen hier niets aan af. Er kan echter wel de vraag gesteld worden of dergelijke taken thuishoren bij een ROV of dat deze taken overgedragen zouden moeten worden aan andere organisaties.

Er moet verder onderzoek worden gedaan naar het functioneren van ROV's om duidelijk te maken of het noodzakelijk is dat er meer geld wordt vrijgemaakt voor dergelijke organen voor de uitvoering van projecten. Een vergelijking tussen twee ROV's is niet voldoende om dit bredere vraagstuk te beoordelen. Uit een eventueel vervolgonderzoek moet blijken of er meer ROV's zijn die verbeteringen aan kunnen brengen in de eigen organisatie om ook de prestaties te verbeteren.

### 9.3 Aanbevelingen

Er kunnen met betrekking tot de ROV's en het Rijk verschillende aanbevelingen worden gedaan die allemaal terug te voeren zijn op twee principes:

- het zorgen voor een bepaalde mate van concurrentie tussen organen
- burgers een stem geven in de dienstverlening

Momenteel is er geen sprake van een bepaalde mate van competitie tussen de verschillende ROV's. Om te kunnen besparen op de kosten moet een bepaalde mate van competitie ingevoerd worden. Er kan echter alleen gezorgd worden voor concurrentie tussen soortgelijke organisaties. ROV's zijn soortgelijke organisaties. Ze hebben dezelfde rechten, plichten en taken. Bovendien zijn ze allemaal op een soortgelijke manier vormgegeven. Het is dus mogelijk om te zorgen voor concurrentie tussen ROV's. Dit is een taak voor het Rijk. Door te zorgen voor concurrentie tussen de ROV's zullen de ROV's sneller geneigd zijn om concurrentie door te voeren in het eigen beleid. Hierdoor kunnen ROV's op hun beurt besparen.

Voor het doorvoeren van een bepaalde mate van concurrentie kan het Rijk, net als bij de politie, prestatieafspraken maken met de betreffende organisaties. Er moet hierbij goed worden nagedacht over de maatstaven die worden gehanteerd. De vraag is of er gekeken moet worden naar de procentuele afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden. Immers, wanneer een provincie slecht presteert ten aanzien van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden is het moeilijk om elk jaar een grote afname van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden te bewerkstelligen. Het is een illusie om te denken dat dit aantal teruggevoerd kan worden naar geen verkeersdoden en ziekenhuisgewonden per provincie. Een manier om dit op te lossen, is het berekenen van een percentage verkeersdoden en ziekenhuisgewonden waaraan elke provincie mag voldoen op basis van het aantal inwoners en het wegennet. Vervolgens kan er gekeken worden naar het aantal procenten dat een provincie en/of ROV afwijkt van de beoogde doelstelling. De provincie die de doelstelling het dichtst benadert, krijgt de hoogste vergoeding van het Rijk. Ook kan gedacht worden aan geheel nieuwe maatstaven, zoals het voldoen aan de behoeften van burgers. Een gemeente moet er achter zien te komen welke projecten burgers uitgevoerd willen hebben. Zodra gemeenten voldoen aan de behoeften van burgers, heeft ze goede resultaten geleverd.

Daarnaast is het van belang dat het Rijk er voor zorgt dat een aantal zaken gelijk getrokken wordt om oneerlijke concurrentie tussen de verschillende organisaties te voorkomen. Ten eerste moet het soort projecten waarvoor subsidie aangevraagd kan worden bij het ROV gelijk getrokken worden. Momenteel kan bij het ene ROV subsidie aangevraagd worden voor kleine infrastructurele maatregelen, terwijl dit bij het andere ROV niet mogelijk is. Ten tweede moet de maximale subsidiebijdrage van het ROV overal gelijk zijn. Momenteel kent elke provincie een ander subsidiepercentage toe voor projecten. Het ROV Zuid-Holland verleent een maximale subsidie van 50%, terwijl bij het ROV-Utrecht de subsidie op kan lopen tot 75% en bij het ROV Flevoland zelfs tot 100%. Ten derde moet de datum waarop partners van het ROV een subsidieaanvraag kunnen indienen gelijk worden getrokken met de datum van andere ROV's. Deze datum moet redelijk zijn en niet net als nu meer dan een jaar van tevoren. Een bijkomend voordeel hiervan is dat gemeenten eerder geneigd zullen zijn om subsidie aan te vragen bij het ROV. Momenteel denken veel gemeenten dat ze op een bepaald moment te laat zijn met het indienen van een subsidieaanvraag. Het kost de ambtenaar veel tijd om de subsidie alsnog te krijgen. Het gevolg hiervan is dat sommige ROV's jaarlijks veel geld overhouden. Door het doorvoeren van de maatregel kan er voor gezorgd worden dat het geld van het ROV besteed wordt aan projecten waar het voor bedoeld is. Bovendien bespaart dit gemeenten geld, omdat ze de projecten anders zelf moeten bekostigen.

