

Verkeer(d) geregisseerd?

Een onderzoek naar regie in het lokale verkeersveiligheidsbeleid



A.M. van der Staaij
studentnummer 116616
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Master Bestuurskunde
juli 2009

Eerste begeleider: dr. A. van Sluis
Tweede begeleider: dr. A. Cachet

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	4
HOOFDSTUK 1 Inleiding	5
1.1 Probleemanalyse en probleemstelling	5
1.2 Doelstelling	6
1.3 Centrale onderzoeksvraag	6
1.4 Theoretisch kader	7
1.5 Methodologische verantwoording	7
1.6 Leeswijzer	8
HOOFDSTUK 2 Het verkeersveiligheidsbeleid: van rijk tot gemeente	9
2.1 Inleiding en opbouw	9
2.2 Verkeersveiligheidsbeleid: voorgeschiedenis	10
2.3 Verkeersveiligheidsbeleid door de jaren heen	11
2.4 De organisatie van het verkeersveiligheidsbeleid	14
2.5 Verkeerswetgeving	16
HOOFDSTUK 3 Theoretisch kader	19
3.1 Inleiding en opbouw	19
3.2 Hiërarchische benadering van sturing	19
3.3 Netwerken	21
3.4 Regie	23
3.5 Naar een analysemodel	28
3.6 Differentiatie analysekader	31
HOOFDSTUK 4 Verkeersveiligheidsbeleid in Neder-Betuwe	32
4.1 Inleiding en opbouw	32
4.2 Opzet netwerkbeschrijving	32
4.3 Beschrijving beleidsterrein	33
4.4 Netwerkfactoren	41
HOOFDSTUK 5 Casusbeschrijving	49
5.1 Inleiding en opbouw	49
5.2 Actoranalyse	49
5.3 Spelanalyse	60
5.4 Netwerkanalyse	67
5.5 Perceptie over regie	71
HOOFDSTUK 6 Analyse	74
6.1 Inleiding en opbouw	74
6.2 Machtspositie	74
6.3 Eigen script	78
6.4 Percepties binnen het netwerk	79
6.5 Beoordeling regietype	80
6.6 Analyse van de feitelijke regie	82
6.7 Confrontatie regietypen	86
6.8 Mogelijke effecten op beleid	87

HOOFDSTUK 7	Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	90
7.1	Inleiding	90
7.2	Beantwoording deelvragen	90
7.3	Centrale vraagstelling	94
7.4	Aanbevelingen	94
Literatuurlijst		98
Bijlage 1: overzicht interviews		102

VOORWOORD

Tijdens een stage-onderzoek naar een reorganisatie van de gemeente Maartensdijk (U.) kreeg ik het aanbod om als medewerker verkeer en vervoer bij deze gemeente te komen werken. Dat is het begin geweest van mijn loopbaan in dit vakgebied. Ik werd steeds meer gegrepen door het beleidsterrein verkeer. Uiteindelijk raakte een gestarte scriptie over de organisatieverbetering van Maartensdijk verder op de achtergrond. Wel bleef altijd de wens bestaan om mijn nagenoeg voltooide opleiding Bestuurskunde af te ronden. Door mijn werk en drukke privé-omstandigheden (verbouwingen, verhuizing, huwelijk, kinderen) heeft het nog enige tijd geduurd voor ik de draad uiteindelijk weer heb opgepakt. Een onderzoek binnen het beleidsterrein waar mijn meeste interesse ligt (verkeersveiligheid) lag dan ook voor de hand. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een - voor mij - mooie bundeling van bestuurskunde en verkeerskunde.

Voor (de afronding van) mijn studie ben ik een aantal mensen veel dank verschuldigd.

Pa en ma Van der Staaij, heel veel dank voor alle mogelijkheden en steun die is geboden om een studie te volgen. Ook bedankt voor alle onvergetelijke gezelligheid die ik tijdens mijn actieve studiejaren thuis vond: onder andere de vele gezamenlijke koffiemomenten en maaltijden. Ik weet zeker dat jullie blij verrast zullen zijn dat ik mijn studie toch nog afrond.

Rianne, ik weet dat het voor jou niet altijd gemakkelijk geweest is, als ik tijdens vrije momenten weer plaats moest nemen achter het bureau. Hoewel we ook steeds de ruimte hebben genomen voor ons gezin, heeft zeker de laatste tijd de scriptie ons leven aardig gedomineerd. Voor jou zal de opluchting na afronding van deze scriptie minstens zo groot zijn als voor mij. Heel hartelijk dank voor alles.

Arian, Henri en Matthijs, uit ervaring kan ik jullie nu de les meegeven: maak een studie gelijk af. Als papa dat had gedaan, zou hij het afgelopen jaar veel meer tijd voor jullie hebben gehad!

Arie van Sluis, hartelijk bedankt voor de fijne begeleiding tijdens het schrijven van de scriptie. De informele wijze waarop je hebt begeleid, was voor mijn situatie precies op maat gesneden. Bedankt voor de altijd weer snelle en terechte kritische noten op en over de grote hoeveelheden tekst die ik steeds weer afleverde. Ik heb er enorm veel van (af)geleerd. Lex Cachet bedank ik voor zijn bijdrage als tweede lezer.

Tot slot zeg ik een ieder dank die heeft meegewerkt aan deze scriptie, zoals al degenen die ik heb mogen interviewen. Ook zonder jullie bijdrage was deze scriptie niet mogelijk geweest.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Probleemanalyse en probleemstelling

In 1905 viel vermoedelijk de eerste dode in Nederland als gevolg van een ongeluk met een motorvoertuig (Staal, 2007: 43). Het aantal dodelijke ongevallen bereikte zijn 'dieptepunt' in 1972, met ruim 3.250 verkeersdoden in dat jaar. Vanaf 1973 is er sprake van een daling van het aantal dodelijke ongevallen.

In 2008 waren er in Nederland 750 verkeersdoden (www.verkeerenwaterstaat.nl). Het aantal ziekenhuisopnamen als gevolg van een verkeersongeval bedroeg in 2005 17.760 opnamen. De cijfers over spoedeisende hulp en ongevallen met uitsluitend materiële schade zijn niet bekend. De verkeersonveiligheid kostte de maatschappij in Nederland in 2003 circa 12,3 miljard euro (SWOV, 2007: 7).

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de diverse overheden maatregelen nemen om het aantal verkeersongevallen te verminderen.

Gemeenten hebben vanouds een breed takenpakket op verkeersgebied. Verkeer en vervoer is zowel op beleidsmatig als op uitvoerend niveau voor een groot deel een gemeentelijke aangelegenheid (Entrop et al. 1998: 11, 15). De gemeenten beheren gezamenlijk meer dan 80 procent van het Nederlandse wegennet (www.rfv.nl).

Als wegbeheerders zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de inrichting van de wegen binnen hun beheersgebied. Infrastructurele maatregelen kunnen zeer effectief zijn in het terugdringen van (ernstige) ongevallen. Voorbeelden daarvan zijn de aanleg van rotondes, de aanleg van gescheiden fietspaden en de inrichting van 30 en 60 km-gebieden.

Behalve de gemeente is ook een aantal andere (overheids)organisaties betrokken bij de lokale verkeersveiligheid. Zo is de politie bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de handhaving en kunnen de provincies subsidies verstrekken.

Kessels (2005: 19) wijst erop dat verkeersveiligheid, zowel op nationaal, provinciaal als lokaal niveau, hoog op de politieke agenda van de overheid staat. Gezien het belang van verkeersveiligheid (het gaat om mensenlevens, menselijk leed en grote maatschappelijke en economische schade), zou verwacht worden dat de uitvoering van het beleid door de gemeenten effectief ter hand wordt genomen, in samenwerking met andere actoren. Dit lijkt niet altijd het geval. Ondanks alle goede beleidsvoornemens en de uitvoering van het (lokale) verkeersveiligheidsbeleid, is er nog steeds verkeersonveilig gedrag, voelt een aantal weggebruikers zich onveilig, is er niet altijd een goede weginrichting en wordt er naar de mening van velen onvoldoende gehandhaafd. Kortom de verkeerssituatie op veel wegen wordt nog steeds als onveilig ervaren, alle plannen en samenwerking ten spijt.

Bax et al. (2003 en 2004) hebben onderzoek verricht naar de samenwerking bij de inrichting van 60 km-gebieden. In navolging van hen wordt het geheel aan infrastructurele maatregelen (en maatregelen ter gedragsbeïnvloeding van de weggebruikers) als beleid beschouwd. Bij het beleid Duurzaam Veilig (zie hoofdstuk 2) zijn er meerdere bestuurlijke en maatschappelijke actoren betrokken (2003, 15). Er is volgens deze auteurs dan ook sprake van een beleidsnetwerk. Een beleidsnetwerk omvat de actoren en hun onderlinge relaties

die in relatief hoge mate van belang zijn voor een bepaald maatschappelijk vraagstuk of beleid (2003, 15).

Bestuurskundig gezien is het interessant om na te gaan in hoeverre deze netwerkpartners samenwerken en deze samenwerking ook daadwerkelijk bevorderd wordt. Op het moment dat deze samenwerking onvoldoende is en/of regie ontbreekt, kan dit consequenties hebben voor de effectiviteit van het beleid.

Uiteindelijk is - maatschappelijk gezien - de burger of beter gezegd de weggebruiker van dit alles de dupe. Los van de vraag of er ook daadwerkelijk ongelukken gebeuren (objectieve onveiligheid), is er in ieder geval sprake van subjectieve onveiligheid. Kessels (2005: 24) definieert dit begrip als "de beleefde mate van risico om betrokken te raken bij een verkeersongeval met als gevolg materiële en/of emotionele schade, en/of lichamelijk letsel of een dodelijke afloop". Ook objectief gezien mag verwacht worden dat de kans op een ongeval groot blijft, op het moment dat het verkeersveiligheidsbeleid niet effectief is.

Persoonlijk is het voor mij interessant om de bovengenoemde problematiek nader te bestuderen, omdat ik vanuit mijn werk als beleidsmedewerker verkeer en vervoer bij de gemeente Neder-Betuwe, ook betrokken ben bij deze problematiek. Dagelijks word ik in mijn werk geconfronteerd met verkeersonveiligheid en werk ik samen met anderen (uit diverse organisaties) om deze problematiek te bestrijden. Door de waan van de dag ontbreekt veelal een systematische reflectie op mijn werk. Het is vaak een kwestie van een hoeveelheid werk binnen een daarvoor gestelde termijn uitvoeren.

Het is de bedoeling om medio 2009 het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Neder-Betuwe te herzien/actualiseren. Los van de verkeerskundige inhoud is het ook nuttig om bij een herziening/actualisatie aandacht te schenken aan een verbetering van de samenwerking met de netwerkpartners.

1.2 Doelstelling

Doel van het onderzoek is allereerst een beschrijving en verklaring van de regierol binnen het lokale (beleids)netwerk duurzaam veilig verkeer. Uiteindelijk moet het onderzoek ook resulteren in een set van aanbevelingen, om de samenwerking binnen het netwerk bij de ontwikkeling en uitvoering van het lokale verkeersveiligheidsbeleid zo mogelijk te verbeteren.

1.3 Centrale onderzoeksvraag

Centrale onderzoeksvraag is daarbij:

Op welke wijze voert de gemeente Neder-Betuwe haar regierol uit met betrekking tot de uitvoering en ontwikkeling van het lokale beleid duurzaam veilig verkeer binnen het lokale verkeersveiligheidsnetwerk en welke verbeteringen hierin zijn wenselijk?

Deelvragen hierbij zijn:

1. Waaruit bestaat de ontwikkeling en uitvoering van het beleid duurzaam veilig verkeer van de gemeente Neder-Betuwe?
2. Welke actoren spelen een rol in het beleidsnetwerk duurzaam veilig?

3. Welke regierollen kan een gemeente vervullen en wat is de relatie van deze regierol met het beleidsnetwerk?
4. Welk type regie wordt verwacht op basis van het lokale netwerk en welk type wordt daadwerkelijk aangetroffen?
5. Wat zijn de consequenties van de discrepantie tussen het verwachte regietype en het geconstateerde regietype?
6. Welke maatregelen kunnen er genomen worden door de gemeente Neder-Betuwe om haar regierol te verbeteren?

1.4 Theoretisch kader

Pröpfer et al. (2004: 14) onderscheiden een viertal regietypen. Deze zijn gerelateerd aan een tweetal belangrijke invalshoeken: de machtspositie binnen een netwerk en de mogelijkheid om een eigen script te schrijven.

Joldersma et al. (2001) beschouwen (proces)regie als een vorm van strategisch management. Zij onderscheiden een aantal regiestijlen aan de hand van twee dimensies: directe versus indirecte beïnvloeding en eenzijdige versus meezijdige beïnvloeding. Twee belangrijke factoren voor een regiestijl zijn de machtspositie en de perceptieverschillen. Een combinatie tussen de twee dimensies leidt uiteindelijk tot bepaalde regieactiviteiten.

Voor deze studie is aan de hand van een combinatie van de twee bovengenoemde regiebenaderingen van regie een analysekader opgesteld. Er worden in navolging van Pröpfer et al. vier regietypen onderscheiden. De uiteindelijke regieactiviteiten binnen een bepaald regietype worden echter ook gerelateerd aan de perceptieverschillen binnen het (beleids)netwerk.

Het regietype wordt geanalyseerd aan de hand van een verkeerskundige driedeling van mogelijke typen maatregelen om de verkeersonveiligheid te bestrijden. Dit zijn de zogenaamde 3 E's: engineering (infrastructurele maatregelen), education (educatie) en enforcement (handhaving).

1.5 Methodologische verantwoording

Dit onderzoek is begonnen met een literatuurstudie naar netwerksturing, regievoering en procesmanagement. Ook is literatuur bestudeerd op het gebied van de verkeersveiligheid. Voor de analyse is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten van onder andere de gemeente Neder-Betuwe, de provincie Gelderland, de Regio Rivierenland en de politie. Daarnaast zijn diverse interviews gehouden, zowel op uitvoerend als op bestuurlijk/leidinggevend niveau (zie bijlage).

In de dagelijkse praktijk ben ik werkzaam binnen het vakgebied en binnen het (beleids)netwerk dat wordt beschreven en geanalyseerd. Ik ben mij bewust geweest dat dit een aantal risico's met zich meebrengt. Zo bestaat het gevaar dat ik met een te gekleurde (praktijk)bril naar het netwerk kijk. Ook kunnen voor mij onwelgevallige negatieve uitkomsten in mijn voordeel herschreven worden. Daarnaast is het mogelijk dat geïnterviewden zich geremd voelen in hun uitlatingen en omwille van de samenwerking zaken te rooskleurig voorstellen.

De andere kant is echter dat het ook kansen gaf om - vanuit de praktijkkennis - soms kritisch door te vragen. Ook was het voor mij mogelijk om in de dagelijkse praktijk binnen het netwerk en in de interacties nauwkeurig observaties te doen. Bepaalde documenten en andere bronnen

die mogelijk anders voor onderzoekers gesloten bleven, waren voor mij als onderzoeker vrij toegankelijk (bijvoorbeeld e-mailverkeer). Dat kan juist weer een meerwaarde hebben voor het onderzoek.

Uiteindelijk ben ik van mening dat ik in deze studie zo objectief als mogelijk is te werk ben gegaan. Dit betekent dat iedere andere willekeurige onderzoeker - zonder rechtstreekse raakvlakken met het beschreven netwerk - ook tot vergelijkbare uitkomsten had kunnen komen.

1.6 Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 vindt een algemene beschrijving plaats van het verkeersveiligheidsbeleid en de organisatie hiervan binnen de diverse overheidsorganisaties.

In het 3^e hoofdstuk wordt vervolgens het theoretisch kader beschreven.

De beleidsmatige context van de casus staat centraal in hoofdstuk 4. De casus wordt verder uitgewerkt in het 5^e hoofdstuk.

In hoofdstuk 6 vindt uiteindelijk de analyse plaats van de casus, aan de hand van het analysekader.

De scriptie eindigt met een afrondend 7^e hoofdstuk. Hierin worden de deelvragen beantwoord en aanbevelingen gegeven voor een verbetering van de regie.

HOOFDSTUK 2 HET VERKEERSVEILIGHEIDSBELEID: VAN RIJK TOT GEMEENTE

2.1 Inleiding en opbouw

Zonder verkeer staat alles stil. Toch heeft ook verkeer zijn schaduwkant. Heel pregnant is daarbij de verkeersonveiligheid. Jaarlijks sterven er alleen al circa 800 personen in het verkeer. Verkeersveiligheid is dan ook een belangrijk beleidsprobleem van de overheid: het leidt immers maatschappelijk gezien tot hoge kosten.

Allereerst is er sprake van immateriële kosten. Daarbij moet gedacht worden aan de rouw, leed, pijn, verdriet en verlies aan levensvreugde, als gevolg van (blijvende) invaliditeit en het wegvallen van familie, vrienden en bekenden (SWOV, 2007: 23).

Ook zakelijk gezien heeft verkeersonveiligheid zijn prijskaartje. Kosten in dit verband zijn onder meer: medische kosten, materiële kosten (schade aan materiaal), productieverlies (arbeidsongeschiktheid/overlijden), afhandelingskosten (overheid en verzekeringsmaatschappijen).

“De overheid is ervoor verantwoordelijk dat de mens zich in de openbare ruimte veilig kan bewegen en veilig voelt. Verkeersveiligheid hoort daarbij. Onveiligheid kan er toe leiden dat mensen niet meer de straat op durven, wat grote gevolgen heeft voor hun sociale leven. Veiligheid is ook belangrijk voor de mobiliteit en de economie; onveiligheid leidt tot grote maatschappelijke kosten en menselijk leed. Kortom, veiligheid is een belangrijke randvoorwaarde voor ons welzijn en sociale cohesie.

Daarom is het essentieel de verkeersveiligheid steeds verder te verbeteren. Dat doen we binnen het bestaande systeem, zonder de mobiliteit en bewegingsvrijheid ingrijpend te beperken. Mensen moeten zelf de afweging mogen maken wanneer en hoe zij zich willen verplaatsen. Daarbij mogen we de eigen verantwoordelijkheid van de mensen niet uit het oog verliezen. Iedere verkeersdeelnemer moet zijn of haar steentje bijdragen aan de eigen verkeersveiligheid en die van anderen” (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009: 6).

Bij de beschrijving van de verkeersproblematiek onderscheiden Baakman et al. (1994: 42) drie niveaus. Op microniveau staat de individuele verkeersdeelnemer centraal. Het gedrag van de automobilisten wordt op dit niveau gestuurd door maatregelen gericht op de mens, de auto en de infrastructuur.

Op macroniveau zijn nationaal diverse beleidssectoren zichtbaar die door hun besluitvorming van grote invloed zijn op het verkeersgedrag.

Tussen deze beide niveaus bevindt zich het mesoniveau van corporatieve actoren (individuele bedrijven, verzekeraars, autofabrikanten), die eveneens van invloed kunnen zijn op verkeersgedrag.

In dit onderzoek staat de verkeersproblematiek op het microniveau centraal: de sturing van de individuele automobilist, onder meer door middel van fysieke infrastructuur, educatie, snelheidslimieten en handhaving.

Opbouw hoofdstuk

Om meer inzicht te geven in de organisatie van het verkeersveiligheidsbeleid, komt in dit hoofdstuk de geschiedenis en de organisatie van het beleid aan de orde.

Allereerst zal in paragraaf 2.2 ingegaan worden op de historie van de verkeers(on)veiligheid. Vervolgens komt in paragraaf 2.3 meer specifiek de geschiedenis van het verkeersveiligheidsbeleid aan de orde. Paragraaf 2.4 handelt over de organisatie van het verkeersveiligheidsbeleid tussen de diverse bestuurslagen. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk bespreekt de wegenverkeerswetgeving en de rol van de politie en het Openbaar Ministerie bij de handhaving hiervan.

2.2 Verkeersveiligheidsbeleid: voorgeschiedenis

Historische ontwikkelingen ongevallen

“Bij de introductie van de auto in Nederland in 1896 voorzag niemand de ingrijpende gevolgen die het nieuwe vervoermiddel met zich mee zou brengen. Wel was direct duidelijk dat auto’s potentieel gevaarlijk waren. Niet voor niets kende Engeland sinds 1885 de zogenaamde ‘Red Flag Act’, waarin werd bepaald dat voor ieder auto iemand met een rode vlag moest lopen om zo het publiek te waarschuwen dat er een auto aankwam. De auto-industrie zag dit met lede ogen aan, want de verkoop van auto’s werd door de wet ernstig belemmerd” (Staal, 2007: 43).

Verkeersveiligheid is al meer dan een eeuw een beleidsprobleem voor de overheid. Aanvankelijk beschouwde de rijksoverheid dit iets als een lokaal probleem. Toch kwamen in 1905 met de Motor- en Rijwielwet de eerste voorschriften over snelheidsbeperkingen, voorrang, plaats op de weg en dergelijke. Tussen de beide wereldoorlogen was er sprake van een explosieve groei van het aantal auto’s. Om de veiligheid te vergroten werd het rijbewijs ingevoerd, verkeerslessen gegeven en verkeersregels aangescherpt. De straat die eeuwenlang een functie had als marktplaats, speelplaats en sociaal centrum veranderde daarbij ook van functie: de straat werd rijweg en parkeerplaats, terwijl voetgangers alleen nog op het trottoir mochten lopen en spelen op de straat ook grotendeels verleden tijd werd. Na de Tweede Wereldoorlog kreeg ook de auto-industrie aandacht voor verkeersveiligheid. Door een toename van het aantal ongevallen werd verkeersveiligheid steeds meer een belangrijk maatschappelijk vraagstuk (Staal, 2007: 44).

Vanaf de periode rond de Tweede Wereldoorlog neemt de rijksoverheid maatregelen om het aantal verkeersslachtoffers terug te dringen. Dit was ook noodzakelijk, want het aantal verkeersdoden werd dramatisch hoog. Na de Tweede Wereldoorlog is de mobiliteit alleen maar toegenomen. Dat heeft zowel positieve als negatieve consequenties voor de verkeersveiligheid. De sterke mobiliteitsgroei heeft geleid tot het nemen van een aantal ordenende verkeersmaatregelen. Daarbij kan gedacht worden aan een aanleg van snelwegen, doelgroepstroken, aanleg van fietspaden en parallelwegen. Dergelijke maatregelen hebben een positief effect op de verkeersveiligheid. De negatieve consequenties van de mobiliteitsgroei waren echter ook groot. Vanaf 1950 was er jaarlijks sprake van een forse stijging van het aantal verkeersdoden: van ruim 1.000 slachtoffers (1950) tot ruim 3.250 verkeersdoden in 1972. Sinds 1973 is er een behoorlijke daling van aantal verkeersdoden. Dit komt onder andere doordat in de periode 1973-1985 de verschillende overheden/wegbeheerders veel van de bovengenoemde ordenende maatregelen hebben genomen. Aanvullende verklaringen voor de trendbreuk die in 1973 inzet zijn, onder meer de introductie van de verplichte autogordel, de helm (brommer), de invoering van de verplichte autokeuring (APK) en de aangescherpte controle op de naleving van de maximumsnelheid.

Een andere factor die deze daling verklaart, is de verbeterde medische zorg: mensen overlijden hierdoor minder vaak aan de gevolgen van een ongeval. Ook de omvang van het wagenpark is een belangrijke oorzaak van de vermindering van het aantal verkeersdoden: als gevolg van drukte op de wegen neemt de rijsnelheid af (Staal, 2007: 46).

In het begin van deze eeuw leek dat de daling tot stilstand te was gekomen met een stabiel niveau van ongeveer 1.080 verkeersdoden per jaar. Er trad echter plotseling weer een sterke

daling op: naar 881 (2004) en 817 verkeersdoden (2005). In 2006 en 2007 - met respectievelijk 811 and 791 verkeersdoden - zijn de ontwikkelingen geringer, maar is er nog steeds sprake van een daling (www.swov.nl). De daling zette zich ook door in 2008, het aantal verkeersdoden bedroeg toen 750. Het huidige landelijke verkeersveiligheidsbeleid streeft er naar het aantal verkeersdoden verder te verminderen naar 500 (2020).

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009: 22) geeft aan dat er niet op successen blind gestaard moet worden. Op sommige terreinen blijken de ongevalcijfers te stabiliseren of zelfs te stijgen, of blijft het ongevalrisico relatief hoog. Aandachtspunten zijn onder meer snelheid, kwetsbare verkeersdeelnemers en alcohol en drugsgebruik.

2.3 Verkeersveiligheidsbeleid door de jaren heen

Vooraf in de jaren zeventig en de jaren negentig is er een groot aantal maatregelen genomen om de verkeersveiligheid te bevorderen. In de jaren tachtig was het op dit punt weer relatief stil (www.swov.nl).

Jaren zeventig: wettelijke maatregelen

Zoals al eerder in dit hoofdstuk is beschreven, heeft de rijksoverheid een aantal belangrijke maatregelen genomen in de jaren zeventig, die bijgedragen hebben aan een daling van het aantal slachtoffers. Dit zijn onder meer:

- de draagplicht van gordels en helmen
- de snelheidslimieten buiten de bebouwde kom
- de wettelijke alcohollimiet
- invoering van woonerven

Ook de botsveiligheid van voertuigen verbeterde sterk in deze periode.

Jaren tachtig: decentralisatie en handhaving

In de jaren tachtig zijn er weinig nieuwe verkeersveiligheidsmaatregelen genomen. Op bestuurlijk niveau deden zich echter wel belangrijke ontwikkelingen voor. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat constateerde dat er sprake was van een gebrek aan afstemming en medewerking van andere overheden. Dit stond een effectief verkeersbeleid voor de aanpak van ongevallen en andere verkeersproblemen in de weg. Uiteindelijk zorgde dit voor een decentralisatie van het verkeersbeleid (Van Selm, 1998: 41). Verkeersveiligheid werd daarbij steeds meer een zaak van regionale en lokale overheden. De verkeersonveiligheid manifesteerde zich immers ook voor een groot gedeelte op de wegen van deze wegbeheerders.

Overigens werden er op het gebied van politietoezicht in deze periode nog wel concrete maatregelen genomen. De Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersovertredingen ('Wet Mulder') bijvoorbeeld, betekende een snellere en eenvoudiger afhandeling van kleinere verkeersovertredingen. Op het gebied van de voertuigen was er in de jaren tachtig een verdere verbetering van de botsveiligheid van voertuigen.

In 1987 zijn de eerste nationale kwantitatieve doelstellingen voor verkeersveiligheid vastgesteld.

Vanaf het begin van de jaren tachtig werd het rijksbeleid om de zoveel tijd neergelegd in een meerjarenplan verkeersveiligheid (1983, 1986, 1987 en 1989) (Herweijer, 1994: 69). Het verkeersveiligheidsbeleid richtte zich op een aantal zogenaamde speerpunten van min of meer traditionele onderwerpen, zoals snelheid, gordelgebruik en alcohol (Wegman 2001, 32).

Jaren negentig: duurzaam veilig

Begin jaren negentig groeide sterk het besef dat het speerpuntenbeleid niet voldoende was om de (kwantitatieve) doelstellingen (streefcijfer slachtoffers) voor 2020 te halen.

Analyses van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) uit het begin van de jaren negentig concludeerden dat “hoewel bij nagenoeg alle ongevallen menselijke fouten (mede) een ongevalsoorzaak zijn, het toch niet aan te bevelen is om zich allereerst en uitsluitend te concentreren op een betere toerusting van de weggebruiker om het verkeer veiliger te maken” (Wegman 2001: 32).

De SWOV-analyses tonen aan dat niet alleen onveilige handelingen van verkeersdeelnemers ongevallen veroorzaken, maar dat ook hiaten (latente fouten) in het verkeerssysteem ertoe bijdragen dat foutieve handelingen van bestuurders in bepaalde situaties in een ongeval kunnen resulteren. Uiteindelijk leidden de analyses tot de introductie van de visie Duurzaam Veilig (Wegman 2001: 32).

Vanuit de gedachte dat onveilige handelingen nooit helemaal kunnen worden voorkomen, streeft de visie Duurzaam Veilig ernaar om latente fouten uit het verkeerssysteem te bannen: de zogenaamde ‘cognitive engineering’ (Wegman et al., 2005; 31).

‘De mens als de maat der dingen’ is dan ook een veel gehoorde slogan in Duurzaam Veilig: de verkeersomgeving moet aangepast worden aan de capaciteiten van de mens. In alle transportmodi – behalve het wegverkeer – had een dergelijke zienswijze al geleid tot een veiligheidscultuur (Wegman et al., 2005; 31).

De essentie van Duurzaam Veilig is dus het vóórkomen van verkeersonveiligheid in plaats van deze achteraf te bestrijden. (CROW, deel I 1998).

“Het doel van Duurzaam Veilig is om (ernstige) ongevallen te voorkomen en daar waar dat niet kan, de kans op ernstig letsel nagenoeg uit te sluiten. De mens is daarbij het uitgangspunt: zijn fysieke kwetsbaarheid, maar ook wat hij kan en wil (mensen maken nu eenmaal fouten en houden zich niet altijd aan regels). Dat mensen zo nu en dan ook regels overtreden is een nieuw aandachtspunt in de visie.

Duurzaam Veilig is een integrale benadering van het verkeerssysteem: ‘mens’, ‘voertuig’ en ‘weg’. Weg en voertuig dienen aan te sluiten bij wat de mens kan en dienen bescherming te bieden. De mens moet door educatie goed zijn voorbereid op de verkeerstaak en uiteindelijk moet worden gecontroleerd of hij wel veilig aan het verkeer deelneemt.

Duurzaam Veilig streeft naar verkeersveiligheidsmaatregelen die zo vroeg mogelijk ingrijpen in de ‘keten’ van systeemontwerp naar uiteindelijk verkeersgedrag. Het zijn namelijk de hiaten in het verkeerssysteem die onveilig gedrag (fouten en overtredingen) in de hand werken en uiteindelijk tot ongevallen kunnen leiden. Door zo vroeg mogelijk in te grijpen in het systeem worden onveilige handelingen zo min mogelijk afhankelijk gemaakt van keuzen van individuele weggebruikers” (www.swov.nl).