Er moet echter goed over de vraag nagedacht worden hoe het ROV het uitvoeren van projecten kan stimuleren. Er wordt door het Rijk voor de komende drie jaar meer geld beschikbaar gesteld voor ROV's dan voorheen. Sommige ROV's houden nu al geld over.

Bij het vaststellen van het subsidiepercentage kan hier rekening mee gehouden worden. Er kan dan een vrij hoog subsidiepercentage vastgesteld worden.

Door het stimuleren van concurrentie tussen ROV's zullen ze – zoals eerder al is aangegeven – eerder geneigd zijn om ook te zorgen voor een bepaalde mate van concurrentie binnen de eigen organisatie. In Zuid-Holland kan nagedacht worden over het invoeren van concurrentie tussen de RPV's. RPV's zijn immers soortgelijke organisaties. Door de RPV's subsidie te verlenen op basis van de geleverde prestaties kan op de kosten bespaard worden en kunnen de prestaties verbeterd worden. De prikkel voor RPV's om te presteren wordt door een dergelijke maatregel vergroot.

In de provincie Utrecht is het invoeren van competitie lastiger. Er zijn hier immers weinig goed lopende samenwerkingsverbanden die met elkaar kunnen strijden om het geld van het ROV-Utrecht. Er zijn twee opties voor het ROV-Utrecht. De eerste optie is het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende gemeenten. Het organiseren van samenwerkingsverbanden kan door het ROV-Utrecht gestimuleerd worden. Zodra de provincie is verdeeld in dergelijke samenwerkingsverbanden, kan competitie plaatsvinden. Het nadeel hiervan is dat het gaat om de lange termijn. Het is niet iets wat op de korte termijn doorgevoerd kan worden. De tweede optie is het doorvoeren van een bepaalde mate van concurrentie tussen gemeenten. Ook hier zijn nadelen aan verbonden. Gemeenten vragen momenteel niet altijd de maximale subsidiebijdrage aan. Veel gemeenten vragen geen subsidie aan bij het ROV-Utrecht. Het invoeren van een bepaalde mate van competitie zal het aanvragen van subsidie bij deze gemeenten niet bevorderen. Het zal eerder als remmende factor werken. Daarnaast werkt dit principe in het nadeel van gemeenten met capaciteitsproblemen. Het gaat dan vaak om de wat kleinere gemeenten. Het kost meer mankracht om te zorgen voor een goede concurrentiepositie. Sommige gemeenten beschikken niet over genoeg mankracht hiervoor. De beste optie is daarom de eerste optie, het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende gemeenten.

De tweede aanbeveling heeft betrekking op het principe dat burgers een stem moeten krijgen in de dienstverlening die hun wordt aangeboden. ROV's zijn organen die ingesteld zijn om aan de behoeften van burgers te kunnen voldoen. Zoals uit de analyse echter al is gebleken hebben het POV Zuid-Holland en zelfs de RPV's nauwelijks contact met burgers. Op deze manier kunnen het POV Zuid-Holland en de RPV's niet te weten komen welke behoeften burgers hebben. Hetzelfde geldt voor het ROV-Utrecht.

De eerste manier om hier verandering in aan te brengen is door er voor te zorgen dat ROV's vrijwillige organisaties een grotere rol laten spelen. Een goed voorbeeld is 3VO. Dit is een organisatie die voornamelijk bestaat uit vrijwilligers. 3VO is goed op de hoogte van de wensen van burgers, omdat zij een goed contact heeft met burgers. Bovendien wordt 3VO vertegenwoordigd door burgers. ROV's kunnen er voor kiezen om de stem van 3VO meer te laten doorklinken in de besluitvorming. Bovendien kunnen de capaciteitstekorten die spelen in de regio Zuid-Holland Zuid gedeeltelijk opgelost worden door meer gebruik te maken van de inzet van de vrijwilligers van 3VO.