Samengevat kan Duurzaam Veilig beschouwd worden “als een wetenschappelijk onderbouwde geïntegreerde aanpak van het verkeerssysteem, gericht op de reductie van de mogelijkheden van de weggebruiker om fouten te maken”. (Wegman et al., 2005: 15)

De term Duurzaam Veilig werd voor het eerst geïntroduceerd in het derde Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid (MPV-3, 1991) (CROW, 2002: 62).

In 1997 vond een institutionalisering van de visie plaats. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Rijk hebben toen hun handtekening gezet onder het Startprogramma Duurzaam Veilig. Duurzaam Veilig werd toen een belangrijk onderdeel van het verkeersveiligheidsbeleid van elke bestuurslaag. Het Startprogramma ging begin 1998 van start en had een looptijd tot en met 2002

Tot op heden is Duurzaam Veilig nog steeds de gangbare beleidstheorie in het verkeersveiligheidsbeleid. Het duurzaam veilige verkeersbeleid speelt dan ook een belangrijke rol in de casus.

Duurzaam Veilig fase 1

In het Startprogramma was bepaald dat er sprake was van twee uitvoeringsfasen. De eerste fase van het Uitvoeringsprogramma liep van 1998 tot en met 2001 (verlengd tot 2002). Afsproken werd om een samenhangend pakket maatregelen (24) uit te voeren, die betrekking hebben op de aanleg van infrastructuur, educatie, handhaving, flankerend beleid en financiering. De uitvoering werd gekenmerkt door een sobere aanpak. Dit hield in dat infrastructurele maatregelen alleen werden getroffen op plaatsen waar ze het meest noodzakelijk waren. Het Rijk ondersteunde de eerste fase met een bedrag van 200 miljoen gulden (circa 90 miljoen euro). Dit was ongeveer de helft van de geraamde kosten van Duurzaam Veilig. De andere helft moesten de andere overheden opbrengen, zij waren immers ook mede-ondertekenaars van het convenant (CROW, 1998: 13).

De maatregelen van het Startprogramma bestond die snel uitgevoerd konden worden, bestonden vooral uit maatregelen voor aanpassing van de infrastructuur en enkele gedrags- en verkeersregels (www.swov.nl).

De eerste jaren van de eenentwintigste eeuw

In 2002 en 2003 was er sprake van overgangperiode tussen fase 1 en 2 van Duurzaam Veilig. Medio 2003 startte de tweede fase van Duurzaam Veilig, onder de naam Project Decentralisatie Duurzaam Veilig 2 (DDV2). Duurzaam Veilig wordt dan volledig geïntegreerd in het regionale verkeers- en vervoersbeleid.

Van belang is dat het Project Decentralisatie Duurzaam Veilig 2 een aanpak voorstaat, waarbij voor de bestrijding van de verkeersonveiligheid de instrumenten die ter beschikking staan zo goed mogelijk worden aangewend. Omdat dit grotendeels onderwerp van decentraal beleid is, zijn hierover in mei 2003 in het Nationaal Verkeers en Vervoerberaad (NVVB) zogenaamde aanvullende landelijke afspraken gemaakt tussen Rijk en regio's. Deze afspraken hebben onder meer betrekking op infrastructuur, verkeerseducatie en voorlichting, gedragsbeïnvloeding, handhaving, regelgeving en voertuigtechnologie. Mobiliteitsbeleid en ruimtelijke ordening spelen daarbij overigens ook een belangrijke rol (www.crow.nl).

Sinds 2005 is de rol van provincies en kaderwetgebieden in het verkeersveiligheidsbeleid belangrijker geworden. Dit heeft alles te maken met de Wet Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (Wet BDU, 2004) die er voor zorgt dat ook financieel de decentralisatie een feit is. De decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor een integraal, regionaal

verkeersveiligheidsbeleid, waarbij zij zelf bepalen hoe de financiële middelen ingezet worden.

2.4 De organisatie van het verkeersveiligheidsbeleid

Planwet verkeer en vervoer

Het beleidsterrein verkeer(sveiligheid) is complex. Het kenmerkt zich door een grote mate van pluriformiteit, zowel op micro-, als op meso- en macroniveau. Dit geldt ook binnen de overheidsorganisaties. Binnen de overheidsorganisaties zijn er talloze percepties van de verkeersproblematiek, als financieel, ruimtelijk, economisch of veiligheidsprobleem (Baakman et al., 1994: 43). Daarnaast houden ook verschillende bestuurslagen zich met de verkeersproblematiek bezig. In de Nederlandse situatie is er echter een aantal overheidsorganisaties dat zich specifiek houdt met verkeersproblemen; er is een verkeerssector, die zich richt op de verkeersproblematiek. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat speelt in deze sector een belangrijke rol.

De Planwet verkeer en vervoer (1998) is mede bedoeld om in deze pluriformiteit een kader te scheppen. Binnen dit kader kunnen vier verschillende bestuursniveaus (gemeenten, kaderwetgebieden (regio's), provincies en rijksoverheid) samenwerken aan de voorbereiding en uitvoering van een samenhangend verkeersveiligheidsbeleid (Memorie van toelichting). Zodoende biedt de wet een nieuw kader voor planvorming op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau (Wegman, 2001: 46). De diverse bestuurslagen hebben de mogelijkheid om vanuit de eigen verantwoordelijkheid bij te dragen aan het nationale beleid. Iedere overheidsorganisatie heeft daarbij duidelijke verantwoordelijkheden en is aanspreekbaar op het eigen (bestuurs-)niveau en de samenhang met andere niveaus (Memorie van toelichting).

Rijksoverheid

In de Planwet verkeer en vervoer (artikel 2) is bepaald dat er een nationaal verkeers- en vervoerplan moet zijn. Dat plan moet richting geven aan de beslissingen die met betrekking tot verkeer en vervoer genomen worden.

Het huidige nationale plan is sinds 2006 de Nota Mobiliteit. Op 14 februari 2006 is deze nota formeel vastgesteld; de inwerkingtreding was op 21 februari 2006.

In de Nota Mobiliteit staan de hoofdlijnen van het verkeers- en vervoersbeleid voor de komende vijftien jaar. Ook verkeersveiligheid krijgt aandacht in dit plan. Belangrijk punt is de permanente verbetering van de veiligheid, ondanks de groei van de mobiliteit. Een verdere daling van het jaarlijkse aantal verkeersslachtoffers is nog mogelijk. Zo neemt het persoonlijk leed en de economische schade door ongevallen af.

De doelstellingen van de Nota Mobiliteit zijn op dit moment aangescherpt tot maximaal 500 doden in 2020. De doelstellingen zijn overigens geen einddoelen maar "tussenstops in het streven naar permanente verbetering van de veiligheid" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009: 33).

De Nota Mobiliteit wil duidelijke kaders stellen aan het decentrale beleid. De nota geeft aan welke nationale belangen moeten doorwerken in het decentrale verkeers- en vervoersbeleid voor verkeersveiligheid. Daarnaast is de decentralisatiegedachte ook van belang.

De provincies krijgen een lumpsum financiering in de vorm van de Brede Doeluitkering (BDU). Provincies en regio's kunnen daarbij zelf beslissen of ze deze budgetten voor het decentrale verkeers- en vervoersbeleid uitgegeven aan bereikbaarheid of verkeersveiligheid. (Uiteraard binnen de mogelijkheid van de Wet BDU).

Het Rijk stelt dus vooral kaders voor het verkeersveiligheidsbeleid, formuleert doelstellingen, waar binnen de andere overheden moeten opereren en faciliteert deze met kennis en geld. Daarnaast draagt het de zorg voor de rijkswegen, voor het uitvaardigen van wetten op verkeersveiligheidssterreinen, voor de landelijke voorlichtingscampagnes en voor de internationale component van het beleid (Wegman en Aarts, 2005: 213).

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft recent het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020 afgerond. In deze uitwerking van de Nota Mobiliteit wordt verkeersveiligheidsbeleid voor de periode 2008 – 2020 beschreven. In dit plan is - onder druk van een aantal partners en de Tweede Kamer - de doelstelling van maximaal 580 verkeersdoden in 2020 (Nota Mobiliteit) verder verscherpt naar maximaal 500 doden.

Provincies

De provincies hebben hun verkeers- en vervoersbeleid vastgesteld in hun provinciaal verkeers- en vervoersplan (PVVP). De Planwet verkeer en vervoer (artikel 5) schrijft een dergelijk plan voor. Dit plan moet de hoofdzaken bevatten van het provinciale verkeers- en vervoerbeleid. Provinciale Staten moeten daarbij de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoersplan in acht nemen.

Vanaf begin jaren ' 80 (toen de decentralisatie van het verkeersveiligheidsbeleid van start ging), kregen provincies en gemeenten ook extra verantwoordelijkheden op het terrein van de infrastructuur en het wegbeheer. Ook op het gebied van de gedragsbeïnvloeding (voorlichting, educatie, communicatie) kregen de provincies en gemeenten taken naar zich toe geschoven. De niet-infrastructurele kant van het verkeersveiligheidsbeleid werd vooral een belangrijke taak van provinciale en regionale organen voor verkeersveiligheid (POV's en ROV's) (Wegman et al., 2005: 66).

Gemeenten

De gemeenten beheren circa 80 procent van de Nederlandse wegen (www.rfv.nl). De Planwet verkeer en vervoer schrijft voor dat de gemeente – zichtbaar – een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoersbeleid voert. Dit beleid moet richting geven aan de beslissingen die raad en college nemen op het gebied van het verkeer en vervoer. De gemeente moet daarbij de essentiële onderdelen van het nationale en provinciale verkeers- en vervoersplan in acht nemen. Ook moet men rekening houden met het beleid van buurgemeenten. Blijven de gemeenten hiermee in gebreke, dan biedt de Planwet verkeer en vervoer (artikel 9) de mogelijkheid dat Gedeputeerde Staten de gemeenteraad de verplichting opleggen om een gemeentelijk verkeers- en vervoersplan vast te stellen.

Als wegbeheerder zijn de gemeente verantwoordelijk voor de (duurzaam veilige) inrichting van de lokale wegen en het plaatsen van borden en verkeerstekens (waaronder het instellen van een maximumsnelheid). Dit laatste is geregeld in de Wegenverkeerswetgeving (hierover meer in het vervolg van dit hoofdstuk). Daarnaast hebben de gemeenten ook belangrijke

taken op het gebied van de educatie, communicatie en voorlichting. Gemeenten voeren bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes en dragen bij aan verkeerseducatie op basisscholen. Herweijer (1994: 71) wijst er op dat de maatregelen die een gemeente ter bevordering van de verkeersveiligheid kan nemen versnipperd zijn over een groot aantal, op zichzelf staande beleidssectoren. Verkeer is daarbij voor een belangrijk deel een facetbeleid: onderdeel van een beleid dat primair tot andere sectoren wordt gerekend (onderwijs, ruimtelijke ordening, voorlichting etc.).

2.5 Verkeerswetgeving

Inleiding

Bij de uitvoering van het beleid Duurzaam Veilig, hebben wegbeheerders sinds 1997 talloze snelheidsremmende maatregelen genomen en/of wegen heringericht. Naast deze feitelijke maatregelen was in veel gevallen sprake van een verlaging van de maximumsnelheid: met name door de realisatie van 30- en 60 km-gebieden.

Het plaatsen van verkeerstekens (dus ook het instellen van een maximumsnelheid) is op gemeentelijke wegen een gemeentelijke bevoegdheid, die zijn grondslag heeft in de Wegenverkeerswet 1994 en de regelgeving die hierop is gebaseerd.

Het is noodzakelijk voor het instellen van ge- en verboden een verkeersbesluit te nemen. Deze moeten op grond van het Besluit Administratieve Bepalingen inzake het Wegverkeer (BABW, artikel 24) in overleg genomen worden met de korpschef van het betrokken regionale politiekorps. Dit verplichte overleg is bedoeld om het aspect van de handhaving van verkeerstekens nadrukkelijk mee te laten wegen bij de besluitvorming. Hierdoor wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het streven naar een zorgvuldiger en terughoudender gebruik van verkeerstekens. In het BABW wordt echter nadrukkelijk alleen over een overleg gesproken. Instemming van de politie is dus niet noodzakelijk.

In het Besluit Administratieve Bepalingen inzake het Wegverkeer (BABW) gelden nog specifieke bepalingen voor bepaalde verkeersborden. Voor het plaatsen van 30 km- en 60 km-borden zijn ook enkele specifieke aanvullende eisen van toepassing (onder meer dat de inrichting van de weg de snelheid afdwingt).

Voor de weggebruiker is vooral het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens (RVV 1990) van belang. In het RVV 1990 staan alle gedragsregulerende voorschriften voor de weggebruikers. De handhaving van deze verkeersregels is specifiek opgedragen aan de politie. De gemeente heeft zelf geen mogelijkheden om handhaving als beleidsinstrument in te zetten.

Organisatie politie

Naast de diverse wegbeheerders, is de politie een belangrijke partner in het verkeersveiligheidsbeleid. Vandaar dat in het kort ingegaan wordt op de organisatie van de politie.

De Nederlandse politie oefent de gehele (meerledige) politietaak uit: er is bijvoorbeeld geen aparte politieorganisatie voor de opsporing, naast een politie-organisatie voor de ordehandhaving en hulpverlening (www.minbzk.nl)

Er is sprake van een gezagsdualisme. De burgemeester geeft inhoudelijk leiding aan de politie voor zover het openbare orde en hulpverlening betreft (Politiewet, artikel 12). De

officier doet dat als het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 13 Politiewet).

De dagelijkse leiding is in handen van de regionale korpschef, terwijl de zeggenschap over het beheer van het korps bij de korpsbeheerder ligt. Dat is in de regel de burgemeester van de grootste gemeente in de regio. De korpsbeheerder neemt de belangrijkste beheersbeslissingen, zoals het opstellen van de begroting en de formatie, de jaarrekening en het jaarlijkse beleidsplan en wordt daarin bijgestaan door de korpschef. De korpsbeheerder moet de instemming krijgen van de hoofdofficier van Justitie van het betrokken arrondissement. Per arrondissement is er meestal één politieregio (Cachet et al., 1994: 72). De hierboven beschreven vorm van organisatie tussen korpsbeheerder, korpschef en de hoofdofficier van Justitie wordt de zogenaamde *beheersdriehoek* genoemd (Essers et al.: 1997: 188).

De korpsbeheerder legt zijn plannen over de begroting, formatie, organisatie, jaarrekening en het beleidsplan (jaarlijks) voor aan het regionale college. Dit college - alle burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van Justitie - bestuurt de politieregio. De afzonderlijke burgemeesters blijven op grond van de Gemeentewet verantwoordelijk verschuldigd aan hun eigen gemeenteraad. Dat geldt dus ook voor het optreden in het regionale college. Er is dus geen sprake van een directe zeggenschap van de gemeenteraad over de politie (Cachet et al., 1994: 72).

Naast de beheersdriehoek is er ook sprake van een *gezagsdriehoek*. Zo wordt het driehoeksoverleg genoemd dat zich afspeelt tussen de gemeentelijke overheid, justitie en politie. Sinds december 1988 is dit wettelijk geregeld en in 1994 nog eens wettelijk herhaald in de Politiewet. (Essers et al., 1997: 181). Op districtsniveau overleggen de districtschef van de politie, de districtsofficier van justitie en de burgemeesters van het district over het functioneren van de politie. De initiatieven van vooral burgemeesters en officieren van justitie concentreren zich ook op dit niveau. Oorspronkelijk lag het zwaartepunt van het overleg tussen politie en bestuur op lokaal niveau. Onder de huidige Politiewet zijn er echter weinig formele mogelijkheden meer om op lokaal niveau invloed uit te oefenen.

Openbaar Ministerie

In de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) staat de taak van het Openbaar Ministerie (OM) als volgt omschreven: "Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken". Hieronder valt ook de eindverantwoordelijkheid voor de handhaving van verkeersregels en daarmee de opsporing van strafbare feiten op dit gebied.

De landelijke leiding van het OM berust bij het College van procureurs-generaal in Den Haag. Dit college bepaalt het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM. Ook ziet het erop toe dat er bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde sprake is van samenhang, consistentie en kwaliteit.

Het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM) is opgericht om het college van procureurs-generaal te adviseren over wet- en regelgeving op verkeersgebied. Daarbij gaat het om verkeer op de weg, op het water en in de lucht. Ook voor externe partijen is het BVOM vaak een vraagbaak, vanwege de ervaring met zowel wetgeving als handhaving als de behandeling van straf- en beroepszaken.

Het BVOM wil vanuit strafrechtelijke invalshoek een bijdrage leveren aan de verkeersveiligheid. Het BVOM is een zelfstandig onderdeel van het Openbaar Ministerie. Het BVOM overlegt ook met de diverse partijen die verkeercontroles uitvoeren (www.bvom.nl).

HOOFDSTUK 3 THEORETISCH KADER

3.1 Inleiding en opbouw

Er is een groot aantal actoren betrokken bij (de ontwikkeling en uitvoering van) het verkeersveiligheidsbeleid, zowel op nationaal, provinciaal als lokaal niveau. De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) geeft dan ook aan dat de uitvoeringscontext van het verkeersveiligheidsbeleid steeds complexer is geworden (Wegman et al., 2005: 20).

Diverse overheidsorganisaties spelen een rol, vanuit hun eigen formele bevoegdheden. Ook de individuele burger is als direct belanghebbende (aanwonende en/of weggebruiker) een partner van overheidsorganisaties.

Van der Aa et al. (2002: 3) wijzen er op dat een goede afstemming tussen de verschillende betrokken partners essentieel is. Het oordeel van de burger over de overheidsdienstverlening wordt immers bepaald door een idee van de kwaliteit van het totaal. Het gaat dan niet meer over het functioneren van één bepaalde organisatie, maar over dé overheid. Burgers zijn immers vaak niet op de hoogte van de verschillende verantwoordelijkheden tussen de overheidsorganisaties. Een goede samenwerking tussen de overheden onderling is ook daarom van belang.

Diverse onderzoeken geven aan dat inwoners van de gemeenten vaak niet te spreken zijn over de wijze waarop het duurzaam veilige verkeersbeleid uitgevoerd wordt. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in een onderzoek van de ANWB naar de (subjectieve) verkeersveiligheid van 30 km-gebieden (brief ANWB aan gemeente Neder-Betuwe, april 2007). Op het moment dat op een beleidsterrein een betere samenwerking/afstemming tussen de verschillende partijen nodig geacht wordt, is een veel gebezigde term dat er (meer) regie moet komen.

Om na te gaan hoe de samenwerking en regie plaatsvindt, maar ook bevorderd kan worden, is een theoretisch kader noodzakelijk. Dit theoretische kader biedt een mogelijkheid om de casus te analyseren.

Opbouw

In paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de traditionele hiërarchische benadering van sturing. Vanwege tekortkomingen van deze benadering wordt in paragraaf 3.3 de netwerkbenadering behandeld. Als vervolg hierop komt in paragraaf 3.4 het regiebegrip - als verbijzondering van netwerksturing - aan de orde. Door twee regiebenaderingen te combineren wordt het analysekader gevormd en in paragraaf 3.5 besproken. Dit hoofdstuk sluit af met een differentiatie van het analysekader, gebaseerd op een gebruikelijk onderscheid in beïnvloedingsmaatregelen binnen het beleidsterrein verkeer (paragraaf 3.6).

3.2 Hiërarchische benadering van sturing

De samenwerking tussen organisaties kan met behulp van hiërarchische modellen worden bestudeerd en verklaard. Zeker bij samenwerkingsverbanden waarbij overheidsorganisaties zijn betrokken, lijkt een dergelijke benadering voor de hand liggen. De overheid heeft immers de zwaarmacht en kan andere actoren dwingen. Overheidsorganisaties kunnen

daarom andere actoren dwingen een bepaalde richting in te gaan. Er is dus sprake van een centrale sturingsinstantie en een te besturen object. Op deze wijze kan een complex samenwerkingsverband tot een overzichtelijk en beheersbaar geheel teruggebracht worden (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007: 16). In deze strategische actorbenadering (Abma en In 't Veld, 2001: 180) is de omgeving waarin deze centrale actor stuurt een onzekerheidsfactor. Deze is echter in principe wel kenbaar. Gedegen onderzoek kan aan het licht brengen welke obstakels er zijn voor de beleidsontwikkeling en -uitvoering en hoe deze uit de weg geruimd kunnen worden.

Faalt de beleidsuitvoering, dan wordt dit veroorzaakt door factoren zoals de mate van specificatie van een beleidsprogramma (zowel te veel als te weinig beleidsvrijheid is fruikend), een onjuiste beleidstheorie, kenmerken van het uitvoeringsnetwerk of een gebrek aan relevante kennis van de omgeving waarin het beleid uitgevoerd moet worden.

Belangrijk kritiekpunt op de hiërarchische benadering is onder meer dat deze is gebaseerd op een aantal veronderstellingen dat zich in werkelijkheid echter niet voordoet. Deze benadering - die de overheid ziet als de centrale sturingsinstantie - reduceert de politieke en bestuurlijke complexiteit tot intra-organisatorische vraagstukken, waarbij het optreden van de overheid beschouwd wordt als een technisch-rationeel handelen. Koppenjan en Klijn (2006: 1) wijzen erop dat een traditionele, rationeel-technische benadering van problemen (door intellectueel onderzoek en ontwerp) niet langer meer voldoet.

Dat geldt ook voor een juist ogenschijnlijk technische aangelegenheid als de realisatie van infrastructurele maatregelen en het handhaven van maximumsnelheden. Bax et al. (2003: 14, 15) geven aan dat er bij de uitvoering van het duurzaam veilig verkeersbeleid sprake is van een beleidsnetwerk. Meerdere bestuurlijke en maatschappelijke actoren zijn bij dit beleid betrokken.

Koppenjan en Joldersma (1997: 385) stellen dat er bij (grote) infrastructurele projecten na het genomen besluit weliswaar nog weinig beleidsruimte bestaat in de uitvoeringsfase, maar dat dit geen pure technische aangelegenheid is. De omgeving stelt immers nog wel eisen aan het project. Bovendien is de uitvoerende organisatie afhankelijk van andere actoren, die beschikken over essentiële hulpbronnen en bevoegdheden voor een succesvolle uitvoering. Volgens hen is er dan ook sprake van een netwerkachtige situatie, waarbij samenwerking essentieel is.

Ook staan organisaties bijvoorbeeld helemaal niet open voor de interventies van andere organisaties. Er kan formeel wel sprake zijn van een hiërarchische relatie, maar hier kan in de praktijk feitelijk geen sprake zijn.

Begin jaren zeventig komt dan ook de procesbenadering op (Abma en In 't Veld, 2001: 81). In deze benadering wordt beleid gezien als een resultante van een interactie van veel actoren. Er is sprake van conflicterende belangen en dynamische en onvoorspelbare probleemdefinities.

De procesbenadering heeft er echter nog weinig aandacht voor de institutionele context waarbinnen de complexe interacties over beleid plaatsvinden.

3.3 Netwerken

De kritiek op de hiërarchische benaderingen - zoals de strategische actorbenadering en de verdere ontwikkeling van de procesbenadering - heeft geleid tot de ontwikkeling van een theoretische benadering, die bekend staat als de netwerkbenadering.

Binnen de netwerkbenadering van beleid is de aandacht voor de institutionele context van interorganisationele interacties wel nadrukkelijk aanwezig.

Overheidsorganisaties opereren in een complexe omgeving, waarin tal van andere organisaties actief zijn die de beleidsontwikkeling en -uitvoering beïnvloeden. Deze organisaties zijn wederzijds afhankelijk van elkaars (hulp)bronnen om te overleven. Vandaar dat er ruilrelaties ontstaan. Hierdoor ontstaan netwerken van wederzijds afhankelijke actoren.

Vanuit de netwerknadering gezien, vindt de totstandkoming en uitvoering van overheidsbeleid plaats in (beleids)netwerken van private en publieke actoren. In dergelijke netwerken zijn vooral de interorganisationele relaties van belang. Deze kunnen in feite niet beschreven worden vanuit een hiërarchische optiek. Als organisaties met elkaar moeten samenwerken, is er namelijk zelden een actor die hiërarchisch superieur is. Coöperatie is meestal het resultaat van een vrijwillige actie. Van belang is dat een netwerkbenadering niet zozeer focust op de individuele kenmerken van actoren, maar zich juist focust naar de kenmerken van relaties tussen actoren (Bax et al., 2003: 15).

De netwerkbenadering benadrukt dat interorganisationele relaties een essentieel kenmerk van beleidsprocessen zijn. Het gaat daarbij zowel om de ontwikkeling als implementatie van beleid. O'Toole en Hanf (Hufen, 1990: 21) geven aan dat interorganisationele relaties evenzeer van belang zijn in de implementatiefase van beleid. Organisaties handelen ook niet autonoom tijdens de fase van beleidsimplementatie.

Netwerken worden gekarakteriseerd door *pluriformiteit*, onder andere tussen de verschillende actoren, producten, belangen en machtsmiddelen. Om een dergelijke structuur te kunnen managen (om bijvoorbeeld te komen tot een adequate samenwerking) is kennis en ervaring nodig, waarover één actor zelden beschikt. Een belangrijk aspect van de pluriformiteit is ook een diversiteit aan percepties. De ene actor kan iets als een probleem definiëren, terwijl dit voor een andere actor totaal geen probleem hoeft zijn. En wat een bepaalde actor als objectieve informatie beschouwt, kan voor een andere actor discutabel zijn.

In moderne interorganisationele relaties is daarnaast sprake van *wederzijdse afhankelijkheden*. Weliswaar kan in een bepaalde periode een specifieke actor zich superieur voelen boven een andere actor (bijvoorbeeld een gemeente die uiteindelijk de finale beslissing over een herinrichting moet nemen), op een ander moment kan een andere actor weer superieur zijn. Dit impliceert dat geen enkele actor superieur is, maar dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.

Ook is er sprake van een zekere *geslotenheid* van de actoren ten opzichte van elkaar. Dit houdt in dat zij onder meer interventies van andere actoren disfunctioneel ervaren voor hun eigen functioneren.

De posities van actoren in interorganisationele relaties veranderen voortdurend. Er is sprake van *dynamiek*. Een actor kan in belang toenemen en kan van een onbetekende actor veranderen in een belangrijke partij die cruciaal is voor anderen. Dit betekent dat

organisaties niet kunnen volstaan met het bevelen van andere organisaties, maar moeten onderhandelen.

Er is kortom sprake van een interorganisationeel (beleids)netwerk. Een dergelijk netwerk kan – in navolging van Koppenjan en Klijn - gedefinieerd worden als “min of meer duurzame patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich vormen en in stand gehouden worden rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen” (Abma en In ’t Veld, 2001: 181).

Het gevaar bestaat overigens dat in complexe netwerken de overheid als een gelijkwaardige partner beschouwd wordt. Ringeling (Hufen, 1990: 61) wijst er op dat het belangrijk is om te onderkennen dat de overheid een exclusieve drager van de zwaarmacht is. De overheid is in een netwerk niet zo maar een actor naast andere. Zij heeft vaak bevoegdheden om andere actoren te dwingen.

De complexiteit van netwerken brengt met zich mee dat er ook sprake is van interorganisationele relaties tussen diverse overheidsorganisaties. Het is evident dat er geen sprake is van één specifieke (overheids)organisatie die in zijn totaliteit voor een bepaald beleidsterrein verantwoordelijk is, maar dat het gaat om ketens van activiteiten tussen diverse organisaties. Een goede samenwerking tussen de verschillende organisatie is daarbij essentieel om de gewenste beleidsprestaties in kwantitatieve en kwalitatieve zin te bereiken.

Ook de individuele professionele overheidsbeambte kan zijn eigen bijdrage aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk vraagstuk niet los zien van de inbreng van andere actoren.

De samenwerking tussen de organisaties en de afstemming van doeleinden is geen eenvoudige zaak. Heel duidelijk manifesteert zich een spanningsveld tussen enerzijds afhankelijkheid en anderzijds een verscheidenheid van doelen en belangen. Omdat de samenwerking niet vanzelf plaatst vindt, is netwerkmanagement noodzakelijk. Koppenjan en Klijn stellen daarom ook dat netwerkmanagement de sturing is van complexe spelen binnen netwerken door middel van sturingsstrategieën (Abma en In ’t Veld, 2001: 182).

Er zijn daarbij twee verschillende strategieën mogelijk: procesmanagement en netwerkconstituering. Procesmanagement is erop gericht om de percepties van de actoren op elkaar af te stemmen. In dergelijke netwerken is het referentiekader van de diverse actoren van belang. Dit referentiekader is gevormd is door de kernwaarden, diep geworteld in de organisaties. Deze bepalen de organisatieactiviteiten in hoge mate. Vanuit dit eigen referentiekader worden interventies in het netwerk verschillend gewaardeerd door de diverse actoren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2000: 25).

Ook de geslotenheid van organisaties staan in nauwe relatie tot hun referentiekader. Organisaties zijn gevoelig voor interventies die passen binnen hun eigen referentiekader, maar kunnen zeer gesloten zijn voor interventies die niet passen binnen hun referentiekader. Als de interventie tegengesteld is aan het referentiekader, dan werken de organisaties tegen. Is de interventie niet gelieerd aan het referentiekader, dan reageren organisaties niet.

Netwerkconstituering is gericht op het aanbrengen van veranderingen in het netwerk zelf, zoals het veranderen van posities of het wijzigen van regels.

3.4 Regie

Op tal van beleidsterreinen klinkt de roep om een goede samenwerking en afstemming van de activiteiten van de diverse actoren in beleidsnetwerken. Het ministerie van Binnenlandse Zaken wijst bijvoorbeeld op het belang van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. De kwaliteit hiervan en de waardering van de burger staat in nauw verband met duidelijkheid over onder meer de activiteiten van de overheidsorganisaties, de diverse rollen en verantwoordelijkheden (ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006: 6).

In veel gevallen wordt op lokaal niveau een actieve rol van de gemeente binnen de diverse beleidsnetwerken verwacht. Gemeenten hebben op tal van beleidsterreinen taken en verantwoordelijkheden, waaronder op het gebied van de verkeersveiligheid. Van de gemeente wordt dan ook verwacht dat zij op lokaal niveau een samenhangend beleid ontwikkelt en uitvoert, samen met de relevante netwerkpartners. Gegeven de complexiteit van het betreffende beleidsnetwerk, beschikt de gemeente niet over hiërarchische macht om binnen het netwerk te sturen en de samenwerking af te dwingen. De diverse partijen moeten op basis van vrijwilligheid gestimuleerd worden om gezamenlijk een lokaal (veiligheids)vraagstuk aan te pakken. Gemeenten moeten de regie hebben is een veel gebezigde term in dit verband.

De vraag dient zich aan, wat nu precies het verschil is tussen netwerksturing en regie. Gilsing (2005: 136) geeft aan dat de term regie een metafoor is. In de wetenschappelijke literatuur wordt volgens hem het begrip veel minder gebruikt. Regie, netwerksturing, netwerkmanagement of governance zijn volgens hem synoniem. Een duidelijke illustratie hiervan wordt gegeven door Daniel en Van der Laan (2005: 30). Volgens hen weerspiegelt de term regie de gedachte dat de overheid het niet meer alleen kan en dat 'de' overheid niet bestaat. De overheid moet samenwerken met andere overheden, semi-overheden en private partijen. Een dergelijke samenwerking ontstaat niet vanzelf: er is een actieve inbreng van (een derde) partij nodig om de samenwerking te regisseren.

Pröpper et al. (2004: 12) wijzen erop dat er een grote verscheidenheid aan definities bestaat, als het gaat om het begrip regie. Het bestrijkt volgens hen het totale spectrum van faciliteren tot beheersen.

De Raad voor het Openbaar Bestuur geeft nadrukkelijk de specifieke context aan van het regiebegrip. Zij wijst op een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen (zoals dynamiek en pluriformiteit). Hierdoor neemt het sturingsvermogen, de effectiviteit en het bereik van de overheid af. De overheid wordt gedwongen tot een andere stijl van besturen. Argumentatie, overtuiging en wederzijdse beïnvloeding worden daarbij steeds belangrijker dan meer traditionele bestuurlijke middelen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999: 23). Dit verklaart ook het veelvuldig gebruik van de term regie. De Raad voor het Openbaar Bestuur stelt dat het regiebegrip verband heeft met de bijzondere plaats en functie die de overheid in de samenleving moet hebben, op grond van zijn bijzondere positie. Deze bijzondere positie heeft alles te maken met constitutionele, rechtstatelijke en democratische waarden (Raad voor het Openbaar Bestuur 1999: 29). Het openbaar bestuur heeft dan ook een brede verantwoordelijkheid voor het algemeen lokaal belang, ook als specifieke bevoegdheden ontbreken. De term regie wijst naar deze specifieke (lokale) verantwoordelijkheid.

Daarnaast is het begrip regie gerelateerd aan de beïnvloeding van het openbaar bestuur door burgers en maatschappelijke partijen. Het besluitvormingsproces is een open proces, waarbij draagvlak, compromissen en consensus van belang zijn. Ook is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen diverse overheidsorganisaties en andere actoren.

De Raad voor het Openbaar Bestuur wijst er dan ook op dat de gemeentelijke regie betrekking heeft op de volgende situatie (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999: 30):

- het gemeentebestuur heeft de verantwoordelijkheid op grond van regelgeving of op grond van de autonome politieke taakstelling als lokaal bestuur;
- ze is in sterke mate afhankelijk van de medewerking van andere actoren; dit kunnen onder andere lokale maatschappelijk partijen zijn, maar ook burgers of andere overheden.

De Raad wijst er daarbij op dat de gemeentelijke regierol vooral gaat over de wijze waarop de verschillende gemeentelijke bestuurlijke actoren de totstandkoming van het betreffende beleid bevorderen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999: 30)

Ook anderen wijzen hierop. Essers en Castenmiller (1997: 185) geven aan dat gemeenten bijvoorbeeld bij het integrale veiligheidsbeleid met name geschikt zijn voor een regisserende rol. Zij wijzen erop dat de gemeente voor deze regierol een democratische legitimatie heeft. Ook is volgens hen de gemeente het bestuurslichaam dat het dichtst bij de burgers staat. De gemeente is dan vaak ook het eerste aanspreekpunt voor onveilige situaties.

Van belang voor de context van het regiebegrrip is ook de ontwikkeling waarbij lokale overheden steeds meer ruimte krijgen om bepaalde vraagstukken op te lossen. Het Rijk geeft slechts de kaders aan. Gemeenten kunnen samen met hun lokale partners op lokaal niveau beleid ontwikkelen. Daarbij moet de gemeente zorgen dat alle partners, op vrijwillige basis willen samenwerken (ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006: 7)

Het ministerie van Binnenlandse Zaken (2006: 17) geeft aan dat lokale regie gewenst is als:

1. er sprake is van een verantwoordelijkheid van de overheid;
2. er een verantwoordelijkheid ligt bij gemeenten; dit is het geval als
 - er veel lokale actoren nodig zijn bij de vormgeving en uitvoering van het beleid;
 - er sprake is van onderlinge afhankelijkheid tussen gemeenten en deze partners;
 - gemeenten deze actoren niet direct kunnen sturen.

Pröpper et al. (2004: 13) definiëren het begrip regie als volgt: “Een bijzondere vorm van sturen, gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat”.

Deze definitie biedt een goede houvast voor dit onderzoek, omdat er sprake is van sturen (doelgerichte beïnvloeding) van de diverse actoren of partijen, maar ook omdat aangegeven wordt dat het er om gaat de activiteiten van deze actoren af te stemmen. Deze afstemming is van belang, zo geeft de definitie aan, met het oog op een bepaald resultaat (lees de oplossing van een lokaal vraagstuk). De definitie geeft aan dat regie van belang is om te zorgen dat door samenwerking het geheel meer is dan de som der delen. Tegelijk doet deze definitie recht aan het bijzondere karakter van het regiebegrrip, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur dit beschouwd. De definitie van Pröpper et al. spreekt immers over een bijzondere manier van sturing.

Typen regie

Er kunnen meerdere typen regie onderscheiden worden. Een bekende indeling is de typologie van Pröpper et al (2004: 14 en verder). Deze is ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De typologie maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in de bevoegdheden en speelruimte naar andere partijen en welke tactiek er mogelijk is om tot een goede samenwerking te komen (ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006: 14).

Twee belangrijke invalshoeken spelen daarbij een rol.

1. Heeft de regisseur de beschikking over doorzettingsmacht? Dit betreft de mogelijkheid die een actor heeft om – zo nodig – zoveel invloed uit te kunnen oefenen, dat eenzijdige medewerking van andere partijen afgedwongen wordt. Een actor heeft grote doorzettingsmacht als deze andere betrokken partijen eenzijdig kan dwingen. Bij beperkte doorzettingsmacht is sprake van een onderhandelings situatie, waarbij andere partijen alleen gehoor geven aan de sturing door de actor op basis van een compromis of een tegenprestatie van een regisseur. Ondanks de afwezigheid van doorzettingsmacht kan een actor toch invloed hebben op basis van communicatief rationeel gezag. Belangrijke regie-instrumenten zijn dan overtuiging en visie.
2. Heeft de regisseur beschikking over een eigen script? Dit betreft de mogelijkheid van een regisseur om zijn eigen koers uit te stippelen en zijn eigen beleidskader vorm te geven.

Deze twee invalshoeken vormen de assen waarlangs vier hoofdvarianten van regie onderscheiden kunnen worden. Er is dus sprake van vier typen regisseurs (zie tabel hieronder).

		eigen script of beleidskader	
		ja	nee
doorzettingsmacht	ja	(I) beheersingsgerichte regisseur	(II) uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	(III) visionaire regisseur	(IV) faciliterende regisseur

beheersingsgerichte regisseur

De beheersingsgerichte regisseur beschikt zowel over doorzettingsmacht als over de mogelijkheid om zelf het beleid (script) te maken. De gemeente kan zelf voor een groot deel de probleemdefinitie, doelbepaling, middelenkeuze en tijdsfasering bepalen. De regisseur is een machtige actor, zowel wat beleidsvrijheid als machtsbronnen betreft.

uitvoeringsgerichte regisseur

De uitvoeringsgerichte regisseur heeft een grote doorzettingsmacht, maar heeft niet de mogelijkheden een eigen script te schrijven. Een uitvoeringsgerichte regisseur voert dus het beleid/script van andere partijen binnen het netwerk uit.

visionaire regisseur

De visionaire regisseur vormt het spiegelbeeld van de uitvoeringsgerichte variant. Er is sprake van een grote beleidsvrijheid om een eigen script te schrijven. Voor de uitvoering

hiervan is er echter een grote afhankelijkheid van andere partijen, door het ontbreken van relevante machtsbronnen. De regisseur gebruikt echter het script om anderen enthousiast te maken voor medewerking. Onderhandelingen kunnen leiden tot een inperking van de beleidsvrijheid door een aanpassing van het script in ruil voor medewerking.

faciliterende regisseur

Een faciliterende regisseur heeft geen doorzettingsmacht, maar ook geen eigen script. Dit type regisseur voert regie namens een andere partij.

Van belang is dat een bepaald regietype theoretisch gezien bij een gegeven netwerksituatie past. Er kan echter een discrepantie zijn met de feitelijke regievorm die een gemeente kiest. Vanwege praktische of strategische redenen kan een gemeente afzien van een bepaalde regievorm. Een regietype is dan ook niet statisch. Doorzettingsmacht kan bijvoorbeeld verschillen per partner waarmee wordt samengewerkt. Een regisseur neemt dan ook verschillende posities in. Per partij moet gekeken worden op welke wijze de regierol invulling krijgt (ministerie van Binnenlandse zaken, 2006: 14).

Regie is mogelijk op meerdere niveaus: op uitvoerend niveau, op bestuurlijk niveau en op instellingsniveau. Ieder regietype brengt zijn eigen specifieke opstelling en voorwaarden met zich mee.

Regiestijlen Joldersma et al.

Joldersma et al. benaderen het regieconcept vanuit een andere invalshoek dan Pröpper et al.

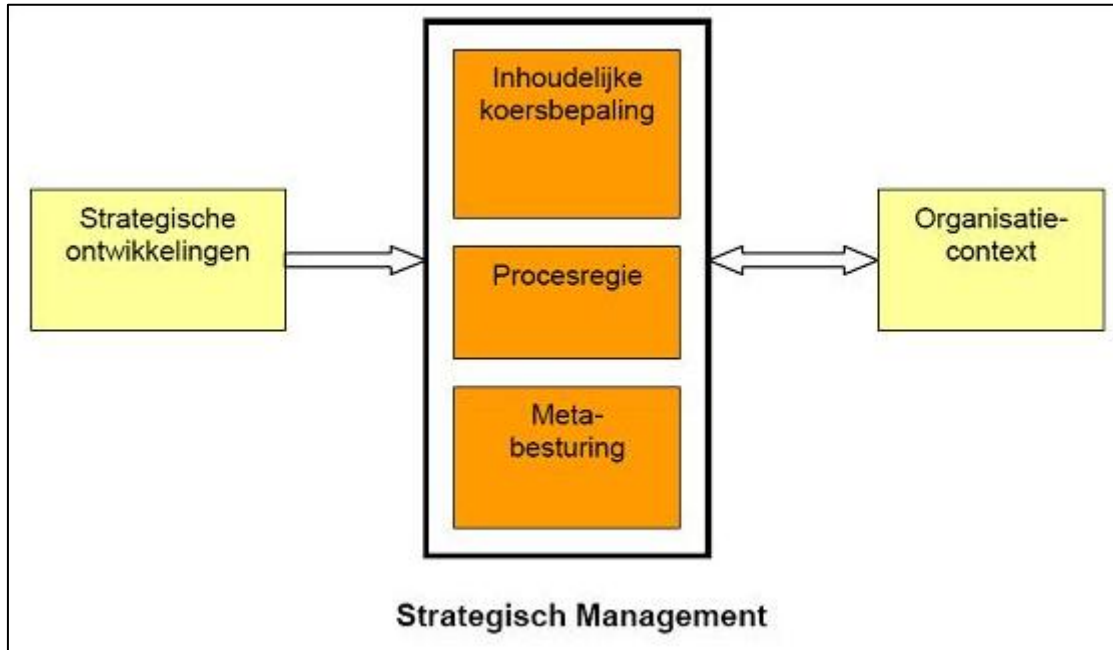
Regie is eerder in dit hoofdstuk gedefinieerd als “een bijzondere vorm van sturen, gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat” (Pröpper et al., 2004:13).

Er is daarbij sprake van actoren die samen (moeten) werken om een bepaald resultaat te bereiken. Eén van de actoren heeft daarbij - op basis van de bijzondere positie - een bijzondere verantwoordelijkheid. Deze actoren verkeren in de omgeving van de regisseur, een omgeving die voortdurend verandert. Het voeren van regie kan beschouwd worden als een vorm van strategisch management.

Joldersma et al. (2001) onderscheiden drie dimensies van strategisch management

Bij (proces)regie gaat het volgens Joldersma et al. om de omgang met stakeholders (belanghebbenden) en de wijze waarop de organisatie haar koers bepaalt in relatie tot deze stakeholders.

De afstemming van de relatie tussen de organisatie en de eigen unieke stakeholders staat hierbij centraal. Procesregie moet het gedrag van stakeholders afstemmen op de koers die de organisatie vaart. De posities van stakeholders zijn daarbij een gegeven, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld metabesturing. Hierin staat bijvoorbeeld de vraag centraal of de organisatie met haar stakeholders de mogelijkheid heeft om een specifieke richting uit te gaan. Hierdoor kan procesregie en inhoudelijke koersbepaling plaatsvinden (zie de volgende figuur).



De registijlen onderscheiden zich volgens Joldersma et al. naar twee dimensies:

- directe versus indirecte beïnvloeding:
dit verwijst naar de mate waarin de regievoerder het gedrag van de stakeholder meer of minder dwingend in een bepaalde richting probeert te sturen;
- eenzijdige versus meerzijdige beïnvloeding:
dit verwijst naar de mate van wederzijdse beïnvloeding; bij meerzijdige beïnvloeding staat de regisseur meer open voor sturing door de stakeholder dan bij eenzijdige beïnvloeding.

Deze twee dimensie leiden tot verschillende regieactiviteiten (zie tabel hieronder).

beïnvloeding	eezijdig	meerzijdig
direct	bevoogden manipuleren dwingen	onderhandelen contracteren samenwerken
indirect	informereren motiveren intervenieren	consulteren faciliteren participeren

Het is de vraag wanneer een bepaald type registijl gehanteerd moet worden. Joldersma et al. koppelen dit aan de machtspositie en aan de mate waarin percepties verschillen, zoals blijkt uit de tabel hieronder.

machtspositie	gering verschil in percepties	groot verschil in percepties
sterk	indirect/eezijdig	direct/eezijdig
zwak	meerzijdig/indirect	meerzijdig/direct

3.5 Naar een analysemodel

Samengevat onderscheiden Pröpper et al. vier typen regisseurs, aan de hand van de machtsfactor en de mate van beleidsvrijheid (eigen script). Deze typen worden niet verder uitgewerkt. Hoewel deze typen interessante aanknopingspunten voor verder onderzoek bieden, rijzen er wel diverse vragen. Het is immers denkbeeldig dat een actor beschikt over doorzettingsmacht en ook een eigen script kan voeren. Op basis van de typologie van Pröpper et al. ligt dan beheersingsgerichte regie voor de hand. De vraag is echter of dit gegeven de specifieke kenmerken van het netwerk op de lange termijn wel het juiste regiotype met de juiste activiteiten vormt. De actor is weliswaar machtig en beschikt over machtsbronnen, maar de vraag is relevant of het verstandig is om deze macht te gebruiken. Vanuit de netwerkgedachte gaat het immers niet alleen om macht en beleidsvrijheid, maar zijn ook juist de percepties van de diverse te sturen actoren van belang. Op het moment dat er een groot verschil in perceptie is, dan is het zeer de vraag of een beheersingsgerichte regiotype voor de hand ligt. Of wellicht is een nuance in dit type regie wenselijk, gegeven de perceptieverschillen.

Verbindende factor tussen Pröpper et al. en Joldersma et al. vormt het begrip macht. Bij beide benaderingen is dit een belangrijke dimensie om de regievorm te bepalen. Pröpper et al. geven daarnaast aan dat eigen script (mate van beleidsvrijheid) van belang is, terwijl Joldersma et al. juist focussen op het verschil in percepties. Het kan daarom een toegevoegde waarde bieden om deze benaderingen met elkaar te verbinden.

Dit kan door uit te gaan van de indeling van Pröpper et al., maar daarnaast ook te focussen op het verschil in percepties. Zoals Joldersma et al. aangeven is dit immers van belang voor de directheid van sturing. De machtsfactor is daarbij van belang voor de mate van wederzijdse beïnvloeding (eenzijdigheid/meerzijdigheid) van sturing.

Door een koppeling van beide benaderingen kan het type regie beter uitgewerkt en omschreven worden, onder andere door aan te geven welke activiteiten hierbij passen.

In dit verband is het van belang om nader in te gaan op het begrip macht. Macht kan gedefinieerd worden als de potentie van een actor om - daar waar nodig - voldoende invloed uit te kunnen oefenen om medewerking van andere partijen af te dwingen (Pröpper et al., 2004: 14). Macht is dus een relationeel begrip en richt zich altijd op de interactie met andere actoren. Hierbij zijn ook de percepties van deze actoren van belang.

Macht wordt gevormd door de machtsbronnen waarover een actor beschikt in relatie tot een andere actor. De ene actor is daarbij afhankelijk van de andere actor. De mate hiervan hangt af van de vervangbaarheid van een machtsbron. De volgende bronnen kunnen onderscheiden worden (Koppenjan en Klijn, 2006: 144):

- financiële bronnen;
- productiebronnen;
- competenties;
- kennis;
- legitimiteit.

Naast deze machtsbronnen speelt in de machtspositie van actoren ook de relaties van actoren met andere (netwerk)partners een rol. Hetzelfde geldt voor het repetitieve karakter van relaties.

De optelsom van machtsbronnen, relaties en het repetitieve karakter van relaties leidt tot een bepaalde machtspositie (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007: 49).

Uitgewerkte regietypen

Uiteindelijk kan een viertal regietypen onderscheiden worden, waarbij een bepaald type regieactiviteiten passen.

beheersingsgerichte regievoering

Hierbij is sprake van een grote machtspositie en de mogelijkheid om een eigen script te schrijven. Er is dan ook sprake van een eenzijdige vorm van regievoeren.

De gemeente moet in staat zijn om het eigen script te beargumenteren en uit te leggen.

Als er met de andere partners een klein verschil in perceptie is, kan de regisseur op een indirecte wijze *informer*, *motiver* en *intervenieren*.

Is er een groot verschil in perceptie, dan is deze indirecte vorm van regievoeren minder gewenst. In dat geval kan er sprake zijn van *bevoogden*, *manipuleren* en *dwingen*: een meer directe vorm van regievoering.

uitvoeringsgerichte regievoering

Hierbij is weliswaar sprake van een grote machtspositie, maar is er geen mogelijkheid om een eigen script te voeren. Er is dan ook sprake van een eenzijdige vorm van regievoeren.

De gemeente moet daarom in staat zijn om het beleid dat uitgevoerd moet worden goed uit te leggen. Er is daarbij geen mogelijkheid om eigen beleid te voeren.

Is er sprake van kleine perceptieverschillen binnen het netwerk, dan is een directe vorm van sturing mogelijk. De gemeente kan dan *motiveren*, *informer*, maar ook *intervenieren*.

Is er echter sprake van grote perceptieverschillen, dan is er toch een meer directe vorm van sturing gewenst: activiteiten die dan ondernomen kunnen worden liggen op het vlak van: *bevoogden*, *manipuleren* en *dwingen*. Dit is identiek aan beheersingsgerichte uitvoering. Het enige verschil is daarbij dat er geen sprake is van een eigen script dat uitgevoerd wordt.

visionair gerichte regievoering

De regisseur heeft hierbij de mogelijkheid om een eigen script op te stellen, maar heeft daarbij geen grote machtspositie om deze – in samenwerking met de partners – uit te voeren. Is er sprake van kleine perceptieverschillen, dan leidt dit type regie tot *consulteren*, *faciliteren* en *participeren*. Zijn de perceptieverschillen echter groot, dan past hierbij een meer directe vorm van regisseren, waarbij het gaat om activiteiten zoals *onderhandelen*, *contracteren* en *samenwerken*.

faciliterende regievoering

De regisseur heeft hierbij geen mogelijkheid om een eigen script op te stellen en heeft eveneens geen grote machtspositie. Er is dan ook sprake van een meerzijdige vorm van sturing, voor zover van sturing nog sprake kan zijn. Dit houdt in dat, als er kleine perceptieverschillen zijn, er sprake is van *consulteren*, *faciliteren* en *participeren* (indirecte vorm van regie). Is er sprake van grote perceptieverschillen, dan past een meer directe vorm van regievoeren: *onderhandelen*, *contracteren* en *samenwerken*.

In schema zijn de 4 uitgewerkte regietypen als volgt.

beheersingsgerichte regie			
machtspositie	groot	eenzijdig	
script	groot		
perceptie	groot	direct	bevoogden manipuleren dwingen
	klein	indirect	informereren motiveren intervenieren

uitvoeringsgerichte regie			
machtspositie	groot	eenzijdig	
script	klein		
perceptie	groot	direct	bevoogden manipuleren dwingen
	klein	indirect	informereren motiveren intervenieren

visionaire regie			
machtspositie	klein	meerzijdig	
script	groot		
perceptie	groot	direct	onderhandelen contracteren samenwerken
	klein	indirect	consulteren faciliteren participeren

faciliterende regie			
machtspositie	klein	meerzijdig	
script	klein		
perceptie	groot	direct	onderhandelen contracteren samenwerken
	klein	indirect	consulteren faciliteren participeren

Recapitulerend zijn centrale begrippen bij de beschrijving van regie:

- *macht*

Dit is al eerder in dit hoofdstuk gedefinieerd als de potentie van een actor om – daar waar nodig – voldoende invloed uit te kunnen oefenen om medewerking van andere partijen af te dwingen (Pröpper et al., 2004: 14).

- *eigen script*

Hierbij gaat het om de mate waarin een actor in staat is om op het betreffende beleidsterrein, gegeven de bestaande regelgeving en beleidsdocumenten, een eigen beleidskader vorm te geven, daarbij prioriteiten vast te stellen en deze ook uit te voeren, vanuit de eigen kennis en visie op de lokale situatie. Dit komt onder meer tot uiting in de beleidsnota's, rapporten en dergelijke die al dan niet door een actor worden vastgesteld.

- *percepties*

Deze kunnen gedefinieerd worden als de mentale voorstellingen (denkbeelden) die actoren hebben van hun omgeving, problemen en de gerelateerde kansen (Koppenjan en Klijn, 2006: 48).

3.6 Differentiatie analysekader

Pröpper et al. (2004: 16) geven aan dat de bestuurskundige praktijk gedifferentieerder is dan een regietypologie. Ook de publicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken wijst hierop (2006: 14). Een gemeente neemt verschillende posities in ten opzichte van relevante partners. Ook op onderdelen van het beleid kan een gemeentelijke positie verschillen.

Het is van belang om in dit onderzoek rekening te houden met de differentiatie van regie. Dit is mogelijk door een differentiatie aan te brengen in het type maatregel dat onderdeel is van het verkeersveiligheidsbeleid.

Een gebruikelijk verkeerskundig onderscheid is de hantering van de zogenaamde drie E's. Het duurzaam veilig verkeersbeleid gaat onder meer uit van deze indeling. Ook de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) hanteert deze driedeling, evenals de Nota Mobiliteit. Deze komt er op neer dat het bij de verkeersonveiligheid gaat om het gedrag van de mens in het verkeer in positieve zin te beïnvloeden. Hiervoor zijn drie groepen maatregelen beschikbaar: technische maatregelen, handhaving, en educatie (Wildervanck, 1994: 50). Wildervanck wijst erop "dat de gereedschapskist om het verkeersgedrag te beïnvloeden drie vakken kent, die in het Engels met een 'E' beginnen" (2004: 24). Het gaat daarbij om:

1. engineering: het ontwerp van voertuig, weg en omgeving¹;
2. education : het bijbrengen (of veranderen) van houding, kennis en vaardigheden en houding (onder andere via opvoeding, onderwijs, voorlichting en rijopleiding);
3. enforcement: het opstellen, bekendmaken en handhaven² van verkeersregels door de wetgever, respectievelijk de politie.

Een oude, bekende driedeling als het gaat om sturing is de peen, de preek en de zweep. Deze driedeling is minder goed te hanteren als het gaat om de sturing van de verkeersdeelnemer. Met een kleine aanpassing kan er wellicht beter gesproken worden van de preek (educatie), de zweep (handhaving) en de hamer (engineering).

In deze studie zal het regietype geanalyseerd worden aan de hand van de bovengenoemde driedeling: infrastructurele maatregelen (engineering), educatie (education) en handhaving (enforcement).

¹ Wildervanck wijst er in dit verband er overigens op dat het de vraag is of verdere verbeteringen aan het voertuig nog meer veiligheidswinst opleveren. "Security is mortals' chiefest enemy", zo citeert Wildervanck Shakespeare. Dit heeft te maken met het verschijnsel van risicocompensaties. Automobilisten gaan harder rijden, omdat ze denken dat ze door veiligheidsvoorzieningen aan hun auto (bijvoorbeeld een airbag) veiliger zijn. Hierdoor ontstaan juist weer extra onveilige situaties. Ook voor andere verkeersdeelnemers kan dit tot gevaarlijke situaties leiden. Volgens Wildervanck is de vormgeving van de infrastructuur de belangrijkste eis voor veilig verkeersgedrag: "als de weg tot hard rijden uitnodigt, betekenen handhaving en voorlichting dweilen met de kraan open".

² Wildervanck geeft aan bij handhaving de subjectieve pakkans meestal belangrijker is dan de kans dat je werkelijk gepakt wordt; deze is met uitzondering van geautomatiseerde snelheidshandhaving één op de paar duizend.

HOOFDSTUK 4 VERKEERSVEILIGHEIDSBELEID IN NEDER-BETUWE

4.1 Inleiding en opbouw

Centraal in dit onderzoek staat het verkeersveiligheidsbeleid in de gemeente Neder-Betuwe. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op deze veiligheidsproblematiek. De problematiek op dit beleidsterrein wordt bestudeerd vanuit de netwerktheorie, vandaar dat een beschrijving van het netwerk een belangrijke rol in dit hoofdstuk inneemt.

Voor de netwerkbeschrijving is aansluiting gezocht bij de wijze waarop Koppenjan en Klijn (2006) dit systematisch hebben opzet. Dit komt in paragraaf 4.2 aan de orde, als de opzet van de netwerkbeschrijving wordt besproken. Daarna wordt de beschrijving van het beleidsterrein van de casus (4.3) en de betrokken netwerkactoren (4.4) behandeld.

In hoofdstuk 5 zal vervolgens de netwerkbeschrijving verder worden verdiept aan de hand van de methode van Koppenjan en Klijn.

4.2 Opzet netwerkbeschrijving

Om in beeld te brengen van welk type regie sprake is en welk type regie wenselijk zou zijn, gegeven de specifieke kenmerken van het netwerk, moet een aantal stappen ondernomen worden. Een belangrijke stap is het in beeld brengen van het netwerk rondom het beleid duurzaam veilig verkeer van de gemeente Neder-Betuwe (zowel beleidsvorming als – uitvoering). Koppenjan en Klijn (2006, 133) bieden hiervoor bruikbare gereedschappen. Zij maken onderscheid tussen ‘actoranalysis’, ‘game analysis’ en ‘network analysis’.

Actoranalyse

Bij het uitvoeren van een actoranalyse gaat het om het in kaart brengen van de belangrijkste actoren, hun probleemperceptie en hun positie.

Een eerste stap hierbij is volgens Koppenjan en Klijn het formuleren van een beleidsprobleem. Na deze formulering van het beleidsprobleem is het vervolgens noodzakelijk om de betrokken actoren in beeld te brengen (Koppenjan en Klijn, 2006: 138).

Nadat zo de actoren in beeld zijn gebracht, is het van belang om de probleempercepties van de betrokken actoren te analyseren, evenals de doelen en belangen die deze actoren hebben. (Koppenjan en Klijn, 2006: 13). Om dit te bepalen is er gekozen voor een kwalitatieve benadering.

Een volgende stap in de actoranalyse is het in kaart brengen van de afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren. Daarbij kunnen de volgende bronnen onderscheiden worden (Koppenjan en Klijn, 2006: 144): financiële bronnen, productiebronnen, competenties, kennis en legitimiteit.

Door de bovenstaande stappen uit te voeren kunnen de actoren van het netwerk op een goede manier in kaart gebracht worden. Dit vindt plaats door actoren te interviewen, waarvan - op basis van de huidige kennis van het beleidsnetwerk - verwacht wordt dat zij een belangrijke rol in dit netwerk spelen. Ook worden relevante beleidsdocumenten geanalyseerd.

Spelanalyse

Vervolgens is het van belang om een spelanalyse (game analysis) uit te voeren. Daarbij gaat het om een duidelijke afbakening van het speelveld waarbinnen interacties in de beleidsarena('s) plaatsvinden. De verschillende arena's vormen de plaats waar actoren hun strategie uit kunnen oefenen.