Een andere manier is door burgers te laten kiezen uit de verschillende projecten die de ROV's en de RPV's aanbieden. Burgers zullen voor de projecten kiezen waaraan de behoefte in de regio het grootst is. Op deze manier wordt de kennis binnen de ROV's, de RPV's en andere samenwerkingsverbanden vergroot over de problemen in een bepaalde regio. Daarnaast kan op deze manier precies worden ingespeeld op de behoeften van burgers.

Het voordeel van deze maatregelen is bovendien dat gemeenten en de samenwerkingsverbanden projecten uitvoeren waar behoefte aan is in de regio. Door de uitvoering van dergelijke projecten zullen de prestaties van de organisaties verbeteren, omdat de juiste problemen op deze manier worden aangepakt. Dit versterkt de concurrentiepositie van een bepaalde gemeente of samenwerkingsverband. Het Rijk kan hier een bijdrage aan leveren door enkele maatregelen verplicht te stellen, zoals het laten kiezen door burgers uit een aantal projecten. Het doorvoeren van deze maatregelen vereist echter wel consensus in de politiek.

Tot slot is er het vraagstuk van de GDU die overgaat in de BDU. Om de GDU te versterken is immers gekozen voor het creëren van één brede doeluitkering voor lokaal en regionaal verkeer en vervoer, waarbij bestaande schotten tussen verschillende geldstromen worden doorbroken. Over het algemeen zien ROV's op tegen deze maatregel. Het voortbestaan van een ROV wordt hierdoor onzeker, zeker wanneer de legitimiteit van een ROV in het geding is, zoals in de provincie Utrecht.

Zodra het Rijk er zeker van wil zijn dat (voldoende) geld besteed wordt aan verkeersveiligheidsbeleid en verkeersveiligheidsprojecten, moeten opnieuw bepaalde schotten worden geplaatst. Dit is echter niet de gedachte achter deze maatregel.

Wat rest, is het doen van een aanbeveling richting de ROV's. ROV's moeten aan provincies duidelijk proberen te maken welke effecten hun beleid heeft. Dit kan bijvoorbeeld op de manier waarop het POV Zuid-Holland dit doet, dus met behulp van de Veiligheidsmonitor en de ZER-V. Op deze manier wordt enigszins duidelijk welk effect een bepaalde maatregel heeft en op welke punten maatregelen nodig zijn. Daarnaast moet een ROV zorgen voor steun bij haar partners. Er moet vooral steun gezocht worden bij vrijwillige organisaties als 3VO en de Fietsersbond. Maar ook scholen kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Door duidelijk te maken welke betekenis ROV's voor dergelijke organisaties hebben, kan het nut van het voortbestaan van een ROV duidelijk gemaakt worden. Zodra provincies het nut van het voortbestaan van een ROV inzien, zal er geld worden gereserveerd voor verkeersveiligheidsbeleid en zullen projecten met betrekking tot verkeersveiligheid blijvend worden uitgevoerd.

Het Rijk kan hierbij een rol spelen door ROV's te verplichten om te letten op de resultaten van het beleid. Door het invoeren van competitie tussen de ROV's, zullen ROV's zich bewuster worden van de behaalde resultaten. Zodra ze zich richten op het behalen van resultaten moeten ze te weten komen welke maatregelen leiden tot goede resultaten. Zodra ze hier achter zijn gekomen, kan dit bijdragen aan het overtuigen van provincies van het nut van ROV's.