Een eerste belangrijke stap in de spelanalyse is daarbij het herkennen van de belangrijkste actoren in het beleidspel. Koppenjan en Klijn (2006: 148) geven aan dat er sprake is van centrale actoren die het spel uitvechten. Logischerwijze is niet ieder actor in het beleidsnetwerk altijd even prominent aanwezig in de diverse beleidsarena's.

Een volgende stap in deze spelanalyse is om na te gaan welke beslissingen op welke locaties genomen worden.

Aansluitend dient na te gaan wat de achtergrond is van de actoren die betrokken zijn in de beleidsarena en wat hun belangen en doelstellingen zijn. Dit biedt de mogelijkheid om na te gaan welke clusters van actoren met dezelfde achtergrond ontdekt kunnen worden.

Ten slotte moet nagegaan worden welke organisatorische arrangementen er bestaan die de interacties van deze actoren vormgeven.

Netwerkanalyse

Een laatste stap in de analyse rondom het beleidsprobleem betreft de netwerkanalyse. In hoofdlijnen gaat het hierbij om een inventarisatie van de interactiepatronen tussen de actoren en een analyse van de regels van het netwerk (Klein en Koppenjan, 2006: 151).

Bij de inventarisatie van de interactiepatronen gaat het om de belangrijke vraag wie de actoren zijn die in interacties binnen het netwerk een centrale rol spelen. De andere vraag betreft de relaties tussen de actoren: wie heeft met wie contact, hoe vaak en wie niet? Dit kan nagegaan worden door een kwalitatieve inventarisatie van deze interacties.

De andere stap binnen de netwerkanalyse betreft de analyse van de regels van het netwerk: de formele bevoegdheden van actoren en de formele institutionele karakteristieken van de interacties (Koppenjan en Klijn, 2006: 156).

Nadat deze analyse is uitgevoerd is er een omvattend beeld van het netwerk ontstaan.

4.3 Beschrijving beleidsterrein

Inleiding, geografische situering netwerk

In de vraagstelling ligt al opgesloten, dat het netwerk rond de verkeersveiligheid in de gemeente Neder-Betuwe onderwerp van dit onderzoek is.

Neder-Betuwe is een Gelderse gemeente met 22.540 inwoners (juni 2009). De gemeente ligt midden in de Betuwe (het Rivierengebied), tussen Tiel en Arnhem. Op 1 januari 2002 is Neder-Betuwe ontstaan, uit een fusie van de drie voormalige gemeenten Kesteren, Echteld en Dodewaard en de Dienst Openbare Werken Midden-Betuwe¹. De gemeente ligt aan een groot aantal belangrijke nationale en regionale transportassen: de A15, de Waal, de Rijn, de Betuweroute en enkele provinciale wegen.

¹ Deze technische dienst was sinds 1928 een samenwerkingsverband van onder meer de drie voormalige gemeenten en gevestigd te Kesteren.

In totaal telt de gemeente 5 kernen: Echteld, IJzendoorn, Ochten (voormalige gemeente Echteld), Opheusden, Kesteren (voormalige gemeente Kesteren) en Dodewaard (voormalige gemeente Dodewaard). Daarnaast zijn er enkele buurtschappen: Pottum, Eldik, Hien en Wely.

Beleidsprobleem

De totale weglengte in Neder-Betuwe is 279 kilometer. De gemeente heeft hiervan 240 kilometer weg in beheer, de provincie 13 kilometer (N323, N233 en N320), de rijksweg in de gemeente heeft een lengte van 27 kilometer (Beeckman et al, 2008: 27).

De wegen in de gemeente maken verplaatsingen van en naar bestemmingen binnen en buiten de gemeente mogelijk. Deze verplaatsingen brengen echter ook in Neder-Betuwe risico's op een ongeval met zich mee. Er is dan ook sprake van een zekere mate van verkeersonveiligheid in de gemeente. Verkeersonveiligheid wordt daarbij gedefinieerd als: de mate van risico om betrokken te raken bij een verkeersongeval met als gevolg materiële en/of emotionele schade, en/of lichamelijk letsel of een dodelijke afloop (Kessels, 2005: 24)

De objectieve (gekwantificeerde) verkeersonveiligheid in Neder-Betuwe is als volgt¹.

jaar ongeval	dodelijk	letsel	ums ²	ongevallen
2002	3	53	231	287
2003	1	56	193	250
2004	3	42	198	243
2005	1	37	219	257
2006	2	45	210	257
2007	1	52	157	210
2008	4	44	197	245
Totaal	15	329	1405	1749

Binnen de gemeente is niet alleen sprake van objectieve verkeersonveiligheid. Inwoners (of weggebruikers van buiten de gemeente) kunnen soms ook daadwerkelijk de angst hebben dat zichzelf of hun gezins- of familieleden in de gemeente een ongeval overkomt. Er is ook sprake van subjectieve verkeersonveiligheid: de beleefde mate van risico om betrokken te raken bij een verkeersongeval met als gevolg materiële en/of emotionele schade, en/of lichamelijk letsel of een dodelijke afloop (Kessels, 2005: 24).

Deze subjectieve verkeersonveiligheid is niet direct te kwantificeren. Wel blijkt deze subjectieve verkeersonveiligheid onder meer uit brieven, telefoontjes en meldingen die er bij de diverse netwerkpartners over onveilige situaties binnenkomen. Een andere indicator zijn onderzoeken die zijn verricht naar de beleving van weggebruikers/inwoners. Zo hebben de drie heringedeelde gemeenten bij de totstandkoming van het verkeersveiligheidsplan van de betreffende gemeente, de bewoners naar hun beleving van de verkeersonveiligheid gevraagd. In 2008 heeft de gemeente Neder-Betuwe meegedaan aan een benchmark ('De staat der gemeente'). Uit deze benchmark kwam naar voren dat een aantal inwoners zich onveilig voelt in het lokale verkeer.

¹ bron: VERAS, ongevalanalyseprogramma van de gemeente Neder-Betuwe

² ums = uitsluitend materiële schade

Vastgesteld beleid

De gemeente onderkent dat de verkeersonveiligheid (zowel subjectief als objectief) een probleem vormt. Zodoende is er ook verkeersveiligheidsbeleid ontwikkeld en zijn er voor het nemen van verkeersmaatregelen ook gelden gereserveerd.

Bij de herindeling bestonden er bij de diverse gemeente in totaal 5 relevante beleidsplannen (al dan niet formeel vastgesteld) op het gebied van de verkeersveiligheid (ambtelijke notitie, behandeld in BenW-vergadering van 4 juni 2002)

Nog voor de herindeling hebben de gemeenten Echteld en Dodewaard al (afzonderlijk) een nieuwe verkeersveiligheidsplan opgesteld

Een derde verkeersplan betrof de verkeersvisie Kesteren. Eind 1998 heeft de gemeente Kesteren een verkeersvisie Kesteren op laten stellen. Dit plan is overigens nooit bestuurlijk vastgesteld. Het plan geeft ook een categorisering aan van Kesteren, wat duidelijk is gerelateerd aan Duurzaam Veilig.

Voor de kern Opheusden bestond er al wel een formeel vastgesteld plan: dit is het vierde verkeersplan: het plan 'Verkeren en verblijven in Opheusden', opgesteld door het bureau Goudappel Coffeng.

In de periode voor de herindeling heeft de gemeente Kesteren opdracht gegeven om een nieuw verkeersveiligheidsplan te maken voor de gehele gemeente. Rond de herindeling was dit vijfde plan in concept gereed. Van belang is overigens dat de subjectieve verkeersonveiligheid niet opnieuw is onderzocht ten behoeve van dit nieuwe verkeersveiligheidsplan. Dit verkeersveiligheidsaspect is gebaseerd op een onderzoek van 1996 (ambtelijke notitie, behandeld in BenW-vergadering van 4 juni 2002).

In de bovengenoemde ambtelijke notitie is aangegeven dat de gemeentelijke verkeersveiligheidsplannen van de voormalige gemeenten een goede basis bieden om het verkeersveiligheidsbeleid van de nieuwe gemeente op te zetten. Aangegeven is dat de plannen samengevoegd moesten worden tot één samenhangend verkeersveiligheidsplan voor de gemeente. Daarbij was het ook van belang om een prioriteitstelling te maken tussen de diverse (urgente) projecten van de voormalige gemeenten. Ook werd het wenselijk gevonden om een activiteitenplanning op te stellen, evenals een kostenraming. Dit laatste ontbrak in de bestaande plannen.

Al snel na de herindeling bleek dat de gemeente te maken kreeg met jaarlijkse structurele begrotingstekorten. Dit noodzaakte organisatiebreed tot bezuinigingen. Vandaar dat de gemeenteraad op 25 juni 2003 besloten heeft om - als bezuiniging - de oorspronkelijke planperiode van de verkeersveiligheidsplannen (die tot circa 2010/211) liep te verlengen tot 2016.

Op 13 november 2003 is in de raadsvergadering een voorstel aan de orde geweest, om kennis te nemen van de kostenraming en de prioriteitstelling van de maatregelen voor het verkeersveiligheidsplan. Het ging hier om de notitie 'projecten verkeersveiligheid, overzicht en kostenraming'. In het nieuwe (samengevoegde) concept-verkeersveiligheidsplan was sprake van losse maatregelen. Deze werden geclusterd per wegvak. "Dit maakt het ook mogelijk om een goede afstemming te krijgen met andere civieltechnische werkzaamheden", zo staat in het betreffende raadsvoorstel. Per project is vervolgens gekeken welke sobere maatregelen mogelijk zijn. De nadruk lag hierbij op sober, in verband met de financiële positie van de gemeente. "

“Gekeken is met welke minimale maatregelen de verkeersveiligheid per project kan worden verhoogd, waarbij uiteraard recht gedaan wordt aan de intentie van het verkeersveiligheidsplan, de geldende wettelijke voorschriften (bijvoorbeeld bij een verlaging van de maximumsnelheid, de richtlijnen van duurzaam veilig en de wegencategorisering. Een belangrijk uitgangspunt was het voorkomen van een reconstructie” (notitie ‘projecten verkeersveiligheid, overzicht en kostenraming).

Vervolgens is een kostenraming opgesteld aan de hand van eenheidsprijzen en is een prioriteitstelling opgenomen.

Op 4 maart 2004 werd het uiteindelijke het samengestelde verkeersveiligheidsplan vastgesteld door de gemeenteraad van Neder-Betuwe.

Vanwege (blijvende) tekorten op de gemeentebegroting heeft de raad van de gemeente Neder-Betuwe op 13 november 2003 besloten een beroep te doen op toepassing van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Op grond van dit artikel kunnen gemeenten een beroep doen op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds en plaatst de gemeente zich onder financieel toezicht (de zogenaamde artikel 12-gemeente).

In het kader van dit artikel 12-proces heeft op 30 juni 2005 de Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken ingestemd met het verkeersveiligheidsplan van de gemeente en de bijbehorende financiële voorziening.

Inhoud verkeersveiligheidsplan

Het verkeersveiligheidsplan geeft allereerst het beleidskader weer. Dit kader wordt gevormd door het beleid en de regelgeving van de landelijke en provinciale overheid. Vervolgens wordt de uitgangssituatie van de gemeente beschreven, waarbij met name aandacht is voor de subjectieve en objectieve verkeersveiligheid.

In een vierde hoofdstuk komt de uitwerking van het gemeentelijk beleid aan bod. Er wordt een aantal beleidsdoelen worden aan het plan verbonden:

- bevorderen van de zorg van het publiek voor de verkeersveiligheid en de eigen verantwoordelijkheid, door middel van voorlichting en permanente educatie onder brede doelgroepen;
- bevorderen dat in de politietaakstelling preventieve resultaatsdoelen (bijvoorbeeld snelheidsreductie) en inspanningsverplichtingen worden opgenomen;
- bevorderen van de aandacht voor verkeersveiligheid in het onderwijs;
- informeren van beleidsverantwoordelijken over de mogelijkheden om een duurzaam veilig verkeer te bevorderen;
- opnemen van een verkeersveiligheidsparagraaf in ieder beleidsplan dat raakt aan verkeer;
- bevorderen dat in elke organisatie die de verkeersveiligheidsdoelstellingen onderschrijft de benodigde activiteiten concreet worden vertaald in benodigde menskracht en budgetten;
- bevorderen van de samenwerking tussen gemeenten op het niveau van planvorming, uitvoering en evaluatie;
- volledige afstemming op landelijk, provinciaal en regionaal beleid, waarvoor gebruik wordt gemaakt van de voorzieningen die in dat beleid worden gecreëerd.

Ook geeft het plan aan dat het belangrijk is om het effect van het ingevoerde beleid daadwerkelijk te evalueren. Daarmee kan niet alleen het succes van het beleid worden gemeten maar bovendien bijsturing plaatsvinden.

Volgens het plan is het streven binnen alle doelstellingen tweeledig en gericht op:

- beperken van de dreiging die van het verkeer uitgaat cq. het verkeersveiligheidsgevoel (subjectieve verkeersveiligheid);
- verminderen van het aantal verkeersdoden en verkeersslachtoffers (objectieve verkeersveiligheid).

Meetbare taakstellingen daarvoor zijn de landelijke streefcijfers voor 2010. Gestreefd wordt naar minimaal een halvering van het aantal verkeersdoden in 2010 ten opzichte van 1986. Voor het aantal (niet-dodelijke) slachtoffers in het verkeer streeft men naar een minimale vermindering in 2010 van 40% ten opzichte van 1986. In de onderstaande tabel staan de streefcijfers.

gemeente	dodelijk 1986	slachtoffers 1986	dodelijk 2010	slachtoffers 2010
Echteld	1	26	0	16
Dodewaard	0	12	0	5
Kesteren	2	23	1	14
Neder-Betuwe	3	75	1	35

Het plan stelt als voorwaarde voor een structurele aanpak van de verkeersonveiligheid dat alle betrokken organisaties en instanties het voorliggende plan accepteren en de stelling onderschrijven dat verbetering van de verkeersveiligheid alleen maar kan, als gestreefd wordt naar structurele oplossingen. Daarom dient:

- het plan te worden geaccordeerd door het bestuur;
- er jaarlijks concrete werkplannen te worden uitgewerkt om tot uitvoering te komen van de in het activiteitenplan opgenomen maatregelen en activiteiten;
- voor uitwerking dient afstemming gezocht te worden met voorgenomen werkzaamheden in het kader van onderhoud en riolering en werkplannen van politie en Veilig Verkeer Nederland (VVN).

Binnen de organisatie van de huidige gemeente is met name van belang dat verkeersveiligheid als apart aandachtspunt is opgenomen. Om daadwerkelijk tot uitwerking van het Duurzaam Veilig beleid te komen is het volgens het plan belangrijk dat hiervoor zowel bestuurlijk als ambtelijk de verantwoordelijkheid wordt gedragen. Een waarborg moet dan ook zijn, zo stelt het plan, dat in de nieuwe gemeente een verkeers(veiligheids)coördinator werkzaam is. De coördinator dient daarbij zowel binnen als buiten de organisatie voldoende bekendheid, bevoegdheid en invloed te hebben. Als vanzelfsprekend zou de verkeersveiligheidscoördinator door anderen geraadpleegd moeten worden bij aangelegenheden en onderwerpen die (in)direct met verkeersveiligheid te maken hebben.

Ook communicatie met het publiek is volgens het plan van belang. De gedachte is daarbij onder meer dat het succes van de maatregelen kan toenemen als er een goed draagvlak bij het publiek is. Het betrekken van de bevolking bij het opstellen van het plan is daarvoor een goede basis. Ook interne communicatie is van belang.

“Het is niet alleen van belang om de bevolking goed te informeren, ook binnen de gemeentelijke organisatie en naar verschillende belangengroeperingen toe dient Duurzaam Veilig te worden uitgedragen. De gemeente zal naast afstemming en overleg trachten haar eigen bevolking te betrekken bij het opstellen en uitwerken van plannen en aansluiten bij landelijke en regionale campagnes” (Verkeersveiligheidsplan 2004: 25).

Permanente verkeerseducatie ziet het plan ook als een belangrijk onderdeel van het gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid. Dit moet de gemeente verder implementeren. Het zal daarbij voornamelijk gaan om faciliteren, coördineren en communiceren. De educatie richt zich op diverse doelgroepen, zoals scholieren, bromfietzers, beginnende automobilisten en ouderen.

Volgens het plan is het ook van belang om intern de verkeersveiligheid binnen de gemeentelijke organisatie op de kaart te zetten. Verkeersveiligheid moet een vast aspect zijn dat bij de relevante beleidsterrein (ruimtelijke ordening, onderwijslocaties, evenementen en dergelijke) meegenomen moet worden.

In het plan is eveneens aandacht voor snelheidshandhaving. Hierover moeten afspraken gemaakt moeten worden met de politie en het Openbaar Ministerie. Ook de mogelijkheid van inhuur wordt besproken.

Een substantieel onderdeel van het plan is de infrastructurele uitwerking van het duurzaam veilige verkeersbeleid. Belangrijk hierbij is het categoriseren van wegen. Er zijn daarbij (conform Duurzaam Veilig) drie typen wegen, met specifieke inrichtingseisen en bijbehorende snelheden.

Aan de hand van de categorisering worden vervolgens nog de infrastructurele maatregelen uitgewerkt. Daarbij is zowel gekeken naar objectieve verkeersonveiligheid als subjectieve verkeersonveiligheid. Uiteindelijk resulteert een en ander in 312 maatregelen, enkele tientallen niet-infrastructurele maatregelen en voor het overige infrastructurele maatregelen.

Het plan bevat verder operationele eisen (inrichtingseisen) van de verschillende typen wegen.

In de eerder genoemde notitie "Projecten verkeersveiligheid: overzicht en kostenraming" zijn de maatregelen gebundeld, teruggebracht tot 59 infrastructurele projecten en geprioriteerd. De notitie vermeldt dat uit het overzicht blijkt dat vooral de kernverbindende wegen en de belangrijkste lokale wegen het hoogst scoren qua prioriteit. Verder wordt aangegeven dat het van belang is om een uitvoeringsplanning op te stellen.

Financiën

De totale kosten voor de uitvoering van de infrastructurele maatregelen vanuit het verkeersveiligheidsplan werden in 2004 geraamd op € 1.579.000 (notitie verkeersveiligheidsvoorziening: financiële scan)¹.

Ten behoeve van het artikel 12-proces is een notitie geschreven (notitie verkeersveiligheidsvoorziening: financiële scan) om in beeld te brengen in hoeverre de financiële voorziening de komende jaren toereikend is. In de jaren 2005-2009 zou namelijk een groot aantal projecten uitgevoerd worden vanuit het wegenbeheersplan. Dit had te maken met het artikel 12 proces. Achterstallig onderhoud aan de wegen was één van de

¹ Een aantal projecten is daarnaast als PM-post opgenomen, omdat verwacht werd dat de maatregelen vanuit de grondexploitatie van ruimtelijke projecten gefinancierd zouden kunnen worden, vanwege de sterke relatie met deze projecten.

grote problemen van de gemeente. Om financiële en andere redenen was het wenselijk om gelijktijdig met deze projecten verkeersveiligheidsmaatregelen te nemen. Er was toen nog voor de uitvoering van het plan een bedrag nodig van € 1.188.000.

De gemeente heeft een financiële voorziening gemaakt voor de financiering van verkeersveiligheidsprojecten die gerealiseerd worden. De hoogte van de voorziening bedraagt per 1 januari 2008 circa € 800.000¹. Jaarlijks wordt er in de begroting van de gemeente ook een bedrag beschikbaar gesteld voor de uitvoering van projecten uit het verkeersveiligheidsplan. Tot en met 2007 ging het om een jaarlijks bedrag van € 32.000. Aanvankelijk was een hoger bedrag voorzien, maar in verband met bezuinigingen was dit bedrag teruggebracht. Vanaf 2008 bedraagt het jaarlijkse begrotingsbedrag € 64.000. Dit bedrag wordt jaarlijks toegevoegd aan de voorziening.

De gemeente heeft de afgelopen jaren regelmatig van de provincie een subsidie vanuit de Brede Doeluitkering (BDU) ontvangen, voor de uitvoering van verkeersveiligheidsprojecten. Dit was het geval in 2005 (Sporstraat, Stationsweg, Molenstraat, Heuningstraat), 2006 (Dodewaard-zuidwest), 2007 (Dodewaard-oost, Opheusden-zuid) en de Cuneraweg. De totale ontvangst aan subsidies bedraagt circa € 200.000.

Uitvoering verkeersveiligheidsplan

De afgelopen jaren heeft de gemeente een aantal verkeersveiligheidsprojecten uit het verkeersveiligheidsplan uitgevoerd. Vrijwel al deze projecten werden gelijktijdig met civieltechnische projecten opgepakt (zoals wegonderhoud of werkzaamheden aan de riolering). De gemeente vond het gezien de financiële situatie belangrijk om 'werk met werk' te maken. Vanuit het artikel 12-proces werden er extra gelden beschikbaar gesteld om de wegen in de gemeente op te knappen, gelijktijdig werden er dan (indien opgenomen in het verkeersveiligheidsplan) verkeersveiligheidsmaatregelen uitgevoerd.

Enkele keren is het voorgekomen dat vanuit verkeersveiligheidsbelangen projecten zijn uitgevoerd die niet in het verkeersveiligheidsplan stonden, maar waar wel civieltechnische werkzaamheden verricht zijn.

De gemeente beschikte niet over een overzicht van de werkzaamheden die in het verleden zijn uitgevoerd. Desgevraagd is het hieropvolgende overzicht opgesteld van wegvakken waarop in het verleden maatregelen zijn uitgevoerd en/of voor de toekomst zijn voorzien.

jaar	straat	kern
2002	Rijnbandijk (met dijkverzwaring) Dodewaardsestraat (nieuwe ontsluitingsstructuur)	Opheusden Opheusden
2003	Fruitstraat	Kesteren
2004	Pluimburgsestraat Keizerstraat Sporstraat Stationsstraat, Molenstraat, Heuningstraat	Dodewaard IJzendoorn Echteld/IJzendoorn/Ochten
2005	Dorpsstraat	Opheusden

¹ Dit is inclusief een bedrag van € 450.00 dat nog intern overgeboekt moet worden voor maatregelen uit 2008.

jaar	straat	kern
2006	Rijnbandijk Paardendreef/De Dreef, Kalkestraat, Waalbandijk Bonegraafseweg Biezenburgseweg/Remkettingenweg/Hogeveldseweg/Pijpstraat	Opheusden Dodewaard Dodewaard Echteld
2007	Lakemondestraat Schenk Hofstraat Fazantstraat	Opheusden Kesteren Opheusden
2008	maatregel Tielsestraat Wijenburgsestraat, Keizerstraat Pottumsestraat, Kom Wely/Welysestraat Noordelijke Dalwagen/ De Zandvoort/Boelenhamsestraat Kerkstraat planvorming Tolsestraat	Opheusden IJzendoorn/Echteld IJzendoorn Dodewaard Dodewaard Dodewaard Opheusden
2009	Liniestraat/Burg. Houtkoperlaan/44 RI-straat Cuneraweg Dalwagen	Ochten Ochten Dodewaard

De totale kosten van de projecten in 2008 bedroegen circa € 500.000. De kosten van de jaren ervoor kon de gemeente niet meer achterhalen.

De gemeente heeft over de plannen steeds inspraak-/informatieavonden voor de omwonenden/belanghebbenden gehouden, of een schriftelijke inspraakronde georganiseerd.

Niet-infrastructurele maatregelen

Naast de uitvoering van deze verkeersveiligheidsprojecten, heeft de gemeente de afgelopen jaren ook diverse niet-infrastructurele activiteiten uitgevoerd. Een voorbeeld is de 55+-training rijvaardigheid, die samen met een rijschoolhouder en een ouderenorganisatie werd georganiseerd.

Daarnaast heeft de gemeente in samenwerking met rij scholen en de Regio Rivierenland gezorgd voor de organisatie van bromfietscursussen (theoretisch en praktisch gedeelte). Met name bedoeld voor 16-jarigen die hun bromfietsrijbewijs willen halen.

De gemeente heeft in 2006, samen met Veilig Verkeer Nederland, gestimuleerd dat er op de basisscholen verkeersouders werden aangesteld. Op enkele scholen is dit inderdaad van de grond gekomen, het grootste gedeelte van de basisscholen in de gemeente doen het echter nog zonder (actieve) verkeersouders.

Jaarlijks geeft de gemeente nog medewerking aan de landelijke campagne, 'de scholen zijn weer begonnen', bedoeld om automobilisten te attenderen dat er na de zomervakantie weer veel fietsende scholieren op de weg rijden, vaak nog onwennig na een vakantieperiode, of op weg naar een nieuwe school.

Een enkele keer zorgt de gemeente voor de publicatie van een bericht over een specifiek thema. Meestal verschijnt er bijvoorbeeld rond de feestdagen in de decembermaand een publicatie over alcohol en verkeer op de gemeentepagina in de lokale krant.

Sinds 2007 heeft de gemeente ook de beschikking over een zogenaamde snelheidsdisplay, dat automobilisten attendeert op hun gereden snelheid.

De gemeente faciliteert door middel van het beschikbaar stellen van (route)materiaal het praktisch verkeersexamen op de fiets, georganiseerd door de basisscholen.

4.4 Netwerkactoren

Een aantal actoren is actief betrokken bij het beleidsprobleem. Binnen het beleidsnetwerk kunnen de volgende relevante actoren onderscheiden worden.

Gemeente Neder-Betuwe

In de eerste plaats is dat de gemeente Neder-Betuwe. De gemeente Neder-Betuwe is wegbeheerder van de gemeentelijke wegen en heeft een expliciete wettelijke taakstelling (Planwet verkeer en vervoer) om een lokaal verkeersveiligheidsbeleid vast te stellen. Ook op grond van de Wegenverkeerswet (WVW) heeft de gemeente als wegbeheerder expliciete taken op het gebied van de verkeersveiligheid (onder meer artikel 2 en 18 WVW).

De gemeente Neder-Betuwe kent zowel een ambtelijke organisatie als een politiek-bestuurlijke organisatie.

De ambtelijke organisatie van de gemeente Neder-Betuwe is ingericht conform het zogenaamde directiemodel. Dit betekent dat er twee directeuren aan het hoofd van de ambtelijke organisatie aan, die afdelingsmanagers aansturen. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn er zes afdelingen. De gemeentelijke afdelingen zijn:

- Afdeling Gemeentewinkel (receptie, burgerzaken, communicatie);
- Afdeling Grondgebied (beheer/onderhoud openbare ruimte, civieltechnische werken);
- Afdeling Ruimte (ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, recreatie, economische zaken);
- Afdeling Samenleving (onderwijs, welzijn, sport, integrale veiligheid en openbare orde, wijk- en buurtcoördinatie);
- Afdeling Middelen (bestuurlijke en juridische zaken, financiën, documentatie);
- Afdeling Vergunningverlening en Handhaving (vergunning verlening milieu en bouw- en woningtoezicht).

Naast deze afdelingen bestaat de concernstaf en de brandweer als een apart onderdeel.

Binnen de afdeling Ruimte is één fte. beschikbaar voor taken op het gebied van verkeer en vervoer. Verkeersveiligheid is hier een onderdeel van. De beleidsmedewerker verkeer en vervoer is belast met deze taken. Deze valt rechtstreeks onder de manager Ruimte.

In deze functie moet onder meer gezorgd worden voor de ontwikkeling en uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid. Van belang is daarbij ook om relevante ontwikkelingen en wijzigingen in het (verkeersveiligheid)beleid van andere overheden te signaleren, analyseren en te vertalen naar lokale beleidsvorming (functieomschrijving beleidsmedewerker verkeer en vervoer Neder-Betuwe, 2003). Onder de ontwikkeling en uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid valt ook het monitoren van de lokale verkeerssituatie (onder meer intensiteit- en snelheidsgegevens en ongevallencijfers) en het afhandelen van klachten.

In de ambtelijke organisatie zijn verder geen personen werkzaam die specifiek belast zijn met de verkeersveiligheid. Wel is voor de uitvoering van de verkeersveiligheidsstaken medewerking van een aantal andere afdelingen nodig, of worden knelpunten door andere afdelingen aangedragen. Met name de afdeling Grondgebied is nodig voor de uitvoering van een aantal taken op het gebied de verkeersveiligheid. Aanspreekpunt is hierbij de senior medewerker civieltechniek.

Het algemeen bestuur van de gemeente wordt gevormd door de gemeenteraad, die bestaat uit 19 raadsleden (6 PvdA, 6 SGP, 2 CDA, 2 VVD, 2 Gemeentebelangen, 1 ChristenUnie).

Het dagelijks bestuur van de gemeente wordt gevormd door het college van burgemeester en wethouders. Het college bestaat uit een burgemeester (VVD) en drie wethouders (PvdA, SGP en CDA).

Binnen het college is sprake van een verdeling van taken over diverse portefeuilles. Eén wethouder (CDA) heeft de taken op het gebied van verkeer en vervoer in zijn portefeuille¹.

De burgemeester heeft vanuit zijn contacten met de politie en het Openbaar Ministerie de verantwoordelijkheid voor het overleg met de betrokken netwerkpartners met betrekking tot handhaving.

Politie, team Tiel/ Neder-Betuwe

De politie heeft eveneens wettelijke taken op het gebied van het verkeer. Eén van deze taken betreft de handhaving van de wettelijk ingestelde maximumsnelheid en andere ge- of verboden. Dit wordt voor een deel uitgevoerd door de politie Gelderland-Zuid, district Tweestromenland, team Tiel/Neder-Betuwe. Binnen dit politieteam is er een senior projectagent verkeer (SPA-verkeer). Verkeer(sveiligheid) is één van de specifieke taken waarmee hij is belast. De teamchef is uiteindelijk de eindverantwoordelijke van het politieteam. Het team is overigens per 1 januari 2009 ontstaan als samenvoeging van de teams Tiel en Neder-Betuwe. De politiebureaus zijn gevestigd in (de gemeente) Tiel en te Kesteren (gemeente Neder-Betuwe).

Er is een districtsplan voor het district Gelderland-Zuid opgesteld. De diverse teams, waaronder het Tiel/Neder-Betuwe hebben een teamplan. Dit plan wordt jaarlijks vastgesteld. In dit plan moet aangegeven worden wat de prestaties van het team zijn. Deze moeten passen binnen de prestaties van het district. Hierover is de teamchef verantwoording verschuldigd aan de districtschef. In het teamplan Tiel/Neder-Betuwe is de volgende taakstelling voor 2009 opgenomen. Het aantal proces-verbalen dat door het team moet worden geschreven is: minimaal 1400 snelheidsovertredingen, 6800 blaastesten, 166 alcoholovertredingen (op grond van artikel 8 Wegenverkeerswetgeving), 625 gordel feiten, 365 helmfeiten en 50 roodlichtovertredingen.

Politie Gelderland-Zuid, Afdeling Verkeer, team Verkeersadvisering

Op grond van het Besluit Administratieve bepalingen inzake het Wegverkeer (BABW, artikel 24) moeten de wegbeheerder en de politie overleg plegen, voorafgaand aan het nemen van een verkeersbesluit (zie paragraaf 2.5).

In het BABW wordt overigens echter nadrukkelijk alleen over een overleg gesproken. Instemming van de politie is dus niet noodzakelijk. Adviezen van de politie hoeven dan ook niet opgevolgd te worden. Namens de korpschef van de politie Gelderland-Zuid is de medewerker verkeersadvisering van de Afdeling Verkeer, team Verkeersadvisering gemandateerd tot het voeren van dit overleg tussen gemeente en politie.

De Afdeling Verkeer van de politie Gelderland-Zuid bestaat uit twee bureaus:

¹ Voor de duidelijkheid wordt deze in deze scriptie 'wethouder verkeer' in plaats van de meer correcte benaming 'portefeuillehouder verkeer' genoemd.

1. Bureau Verkeersondersteuning, onderverdeeld in drie teams: het team Verkeersongevallenanalyse, het team Tobias (administratieve verwerking van boetes) en het team Verkeersadvisering; van dit laatste team maakt de medewerker verkeersadvisering deel uit;
2. Bureau Verkeershandhaving; dit bureau is vanuit het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM) speciaal belast met de verkeershandhaving.

De politie Gelderland-Zuid werkt volgens een integraal handhavingplan dat onderdeel uitmaakt van het landelijk covenant Bureau verkeershandhaving OM (BVOM). De vijf landelijke speerpunten zijn: helm, gordels, rood licht, alcohol, snelheid ('Helmgras') (Stafdienst Beleidsondersteuning en Informatiemanagement, 2008: 21).

"Het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van partners in veiligheid zoals bestuursorganen, wegbeheerders en organisaties die zich met verkeer en verkeersveiligheid bezighouden. De partners in veiligheid maakten een inschatting van maximaal 27 verkeersdoden in 2007 en maximaal 245 ziekenhuisgewonden. De politie levert een bijdrage door handhaving, communicatie, advies en integrale samenwerking" (Stafdienst Beleidsondersteuning en Informatiemanagement 2008: 21).

Eind 2006 is de contractperiode van het 'Regioplan Verkeershandhaving 2004-2008' voor twee jaar verlengd. Bij projecten rondom subjectieve onveiligheid heeft de medewerker verkeersadvisering van Gelderland-Zuid een spilfunctie (Stafdienst Beleidsondersteuning en Informatiemanagement, 2008: 23).

Regio Rivierenland/buurgemeenten

Negen gemeenten in de Bommelerwaard en de Betuwe - waaronder ook de gemeente Neder-Betuwe - hebben op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) een gemeenschappelijke regeling getroffen. Op grond hiervan wordt op een aantal beleidsterreinen samengewerkt.

Ook op het gebied van verkeer en vervoer werken de gemeente in de Regio Rivierenland samen. Binnen de regio is ook een beleidsmedewerker verkeer werkzaam, om deze samenwerking te faciliteren en te stimuleren. De taken van de beleidsmedewerker verkeer zijn verdeeld over 2 personen.

Het Meerjarenplan Verkeersveiligheid Rivierenland, 'De mens centraal in het verkeer' (2007 – 2010) is vastgesteld door het portefeuilleberaad verkeer en vervoer. Het plan noemt een viertal voordelen van intergemeentelijke samenwerking rondom verkeersveiligheid (Meerjarenplan Verkeersveiligheid Rivierenland: 3).

- In de eerste plaats kan beter worden omgegaan met het verdunningseffect. Dit effect treedt vooral op in de wat kleinere gemeenten. Het aantal ongevallen is lokaal dan beperkt, zodat het moeilijk is om op basis hiervan de problematiek in te schatten en passend beleid te formuleren. Bij een regionale aanpak wordt het te beschouwen gebied groter en wordt meer inzicht in de problematiek van de verkeersonveiligheid verkregen.
- In de tweede plaats is er vaak sprake van gemeentegrensoverschrijdende problematiek. Dit geldt niet alleen voor weginfrastructuur, maar ook voor de gebruikers ervan. Zo zijn bijvoorbeeld veel scholieren in het voortgezet onderwijs afkomstig uit buurgemeenten.
- In de derde plaats zijn veel organisaties die invloed op de verkeersonveiligheid kunnen uitoefenen niet altijd per gemeente georganiseerd, zoals politie, Openbaar Ministerie, schoolbegeleidingsdiensten, media en dergelijke.

- De belangrijkste reden voor samenwerking is wellicht de meerwaarde die dit biedt voor wat betreft de aanpak van de verkeersonveiligheid. Samenwerking biedt de mogelijkheid tot het uitwisselen van kennis, het efficiënt verdelen van taken en het stimuleren van elkaar.

De regionale visie op het gebied van verkeersveiligheid voor de periode 2007 tot en met 2010 is als volgt: “Het stimuleren van verkeersdeelnemers binnen de Regio Rivierenland tot verkeersveilig gedrag, waarbij wordt gewerkt volgens de principes van Duurzaam Veilig Verkeer en gestreefd naar een bijdrage in een daling van het aantal regionale verkeersslachtoffers in 2010” (Meerjarenplan Verkeersveiligheid Rivierenland: 10).

De visie wordt concreet ingevuld met jaarlijkse werkplannen, die helemaal gericht zijn op doelgroepen/educatie.

Provincie Gelderland

Op grond van de Planwet verkeer en vervoer (artikel 5) is er een Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) dat richting geeft aan de beslissingen die op het gebied van verkeer en vervoer genomen worden. Dit plan - ‘Op weg naar duurzame mobiliteit’ - is op 30 juni 2004 door Provinciale Staten van Gelderland vastgesteld. Verkeersonveiligheid wordt als een belangrijk knelpunt beschouwd (Op weg naar duurzame mobiliteit, deel A: 17).

Om de verkeersveiligheid te verbeteren, stelt het plan een mix van maatregelen voor, gericht op de weg, de gebruiker en de omgeving. De provincie onderschrijft daarbij het beleid Duurzaam Veilig (Op weg naar duurzame mobiliteit, deel A: 20).

De provincie betreft de gemeente ook bij de verdere totstandkoming en uitwerking van dit beleid. Dit is bijvoorbeeld concreet het geval bij de ontwikkeling van een regionaal fietsnetwerk. De gemeente hebben hier hun input aan gegeven door belangrijke locaties/bestemmingen en belangrijke fietsroutes aan te geven. De provincie heeft ook een fietsroute-onderzoek uit laten voeren (op weg naar school).

De rijksoverheid keert subsidiegelden vanuit de Brede Doeluitkering (BDU) uit aan de provincies. De provincie Gelderland. Op grond van de Wet BDU gaan er geen gelden rechtstreeks meer naar de afzonderlijke gemeenten. Het is de bedoeling van de Wet BDU om een samenhangend verkeers- en vervoersbeleid te bevorderen; samenwerking tussen gemeenten en provincies is hiervoor essentieel. De provincie Gelderland heeft besloten om een gedeelte van de Brede Doeluitkering beschikbaar te stellen aan de deelregio’s in Gelderland. De Regio Rivierenland is één van deze regio’s. In overleg met deze regio wordt jaarlijks een bestedingsplan BDU opgesteld. Het bepalen van de criteria voor de bestedingsprojecten binnen de regio en de specifieke toewijzing aan de ingediende projecten vindt in samenspraak met de regio plaats. Op grond van deze criteria geeft de provincie vervolgens aan de betreffende gemeenten een subsidiebeschikking af. De afgelopen jaren is een aantal verkeersveiligheidsprojecten in Neder-Betuwe met BDU-gelden (mede)gefinancierd.

Gelderland heeft behalve de BDU-geldstroom ook nog diverse andere subsidiebronnen, zoals bijvoorbeeld ‘fietspaden langs niet planwegen’.

De provincie Gelderland is concessieverlener van het openbaar vervoer in de provincie Gelderland en heeft daarom belangen bij een goede doorstroming van het openbaar vervoer, ook over gemeentelijke wegen. Dit kan haaks staan op de veiligheidsbelangen van een gemeente.

Belangrijke provinciale beleidsdocumenten op het gebied van de verkeersveiligheid zijn behalve het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan onder meer de Dynamische Beleidsagenda (DBA) (een verdere invulling van de doelstellingen van het PVVP) en het jaarlijkse Regionaal Actieprogramma Verkeer en Vervoer (RAP-agenda). Dit is een overzicht van alle (belangrijke) verkeersprojecten die in de Regio Rivierenland spelen (van de diverse wegbeheerders), zowel in de verkenningsfase, de fase van planvorming en uitvoering. Hierin staan ook gemeentelijke projecten. Projecten die op de RAP-agenda staan, kunnen in aanmerking komen voor BDU-subsidies.

De provincie Gelderland werkt gebiedsgericht, met regioteams. Ieder team (ook voor Rivierenland) bestaat uit een regiocoördinator, twee netwerkcoördinatoren en een projectsecretaris. De regiocoördinator is voor de gemeenten het primaire aanspreekpunt binnen de provincie.

Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland

Het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG) is een samenwerkingsverband tussen overheden, politie, justitie en particuliere organisaties op verkeersgebied in de provincie Gelderland. Samen werken ze aan de verkeersveiligheid in de provincie. Het ROVG richt zich met name op niet-infrastructurele maatregelen. Ook geeft zij informatie over de verkeersveiligheidssituatie in Gelderland, ten behoeve van gemeenten, politici en media. Voorbeelden zijn voorlichtingsbrochures en uitgaven over de ongevallencijfers en gevaarlijke wegvakken in Gelderland. Vaak wordt dit gepresenteerd in de vorm van een (vergelijkend) totaaloverzicht van alle Gelderse gemeenten. Namens de ROVG worden ook diverse onderzoeken verricht, zoals bijvoorbeeld een onderzoek door het ingenieursbureau DHV te Amersfoort naar de verkeersveiligheid binnen de gemeenten. Hierbij ging het onder ander over de verankering van de verkeersveiligheid in de gemeentelijke en de actualiteit van het verkeersveiligheidsplan.

In het bestuur van de ROVG zitten vertegenwoordigers namens de provincie (zowel bestuurlijk als ambtelijk), Rijkswaterstaat, de diverse gemeentelijke regio's, waaronder Rivierenland, het Openbaar Ministerie (arrondissement Zutphen en Arnhem), de drie Gelderse politieregio's, Marechaussee, Korps Landelijke Politiediensten, rijsscholen (BOVAG en FAM), Centraal Bureau Rijvaardigheid, de Fietsersbond, Veilig Verkeer Nederland en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid.

Het ROVG geeft aan dat zij het van belang vindt dat gemeenten niet alleen actief zijn op het gebied van infrastructuur, maar ook op het gebied van educatie. Voor een aantal educatieve activiteiten biedt het ROVG professionele ondersteuning en voorlichting.

Dit is onder andere het geval met de bromfietscursus en de Young Drivers' Day (voor beginnende automobilisten).

Om efficiënt te kunnen werken, heeft het ROVG in 1989 de provincie Gelderland verdeeld in zes Samenwerkingsgebieden Verkeersveiligheid Gelderland (SVG's) (www.rovg.nl).

Inwoners van de gemeente

Inwoners van de gemeente Neder-Betuwe vormen – net als in andere gemeenten - een heterogene groep als het gaat om verkeersveiligheid. De belangen zijn divers en zeer uiteenlopend. Niet zelden veroorzaakt men zelf op een bepaalde locatie verkeersonveilig gedrag, terwijl men dit gedrag in de eigen woonomgeving niet tolereert.

De inwoners (en/of bedrijven) van de gemeente kennen diverse rollen binnen de verkeersveiligheid:

1. de burger als verkeersovertreder (uiteraard kunnen dit ook inwoners van andere gemeente zijn);
2. de burger als belever van verkeersonveiligheid (uiteraard kunnen dit ook inwoners van andere gemeente zijn);
3. de burger als bewoner.

De burger als verkeersovertreder

Naar schatting heeft ongeveer een derde van de dodelijke ongevallen te maken met (te) hoge snelheid (SWOV, 2008: 2). De snelheidslimieten worden in Nederland massaal overtreden; het percentages overtreders varieert daarbij van 20% tot 40% op de meeste typen wegen (SWOV 2008, 1).

De klachten die bij Neder-Betuwe over onveiligheid binnenkomen, hebben zeer vaak betrekking op snelheid (mededeling beleidsmedewerker verkeer).

De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) geeft aan dat snelheidskeuze een complex proces is, dat samenhangt met veel factoren (SWOV, 2008: 5). Er is zowel sprake van een bewust als een onbewust proces. Soms wordt bewust voor een snelheid hoger dan de snelheidslimiet gekozen¹. Motieven daarvoor zijn onder meer haast, plezier, of aanpassing aan het overige verkeer. Het gaspedaal wordt soms ook onbewust te diep ingedrukt. Dit heeft onder meer te maken met de subjectieve waarneming: men schat de eigen rijsnelheid te laag in. Factoren die hierbij een rol spelen zijn onder meer vooraf rijden met hogere snelheid, het ontbreken van objecten langs de weg waaraan de snelheid afgeleid kan worden (bomen en gebouwen) en kenmerken van het voertuig (geruisloos, comfortabel). Ook de kenmerken van de weg kunnen onbewust hogere snelheden veroorzaken. Dat is bijvoorbeeld het geval als de weginrichting niet overeenkomt met de gewenste snelheid en de snelheidslimiet dus ongeloofwaardig is (SWOV, 2008: 5).

Bestuurders die zich aan de snelheid houden, doen dit vaak uit overwegingen van veiligheid of om het risico op een bekeuring te minimaliseren (SWOV, 2008: 5).

Goldenbeld stelt dat de automobilisten bij enquêtes eerlijk toegeven dat snelheidslimieten overschreden worden. Dit geeft volgens hem aan dat de overschrijding van de

¹ Er is aan de respondenten gevraagd of men zich zal ergeren aan 60 km/uur-wegen met drempels en plateaus wanneer men haast heeft. Bij deze vraag is een significant effect gevonden van de factor sekse. Mannen rapporteren meer dan vrouwen dat ze geïrriteerd zullen raken wanneer ze haast hebben en moeten rijden over 60 km/uur-wegen met drempels en plateaus (Goldenbeld et al., 2004: 30).

In vergelijking met mannen, zijn vrouwen het meer eens met strenge maatregelen voor automobilisten, meer mee eens dat hard rijden binnen en buiten de bebouwde kom gevaarlijk is, en tonen vrouwen een grotere bereidheid om zich aan de 60 km/uur-limiet te houden (Goldenbeld et al., 2004: 41).

maximumsnelheid niet als problematisch of als sociaal onaanvaardbaar gedrag wordt beschouwd (Goldenbeld 2003: 19).

Bestuurders laten zich in de keuze van hun rijsnelheid vooral leiden door de omstandigheden waarin zij zich op dat moment bevinden. Dat gebeurt vrijwel gedachteloos, mede op basis van gewoontevorming. Regelmatig worden de omstandigheden zo gunstig beoordeeld, dat een flink deel van de bestuurders kiest voor snelheden boven de limiet (Goldenbeld, 2003: 19).

“Het overschrijden van de snelheidslimiet lijkt ook niet of nauwelijks als een serieuze overtreding te worden gezien. Men praat er open en bloot over, ziet anderen ongestraft de limiet overtreden, men moppert over 'geldklopperij' en 'verkeerde prioriteiten' bij de politie. Een van de redenen is waarschijnlijk dat op individueel niveau het overschrijden van de limiet zelden tot een ongeval leidt” (Van Schagen et al., 2004: 26).

Een automobilist krijgt zelden negatieve feedback op het kiezen van een (te) hoge snelheid: in de meeste gevallen blijven ongevallen immers uit. Daarom zegt het een automobilist dus weinig dat er een duidelijke relatie is tussen snelheid en ongevallen. Voor de automobilist zijn de nadelen van een lage(re) snelheid direct voelbaar (zoals een langere reistijd en minder rijplezier). Op individueel niveau ervaren automobilisten eigenlijk alleen nadelen van langzamer rijden, zij ondervinden geen voordelen hiervan (Van Schagen et al., 2004, 26).

Wel wijzen Van Schagen et al. er op dat automobilisten toch tamelijk positief staan ten opzichte van maatregelen die de snelheid moeten beheersen, zoals voorzieningen in auto's en handhaving. Men is het dus aardig eens met de snelheidslimieten (Van Schagen et al., 2004: 26).

“Het lijkt erop dat datgene wat mensen doen grotendeels is ingegeven door de individuele voor- en nadelen die ze ervaren, terwijl datgene wat ze vinden wellicht eerder is ingegeven door gepercipieerde maatschappelijke voor- en nadelen, ofwel door sociale wenselijkheid” (Van Schagen, 2004: 27).

Verkeersdeelnemers hebben ook hun motieven om zich eveneens niet aan andere verkeersregels te houden (bijvoorbeeld rijden door rood licht en het niet dragen van een gordel).

De burger als belever van onveiligheid

Iedereen die deelneemt aan het verkeer, zowel een oudere automobilist als een spelend kind op straat, loopt een risico op een ongeval. Ongevallen die hebben plaatsgevonden (objectieve onveiligheid) kunnen reden zijn om als inwoner of weggebruiker bij de gemeente aan de bel te trekken en te proberen het verkeersveiligheidsbeleid te beïnvloeden of de uitvoering hiervan te bespoedigen.

Naast deze objectieve verkeersveiligheid wordt ook subjectieve verkeersonveiligheid onderscheiden (zie paragraaf 4.3). Ook deze subjectief beleefde verkeersonveiligheid kan een belangrijke reden zijn om het verkeersveiligheidsbeleid (of de uitvoering hiervan) als verkeersdeelnemer proberen te sturen.

De burger als bewoner

Het is mogelijk dat bewoners vanuit een individueel en algemeen belang voorstander zijn van bepaalde verkeersveiligheidsmaatregelen in de eigen woonomgeving. Deze houding kan omslaan als zo'n maatregel (bijvoorbeeld een drempel) op zeer korte afstand van de eigen

woning gerealiseerd wordt. Dit fenomeen wordt aangeduid met de term nimby-isme: not in my back-yard (Baudoïn et al., 1998: 254)¹. Het kan ook zijn dat men zich als weggebruiker irriteert aan bepaalde maatregelen, terwijl men deze maatregelen wel wenselijk vindt in de eigen woonomgeving.

Kortom, de burger als bewoner van een bepaalde straat heeft ook specifieke opvattingen en belangen over de inrichting van de straat en de realisatie van snelheidsremmende maatregelen.

¹ Als Nederlands synoniem wordt ook wel gebruikt: Nivea-gedrag: niet in mijn voor- en achtertuin.
Verkeer(d) geregisseerd?

HOOFDSTUK 5 CASUSBESCHRIJVING

5.1 Inleiding en opbouw

In het vorige hoofdstuk is het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Neder-Betuwe geschetst en is aangegeven wie de meest belangrijke actoren zijn. In dit hoofdstuk zal het verkeersveiligheidsnetwerk verder worden beschreven.

Overeenkomstig de methodiek die Koppenjan en Klijn (2006, 133) voor de beschrijving van netwerken hanteren, zal eerst een verdere analyse van de actoren plaatsvinden (paragraaf 5.2). Daarbij gaat het om de probleemdefinities van de actoren, hun doelen en belangen, de afhankelijkheidsrelaties, en percepties.

Na deze actoranalyse volgt een spelanalyse (paragraaf 5.3), waarbij de diverse beleidsarena's centraal staan. Het hoofdstuk bevat vervolgens een netwerkanalyse (paragraaf 5.4), waarin de interactiepatronen tussen actoren geïnventariseerd worden, evenals de regels van het netwerk (Klein en Koppenjan, 2006: 151). Voor het regietype spelen ook de percepties binnen het netwerk een belangrijke rol. Vandaar dat deze in paragraaf 5.5 worden behandeld.

Dit alles biedt – samen met het vorige hoofdstuk – de basis voor een analyse van de regie binnen het netwerk, op grond van het analysekader uit hoofdstuk 3.

5.2 Actoranalyse

Probleemperceptie

Vrijwel alle respondenten hebben hun probleemperceptie met betrekking tot de lokale verkeersveiligheid. Dit is niet het geval met de burgemeester, omdat deze pas in 2008 bij de gemeente Neder-Betuwe is gaan werken. Hij heeft daarom aangegeven nog onvoldoende relevante kennis te hebben van de verkeersproblematiek. Geen enkele actor heeft hierover (direct) objectief actueel cijfermateriaal beschikbaar (bijvoorbeeld de ongevallenstatistiek). Ook de beleidsmedewerker(s) van de Regio Rivierenland en de beleidsmedewerker van het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG) geven aan dat zij niet direct zicht hebben op de specifieke lokale verkeersveiligheidsproblematiek in Neder-Betuwe.

Snelheid

Er bestaat consensus bij alle ondervraagde actoren dat snelheid het belangrijkste veiligheidsprobleem is. Veel ongevallen hangen volgens de betrokken actoren samen met snelheid. Daarnaast heeft de subjectieve onveiligheid (zie paragraaf 4.3) in veel gevallen te maken met snelheid. Dit blijkt uit de klachten die regelmatig bij politie en gemeenten binnenkomen.

“Wat is het veiligheidsprobleem? Snelheid is dan de eerste reactie, daar komen de meeste klachten over. Maar als ik dit wegzet naar het aantal aanrijdingen, dan is snelheid volgens mij helemaal niet zo'n item. Bij de aanrijdingen is het veel meer het feit dat mensen gewoon niet opletten. Simpelweg niet opletten” (politie, senior projectagent verkeer).

De politie (de senior projectagent verkeer en de medewerker verkeersadviesing) zien de politiek in hoofdzaak als de oorzaak van een onvoldoende weginrichting, waardoor te hoge snelheden ontstaan.

Bij de gemeentelijke actoren bestaat de gedachte dat het de politie wel goed uitkomt dat er wegen zijn die niet goed zijn ingericht. Op deze wegen kan de politie immers haar taakstelling goed halen (minimum aantal proces-verbalen voor snelheid).

De actoren (voor zover bekend met de specifieke verkeersveiligheidssituatie) wijzen er op dat er geen sprake is van black-spots¹ in Neder-Betuwe. De echte gevaarlijke locaties zijn inmiddels aangepakt met infrastructurele maatregelen, zoals bijvoorbeeld rotondes of plateaus.

Overigens blijkt dat er niet of nauwelijks een goede monitoring is van de verkeersveiligheid in Neder-Betuwe. Hoewel op de (interne) planningslijst van de beleidsmedewerker verkeer ook de monitoring van de verkeersveiligheid voorkomt, vindt dit stelselmatig niet plaats, als gevolg van andere prioriteiten. Zodoende vindt er jaarlijks geen goede ongevalanalyse plaats, terwijl het cijfermateriaal en de benodigde software hiervoor bij de gemeente wel aanwezig zijn.

Ook beschikt de gemeente door eigen tellingen over een grote hoeveelheid snelheids- en intensiteitsgegevens. Deze gegevens zijn echter ook niet toegankelijk of inzichtelijk gemaakt. De netwerkpartners hebben hierop dus ook geen zicht.

Informatie over snelheidscontroles van de politie worden voor de overige netwerkpartners eveneens niet ter beschikking gesteld, hoewel het geen bezwaar is deze informatie te verstrekken. Zodoende is er bij de netwerkpartners ook weinig zicht op de handhavingsactiviteiten van de politie.

Beoordeling klachten

De respondenten zijn van mening dat klachten steeds meer vanuit een onveiligheidsgevoel van de burger komen. Zij vinden dit op zich een legitieme klacht. De gemeente (wethouder) wijst er bijvoorbeeld op dat burgers recht hebben op een gevoel van veiligheid. Hij vindt het een serieus probleem als 'oma' niet meer met de fiets de straat op durft; de weg is in zijn optiek van iedereen.

Toch vinden politie en gemeente dat er bij alle klachten ook veel 'gezeur' van burgers is. De politie constateert een nimby-gedrag, waarbij de klagers in de ene straat, de hardrijders van de andere straat. Er wordt volgens hen "geklaagd omdat men moet klagen". Ook de gemeente vindt de klachten niet allemaal even terecht.

"Mooiste voorbeeld is de Dalwagen: op het elektronische snelheidsdisplay dat er nu staat, zie je dat de snelheid tussen de 30 en de 45 km/uur ligt. Vroeger werd hier 60 km/uur gereden, nu rijdt men er 40 km/uur. De feitelijke doelstelling (snelheidsvermindering) is gehaald, maar de klachten zijn er nog, omdat de snelheid hoger ligt dan de maximumsnelheid.

¹ Black spots zijn volgens het SWOV verkeersonveilige locaties waarop absoluut gezien veel ongevallen gebeuren. Het gaat daarbij om plaatsen waar in een periode tussen drie en vijf jaar tien ongevallen (of vijf vergelijkbare ongevallen) hebben plaatsgevonden; een andere, eerdere definitie gaat uit van zes letselongevallen in een periode van drie jaar (SWOV, 2007).

Als op een 80 km-weg de V85¹ op de 80 ligt, heb je dus 15% mensen die nog harder rijdt. Deze staan altijd op het netvlies. Men ervaart de weg dan dus niet als veilig” (gemeente, wethouder verkeer).

Verkeersveiligheidsplan

Vrijwel niemand van de niet-gemeentelijke actoren kent het gemeentelijk verkeersveiligheidsplan. Zo weet bijvoorbeeld de politie dat er een plan is, maar weet men niet welke wegen concreet als knelpunt worden genoemd in dit plan.

De provincie is eveneens niet bekend met het verkeersveiligheidsplan, terwijl de Planwet verkeer en vervoer aangeeft dat er een dergelijk plan moet zijn en dat dit ook niet in strijd mag zijn met het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP).

Zowel de beleidsmedewerker verkeer van de gemeente als de beleidsmedewerker van het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid zijn van mening dat het verkeersveiligheidsplan van de gemeente sterk gedateerd is (ROVG).

De wethouder verkeer is nog wel redelijk positief over het plan. Wel heeft het college van burgemeester en wethouders aan de beleidsmedewerker verkeer gevraagd om een startnotitie op te stellen voor de actualisatie van het verkeersveiligheidsplan.

De beleidsmedewerker verkeer geeft aan dat er geen jaarlijks (uitvoerings)plan is, dat bijvoorbeeld in de gemeenteraad besproken wordt. Hierdoor heeft politiek soms weinig bemoeienis met beleid/planning en dit is niet positief voor het draagvlak.

Probleemoplossing

Als het gaat om de probleemoplossing, zien de gemeentelijke actoren een belangrijke taak voor fysieke maatregelen om zo de maximumsnelheid af te dwingen. Wel blijkt dat dit in de praktijk niet altijd mogelijk is, bijvoorbeeld door fysieke beperkingen (zoals beschikbare ruimte, gevaar op trillingsschade in woningen en de grootte van het landbouwverkeer). Daarnaast blijkt dat hier ook niet altijd draagvlak voor is van een aantal bewoners. De geïnterviewde functionarissen van de politie erkennen de moeilijkheden, maar zien handhaving daarbij niet als dé oplossing hiervoor. Een en ander blijft toch in hun ogen voornamelijk een gemeentelijk probleem.

De burgemeester is van mening dat er meer financiële middelen naar de gemeente moeten komen om een duurzaam veilige weginrichting mogelijk te maken.

“In Duurzaam Veilig 1e fase waren er te kleine hoeveelheden geld om een veilige situatie te maken. Er is dan een minimum aan fysieke maatregelen en dus meer handhaving nodig. Het Rijk en de provincie stellen te weinig geld beschikbaar en de gemeenten hebben het geld ook al niet om overal de wegen duurzaam veilig in te richten, zodat er dan ook geen handhaving nodig is. De politie zegt echter dat ze niet handhaven als de inrichting niet deugt. Dat is bijna een systeemfout. Er vindt geen overheveling van geld plaats” (gemeente, burgemeester).

De beleidsmedewerker verkeer en de wethouder zien echter de financiën niet als het grootste struikelblok voor het nemen van maatregelen. De wethouder is wel voorstander van een meer sobere (en goedkopere) inrichting, in combinatie met meer handhaving. Wel geeft hij aan dat hij die ruimte niet krijgt door de prioriteiten van de politie.

¹ De snelheid die 85% van de automobilisten niet overschrijdt. Dit geeft een beeld van de meerderheid van de verkeersdeelnemers. Als de V85 hoger ligt dan het snelheidsregiem is er een snelheidsprobleem (CROW, 2008: 199).

Zowel de wethouder als de beleidsmedewerker verkeer onderkennen het gevaar dat de inspraak te ver door kan schieten en er een oplossing uitkomt die wel maatschappelijk draagvlak heeft, maar verkeerskundig gezien niet altijd een goede oplossing is voor de betreffende locatie.

“Door fysieke maatregelen moet de snelheid naar beneden. Achteraf vraag ik me wel eens af: heb ik het wel goed gedaan? Het voelt niet 100% goed, die versmallingen. Er is dan wel draagvlak voor een maatregel, maar dan vraag ik met toch af: is de juiste keuze gemaakt? Voor drempels is vaak geen draagvlak, omdat er in het verleden allerlei drempels zijn aangelegd die niet aan de richtlijnen voldoen. Tegenwoordig doen we dat wel en we zien dat de reacties daar wel positief zijn” (gemeente, wethouder verkeer).