## Geraadpleegde literatuur

- Adviesdienst Verkeer en Vervoer. (2002). *Verkeersongevallen in Nederland 2001*. TDS Drukwerken, Schiedam.
- Altena, H.W. van, B. Rakic. (2002). *Gebruik van GDU. Inventarisatie van probleemgebieden en maatregelcategorieën, nu en in de toekomst*. Traffic Test bv, Veenendaal.
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede, J. Teunissen. (1998). *Kwalitatief onderzoek. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Stenfert Kroese, Houten.
- Bestuur Regio Utrecht. (2002). *Actieprogramma Duurzaam Veilig 2001-2003*.
- Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie. (2004). *Jaarverslag 2003*.
- Dietz, F.J., W.J.M. Heijman, E.P. Kroese. (1996). *Micro-economie*. Stenfert Kroese, Houten.
- Europese Commissie. (2003). *Actieprogramma voor verkeersveiligheid 2003-2010*.
- Europese Commissie. (2003). *Witboek. Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010*.
- Gedeputeerde Staten. (12 augustus 2003). Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten. Vergadering met als onderwerp: Interim regeling Duurzaam Veilig.
- Gemeente Dordrecht. (1996). *Verkeersveiligheidsplan. Veilig Verkeren in Dordrecht*.
- Gewest Eemland. (2004). *Regionale programmering verkeersveiligheidsbeleid gedragsbeïnvloeding. Jaarprogramma 2004*.
- Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?, in *Public Administration*. Royal institute of public administration. Vol. 69+, 1991, pp. 3-19.
- Jonker, J., B. Pennink. (2000). *De kern van methodologie. Een inleiding*. Van Gorcum, Assen.
- Kickert, W.J.M., B.J. Becker, J.A. de Bruijn, J.M. de Heer, E.H. Klijn, M. Noordegraaf, C.J.A.M. Termeer, M. Veenswijk, J. de Vries. (1993). *Verandering in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Manders, F. (2001). *Praktisch personeelsmanagement*. Uitgeverij Lemma BV, Utrecht.
- Marijs, A.J., W. Hulleman. (2000). *Meso-economie en bedrijfsomgeving. Een bedrijfstakanalyse*. Wolters-Noordhoff, Groningen.

- Ministerie van Financiën. (2003). *Rijksbegroting 2004*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2001). *Van A naar Beter. Nationaal Verkeers- en vervoersplan 2001-2020. Beleidsvoornemen – Deel A*.
- NOS. *Artikelen*. [<http://www.nos.nl/nieuws/artikelen/2004/3/10/aantalverkeersslachtofferstoegenomen.html>]. 10 maart 2004.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (1996). *Performance auditing and the modernisation of government*. PUMA, Parijs.
- Osborne, D.E., T. Gaebler. (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Plume, New York.
- Parsons, W. (1995). *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Politie Zuid-Holland-Zuid. (2003). *Concept Regioplan Verkeershandhaving Zuid-Holland-Zuid 2004*.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert. (2000). *Public Management Reform. A comparative analysis*. University press, Oxford.
- POV Zuid-Holland. (1999). *Jaarverslag 1998*.
- POV Zuid-Holland. (1999). *Werkplan 2000*.
- POV Zuid-Holland. (2001). *Werkplan 2002*.
- POV Zuid-Holland. (21 juni 2002). Verkeersveiligheid; uitvoering “Regeling gelden stimulering lokaal en regionaal verkeersveiligheidsbeleid provincie Zuid-Holland 1995” voor het begrotingsjaar 2003.
- POV Zuid-Holland. (2003). *Veiligheidsmonitor 2002. POV Zuid-Holland*.
- POV Zuid-Holland. (2003). *Zuid-Hollandse effectrapportage verkeersveiligheid 2003*.
- Provinciale Staten. (2003). *Uitvoeringsprogramma gebundelde doeluitkering 2003. Uitvoeringsprogramma 2003 infrastructurele projecten verkeer en vervoer met een bijdrage vanuit de gebundelde doeluitkering in Zuid-Holland*.
- Provincie Zuid-Holland. Nota voor de Statencommissie. (11 september 2002). *Voorstel opzet GDU+*.
- Provincie Zuid-Holland. (13 januari 2004). Verslag informatiebijeenkomst op 20 november 2003, wijzigingen regeling (GDU+).
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2002). *Presteren door leren, benchmarken in het binnenlands bestuur*.
- Rainey, H.G. (1997). *Understanding and managing public organizations*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

- Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist. (1996). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- ROV-Utrecht. (2002). *Bijdrageregeling gemeenten 2002*.
- ROV-Utrecht. (2003). *Jaarverslag 2002 ROV-Utrecht*.
- ROV-Utrecht. (1999). *Werkplan 2000 ROV-Utrecht*.
- ROV-Utrecht. (2002). *Werkplan 2003 ROV-Utrecht*.
- RPV Alblasterwaard/Vijfheerenlanden. (2003). *Werkplan 2004. De mens centraal in het verkeer*.
- RPV Drechtsteden. (2003). *RPV Werkplan 2004*.
- RPV Hoekse Waard. (2003). *Werkplan 2004*.
- Ruyter, K. de, N. Scholl. (2001). *Kwalitatief marktonderzoek, theorie en praktijkcases*. Uitgeverij Lemma bv, Utrecht.
- Rijkswaterstaat. (2002). *Kerncijfers verkeersonveiligheid 2001*.
- Rijkswaterstaat. (2003). *Kerncijfers verkeersonveiligheid 2002*.
- SGBO, Onderzoeks en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (1999). *Verder met VERDI. Eindrapport*. Afdeling Repro, VNG, Den Haag.
- Verkeersveiligheidsgroep ROF. (2004). *Werkplan 2004. Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Fryslân*.
- Vervoerberaad Flevoland. (2004). *Regionaal Werkplan Verkeersveiligheid Flevoland 2004*.
- VOC. *Algemene informatie*. [<http://www.politie.nl/utrecht/projecten/VerkeerOnderControle>]. 5 april 2004.
- Vries, J. de, M. van Dam. (1998). *Politiek-bestuurlijk management. Een blik achter de gouden muur*. Samsom, Alphen aan den Rijn.





## Afkortingen

AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
BDU	Brede Doeluitkering
BRU	Bestuursregio Utrecht
BVOM	Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheid
GDU	Gebundelde Doeluitkering
IDV	Interim regeling Duurzaam Veilig
IPO	InterProvinciaal Overleg
LSOV	Landelijk Secretarissen Overleg Verkeersveiligheid
Ministerie van V en W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
OM	Openbaar Ministerie
POV	Provinciaal Orgaan Verkeersveiligheid
PVE	Permanente Verkeerseducatie
PVVP	Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan
ROV	Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid
RPV	Regionale Projectgroep Verkeersveiligheid
RWV	Regionale Werkgroep Verkeersveiligheid
SKVV	Samenwerkende Kaderwetgebieden
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
UVL	Utrechts Verkeersveiligheidslabel
UvW	Unie van Waterschappen
Verdi	Verkeer en vervoer: regionaal, decentraal, integraal
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOC	Verkeer Onder Controle
WTU	Werkgroep Techniek en Uitvoering
ZER-V	Zuid-Hollandse Effectrapportage Verkeersveiligheid



# Bijlagen



## **Bijlage 1 – Overzicht van geïnterviewde personen**

### **Provincie Zuid-Holland**

Dhr. Visser  
POV Zuid-Holland

Dhr. Schoonderwoerd  
3VO Zuid-Holland

Dhr. Bezemer  
Politie Zuid-Holland Zuid

Dhr. Hoogendoorn  
Gemeente Nieuw-Lekkerland

Mevr. Roomer  
Gemeente Hardinxveld-Giessendam

Dhr. De Vries  
Gemeente Oud-Beijerland

Dhr. Van Keerberghen  
Gemeente Papendrecht

Dhr. Van Loon  
Gemeente Dordrecht

### **Provincie Utrecht**

Dhr. Hagens  
ROV-Utrecht

Dhr. Buddeke  
3VO Utrecht

Dhr. Leijen  
Politie Utrecht, VOC

Dhr. De Cocq  
Gemeente Eemnes

Dhr. Boone  
Gemeente Leusden

Dhr. Klerks  
Gemeente Soest

Dhr. Stermerdink  
Gemeente Amersfoort

### **Ministerie van Verkeer en Waterstaat**

Mevr. Van Keep-Nieuwenhuizen  
DG Personenvervoer



## **Bijlage 2 – Vragenlijst respondenten met betrekking tot de casus**

- Wat is uw functie binnen de organisatie?

### *Deel 1 – Besluitvorming*

- Welke organisaties/gemeenten worden er betrokken bij het besluitvormingsproces met betrekking tot het verkeersveiligheidsbeleid? Bent u van mening dat er nog organisaties ontbreken?
- Worden burgers betrokken bij de besluitvorming? Zo ja, op welke manier?
- Bent u van mening dat burgers meer bij de besluitvorming betrokken zouden moeten worden? Waarom wel/niet?
- Dragen burgers zelf initiatieven aan?
- Op welke manier worden projecten opgesteld? Wordt er bij de opstelling gebruik gemaakt van de gegevens uit vorige jaren? Zo ja, welke gegevens uit vorige jaren?
- Vinden er veel experimenten plaats op het gebied van verkeer en vervoer? Zo ja, door wie worden deze initiatieven aangedragen?