De wethouder vindt een verkeersproject geslaagd, als er sprake is van een daling van de snelheid, ook al ligt de V85 (snelheid die 85% niet overschrijdt) hoger ligt dan een nieuwe ingestelde snelheid. De politie en de beleidsmedewerker verkeer vinden dat een maximumsnelheid ook nageleefd moet worden. Dit betekent dat de V85 moet liggen rond de maximumsnelheid die ter plaatse geldt.

De politie ziet een belangrijke rol voor fysieke maatregelen, zodat er alleen handhaving nodig is voor de echte uitschieters qua snelheid. Vanuit de politie is er daarom de behoefte dat de gemeente meekijkt naar andere oplossingen dan alleen handhaving. Geldgebrek is in de ogen van de politie geen reden om de oplossing van het probleem op het bordje van de politie te leggen. Dit heeft onder meer te maken met de personele capaciteit van de politie en het beleid met betrekking tot snelheidshandhaving.

Zowel de burgemeester als de teamchef geven aan dat - als het gaat om de probleemoplossing - er meer afstemming moet zijn tussen de gemeente en de politie.

“Als er steeds te hard gereden wordt, gebeurt er verder ook niets, dan gaan we gewoon weer meer meten. Terwijl je eigenlijk overleg verwacht met de wegbeheerder om de situatie structureel aan te pakken” (gemeente, burgemeester).

De provinciale en regionale actoren geven aan dat zij onvoldoende zicht hebben op de specifieke lokale verkeersveiligheidsproblematiek en de mogelijke oplossingen hiervoor.

Verschuiving aanpak

Alle geïnterviewde actoren zijn het er over eens dat er een verschuiving in aanpak noodzakelijk is: van de specifieke aanpak van ongevallenlocaties naar doelgroepen (gedragsbeïnvloeding). Een specifieke doelgroep is bijvoorbeeld de beginnende (jonge) automobilist.

“In de toekomst moeten we meer aan gedragsbeïnvloeding doen. Fysieke maatregelen zijn uitgeput. Scholen en dergelijke worden misschien nog niet goed genoeg bij verkeersveiligheid betrokken. Dat heeft te maken met personele capaciteitsproblemen. Soms zou ik er wel een medewerker verkeer bij willen” (gemeente, wethouder verkeer).

Dit betekent dus dat er meer accent gelegd moet worden op niet-infrastructurele maatregelen, zoals educatie. Voorbeelden hiervan zijn een bromfietscursus voor jongeren, seniorenritten, dodehoekspiegel-projecten en alcoholcampagnes. Zeker organisaties als het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG) en de Regio Rivierenland zijn hier een uitgesproken voorstander van, maar ook de andere partijen laten zich hierover positief uit.

In het reguliere overleg met de gemeente en de politie wordt er met name over infrastructuur gesproken en alles vooral vanuit de technische kant benaderd. Er is op dit moment nog geen informatie over niet-infrastructurele acties.

Doelen en belangen van de actoren

Gezamenlijk doel

Een belangrijk gezamenlijk doel van de actoren is het verbeteren van de verkeersveiligheid. Voor de gemeentelijke actoren en de senior projectagent verkeer is dit doel voornamelijk begrensd tot de specifieke situatie van Neder-Betuwe. De andere actoren zijn verantwoordelijk voor een groter gebied. Uiteraard hebben deze ook een belang bij een verbetering van de verkeersveiligheid in Neder-Betuwe, maar dit is in feite een afgeleide van de doelstelling om de verkeersveiligheid te verhogen in de Regio Rivierenland, de provincie Gelderland of het politiedistrict De Waarden.

Er is sprake van een gezamenlijk beleefde verantwoordelijkheid van zowel politie als wegbeheerder. De gemeente kan het gewenste resultaat/gedrag niet alleen met de inrichting realiseren, de politie kan dit niet met alleen handhaving.

*“Politie en gemeente hebben dezelfde doelstelling: verkeersveiligheid, zowel weinig klachten als weinig ongevallen”
(politie, medewerker verkeersadvisering).*

Doelen gemeente

Op het gebied van de lokale verkeersveiligheid neemt de gemeente een specifieke rol in. Zij is juridisch en fysiek wegbeheerder en moet er voor zorgen dat er zo min mogelijk ongevallen plaatsvinden en bewoners een gevoel van veiligheid hebben. Als een weg niet goed is inricht en er ongevallen gebeuren, leidt dit in sommige gevallen tot schadeclaims voor de gemeente.

Voor de gemeente geven ongevallen en de dreiging hiervan altijd een bepaalde vervelende sfeer. Een concreet ongeval kan bijvoorbeeld leiden tot een vervelend telefoongesprek, bezoek of kritische vragen vanuit de politiek. Zowel de ambtenaar als de wethouder vinden het van belang om dergelijke situaties te voorkomen en zichzelf maatschappelijk en politiek in te dekken voor eventuele onverhoopte gebeurtenissen.

Gemeentelijk gezien spelen er rond verkeersveiligheid verschillende belangen. Inwoners van een gemeente denken bijvoorbeeld anders over de weg waaraan zij wonen, dan een weg waarover zij dagelijks op moeten rijden op weg naar hun werk. Daarnaast kan er bij de uitvoering van verkeersveiligheid ook sprake zijn van botsende belangen: een drempel remt de snelheid van het verkeer, maar zorgt er voor dat de ambulance mogelijk minder snel ter plekke is, of dat de bus langer over een route doet, of dat er trillingen in woningen ontstaan.

Binnen de gemeente zijn er ook veel andere beleidsterreinen. Hoewel iedereen in het college het belang van de verkeersveiligheid onderschrijft, hebben de collegeleden ook duidelijk belangen bij andere beleidsterreinen. Zeker als het gaat om het budgetteren van geldmiddelen.

“Er is een wethouder die zegt soms: niet te veel geld uitgeven aan wegenbeheer: als er gaten in de weg zitten wordt er vanzelf voor gezorgd dat er niet te hard gereden wordt” (wethouder verkeer).

Verkeershandhaving is één van de zaken die voor de burgemeester vanuit zijn verantwoordelijkheid van belang zijn. Ook op andere beleidsterreinen is inzet van de politie nodig. Vaak hebben die zaken meer prioriteit, ook voor de burgemeester. Voorbeelden hiervan zijn de handhaving van de openbare orde rond de jaarwisseling en de overlast van jongeren.

Doelen politie

Voor de (lokale) politie is het van belang dat het aantal proces-verbalen dat in de taakstelling is bepaald, gehaald wordt.

“Ik ben de meest tevreden SPA-politieman, want 80% van de verbalen betreft verkeerszaken. De politieagenten moeten een x-aantal verbalen schrijven per persoon. Verkeer is het meest gemakkelijk te schrijven. Iedereen heeft met verkeer te maken. Ook politiemannen zijn verkeerdeelnemers. Iedereen ergert zich aan andere weggebruikers. De politiemensen profiteren daarvan. Degenen die opgeschreven worden zijn het er vaak niet mee eens, maar bij anderen is men het er vaak wel mee eens. De acceptatie is heel groot” (politie, senior projectagent verkeer).

De senior projectagent verkeer houdt zich niet fulltime met verkeer bezig, maar moet ook allerlei andere relevante (vak)informatie tot zich nemen en andere activiteiten ondernemen, onder andere op het terrein van huiselijk geweld en woninginbraken.

Voor het team is het van belang dat er (onder andere via managementrapportages) rekenschap afgelegd moet worden aan het district. De politie is gebonden aan een goede inzet van de personele capaciteit van de politie in relatie tot de taakstelling van het team- en districtsplanning. Er moet op verkeersgebied dan bepaald worden wat de meeste prioriteit heeft. Vanuit het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM) is een norm bepaald voor het hele district, dit is weer opgedeeld naar de teams.

Daarnaast is het politieteam ook verantwoordelijk voor de noodhulp. Binnen een kwartier moet de politie ter plaatse kunnen zijn bij calamiteiten in het gebied. Dit kan ten koste gaan van een concrete politie-inzet ten behoeve van de verkeersveiligheid.

“In het teamplan staan uren, maar we worden geleefd door de waan van de dag. We proberen dus met name de speerpunten te realiseren: jeugd/overlast, drugs/alcohol, maar de brommers passen hier bijvoorbeeld ook in. De reductie van verkeersslachtoffers zit in de top 10, net zoals woninginbraken, geweld, jeugd en jongeren” (politie, teamchef).

Voor de regio Gelderland-Zuid is een integraal handavingsplan opgesteld. Dit is ontwikkeld door de medewerker verkeersadviesing van de politie Gelderland-Zuid, aan de hand van objectieve gegevens (ongevallen en intensiteits-/snelheidsmetingen). Voor dit plan is een contract opgesteld met het BVOM, in samenwerking met het lokale Openbaar Ministerie (OM) in Arnhem. Het BVOM heeft landelijk budget voor de vermindering van ongevallen. Dit handavingsplan heeft specifiek betrekking op de trajectwegen (bepaalde 50 en 80 km-wegen).

Voor de politie is het van belang dat plannen en maatregelen juridisch goed in elkaar zitten. Als er (verkeers)juridische omissies zijn, dan krijgt de politie achteraf problemen bij bezwaaren beroepsprocedures rond de sancties. Weggebruikers proberen soms via juridische

procedures alsnog onder een sanctie uit te komen. Vandaar dat verbalisanten soms kritisch kijken of er eventuele fouten rond de inrichting/bebording ontdekt kunnen worden, zodat de sanctie mogelijk alsnog ongedaan gemaakt wordt door de rechter.

Doelen provincie/ Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROVG)

Voor de provincie is het van belang dat de doelstellingen van het Provinciale Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) gerealiseerd worden. Concreet kan dit betekenen dat een specifiek lokaal veiligheidsknelpunt provinciaal gezien geen knelpunt is. Voor de gemeente Neder-Betuwe, waarin veel boomkwekers werken en ook hun bomen rooien, kan bijvoorbeeld 'modder (klei) op de weg' een belangrijk (veiligheids)knelpunt gevonden worden. Provinciaal gezien is dit een specifiek lokaal probleem en draagt de oplossing van dit probleem niet of nauwelijks bij aan de PVVP-doelstellingen, zodat hier geen tijd, energie en subsidiegeld in wordt gestoken.

Het PVVP vloeit voort uit de Nota Mobiliteit en is een algemeen verkeersveiligheidsplan voor de gehele provincie, dus in feit ook voor de gemeenten. Vanuit het PVVP wordt er om de twee jaar een Dynamische Beleidsagenda (DBA) vastgesteld. Dit geeft per regio invulling aan de doelstellingen van het PVVP. Eigenlijk zou dit in de optiek van de provincie ook door de gemeenten vastgesteld moeten worden, het is immers breder dan alleen de provincie. Jaarlijks wordt er vanuit de DBA een Regionaal Actieplan gemaakt (RAP). Dit bevat de concrete actiepunten en uitvoeringsprojecten (zie ook paragraaf 4.4).

Het DBA maakt de provincie niet alleen vanuit zijn verantwoordelijkheid als wegbeheerder. Het is breder voor de gehele provincie. De provincie heeft hierin een regiefunctie. In feite gaat het erom om samen met de gemeente beleid te formuleren, te coördineren en uit te voeren.

Voor het ROVG is het vooral van belang dat er voldoende aandacht is voor de niet-infrastructurele maatregelen.

Doelen Regio Rivierenland

De nadruk van de Regio Rivierenland ligt op educatie. Voor de regio is infrastructuur iets specifiek plaatsgebonden, zodat de belangen ook helemaal liggen bij de betreffende wegbeheerder. In hun optiek hebben de lokale verkeerskundigen dit helemaal in beeld.

Uitvoering van het meerjaren verkeersveiligheid en de jaarlijkse werkplannen die hierop zijn gebaseerd, is een belangrijk doel voor de regio.

Afhankelijkheidsrelaties

Afhankelijkheidsrelaties gemeente

De gemeente heeft de financiële mogelijkheden om infrastructurele maatregelen te nemen en is ook als enige bevoegd om dergelijke maatregelen te treffen op de gemeentelijke wegen. Ook is bij de gemeente de nodige (lokale) kennis op dit gebied aanwezig. Voor de uiteindelijke realisatie van maatregelen heeft de gemeente maatschappelijk en politiek gezien draagvlak nodig van de bewoners.

De politie is de enige instantie die de verkeersregels (en met name de snelheid) kan handhaven. Voor handhaving op de gemeentelijke wegen is de gemeente dan ook volledig afhankelijk van de politie. Alle gemeentelijke actoren wijzen op deze afhankelijkheidspositie.

Daarbij wordt aangegeven dat het niet mogelijk is om alle wegen zo in te richten dat er geen handhaving meer nodig is.

Bij het nemen van verkeersbesluiten (ge- en verboden) is er wettelijk gezien een advies van de politie nodig. Het advies van de politie is in principe echter vrijblijvend. Het enige dwangmiddel dat de politie heeft is om niet te handhaven. Dit benadrukt de politie ook in sommige situaties. Dat is het geval als bij de keuze voor maatregelen de politieke rationaliteit prevaleert boven de (verkeers)technische rationaliteit. De politie geeft dan in hun advies aan dat ze niet gaan handhaven, omdat ze het oneens zijn met de maatregel(en). De medewerker verkeersadvisering van de politie geeft daarom aan dat het van belang is om als gemeente en politie samen te werken bij nieuwbouw en reconstructies.

“Het zijn meestal politieke keuzes dat bepaalde maatregelen toch doorgevoerd worden. Dan geven we in het advies ook duidelijk aan dat we niet gaan handhaven, omdat we het oneens zijn met de maatregelen. Komen er in de toekomst toch klachten, dan wijzen we naar het advies. We houden dan onze poot stijf, of vragen nogmaals de situatie te wijzigen” (politie, medewerker verkeersadvisering).

Voor de gemeente heeft de politie een taak bij de legitimatie van de noodzaak van maatregelen. Bij inspraakavonden blijkt regelmatig dat veel bewoners in feite helemaal geen snelheidsremmende maatregelen willen, maar de problemen denken op te lossen door middel van handhaving.

“De wethouder verzocht mij in een aantal gevallen om ook 's avonds te komen en de verantwoordelijkheid van de politie vanuit de politieorganisatie te verwoorden richting de bewoners, wanneer de politie bijvoorbeeld in een 30 km-zone mag en gaat handhaven. Hij zei: een half woord van jou wordt veel eerder gedragen dan dat ik het helemaal moet gaan uitleggen. Want dan hebben de mensen toch zoiets van ja, het is een gekleurd verhaaltje, jij praat toch vanuit je eigen visie en vanuit het gemeentestandpunt. Als iemand van de politie dat zelf verwoordt, wordt het toch veel eerder voor waarheid aangenomen. En neem je dus een heel stuk discussie tijdens de avond weg. Waardoor je toch heel zakelijk zo'n avond door kunt komen” (politie, medewerker verkeersadvisering).

De gemeente wil bij de politie draagvlak krijgen voor bepaalde maatregelen of juist het niet nemen van maatregelen. Hiermee wil de gemeente voorkomen dat inwoners in de toekomst de politie en de gemeente tegen elkaar uitspelen. Daarnaast dekt de gemeente zich hierbij ook in, mocht er in de toekomst onverhoopt een ongeval ontstaan.

“Als aangegeven kan worden dat de politie er bij betrokken is, kan dat later mogelijk een hoop gedoe voorkomen. Zo is in de werkgroep verkeer met de politie een keer een bepaalde situatie besproken. Er is toen gezamenlijk geconcludeerd dat het verkeerskundig gezien niet noodzakelijk was om een bepaalde kruising aan te pakken. Later is hier helaas toch een dodelijk ongeval geweest, door een ongelukkige samenloop van omstandigheden. Je krijgt dan toch gauw een beschuldigende vinger in de richting van de gemeente. Dan prijs je jezelf gelukkig dat je een en ander hebt overleg met de politie. Je moet er niet aan denken dat de politie ook met een beschuldigende vinger naar de gemeente wijst” (gemeente, beleidsmedewerker verkeer en vervoer).

Ook bekijkt en beoordeelt de lokale politie op verzoek van de gemeente bepaalde verkeersonveilige situaties (voornamelijk als deze zich in de avonduren voordoen). Dergelijke 'vriendendiensten' worden vaak meegenomen tijdens de surveillance.

De politie beschikt daarnaast ook over relevante praktijkkennis van verkeerssituaties, over kennis van de subjectieve onveiligheid (er komen ook klachten bij de politie binnen) en van de objectieve onveiligheid (vanuit controles op de maximumsnelheid en de registratie van ongevallen).

De medewerker verkeersadviesing van de politie fungeert eveneens vaak als ‘sparring partner’ voor de beleidsmedewerker verkeer, om bepaalde situaties mee te bespreken. De functie van beleidsmedewerker verkeer is binnen de gemeentelijke organisatie een eenmanspost, vandaar dat het volgens de beleidsmedewerker een meerwaarde heeft om extern een second opinion te vragen.

De wethouder verkeer heeft voor de uitvoering van zijn beleid steun nodig van de politiek en van de bevolking.

“De uitvoering van maatregelen bespreken we met de bewoners. We maken dan tegenwoordig samen met de bewoners een plan om draagvlak te krijgen. Maar soms ook om jezelf in te dekken. Als je richting de politiek of andere burgers aan kunt geven dat de meerderheid van de bewoners achter een plan staat, sta je sterker. Dus je dek je in voor negatieve reacties” (gemeente, wethouder verkeer).

“De wethouder heeft aangegeven dat hij door het open planproces draagvlak bij de bewoners creëert. Dit levert automatisch draagvlak op bij de gemeenteraad en andere collegeleden. Als de wethouder er met de bewoners uit kan komen, levert dat weinig kritiek op. De politiek heeft al helemaal geen zin om de plannen dan nog eens te wijzigen, tegen alle draagvlak in. Regelmatig krijgt hij ook een complimentje van een raadslid over een inspraakavond. Dat is natuurlijk scoren voor hem” (gemeente, beleidsmedewerker verkeer en vervoer).

Tussen de wethouder verkeer en de beleidsmedewerker verkeer en vervoer zit hier overigens een discrepantie. De beleidsmedewerker geeft aan dat zijn inziens het risico bestaat dat de wethouder verkeer teveel luistert naar de bevolking en zich minder laat leiden door de mening van deskundigen en de regelgeving. Zo besloot de wethouder bijvoorbeeld na een gehouden stemming tijdens de informatieavond over de Wijenburgsestraat, dat op een bepaalde locatie geen snelheidsremmende maatregel zou komen: de meerderheid van de aanwezigen was hier namelijk tegen. Dit was zeer tegen de in van de beleidsmedewerker verkeer. In zo’n geval wijst hij de wethouder op zijn verantwoordelijkheid, maar legt hij zich volgens eigen zeggen wel loyaal bij de beslissing neer.

Afhankelijkheidsrelaties politie

Voor de lokale politie biedt het overleg met de gemeente nuttige informatie over allerlei (verkeers)zaken en ruimtelijke ontwikkelingen. De senior projectagent verkeer is van mening dat hij door de contacten invloed kan hebben op het gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid en de verkeersaspecten bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit zorgt dat er aandacht is voor het handhavingsaspect, wat problemen achteraf voorkomt. Wel beseft de politie dat de invloed niet altijd even groot is, omdat vaak op een hoger niveau een beslissing genomen moet worden en ook andere belangen een rol spelen. De lokale politie vindt het ook belangrijk dat er een gemeentelijk aanspreekpunt op verkeersgebied is. Dit biedt de mogelijkheid om snel en eenvoudig bepaalde zaken te regelen, zoals bijvoorbeeld het aanpassen van onjuiste bebording.

Afhankelijkheidsrelaties provincie/Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland

De provincie wijst erop dat de gemeente in principe een grote beleidsvrije ruimte hebben. Wel probeert de provincie via subsidie de gemeente te stimuleren om een bepaalde koers uit te gaan. In ultimo is er nauwelijks een hindermacht van de provincie.

Voor de provincie is het echter van belang dat de gemeenten meewerken aan de doelstellingen van het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP). Heel formeel is de

gemeente – via een gemeentelijk plan – ook gebonden aan deze doelstellingen op grond van de Planwet verkeer en vervoer.

De provincie heeft de doelstellingen van het PVVP uitgewerkt in een dynamische beleidsagenda (DBA). In de DBA staat bijvoorbeeld dat de provincie een duurzaam veilig weginrichting wilt, conform de zogenaamde essentiële herkenbaarheidskenmerken. Vanuit de provincie gezien is het van belang dat de gemeente in een gemeentelijk plan een wegencategorisering opstelt en plannen maakt om deze duurzaam veilig in te richten, overeenkomstig de betreffende categorie. De concrete gemeentelijke plannen komen vervolgens in een Regionaal Actie Programma (RAP), opgesteld door de provincie in samenwerking met de gemeenten. De provincie stelt geld beschikbaar (subsidie) voor RAP-projecten. Naast deze subsidie voor infrastructurele projecten, subsidieert de provincie ook via het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROVG) het opstellen van gemeentelijke verkeersveiligheidsplannen. Via het ROVG is ook geld beschikbaar voor de uitvoering van diverse niet-infrastructurele maatregelen.

De provincie promoot het provinciaal beleid dus met name door een subsidie voor te houden, of door het bieden structuren en/of faciliteiten. (In het werkplan van de Regio Rivierenland is bijvoorbeeld een cursus voor jonge automobilisten opgenomen die met een provinciale vergoeding van 100% wordt aangeboden).

Voor de provincie is het van belang om de doelstellingen op het gebied van verkeer te behalen, omdat de provincie weer bij moet dragen aan de landelijke taakstelling op het gebied van het verkeer en vervoer (Nota Mobiliteit).

Afhankelijkheidsrelaties Regio Rivierenland

De regio vervult voor de provincie een rol als platform, waar de provincie en individuele gemeenten elkaar ontmoeten. Voor de provincie is de gemeentelijke schaal in feite een maatje te klein.

“Je moet regionaal willen weten hoe een en ander gaat en niet zozeer lokaal. We werken dan ook vooral via de regio, het is prettig als daar afstemming plaatsvindt. De regio heeft een belangrijke coördinerende functie. Het gaat dus om een regionale benadering, niet om een lokale” (Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid, beleidsmedewerker).

Voor de gemeente biedt de regio de mogelijkheid om draagvlak te vinden voor bepaalde verkeersprojecten. Op het moment dat meerdere gemeenten een bepaald probleem erkennen, krijgt dit een regionale component. De realisatiekansen om een bepaald project op de regionale of provinciale agenda te krijgen en/of uit te kunnen voeren stijgen dan aanzienlijk.

“Een goed voorbeeld van een succesvolle samenwerking is de aanschaf regionaal van snelheidsdisplays die over de diverse gemeenten rouleren. Door een bundeling van gemeenten zijn er subsidiemogelijkheden ontstaan. Dit heeft dus financiële voordelen. Als het gezamenlijk gaat via het werkplan verkeersveiligheid, is er 75% subsidie mogelijk. De regio wil graag het onderste uit de kan halen voor de gemeenten, maar dan is er wel input nodig vanuit de gemeenten” (Regio Rivierenland, beleidsmedewerker).

Voor de gemeenten is de regio daarnaast het kanaal waarbij belangrijke informatie over verkeersveiligheid binnenkomt. Regelmatig worden gastsprekers gevraagd om een bepaald thema uit de verkeersveiligheid te belichten. De regio biedt daarnaast een plaats om vakcollega's uit de regio te ontmoeten en eventueel te sparren.

Eveneens is van belang dat via de regio de Brede Doeluitkering (BDU) verdeeld worden. Voor de gemeente is dit jaarlijks een belangrijk terugkerend onderwerp op regionaal niveau.

Voor de regio is het van belang om de meerwaarde van een dergelijke samenwerkingsvorm te blijven aantonen. De regio (en de formatie voor verkeersveiligheid) bestaat dankzij de meerwaarde die gemeenten zien in deze regionale samenwerking.

Perceptie over samenwerking

Alle netwerkpartners zijn in het algemeen tevreden over de samenwerking. Op ambtelijk niveau is er geen sprake van samenwerkingsproblemen. Ook de onderlinge verhoudingen tussen de netwerkpartners zijn goed. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de werkgroep verkeer (zie hierover meer in paragraaf 5.3).

“Soms is het te gezellig, dan denk ik, er moet ook nog gewerkt worden” (gemeente, beleidsmedewerker verkeer en vervoer).

Perceptie gemeente

De gemeente (wethouder en ambtenaar) zijn positief over de samenwerking met de netwerkpartners. De beleidsmedewerker vindt wel dat de senior projectagent verkeer te weinig door geeft richting de gemeente, zoals over de lokale planontwikkeling van de politie. Voorbeelden zijn onder meer de gebiedscan van het district De Waarden (waarin ook overzichten staan over het verkeer), het teamplan en de handhavingdoelstellingen.

De wethouder, de teamchef van de politie en de burgemeester zijn (vooral inhoudelijk) niet op de hoogte van het overleg op ambtelijk niveau tussen gemeente en politie (werkgroep verkeer) en hebben dus ook inhoudelijk geen zicht op de zaken die passeren.

De burgemeester geeft aan dat het contact tussen gemeente op het gebied van de verkeersveiligheid en de handhaving niet opvalt.

“Als er te hard gereden wordt, dan gaat de politie ook niet praten met de gemeente, zo van: wat doen we er aan, gaan we een gezamenlijke probleemanalyse maken?” (gemeente, burgemeester).

Hij heeft ook het idee dat de gemeente de politie er niet goed bij betreft. Volgens hem is dit wel verklaarbaar, omdat de politie ook een volle agenda heeft en ook niet snel bij een ander aanschuift. Terwijl de politie volgens hem echter wel mensen heeft die binnen de verkeersveiligheid werken en hiernaar kunnen kijken.

Hij vindt het eveneens een omissie dat er geen input gegeven wordt voor het hogere beleidskader.

Perceptie politie

Ook de politie (senior projectagent verkeer en medewerker verkeersadvisering) is positief over de samenwerking met de gemeente. De politie en de gemeente zijn onder meer door wettelijke regelingen op samenwerking met elkaar aangewezen. De senior projectagent verkeer ervaart in ieder geval wel de mogelijkheid dat hij met problemen bij de gemeente terecht kan. Voor de medewerker verkeersadvisering van de politie is het daarbij positief dat zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau er begrip is voor de opstelling van de politie als het gaat over handhaving.

Positief in de samenwerking is ook dat er veel gezamenlijk opgetrokken wordt en er unaniem met een standpunt naar buiten gekomen wordt, of met een oplossing wordt gekomen. Soms botst het echter omdat de wegbeheerder in de ogen van de politie soms zijn eigen gang gaat. Vaak heeft dit een achtergrond in een afweging van allerlei belangen, waarbij het verkeersbelang ondergesneeuwd raakt.

De teamchef geeft aan dat zij sinds kort in functie is en niet direct een visie heeft over de wijze van samenwerking. Wel tekent zij daarbij aan dat zij nog geen signalen heeft dat er problemen zouden zijn met de samenwerking

Perceptie Regio Rivierenland en provincie

Binnen de regio en de provincie wordt de constructieve en positief-meedenkende opstelling van Neder-Betuwe gewaardeerd. Wel is de provincie van mening dat de contacten met de gemeente wellicht wat intensiever/actiever kunnen. Dit is echter voor de provincie alleen zinvol als de gemeente daadwerkelijk bespreekpunten/knelpunten naar voren brengt.

De regio is van mening dat gemeenten erg gericht zijn op het eigen lokale/subregionale belang. Als er iets gezamenlijk ervaren wordt, dan wordt de regio als partner beschouwd, “maar veel hoger komt de samenwerking niet”, volgens de regiomedewerkers.

5.3 Spelanalyse

Beleidsarena's

Belangrijke beslissingen op lokaal niveau worden formeel genomen in het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het beschikbaar stellen en houden van financiële middelen. De gemeente Neder-Betuwe heeft al sinds het ontstaan in 2002 een zorgelijke financiële positie. Er is een voorziening verkeersveiligheid, maar regelmatig moet gemotiveerd en inzichtelijk gemaakt worden dat het geld nog steeds noodzakelijk is om het verkeersveiligheidsplan uit te voeren.

In het verleden is een belangrijke beslissing genomen om verkeer volgend te laten zijn ten opzichte van civieltechniek. Dat heeft alles te maken gehad met het artikel 12-proces, waarin de gemeente heeft verkeerd. Zoals eerder is beschreven, kwam er geld vanuit dit proces beschikbaar om wegen te reconstrueren. De gemeenteraad heeft vervolgens besloten dat gelijktijdig met het opknappen van wegen er geld beschikbaar was (door middel van de financiële voorziening) voor het uitvoeren van verkeersveiligheidsmaatregelen. Dit betekent dat er de afgelopen jaren nauwelijks zelfstandige projecten opgestart zijn zonder civieltechnische werkzaamheden. Het enige project is een maatregel aan de Tielsestraat (Opheusden). Dit was naar aanleiding klachten van een bewoner die nogal vasthoudend was. De wethouder heeft toen uiteindelijk een maatregel toegezegd, dit heeft geleid tot een voorstel dat burgemeester en wethouders hebben geaccordeerd.

De praktijk wijst uit dat veel zaken onderling tussen de beleidsmedewerker verkeer en de wethouder besproken en (informeel) besloten worden, zonder dat er een officieel BenW-besluit volgt. In het verleden zijn reconstructieplannen tussen hen afgetikt, zonder dat het plan door het college van burgemeester en wethouders is vastgesteld. Binnenkort komen enkele reconstructies aan de orde die belangrijke straten in diverse dorpen betreffen. In dat geval wil de wethouder wel graag dat dit in het college behandeld wordt.