### *Deel 2 – Uitgaven*

- Vindt er competitie plaats tussen de ROV's/POV's om het geld van de overheid?
- In hoeverre legt de overheid regels op met betrekking tot de uitgaven? Wordt er een maximumbedrag vastgesteld dat uitgegeven mag worden aan bijvoorbeeld jongeren, ouderen, etc?
- In hoeverre liggen de uitgaven van het ROV/POV vast: wordt elk jaar opnieuw bepaald waar het geld aan besteed wordt of liggen de uitgaven grotendeels vast?
- Vindt er tussen gemeenten een strijd plaats om het geld van het ROV/POV? Of wordt er een vast bedrag beschikbaar gesteld per gemeente?
- Stelt het ROV/POV een maximumbedrag vast dat uitgegeven mag worden aan bijvoorbeeld jongeren, ouderen, etc?
- Hoeveel subsidie krijgt een gemeente of instantie als vergoeding van een project (uitgedrukt in procenten)?
- Wordt de subsidie (procentueel gezien) verhoogd zodra gemeenten samenwerken?

### *Deel 3 – Doelstelling*

- Wat is de doelstelling van uw gemeente/organisatie op het gebied van verkeersveiligheid?
- Wordt er bij het opstellen van de doelstelling vooral gekeken naar de doelstelling op nationaal niveau, provinciaal niveau, of is het een specifieke doelstelling voor de eigen organisatie/gemeente?



- Moet de doelstelling goedgekeurd worden door een andere instantie?
- Op welke manieren wordt er geprobeerd deze doelstelling te bereiken?
- Wanneer/op welke termijn moet de doelstelling bereikt zijn?
- Welke maatregelen volgen er als een doelstelling niet wordt gehaald? Worden gemeenten bijvoorbeeld gestraft door minder subsidie in het komende jaar?

#### *Deel 4 – Uitvoering*

- Bepaalt het ROV/POV welke projecten er uitgevoerd moeten worden? Hoe verloopt dit uitvoeringsproces?
- Door wie worden de projecten uitgevoerd: door het ROV/POV, de gemeenten, instanties als 3VO of gezamenlijk?
- Bent u van mening dat het ROV/POV zich meer of juist minder moet gaan richten op het uitvoeren van projecten en waarom?
- Worden burgers betrokken bij de uitvoering van projecten? Zo ja, op welke manier?
- Bent u van mening dat burgers meer bij de uitvoering betrokken zouden moeten worden? Waarom wel/niet?
- Worden gemeenten/organisaties vanuit de overheid of het ROV/POV verplicht gesteld om een bepaald (aantal) projecten uit te voeren?
- Vindt er samenwerking plaats tussen de verschillende gemeenten en instanties bij de uitvoering van verkeersveiligheidsprojecten? Zo ja, bij hoeveel procent van de projecten vindt er samenwerking plaats?

#### *Deel 5 – Evaluatie*

- Hoe vaak komen de verschillende partners samen voor de vorming en evaluatie van het beleid?
- Wordt er gekeken naar de resultaten van het gevoerde verkeersveiligheidsbeleid?
- Aan wie worden de resultaten van het beleid kenbaar gemaakt?
- Op welke manier wordt het ROV/POV gecontroleerd?
- Op welke manier wordt er gecontroleerd of gemeenten de projecten hebben uitgevoerd zoals afgesproken?
- Wordt er gekeken naar de manier waarop het geld is besteed? Hoe specifiek moeten gemeenten aangeven waaraan het geld besteed is?
- Op welke manier worden de non-profitorganisaties gecontroleerd?
- Vindt er een vergelijking plaats met de werking van andere ROV's/POV's/gemeenten/ instanties op het gebied van verkeersveiligheid?

- Wordt er onderzoek gedaan naar de tevredenheid onder gemeenten over het verkeersveiligheidsbeleid in de regio?
- Wordt er onderzoek gedaan naar de tevredenheid onder burgers over het verkeersveiligheidsbeleid in de regio?
- Wat gebeurt er als blijkt dat een project niet goed loopt?
- Worden er wel eens programma's stop gezet? Zo ja, wat was de reden hiervan?
- Wat wordt er gedaan met het geld dat het ROV/POV jaarlijks over houdt?

#### *Deel 6 – Afsluiting*

- Wat is uw toekomstvisie op het verkeersveiligheidsbeleid (met de GDU die overgaat in de BDU)?
- In welk van de vier omschrijvingen herkent u uw eigen organisatie (met betrekking tot het verkeersveiligheidsbeleid)?
  - o hiërarchisch met een sterk leiderschap
  - o geleid door regels en procedures
  - o gericht op resultaten
  - o gericht op het voldoen aan de behoeften van burgers



## **Bijlage 3 – Vragenlijst respondent bij het Rijk**

- Wat is uw functie binnen de organisatie?