De beleidsmedewerker verkeer heeft het mandaat om namens het college van burgmeester en wethouders brieven/klachten over verkeersveiligheid af te handelen en te ondertekenen. Van dit mandaat wordt normaliter altijd gebruik gemaakt. Wel is regelmatig contact met de wethouder om te peilen of deze dezelfde visie heeft over de inhoudelijke beantwoording van een brief/klacht van inwoners.

Inspraakavonden omwonenden

De plannen voor reconstructies/verkeersveiligheidsmaatregelen worden steeds in overleg met aanwonenden en andere belanghebbenden gemaakt. Dit gebeurde vrijwel altijd tijdens een inspraakavond die voor ieder project afzonderlijk met de desbetreffende bewoners werden gehouden. Op deze inspraakavonden waren (meestal) de wethouder verkeer, de beleidsmedewerker verkeer en civieltechnische ambtenaren namens de gemeente aanwezig. In veel gevallen was ook de medewerker verkeersadvisering van de politie aanwezig.

Zowel bij de wethouder als bij de betrokken ambtenaren ontstond steeds meer onvrede over de werkwijze bij de inspraakavonden. De onvrede had vooral te maken met het gevoel dat de gemeentelijke vertegenwoordigers hadden, dat de hele avond op hun en hun plannen werd geschoten en dat alles uit de kast gehaald moest worden om de plannen overeind te houden. De plannen waren immers in hun ogen goed doordacht en het was dan ook van belang om de inwoners hiervan zo veel mogelijk te overtuigen.

Mede naar aanleiding van positieve ervaringen bij een andere gemeente, is er in 2007 voor een andere opzet van de informatie-/inspraakavonden gekozen. De gemeente presenteert nu geen concreet plan meer aan de bewoners, maar wil via een open planproces tot een gezamenlijk plan komen.

“Graag betrekken wij u als bewoner(s) bij de planvorming voor de weg waar u aan woont. Vandaar dat u hartelijk welkom bent op een informatieavond. Het is de bedoeling om deze avond samen met u na te denken over de huidige (verkeers)situatie en mogelijke maatregelen voor de bovengenoemde wegen. Uiteraard moeten die oplossingen wel passen binnen het beleid en de financiële mogelijkheden. Wij hebben dus nog geen concreet plan. Wel verwachten wij dat we deze avond voldoende bouwstenen krijgen om een goed plan te kunnen maken” (brief bewoners Parallelweg Dodewaard, 2007)

Plannen komen dus uiteindelijk voor een belangrijk deel tot stand in de interactie met bewoners tijdens inspraakavonden. De gemeente gaat met een blanco tekening naar de bewoners en tijdens een informatieavond wordt dan geprobeerd om gezamenlijk tot een plan te komen. Lukt dit niet direct, dan volgt een tweede avond en soms wordt er ook een bewonerscomité gevormd om tussentijds een plan te ontwikkelen. Dit laatste was bijvoorbeeld het geval bij de Kerkstraat te Dodewaard, de Liniestraat (Ochten) de Dalwagen (Dodewaard) en de Burg. H. Houtkoperlaan (Ochten).

Alle actoren die bij dergelijke avonden betrokken zijn (wethouder, beleidsmedewerker verkeer en medewerker verkeersadvisering van de politie) zijn erg positief over deze nieuwe werkwijze. Men is van mening dat dit leidt tot breed gedragen plannen. Bij bewoners ontstaat vaak meer begrip voor de (on)mogelijkheden van bepaalde maatregelen.

Overleg andere actoren

Ook andere actoren kunnen een belangrijke rol spelen bij de herinrichting van wegen. Dat is bijvoorbeeld het geval met de provincie, als concessiebeheerder van het openbaar vervoer.

Zij kunnen een grote invloed hebben op de inrichting van wegen die binnen een busroute liggen. Zo wilde de gemeente Neder-Betuwe in 2005/2006 de weg tussen Tiel en Ochten herinrichten. De snelbus rijdt over deze weg. In het verkeersveiligheidsplan is de weg gecategoriseerd als 60 km-weg. De provinciale ambtenaren (dienst Wegen, Verkeer en Vervoer) waren het hier niet mee eens. Aanwonenden vonden dit in meerderheid juist wel een goede maatregel. Zij klaagden over te hoge snelheden van het verkeer. De ambtenaren van de provincie dreigden dat de bus voortaan niet meer over deze weg zou rijden, maar gebruik zou gaan maken van snelweg A15. Dit betekent dat er drie dorpen in de gemeente Neder-Betuwe niet meer bediend zouden worden door adequaat openbaar vervoer. Uiteindelijk vond er een gesprek plaats tussen de toenmalige wethouder verkeer en de gedeputeerde. Dit heeft geleid tot een compromis: de meest onveilige stukken op de weg werden ingericht als 60 km-weg (en zoveel mogelijk in combinatie met een bushalte, omdat de bus daar toch al moet stoppen). Op de overige wegvakken bleef een snelheid gelden van 80 km/uur. Ter compensatie van het rijtijdverlies rijdt de bus sinds de reconstructie niet meer door de kern Ochten. Tijdens de informatie-/inspraakavond die later plaatsvond met de bewoners en andere belanghebbenden, bleek tegen het plan onder de bevolking weerstand te bestaan. Het verwijt klonk dat de gemeente de bus belangrijker vindt dan de veiligheid van mensen.

Recent heeft de gemeente de provincie ook betrokken bij plannen voor de Cuneraweg te Ochten. Bij de herinrichting stelde de provincie zich soepeler op. De provincie protesteerde alleen, maar gaf wel aan dat het uiteindelijk een verantwoordelijkheid van de gemeente was.

Contacten individuele bewoners

Vrijwel dagelijks komen er bij de gemeente klachten (schriftelijk of telefonisch) binnen van (individuele) bewoners. De gemeentelijke actoren vindt het belangrijk om deze goed af te handelen, om zo rust binnen het netwerk te houden. Dat is niet altijd gemakkelijk: sommige bewoners stellen zich bijzonder kritisch op.

“Dit probleem moet snel opgelost worden voordat er doden vallen.. De verplichting van de gemeente aan zijn burgers in het garanderen van hun veiligheid. Bewezen is toch wel door die telling en mijn filmpjes hoe hier geraced wordt...”

“Ik heb inmiddels ook contact gehad met de ombudsman. Ik heb hun ons probleem voor gelegd en krijg hierop binnenkort een reactie, misschien kun jij de politie dan a.u.b. verzoeken regelmatig vooral op rustige tijden voor mijn huis te controleren, dan hoef ik de ombudsman ook niet verder te mailen hierover”.

“Waarom moet dit nou zo lang duren. Ik ben het echt zat dat er zo hard wordt gereden in de straat. Iedere dag later is de kans op ongelukken met kinderen. Kun jij niet eens met de politie praten dat ze ook eens controleren bij ons??? Die racebaan moet echt stop gezet worden, maar dit duurt mij echt te lang” (fragmenten uit diverse mailtjes van een inwoner aan beleidsmedewerker verkeer).

Overigens is de gemeente vaak terughoudend met het honoreren van verzoeken om maatregelen. Dat is het geval als het verkeersveiligheidsbeleid en de bijbehorende prioritering dergelijke maatregelen niet toelaten. De gemeente wijst de bewoner er dan op dat de maatregelen niet passen binnen het beleid en er ook geen geld beschikbaar is om deze maatregelen te nemen. Gaat het om relatief eenvoudige maatregelen (met geringe kosten), dan zijn maatregelen ook wel weer vaak mogelijk.

Enige tijd geleden zijn er klachten binnengekomen over de veiligheid op de Dodewaardsestraat en de Parallelweg te Opheusden. De beleidsmedewerker heeft hierop

een ongevallanalyse uitgevoerd, waaruit volgens hem bleek dat hier sprake is van een serieus probleem. Dit is ook in de werkgroep verkeer besproken. Dit leidt er toe dat er nu een verdere analyse plaatsvindt en er gekeken wordt of er (ingrijpende) maatregelen genomen kunnen worden om de veiligheid te verbeteren (los van civieltechnische projecten of prioriteiten). Als echter de maatschappelijke druk weer wegvalt, blijkt dat dit niet altijd een vervolg krijgt.

Recent bleek echter weer dat er wellicht subsidiemogelijkheden zijn voor het aanpakken van de Parallelweg. De beleidsmedewerker verkeer heeft deze weg dan ook wel aangemeld bij de Regio Rivierenland, om in aanmerking te komen voor een subsidie (Brede Doeluitkering) voor het nemen van snelheidsremmende maatregelen.

Als het gaat om het afhandelen van verzoeken, probeert de gemeente bij de politie ook draagvlak te krijgen voor het nemen van bepaalde maatregelen, of juist het niet ondernemen van verdere acties. Hiermee wil de gemeente voorkomen dat inwoners de politie en de gemeente tegen elkaar uitspelen.

Bij klachten over snelheid wordt vaak doorverwezen naar de politie. Om de burger toch het gevoel te geven dat de klacht serieus wordt genomen, verricht de gemeente wel vaak verkeerstellingen (inclusief snelheidsmeting) bij klachten. Daarnaast is dit ook een gevolg van een afspraak tussen gemeente en politie, om bij klachten over snelheid eerst zelf als gemeente een snelheidsmeting (door middel van telslangen) te verrichten, om zo te kijken of de klachten objectief gezien enige grond hebben.

Voor de gemeente komt het soms goed uit dat de politie en de gemeente verschillende verantwoordelijkheden hebben. Hierdoor is het soms 'handig' om bepaalde klachten over verkeersveiligheid naar de politie door te schuiven.

"Wij zullen de politie daarom op de hoogte stellen van de problematiek die u schetst en vragen of er mogelijkheden zijn voor handhaving van de maximumsnelheid. Zoals u ongetwijfeld weet, zijn de politie en de gemeente twee afzonderlijke organisaties. Dit betekent dat wij de politie wel kunnen vragen, maar niet kunnen opdragen om ergens snelheidscontroles te houden" (brief gemeente aan inwoner te Echteld, 2005).

Werkgroep verkeer

Sinds 2002 bestaat de werkgroep verkeer, een formeel overleg waarin de beleidsmedewerker verkeer, de seniormedewerker civieltechniek, de senior projectagent verkeer en de medewerker verkeersadvisering van de politie vertegenwoordigd zijn. In dit overleg worden concrete knelpunten besproken en worden inrichtingsplannen en ruimtelijke (nieuwbouw)projecten beoordeeld.

Tijdens de bijeenkomsten van de werkgroep worden gezamenlijk adviezen geformuleerd, bijvoorbeeld over een inrichtingsplan en de afhandeling van klachten. De praktijk wijst uit dat de adviezen van de werkgroep verkeer vaak integraal overgenomen worden in verkeerskundige plannen en adviezen.

In deze werkgroep is er overigens niet of nauwelijks sprake van een beleidsmatige uitwisseling. De beleidsmedewerker verkeer is bijvoorbeeld niet op de hoogte van nieuwe, relevante beleidsdocumenten van de politie. Ook onderwerpen zoals de jaarlijkse analyse van het aantal ongevallen en handhavingsactiviteiten van de politie komen niet aan de orde. Hetzelfde geldt vanuit de gemeente voor niet-infrastructurele maatregelen.

Gemeenteraad

De gemeenteraad is formeel het hoogste orgaan van de gemeente. Jaarlijks stelt de gemeente de budgetten voor uitgaven op het gebied van de verkeersveiligheid vast. Ook neemt de raad dan formeel het besluit om de voorziening verkeersveiligheid beschikbaar te houden voor veiligheidsmaatregelen. In een enkel geval vraagt de gemeenteraad waar het gereserveerde veiligheidsbudget aan wordt besteed. Verkeersveiligheid is de laatste jaren niet specifiek een agenda- of discussiepunt tijdens de vergaderingen van de raad geweest.

“De rol van de raad is om een breed kader te vaststellen: het moet veilig zijn en de snelheid moet laag zijn, maar het is aan ons als college om het met de mensen in te vullen” (gemeente, wethouder verkeer).

Burgemeester en wethouders

Een aantal beslissingen op het gebied van de verkeersveiligheid moet formeel door het college genomen worden. In de praktijk neemt de wethouder - in samenspraak met de beleidsmedewerker verkeer - veel beslissingen. De wethouder geeft aan dat, hoewel iedereen in het college het belang van de verkeersveiligheid onderschrijft, verkeersveiligheidsbeleid en de uitvoering niet echt in het college leeft.

Regio Rivierenland

Binnen de regio is er sprake van een drietal overlegvormen. Allereerst is er een ambtelijk overleg, waarbij beleidsmedewerkers verkeer van de regiogemeenten, samen met de regiocoördinator van de provincie en de beleidsmedewerkers verkeer van de Regio Rivierenland overleggen over allerlei onderwerpen op het gebied van het verkeer en vervoer. Dit ambtelijk overleg is ongeveer vijf keer per jaar. Belangrijk onderwerp hierbij is onder meer de jaarlijkse verdeling van de subsidies uit de Brede Doeluitkering (BDU). Jaarlijks is voor de regio een bedrag van circa € 1.500.000 beschikbaar. Als gezamenlijke gemeenten worden er projecten geprioriteerd. De prioriteiten worden uiteindelijk in een advies voorgelegd aan het bestuurlijke Portefeuilleberaad.

Eveneens vindt bijvoorbeeld de advisering plaats over provinciale documenten, zoals bijvoorbeeld het Regionale Actieprogramma (RAP-agenda). Ook de vaststelling van het regionale verkeersveiligheidsplan is onderwerp van advies.

“Het ambtelijk overleg is een leuke actieve club. In vergelijking met andere ambtelijke overleggen binnen de regio (andere beleidsterreinen) is het een vrij homogene club, met allemaal een verkeersachtergrond. Dat is goed merkbaar in de discussie, men heeft allemaal een zelfde insteek. Er is nu sprake van een onderlinge taakverdeling met werkgroepen” (Regio Rivierenland, beleidsmedewerker).

Daarnaast is er een overleg van het Samenwerkingsverband Verkeersveiligheid Gelderland (SVG-overleg). Van dit overleg maken de volgende personen deel uit: de beleidsmedewerkers verkeer van de regio en de regiogemeenten, de regiocoördinator verkeer van de provincie, de beleidsmedewerker van het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG), een vertegenwoordiger van Veilig Verkeer Nederland (VVN), de medewerker verkeersadvisering van de regionale politie, een medewerker van Rijkswaterstaat en een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie. Tijdens dit overleg, eveneens ongeveer vijf keer per jaar, komen alleen onderwerpen op het gebied van de verkeersveiligheid aan de orde. Er is sprake van enig (agenda)overlap met het ambtelijk overleg.

Ten slotte functioneert er ook een Portefeuilleberaad verkeer en vervoer (vijf keer per jaar), een overlegvorm van de wethouders verkeer, onder voorzitterschap van de portefeuillehouder verkeer vanuit het dagelijks bestuur van de Regio Rivierenland. Dit beraad adviseert uiteindelijk het algemeen bestuur/dagelijks bestuur over verkeersaangelegenheden. Vrijwel alle onderwerpen zijn eerst geagendeerd geweest in het ambtelijk overleg. Verkeersveiligheid is overigens één van de verkeersaspecten die aan de orde komt.

"We hebben wel zorgen over het bestuurlijk draagvlak voor verkeersveiligheid. Men is soms vrij laconiek als het gaat over dit onderwerp. Andere onderwerpen krijgen bestuurlijk vaak meer prioriteit, zoals de spoorvisie, de fileproblematiek op de Rijnbrug, een wegenvisie etcetera. Wethouders hebben - als het gaat om verkeersveiligheid - overigens wel de frustratie dat ze niets aan handhaving kunnen doen" (Regio Rivierenland, beleidsmedewerkers).

De beleidsmedewerkers verkeer van de regio vinden met name het overleg met de ambtenaren van belang.

"De regio zelf vindt niets. Als drie gemeenten iets willen, dan doen we wat. Het overleg met de ambtenaren is belangrijker dan dat met de wethouders. De wethouders doen toch vaak wat de ambtenaar hen influistert" (Regio Rivierenland, beleidsmedewerker).

Politie

De teamchef van de politie heeft één keer per twee weken structureel overleg met de burgemeester van Neder-Betuwe. Verkeer en verkeershandhaving is geen vast agendapunt in dit overleg.

"Als een situatie echt gevaarlijk is qua snelheid en veiligheid, dan kan ik dat bespreken met de teamchef. Hiermee heb ik één keer per 14 dagen overleg, één op één. Die ruimte is er, maar daar wordt heel weinig gebruik van gemaakt" (gemeente, burgemeester).

De afgelopen zes jaar heeft de beleidsmedewerker verkeer niet of nauwelijks de verkeerssituatie op een specifieke locatie onder de aandacht gebracht van de burgemeester of diens voorgangers. Ook de wethouder geeft aan dat via het bestuurlijk niveau (wethouder via burgemeester) eveneens geen zaken onder de aandacht van de politie gebracht worden.

"Ik heb geen contact met de burgemeester over handhaving. Ik bedoel: niet structureel. Dit loopt via de verkeerskundig medewerker naar de politie, om problemen aan te kaarten. Een en ander loopt niet via bestuurlijk niveau" (politie, teamchef).

Zowel de wethouder verkeer als de beleidsmedewerker geven daarnaast aan, dat zij niet op de hoogte zijn van de contacten die de burgemeester onderhoudt met de politie-organisatie. Daarnaast geven zij aan dat zij geen zicht hebben op de organisatie van de politie met betrekking tot handhaving.

De burgemeester stelt dat hij het juist erg prettig vindt als hij meer informatie krijgt vanuit de ambtelijke organisatie of van de wethouder, zodat hij dit met de teamchef kan bespreken.

"Ik lees in de mutaties dat er een snelheidscontrole geweest is en dat is het dan. Anderzijds stap ik ook zelf niet naar de wethouder toe. De vraag is of we de controle eens af kunnen pellen: een analyse, zodat je weet wat je aan een bepaalde situatie kan doen. Hierover is intern geen goed contact. Volgens de wethouder is er genoeg geld voor maatregelen. Dat verbaast mij overigens wel" (gemeente, burgemeester).

Omgekeerd kan de teamchef ook aan de burgemeester aangeven als zij wil dat er naar bepaalde onveilige locaties gekeken wordt. Dit is in het verleden ook niet of nauwelijks gebeurd.

Voor het teamplan 2010 wil de teamchef direct na de zomer starten. Ze gaat dan met de burgemeester bespreken waar de aandacht in 2010 naar uit moet gaan. De beide burgemeesters (Tiel en Neder-Betuwe) kunnen dan beiden de speerpunten aangeven.

Neder-Betuwe heeft geen eigen (integraal) veiligheidsplan, wel is er een nota Integrale Veiligheid. Dit integrale veiligheidsplan is een input voor het teamplan van de politie. De politie stelt de gebiedscan De Waarden op, waarin ook overzichten staan over het verkeer. Dit is ook weer input voor het teamplan. De burgemeester krijgt deze scan overigens ook.

In het overleg tussen de burgemeester de teamchef wordt normaliter het teamplan van de politie besproken. In 2009 is het team Neder-Betuwe en Tiel samengevoegd. Hierdoor is voor 2009 geen overleg gevoerd over de prioriteiten.

Het teamwerkplan moet passen in het districtsplan. In het teamplan staan ook specifieke verkeersprojecten genoemd. Voor 2009 is dat bijvoorbeeld de Tielsestraat te Opheusden als handhavingsproject. In het plan staan ook inspanningen van de gemeente genoemd, zoals educatieve maatregelen of verkeerstellingen.

De burgemeester geeft aan dat verkeersveiligheid een kwestie is van de uren verdelen. Voor handhaving van de maximumsnelheid staat nu 1300 uur. Hij heeft de ruimte om invloed uit te oefenen op deze urenverdeling. Dit blijft echter marginaal, ook in verband met andere problemen, waarbij de gemeente eveneens belang heeft bij inzet van de politie, zoals bijvoorbeeld jeugdoverlast.

De burgemeester heeft iedere zes weken ook een overleg op districtniveau, waarbij districtelijke zaken besproken worden. Naast de negen burgemeesters van de regio zijn daarbij ook de teamchefs, de districtchef en de korpschef aanwezig.

De senior projectagent verkeer heeft elke vier weken een teamoverleg. Tijdens dit overleg kan hij verkeersveiligheidsproblemen ter discussie stellen. Wordt een probleem door collega's (ond)erkend, dan is uiteindelijk de toestemming nodig van de teamchef om een (handavings)project uit te kunnen voeren.

Het politiekorps Gelderland-Zuid werkt op verkeersgebied volgens een integraal handavingsplan dat onderdeel uitmaakt van het landelijk convenant Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM). Aan de hand van objectieve ongevallen- en snelheidsgegevens heeft de Afdeling Verkeer een handavingsplan ontwikkeld voor de Regio Gelderland-Zuid. De plannen hebben een looptijd van vier jaar, hiervoor worden contracten opgesteld. Een dergelijk contract is al een paar keer verlegd met het Bureau Verkeerszaken van het Openbaar Ministerie (BVOM). De voorganger van de medewerker verkeersadvisering heeft het plan destijds samen met het toenmalig hoofd verkeerszaken bij het BVOM ingebracht. Met het BVOM zijn daarover afspraken gemaakt, samen met het lokale Openbaar Ministerie (OM) in Arnhem. Er is een landelijk budget voor de vermindering van ongevallen door middel van handhaving. In het plan staan zogenoemde trajectwegen. Deze trajectwegen wisselen overigens aan de hand van ongevallencijfers. De Afdeling Verkeer brengt ook zelf wel eens ad-hoc trajectwegen in. De beoordeling of deze ook in plan

moeten vindt plaats door het BVOM, samen met stuurgroep handhaving. Hierin zit de chef van de afdeling verkeer, diverse burgemeesters, het OM en het BVOM. Het plan richt zich vooral op de zogenaamde 'Helmgras-feiten' (helm, gordel, rood-licht, alcohol en snelheid).

Verkeershandhaving vanuit dit plan staat organisatorisch gezien los van de politieregio Gelderland-Zuid. Het hangt rechtstreeks onder het BVOM. Er is wel een hele nauwe samenwerking met de regio Gelderland-Zuid, dus met de politieteams. In principe wijken zij ook niet af van de projecten, de vastgestelde wegen.

Het projectplan van de politie is destijds kortgesloten met de wegbeheerders, maar het gaat echter bijna uitsluitend over provinciale wegen. Destijds is er dan ook uitgebreid overleg geweest met de provincie. In Neder-Betuwe is er één trajectweg, een provinciale weg. Buiten de trajectwegen wordt er niet gehandhaafd op basis van dit plan. Het gaat in het plan uitsluitend om 50, 80 en 100 km-wegen.

Daarnaast is er ook een subjectief handavingsplan dat het BVOM faciliteert. Hierin staat het beleid hoe de regionale politie omgaat met subjectieve onveiligheid. Het gaat in dit plan ook om de 30 en 60 km-wegen. De medewerker verkeersadvisering van de politie schrijft een concreet project naar aanleiding van klachten. De politie houdt (al dan niet via de gemeente) nulmetingen en stelt dan verder het concrete projectplan op voor een betreffende weg. Een en ander wordt overigens wel gespiegeld aan het beleid van het BVOM, uiteindelijk is hier ook de goedkeuring van nodig.

Provincie

De wethouders verkeer van de regio hebben ongeveer drie keer per jaar een structureel overleg met de gedeputeerde verkeer van de provincie Gelderland. In dit Vervoerberaad komen ook zaken als verkeersveiligheid aan de orde.

Belangrijke beslistmomenten binnen de provincie zijn de vaststelling van het Provinciaal Verkeersveiligheidsplan (PVVP), de Dynamische Beleidsagenda's (DBA), de Regionale Actieprogramma's (RAP-agenda) en de vaststelling van de regionale verdeling van de Brede Doeluitkering (BDU-subsidies).

5.4 Netwerkanalyse

Interactiepatronen

Uit het hierop volgende tabel blijkt dat de gemeente met name frequente interacties heeft met de inwoners en met de politie (team en district). De contacten met de regio, de provincie en het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROVG) zijn veel beperkter (ongeveer maandelijks).

Op bestuurlijk niveau hebben de burgemeester en teamchef contact met elkaar, evenals de wethouder en de burgemeester, de contacten met de andere actoren zijn op dit niveau zeer beperkt.

De politie heeft vooral contacten met de gemeente en niet met de andere actoren. Inwoners hebben alleen contacten met de politie en de gemeente.

Opvallend is dan ook dat een aantal actoren elkaar niet rechtstreeks in het netwerk ontmoet, terwijl via andere netwerkactoren er wel degelijk een invloedsrelatie bestaat.

Binnen het netwerk zijn de volgende interactiepatronen zichtbaar (zie tabel).

	BV	VP	W	BM	SV	TC	BR	RP	BRO	INW
beleidsmedewerker verkeer (BV)	-	W	W	Z	W	N	M	M	M	W
medewerker verkeersadvisering politie (VP)	W	-	Z	N	W	Z	Z	Z	M	Z
wethouder (W)	W	Z	-	W	N	N	Z	Z	N	M
burgemeester (BM)	Z	N	W	-	N	M	N	N	N	Z
senior projectagent verkeer (SV)	W	W	N	N	-	W	N	N	N	W
teamchef (TC)	N	Z	N	M	W	-	N	N	N	N
beleidsmedewerkers regio (BR)	M	Z	Z	N	N	N	-	W	W	N
regiocoördinator provincie (RP)	M	Z	Z	N	N	N	W	-	W	N
beleidsmedewerker ROVG (BRO)	M	M	N	N	N	N	W	W	-	N
inwoners (INW)	W	Z	M	Z	W	N	N	N	N	-

(W = wekelijks, M = maandelijks, Z = zelden, 1 – 4 keer per jaar, N = nooit)

Regels van het netwerk

Binnen het netwerk kan een aantal regels onderscheiden worden.

Toegang tot het netwerk

In principe heeft iedere inwoner toegang tot het netwerk. Op het moment dat hij of zij een probleem met de verkeersveiligheid ervaart, heeft hij toegang tot de gemeente (beleidsmedewerker verkeer) of de politie (senior projectagent verkeer). In beperkte mate is er toegang tot de wethouder verkeer. Voorwaarde hiervoor is dat contacten met de beleidsmedewerker verkeer geen gewenst resultaat hebben opgeleverd.

Normaliter worden er alleen maatregelen genomen, als dit in het verkeersveiligheidsplan is opgenomen en er civieltechnische werkzaamheden aan de orde zijn. Blijft een burger vasthoudend, dan blijken maatregelen soms toch mogelijk. De wethouder hecht namelijk minder aan een plan.

Tijdens de inspraakavonden mogen inwoners meedenken en tot op zekere hoogte meebeslissen over de herinrichting van wegen. Voor de wethouder/beleidsmedewerker verkeer levert deze invloed draagvlak op, zowel bij het college als bij de gemeenteraad. Is er consensus binnen de bevolking en zijn er budgetten dan heeft de wethouder de vrije hand. Behalve als het gaat om wegen die behoren tot de (gevoelsmatige) 'hoofdstructuur' van één van de dorpen van de gemeente.

Binnen de officiële overlegstructuren is er geen sprake van een vrije toe- en uittreding.

Onderzoek

Bij klachten over snelheid wordt vaak doorverwezen naar de politie. Daarnaast is afgesproken dat gemeente onderzoek uitvoert in de vorm van verkeerstellingen.

Werkgroep verkeer

Binnen de werkgroep verkeer is er sprake van onderling vertrouwen. Er is een cultuur van wederzijds begrip en men deelt een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel voor de verkeersveiligheid. De leden van de werkgroep zullen alles er aan doen om elkaar niet te beschadigen of het werk van een ander te frustreren. Dit betekent onder meer dat zij elkaar niet uitspelen en ook tegen anderen in bescherming nemen. Er is sprake van grote openheid ten opzichte van elkaar en elkaars organisatie. Zodoende is iedereen ook goed op de hoogte

van de gevoeligheden die er zijn. Mochten er bepaalde ontwikkelingen of gebeurtenissen zijn die een ander lid kunnen raken, dan zal deze vooraf zeker op de hoogte gesteld worden.

Politie – gemeente

De gemeente betreft de politie bij herinrichtingen. In ruil voor de invloed op de plannen ontvangt de gemeente in ieder geval de steun/verzekering van de politie dat de weg voldoet aan de normen voor een acceptabele 30 km-inrichting. Dit geeft in ieder geval aan dat handhaving in de toekomst niet uitgesloten is. Mochten er later problemen komen over de weginrichting of zelfs onverhoopt ongevallen gebeuren, dan is de gemeente verzekerd van de steun van de politie. Voorwaarde is daarbij wel dat de gemeente het advies van de politie overneemt.

In ruil voor de invloed/betrokkenheid, werkt de politie ook mee aan bepaalde zaken die van de gemeente van belang zijn. Zijn er klachten over een bepaalde verkeerssituatie, dan is de senior projectagent verkeer bereid om bij een surveillance ter plaatse te kijken.

Snelheidcontroles

Het is voor de gemeente niet mogelijk om eenvoudig een snelheidcontrole door de lokale politie te laten uitvoeren. Die ruimte is bij de politie niet aanwezig. De lokale politie heeft in feite alleen de beschikking over een lasergun. Het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM) heeft aangegeven dat de politie niet in 30 km-wegen mag controleren, tenzij de V85 (zie paragraaf 5.2) in de buurt van de maximumsnelheid ligt. Het moet dus gaan om excessen, terwijl op 50 en 80 km-wegen, de lasergun eigenlijk niet ingezet wordt. De handhaving op deze wegen is een verantwoordelijkheid van het team Verkeershandhaving van de Afdeling Verkeer.