### *Deel 1 – Besluitvorming*

- Welke organisaties/gemeenten worden er betrokken bij het besluitvormingsproces met betrekking tot het verkeersveiligheidsbeleid? Bent u van mening dat er nog organisaties ontbreken?
- Op welke manier worden projecten opgesteld? Wordt er bij de opstelling gebruik gemaakt van de gegevens uit vorige jaren? Zo ja, welke gegevens uit vorige jaren?
- Vinden er veel experimenten plaats op het gebied van verkeer en vervoer? Zo ja, door wie worden deze initiatieven aangedragen?
- Welke geldstromen zijn er beschikbaar op het gebied van verkeersveiligheid voor de ROV's en gemeenten? (Hebben de ROV's een monopoliepositie?)

### *Deel 2 – Uitgaven*

- Vindt er competitie plaats tussen de ROV's om het geld van het ministerie van V&W?
- In hoeverre legt het ministerie van V&W regels op met betrekking tot de uitgaven? Wordt er een maximumbedrag vastgesteld dat uitgegeven mag worden aan bijvoorbeeld jongeren, ouderen, etc?
- In hoeverre liggen de uitgaven van het ministerie van V&W vast: wordt elk jaar opnieuw bepaald waar het geld aan besteed wordt of liggen de uitgaven grotendeels vast?

### *Deel 3 – Doelstelling*

- Wat is de doelstelling van het ministerie van V&W op het gebied van verkeersveiligheid?
- Moet de doelstelling goedgekeurd worden door een andere instantie?
- Op welke manieren wordt er geprobeerd deze doelstelling te bereiken?
- Wanneer/op welke termijn moet de doelstelling bereikt zijn?
- Welke maatregelen volgen er als een doelstelling niet wordt gehaald?

### *Deel 4 – Uitvoering*

- Hoe verloopt dit uitvoeringsproces bij verkeersveiligheidsprojecten? Wordt dit aangestuurd vanuit het ministerie van V&W?
- Bent u van mening dat het ministerie van V&W zich meer of juist minder moet gaan richten op het uitvoeren van projecten en waarom?

- Worden gemeenten/organisaties vanuit het ministerie van V&W verplicht gesteld om een bepaald (aantal) projecten uit te voeren?

#### *Deel 5 – Evaluatie*

- Hoe vaak komen de verschillende partners samen voor de vorming en evaluatie van het beleid?
- Wordt er gekeken naar de resultaten van het gevoerde verkeersveiligheidsbeleid (zowel van de overheid als van de ROV's)?
- Aan wie worden de resultaten van het beleid kenbaar gemaakt?
- Op welke manier wordt het ROV/POV gecontroleerd?
- Op welke manier wordt er gecontroleerd of gemeenten en instanties de projecten hebben uitgevoerd zoals afgesproken?
- Wordt er gekeken naar de manier waarop het geld is besteed? Hoe specifiek moeten organisaties aangeven waaraan het geld besteed is?
- Vindt er een vergelijking plaats tussen de werking van de verschillende ROV's?
- Wordt er onderzoek gedaan naar de tevredenheid onder provincies over het verkeersveiligheidsbeleid in de provincie?
- Wat gebeurt er als blijkt dat een project niet goed loopt?
- Worden er wel eens programma's stop gezet? Zo ja, wat was de reden hiervan?
- Wat wordt er gedaan met het geld dat het ROV/POV jaarlijks over houdt?

#### *Deel 6 – Afsluiting*

- Wat is uw toekomstvisie op het verkeersveiligheidsbeleid (met de GDU die overgaat in de BDU)?
- In welk van de vier omschrijvingen herkent u uw eigen organisatie (met betrekking tot het verkeersveiligheidsbeleid)?
  - o hiërarchisch met een sterk leiderschap
  - o geleid door regels en procedures
  - o gericht op resultaten
  - o gericht op het voldoen aan de behoeften van burgers
- Stelling: Het is goed om burgers te laten kiezen welke gedragsbeïnvloedende projecten er in een provincie uitgevoerd moeten worden. Wat is uw mening hierover?  
(Zou het invoeren van dit principe een taak zijn voor het Rijk/het ministerie van V&W?)