Als de gemeente handhaving op een bepaalde weg van belang vindt, moet dit planmatig weggezet worden door de politie. De politie heeft dan cijfermateriaal (tellingen/ongevallen) nodig en moet een plan van aanpak opstellen. Voor de intensiteitgegevens is de lokale politie vooral afhankelijk van de gemeente. Met name door de noodhulp is het echter moeilijk om snelheidcontroles van de grond te krijgen (als er een incident gebeurt, moeten de agenten daar naar toe). Als de senior projectagent verkeer een controle in een 30 km-gebied zou regelen, is hiervoor vooraf zeker overleg met de teamchef nodig. In principe zou handhaving daar immers door een goede weginrichting overbodig moeten zijn. In opdracht van het BVOM mag er niet met de radar op 30 en 60 km-wegen gecontroleerd worden, tenzij de weg zo is ingericht dat de V85 bij de maximumsnelheid ligt. Dit moet dan uit nulmetingen blijken. De 15% hardrijders zijn dan onderwerp voor handhaving door de politie. Het gaat hierbij dan om een zogenaamd subjectief project.

In principe hebben de gemeenten dus geen invloed op de handhaving. Dit is ook iets wat de gemeente accepteert als een gegeven en verder niet ter discussie stelt. Wel is daarbij een bepaald gevoel van machteloosheid van de gemeente merkbaar.

“Strakke handhaving is ook een knelpunt. In feite zou ik minder willen inrichten en meer willen laten handhaven. Maar ik krijg die ruimte niet door de prioriteiten van de politie. Daarnaast zou ik ook meer politie-inzet willen op de plaatsen waar wij het willen en niet waar goed geld gevangen wordt. Hoe het precies geregeld is bij de politie weet ik eigenlijk niet goed: ik weet wel: als wij goed inrichten, dan gaat de politie handhaven, mijn vraag is dan wel: is daar capaciteit voor? Ik weet niet op welke wijze we meer handhaving kunnen krijgen” (gemeente, wethouder verkeer).

Als er een goed concreet plan ligt, zijn er meer mogelijkheden om iets te regelen. Dat is iets wat zowel de politie van het team Tiel/Neder-Betuwe als de burgemeester aangeven. Volgens de teamchef is het daarbij van belang dat, als de gemeente een bepaald project op de agenda wil krijgen, dit ruim van tevoren aangegeven moet worden. Het team heeft een werkplan en daarin moeten wel keuzes gemaakt worden. Als iets een ernstig probleem is en dit goed onderbouwd is, kan er wel een gezamenlijk project van gemaakt worden. Het is daarbij wel van belang dat er een goed onderbouwd verhaal is. De burgemeester kan een en ander met de teamchef bespreken.

“Als je echt goede zaken hebt, dan kun je in het district wel het een en ander voor elkaar krijgen, zoals bijvoorbeeld camera’s bij oud en nieuw. We zijn wel een plattelandsgemeente; de verkeersproblematiek is daar van een andere orde dan in Culemborg en Tiel” (gemeente, burgemeester).

De beleidsmedewerker verkeer en de wethouder zijn niet op de hoogte dat er via een planmatige werkwijze bepaalde projecten in samenwerking met de politie gerealiseerd kunnen worden.

Politieke organisatie

Vanuit de politie is er de acceptatie dat de gemeente een politieke organisatie is en dat de wegen niet altijd volgens ‘het boekje’ (her) ingericht kunnen worden.

“Je moet wel accepteren als een bepaalde situatie niet helemaal volgens de regels is in gericht. Je kunt een utopie voor ogen hebben, maar die is niet altijd realiseerbaar. Dat zult je moeten accepteren. Dan zul je ook bepaalde risico’s moeten aanvaarden. En gezien middels welke manier, ondanks de beperkingen die er zijn, toch de maximale verkeersveiligheid er gehaald kunnen worden, door een stukje weginrichting, door toch ook een stukje handhaving”.

“Er is een aantal gemeenten, die zijn heel erg coöperatief, waaronder ook Neder Betuwe. Je hebt het gevoel dat de neuzen dezelfde kant opstaan, ook politiek gezien, zoals bijvoorbeeld de wethouder. Iedereen praat natuurlijk vanuit zijn eigen straatje. De gemeente verwacht en verlangt misschien eerder handhaving en meer handhaving door de politie, terwijl de politie in zijn taakstelling ook steeds minder op verkeer inzet en zegt ja, er zit ook een stuk eigen verantwoordelijkheid voor de wegbeheerder in” (politie, medewerker verkeersadvisering).

Provincie

Er is geen harde toetsing van de provincie of de gemeenten in de pas lopen met betrekking tot de verankering van de gemeentelijke plannen in het Provinciaal Verkeersveiligheidsplan (PVVP). In de ogen van de provincie is er sprake van regie, niet van machtsuitoefening. In principe gaat de provincie niet verder dan overleg. In eerste instantie wordt er naar een gemeente gebeld als er iets niet klopt. Als men dan geen gehoor geeft aan de opmerkingen van de provincie, is het mogelijk om de gedeputeerde verkeer in te schakelen om haar invloed aan te wenden in een contact met de gemeente. Maar verder is er geen sanctie. De gemeenten hebben in principe grote beleidsvrije ruimte. Via subsidies wil de provincie stimuleren om een goede kant op te gaan. De provincie kan het echter in principe niet tegenhouden als de gemeente iets anders wil, bijvoorbeeld als het gaat om een weginrichting. In ultimo kan de provincie een subsidie weigeren.

Provinciaal gezien moet er - als het gaat om subsidie - sprake zijn van objectieve onveiligheid. Als een gemeente problemen heeft en een subjectief project in regionaal verband wil oppakken, dan valt een dergelijk project af in concurrentie met ‘harde’ projecten, waar objectieve criteria voor zijn. Voor de subjectieve projecten is dus geen provinciale subsidie beschikbaar.

Via het politieke spel is er op provinciaal niveau wel een en ander te bereiken. Een lobby heeft volgens de medewerkers van de provincie met name kans van slagen als men de provinciale collegepartijen hier achter krijgt.

“Als je maar hard genoeg roept. Het is jammer als er nu bijvoorbeeld een hoop geld gaat naar een fietspad in een andere gemeente. Je vraagt je dan af: is dat nu wel nodig? Dan weet ik nog wel ergere situaties. Bij de provincie kan er van alles als het opeens een hype wordt. Als je maar hard genoeg roept, dan lukt het vaak wel” (provincie, regiocoördinator).

Regio

De regio faciliteert de gemeentelijke ambtenaren. Ambtenaren kunnen voor de regionale overleggen met een verzoek komen om onderwerpen te agenderen. Het is mogelijk dat een dergelijke agendering een vervolg krijgt: hieruit zijn bijvoorbeeld werkgroepen ontstaan die een bepaald thema of onderwerp behandelen.

“Sinds mei 2009 is er een regionale werkgroep ‘overlast motoren op de dijken’. Diverse gemeenten ondervinden in de zomermaanden overlast van motoren op de dijken. Het gaat daarbij om extreme snelheden (onveiligheid) en geluidsoverlast. De gemeente Neder-Betuwe, maar ook diverse andere gemeenten hebben dit probleem aangekaart. Dit leidt er toe dat er een werkgroep van enkele gemeentelijke beleidsmedewerkers (waaronder ik) bij elkaar komt om de problematiek te inventariseren en hier mogelijk verder een vervolg hier aan te geven” (gemeente, beleidsmedewerker verkeer).

In zijn algemeenheid is het van belang dat gemeente een visie hebben, dus problemen geanalyseerd hebben en concreet weten wat ze willen.

Gaat het om de prioritering van de subsidies vanuit de Brede Doeluitkering (BDU), dan is er een cultuur om elkaar iets te gunnen. In 2009 heeft een bepaalde gemeente veel subsidie ontvangen, de verwachting is dan bijvoorbeeld dat deze nu voorlopig geen groot beroep meer doet op de subsidiegelden. Uiteraard moet qua prioritering natuurlijk wel het een en ander in de provinciale/regionale prioriteiten passen.

5.5 Perceptie over regie

Gemeente – wethouder

De gemeentelijke actoren zien de gemeente als de meest belangrijke partij als het gaat om de lokale verkeersveiligheid. Uiteindelijk beslist formeel de gemeente over allerlei aangelegenheden, hoewel de beslissing wel belangrijk beïnvloed wordt door de burgers en de belangengroeperingen.

De wethouder ziet zichzelf als de meest belangrijke actor, omdat hij uiteindelijk degene is die “de knopen doorhakt”. Hij is tevreden met deze rol. Vanuit zijn regierol voor verkeersveiligheid, probeert hij zoveel mogelijk relevante actoren bij beslissingen te betrekken. Gaat het om de samenwerking en afstemming tussen gemeente en politie, dan probeert hij zoveel mogelijk “met één mond te praten”. Hij heeft nadrukkelijk niet de intentie om het politiebeleid over handhaving af te vallen. Wel probeert hij via contacten - bijvoorbeeld via de regio - dit beleid te beïnvloeden. Daarbij ervaart hij overigens wel dat de mogelijkheden gering zijn.

Gemeente – beleidsmedewerker verkeer

De beleidsmedewerker verkeer kan niet direct een partij aanwijzen die een duidelijke regierol vervult. De gemeente is uiteraard een belangrijke actor. Gaat het om beslissingen, dan vindt hij ook de wethouder een belangrijke actor. Maar over handhaving heeft de gemeente weinig te zeggen. Hij is van mening dat de gemeente – als het gaat om regie – wel actiever kan worden. Het nadeel is echter dat er bij verkeer sprake is van een eenmanspost van één fte. De uren zijn hard nodig om het werk af te krijgen en klachten en kritiek van derden te voorkomen. Dan blijft er weinig tijd meer over voor extra's, zoals het vervullen van een regierol. De gemeente ziet in dat – met name op het gebied van de handhaving – er misschien een grotere aanjagende rol van de gemeente kan komen. Praktisch gezien is dit nu niet mogelijk, omdat zowel de wethouder als de beleidsmedewerker helemaal niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden en organisatie van de handhaving. Met de burgemeester is hierover ambtelijk en bestuurlijk geen contact.

In zijn algemeenheid is de constatering dat er eigenlijk te weinig tijd is om goed te monitoren en goed projecten neer te zetten. De gedachte is wel dat je daar soms veel meer mee kan bereiken.

“We zijn nu met de regio bezig om de problematiek van de motoren op de dijk (snelheid/geluid) in kaart te brengen. Dan heb je eigenlijk te weinig tijd om een en ander goed op te zetten. Het risico is dan wel dat een dergelijk project dus vervolgens doodbloedt” (gemeente, beleidsmedewerker verkeer).

Gemeente – burgemeester

De burgemeester mist de informatie vanuit de ambtelijke organisatie. Dergelijke informatie maakt het hem mogelijk om zaken te bespreken en meer regie te voeren op het gebied van de handhaving. Anderzijds stapt hij ook niet naar de wethouder toe over de handhavingproblematiek. Hij leest in politiemutaties dat er een snelheidscontrole geweest is, maar daar blijft het dan bij. Het is voor hem de vraag of een snelheidscontrole niet geanalyseerd zou kunnen worden, zodat inzichtelijk wordt wat er aan een bepaalde situatie gedaan kan worden. Hij is van mening dat hierover intern en met de politie geen goed contact is.

Daarnaast vraagt hij zich af of er wel bestuurlijk voldoende druk is om geld te krijgen vanuit de regio. Hij komt te weinig de naam van de gemeente tegen in de subsidielijsten.

Politie – senior projectagent verkeer

De senior projectagent verkeer heeft het gevoel dat de wethouder het meest belangrijk is en de zaken uiteindelijk bepaalt. Omgekeerd hij ook wel eens de indruk dat de wethouder op de verkeerde stoel zit om de politie te kunnen sturen. Hij heeft het idee dat de wethouder soms andere belangen heeft dan veiligheid.

Politie – medewerker verkeersadvisering

Ook de medewerker verkeersadvisering van de politie ziet de wethouder als een belangrijke sturende persoon. Evenals de senior projectagent verkeer is de medewerker verkeersadvisering van mening dat de wethouder meer belangen heeft dan alleen de verkeersveiligheid.

“Als ik met de wethouder of met de verkeerskundige praat, merk ik dat deze ook een opdracht mee krijgen. Politiek zijn de zaken al vaak besloten door een wethouder, raad, of college” (politie, medewerker verkeersadvisering).

De medewerker verkeersadviesing geeft aan dat bewoners ook daadwerkelijk een sturende rol hebben bij een inspraakavond. Tijdens dergelijke avonden is er in zijn optiek een goede uitwisseling van gedachten en belangen. De gemeente geeft zijn visie, de mogelijkheden, de beperkingen en de bewoners geven hun wensen. Aan het einde van de avond heerst er toch meestal een stukje tevredenheid en is er vaak zicht op een concreet plan. In ieder geval kweekt de gemeente zijns inziens begrip voor de (on)mogelijkheden.

Politie – teamchef

De teamchef is van mening dat de gemeente primair aan zet is bij activiteiten op het gebied van de lokale verkeersveiligheid. Als de gemeente een goed plan ontwikkelt, kan zij de politie daar vervolgens bij betrekken.

“Je zou het best zo mogen stellen: Hallo, wij hebben hier een probleem, wij verwachten dit en dat van de politie. Dan zijn wij volgend” (politie, teamchef).

De politie werkt nu al mee aan landelijke campagnes. De gemeente zou daar ook op in kunnen haken. Bijvoorbeeld als het gaat om kinderen en het gebruik van beveiligingsmiddelen in de auto. Als hier ook communicatief aandacht aangegeven wordt kan dat positief werken volgens de teamchef. Mensen weten dan dat er een actie is, ze weten de achtergrond en accepteren dan ook eerder een opgelegde sanctie. Bij scholen kunnen er folders meegegeven worden. Aan preventie en voorlichting zou meer gedaan kunnen worden door de gemeente.

In vergelijking met de senior projectagent verkeer en medewerker verkeer, valt op dat voor de teamchef de wethouder een onbekende partner is, ook de politieke rol van de gemeente wordt niet genoemd.

Regio

Gemeenten vervullen voor de regio een belangrijke taak op verkeersgebied. De regio denkt daarbij met name aan lokale infrastructurele projecten. De regio bezint zich nog op haar rol, als het gaat om verkeerseducatie. Een vraag is daarbij of de regio de regio naar zich toe moet trekken met betrekking tot dit beleidsonderwerp.

Provincie en Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROVG)

De gemeenteraad en het college van BenW zijn in de ogen van de provincie een belangrijke speler op verkeersveiligheidsgebied. Deze bestuursorganen stellen bij de begrotingsbehandeling de budgetten vast. De provincie vindt dan ook dat gemeenten niet moeten klagen dat ze te weinig geld hebben voor verkeer, want dat is een kwestie van keuze en prioriteiten.

Het ROVG benadrukt dat het van belang is om met alle relevante partijen om de tafel te gaan en gezamenlijk te analyseren waarover precies klachten gaan, wat precies het probleem is, bijvoorbeeld klachten rond een schoolomgeving. Dit moet uiteindelijk resulteren in een totaalpakket aan maatregelen zijn. De provincie geeft overigens aan dat zij weinig zicht hebben op handhaving.

HOOFDSTUK 6 ANALYSE

6.1 Inleiding en opbouw

In dit hoofdstuk vindt de beoordeling plaats van de resultaten van het onderzoek naar het (beleids)netwerk rond het lokale beleid duurzaam veilige verkeer van de gemeente Neder-Betuwe. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van het theoretisch kader, zoals deze is beschreven in het derde hoofdstuk.

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat het regietype en de daarbij behorende regieactiviteiten bepaald worden door de machtspositie, de mogelijkheden tot het voeren van een eigen script en perceptieverschillen. Aan de hand van deze drie factoren worden vier verschillende regietypen onderscheiden, zoals verwoord in hoofdstuk 3. Bij deze regietypen horen bepaalde regieactiviteiten. Dit zijn eenzijdige of meezijdige regieactiviteiten, afhankelijk van de mate waarin de percepties van de relevante netwerkpartijen verschillen.

Op basis van de netwerkbeschrijving, wordt beoordeeld welk type regie verwacht wordt in het netwerk rondom het duurzaam veilige verkeersbeleid. Vervolgens wordt beoordeeld van welke regie er daadwerkelijk sprake is. Voor een mogelijke discrepantie tussen het verwachte regietype en het daadwerkelijk geconstateerde regietype zal een verklaring gezocht worden.

Opbouw

In paragraaf 6.2 zal allereerst de machtspositie binnen het netwerk beoordeeld worden. In de daarop volgende paragraaf gaat het om de vraag in hoeverre er een eigen script gevoerd kan worden. De percepties binnen het netwerk komen in paragraaf 6.4 aan de orde. Vervolgens (paragraaf 6.5) komt aan de orde welk regietype verwacht wordt, op grond van het theoretisch kader. In paragraaf 6.6 vindt de analyse van de feitelijke regie binnen het netwerk plaats. De confrontatie tussen het verwachte en feitelijke regietype is te vinden in paragraaf 6.7. Het hoofdstuk eindigt in paragraaf 6.8 met een afrondende beschouwing over de effecten van het beleid.

6.2 Machtspositie

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de optelsom van machtsbronnen, relaties en het repetitieve karakter van relaties uiteindelijk leidt tot een bepaalde machtspositie.

Bij macht gaat het daarbij om doorzettingsmacht: de mogelijkheid die een actor heeft om - zo nodig - zoveel invloed uit te kunnen oefenen, dat (eenzijdige) medewerking van andere partijen afgedwongen wordt.

Als bronnen zijn in hoofdstuk 3 financiële bronnen, productiebronnen, competenties, kennis en legitimiteit onderscheiden. Naast deze machtsbronnen speelt in de machtspositie van actoren ook de relaties van actoren met andere (netwerk)partners een rol. Hetzelfde geldt voor het repetitieve karakter van relaties.

Om de machtspositie te analyseren worden deze aspecten - zoals aangegeven in hoofdstuk 3 - nader beschouwd aan de hand van drie type maatregelen, de zogenaamde drie E's: infrastructurele maatregelen (engineering), educatie en handhaving (enforcement).

Infrastructurele maatregelen

De gemeente heeft in belangrijke mate de beschikking over de *financiële bronnen*. Andere netwerkpartijen, bijvoorbeeld bewoners of de politie zijn hiervan afhankelijk. Zonder deze financiële bronnen kunnen er geen maatregelen genomen worden. De wethouder heeft in materiële zin de zeggenschap over deze financiën.

De provincie Gelderland (en indirect de Regio Rivierenland) hebben de beschikking over de subsidies vanuit de Brede Doeluitkering (BDU). Dit geeft ook een bepaalde machtspositie.

Als formele eigenaar/beheerder van de gemeentelijke wegen beschikt de gemeente ook over *productiebronnen*, zoals de personele capaciteit (binnen- en buitendienst) en programmatuur (voor analyseren en meten). In beperkte mate zijn deze programmatuur ook beschikbaar bij politie, provincie en het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG).

Vanuit de positie van wegbeheerder is de gemeente de enige partij die op grond van de wetgeving de beslissing kan en mag nemen over het beleid en de uitvoering over de (her)inrichting van lokale wegen. Ook besluiten over het vaststellen en uitvoeren van beleid zijn een formele *competentie* van de gemeente. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van de Wegenverkeerswet. De politie heeft hier overigens ook een competentie, in verband met de adviesplicht van de gemeente.

De kennis is diffuus over het netwerk verspreid. De gemeente heeft van alle netwerkpartners de meeste *kennis* over inhoud en uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid en specifieke lokale *kennis* over de verkeerssituatie, hoewel deze soms alleen als ruwe data aanwezig is. Deze kennis ontbreekt bij de Regio Rivierenland, de provincie en het ROVG. Binnen de politie is specifieke lokale kennis aanwezig bij de senior projectagent verkeer. Ook de inwoners van de gemeente hebben een grote lokale kennis op verkeersgebied, met name als het gaat over hun eigen woonstraat.

De gemeentelijke organisatie kan normaliter bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid rekenen op *politieke legitimiteit* (steun) van de gemeenteraad, formeel gezien het hoogste orgaan van de gemeente. Hierbij is het voor de raad van belang dat er ook draagvlak is bij de inwoners. Legitimiteit is dus ook een belangrijke machtsbron voor de bewoners. Bewoners kunnen ook rekenen op steun van de media.

De politie verschaft legitimiteit aan het beleid voor wat betreft de verkeersjuridische motivatie hiervan en via een verkeerskundige second opinion.

De regio is van belang om steun te krijgen voor de medewerking aan bepaalde plannen die alleen als gezamenlijk regionaal project kans van slagen hebben.

Het verkeersveiligheidsbeleid van Neder-Betuwe is een continu proces. Er is sprake van *repetitieve relaties* tussen allen netwerkpartijen. De gemeente is daarbij een centrale actor, deze onderhoudt als enige van de actoren met iedere actor binnen het netwerk redelijk frequente *contacten*.

Op het gebied van de infrastructurele maatregelen heeft de gemeente de beschikking over financiële bronnen, de productiebronnen, kennis, competenties etcetera.

Op grond van deze machtsbronnen is de gemeente in theorie in staat om eenzijdig beleid te ontwikkelen en uit te voeren.

De gemeente is echter niet in staat om de andere partijen in dat geval tot medewerking te dwingen. Voor de legitimiteit van het uit te voeren beleid is de gemeente in sterke mate afhankelijk van de bewoners. Als de bewoner(s) zich massaal keren tegen een bepaald plan, kan dit er voor zorgen dat het college (al dan niet onder druk van de raad) afziet van de plannen.

Educatie

De Regio Rivierenland en het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG) hebben de beschikking over belangrijke *financiële hulpbronnen* voor niet-infrastructurele activiteiten. De gemeente heeft als onderdeel van de regio hier ook voor een deel invloed op en heeft daarnaast ook (beperkt) eigen middelen. De partijen zijn dan ook min of meer gelijkwaardig.

De gemeente beschikt over adresgegevens van de doelgroepen en de mogelijkheid om doelgroepen op lokaal niveau aan te schrijven en zo direct te benaderen. Dit kan als een belangrijke *productiebron* voor de niet-infrastructurele maatregelen beschouwd worden.

Gaat het om de *competenties*, dan heeft geen enkele partij de beschikking over specifieke competenties die voor educatieve maatregelen nodig zijn. (Deze competenties zijn niet van toepassing).

Het ROVG beschikt als netwerkpartner over specifieke *kennis* op educatief gebied. Hetzelfde geldt voor specifieke *relaties* op het gebied van de niet-infrastructurele maatregelen. Binnen het netwerk is er ook sprake van *repetiviteit* van relaties.

Wat de legitimiteit betreft zijn alle netwerkpartijen qua machtspositie gelijkwaardig.

Handhaving

Als het om handhaving gaat, beschikt de politie over de belangrijkste *productiebronnen*. De politie (team Tiel/Neder-Betuwe en Afdeling Verkeer) beschikt als enige over de personele capaciteit om snelheidscontroles uit te voeren. Ook de hiervoor noodzakelijke apparatuur (radar/laser) is uitsluitend ter beschikking bij de politie.

De politie heeft als enige de *formele competenties* om snelheidscontroles uit te voeren en andere verkeerscontroles uit te voeren.

Op het gebied van de handhaving beschikt hoofdzakelijk de politie over de relevante *kennis*. Ten opzichte van de inwoners beschikken gemeente en politie over de verkeersjuridische kennis.

De politie heeft *relaties* met relevante partijen op het gebied van opsporing (zoals bijvoorbeeld het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM)). Van de netwerkpartners onderhoudt de gemeente de meeste contacten met de politie. De gemeente beschikt over relaties met de politie op het gebied van de handhaving.

Op het gebied van de handhaving is eveneens sprake van *repetiviteit* van relaties.

Beoordeling machtsposities

Infrastructurele maatregelen

Samengevat kan gezegd worden dat er bij de infrastructurele maatregelen sprake is van een sterke wederzijdse afhankelijkheid van alle partijen.

De gemeente is een centrale en machtige actor als het gaat om het nemen van infrastructurele maatregelen (engineering). De machtspositie is echter niet zodanig dat andere partijen gedwongen kunnen worden om mee te werken aan het gemeentelijk beleid. De machtspositie om de medewerking van netwerkpartners af te dwingen is dan ook beperkt.

Machtige actoren voor de gemeente (wethouder en ambtenaar) zijn met name de bewoners. Op het moment dat bij bewoners draagvlak voor maatregelen ontbreekt, zal dit snel leiden tot kritiek vanuit BenW en zeker de gemeenteraad.

De politie is op dit terrein een minder machtige actor, desondanks heeft de gemeente de politie nodig om in de toekomst handhaving op een bepaalde weg te kunnen claimen. De politie verschaft ook legitimiteit voor maatregelen.

De provincie, het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG) en de regio zijn de minst belangrijkste machtspartijen voor het nemen van infrastructurele maatregelen. Mocht voor de uitvoering van het beleid de subsidies vanuit de Brede Doeluitkering (BDU) van belang zijn, dan neemt de machtsfactor van de provincie/regio toe.

Educatie

Het ROVG, de regio en de provincie vormen een belangrijke machtsfactor, gezamenlijk met de gemeente.

Er is geen sprake van een centrale en machtige actor als het gaat om het nemen van niet-infrastructurele maatregelen (educatie). De machtspositie is gelijkwaardig; andere partijen kunnen niet gedwongen worden om mee te werken aan het gemeentelijk beleid.

Handhaving

De politie is een machtige actor als het gaat om verkeershandhaving, terwijl de andere netwerkpartners over zeer weinig macht beschikken op dit onderdeel. Op lokaal niveau heeft met name het ROVG, de provincie en de regio een zeer beperkte machtspositie. Hetzelfde geldt voor de inwoners.

Schematisch weergegeven zijn de machtsrelaties als volgt.

deelterrein	centrale actor, grootste machtspositie	machtige actor (1)	machtige actor (2)	machtige actor (3)
infrastructurele maatregelen	gemeente	bewoners	politie	provincie regio ROVG
educatie	gemeente/allen	ROVG	regio	provincie
handhaving	politie	gemeente		

6.3 Eigen script

Een tweede dimensie om het regietype te kunnen bepalen, is de mate waarin de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen. Hierbij gaat het dus om de beleidsvrijheid die er is. Beleidsvrijheid is de mate waarin een regisseur – in dit geval de gemeente – over de mogelijkheid beschikt om eigen beleid te formuleren en uit te voeren. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen formele beleidsvrijheid (wat is wettelijk geregeld) en materiële beleidsvrijheid (hoe werkt het in de praktijk).

In deze paragraaf wordt nagegaan wat de beleidsvrijheid is. Ook hier wordt weer uitgegaan van de verkeerskundige driedeling infrastructurele maatregelen, educatie en handhaving.

Infrastructurele maatregelen

Formele beleidsvrijheid

De Planwet verkeer en vervoer is een belangrijk kader voor het gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid. Hoe de gemeente hieraan invulling geven is echter verder niet formeel geregeld.

Verder is de gemeente formeel gebonden aan het concept duurzaam veilig, richtlijnen en regelgeving (Wegenverkeerswet), maar dit scheidt hoogstens een kader.

Informele beleidsvrijheid

Er vindt op dit moment geen toetsing door de provincie plaats of het gemeentelijk beleidsplan en de uitvoering hiervan voldoet aan de vereisten op grond van de Planwet verkeer en vervoer.

Concluderend kan gezegd worden dat op het gebied van de infrastructurele maatregelen de gemeentelijke beleidsvrijheid groot is, zowel in formele als informele zin.

Educatie

De gemeente is volledig autonoom om niet-infrastructurele maatregelen te nemen. Op grond van het duurzaam veilig verkeersbeleid heeft de gemeente alleen aangegeven dat zij ook zorg draagt voor educatieve maatregelen. Op welke wijze, is een autonome verantwoordelijkheid van de gemeente.

Handhaving

Verkeershandhaving is een verantwoordelijkheid van de politie. De gemeente heeft hierin geen enkele taak en bevoegdheid. Gegeven deze organisatie van de verkeershandhaving, kan geconcludeerd worden dat de gemeente geen enkele beleidsvrijheid heeft op het gebied van de verkeershandhaving¹.

1 De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) pleiten voor de invoering van een bestuurlijke boete van lichte verkeersovertredingen, waaronder een overschrijding van de maximumsnelheid met maximaal 30 km/uur. In een dergelijk bestuurlijk boetesysteem zou er wel sprake zijn van beleidsvrijheid.

Beoordeling eigen script

Samengevat kan gesteld worden dat de gemeente een eigen script kan voeren op het gebied van infrastructurele maatregelen en educatie. Gaat het om handhaving dan is er geen eigen gemeentelijk script mogelijk.

6.4 Percepties binnen het netwerk

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat het voor de regievoering ook van belang is om te kijken naar de perceptieverschillen binnen het netwerk. Daarbij wordt gekeken naar de volgende relevante percepties van de netwerkpartijen:

- percepties over het (beleids)probleem;
- percepties over de oplossingen van het (beleids)probleem;
- percepties over de samenwerking binnen het netwerk;
- percepties over de regierol binnen het netwerk.

Als het specifiek gaat om de percepties van het beleidsprobleem, dan is het weinig zinvol om dit voor de drie E's te beschouwen. Deze vormen immers een verzameling instrumenten om het betreffende beleidsprobleem op te lossen.

Aard van het probleem en oplossingsrichting

De netwerkpartijen hebben vrijwel dezelfde perceptie als het gaat om de aard van het probleem. Snelheid wordt als het grootste veiligheidsprobleem gezien, men beseft dat echte blackspots ontbreken en dat de veiligheidsproblematiek voor een belangrijk deel een probleem is van subjectieve onveiligheid. Er zijn dus zeer geringe perceptieverschillen als het gaat om de aard van het probleem.

Wel kan er sprake zijn van perceptieverschillen met bewoners/weggebruikers: dit is het geval met bewoners die van mening zijn dat de problematiek wel meevalt.

Ook als de provincie bepaalde verkeersproblemen puur als een lokaal probleem beschouwd in plaats van een regionale opgave, is er sprake van perceptieverschillen.

Gaat het over een oplossing van de problemen dan onderschrijven alle netwerkpartijen (soms met uitzondering van de bewoners) de uitgangspunten van Duurzaam Veilig. Oplossingen zijn dus een mix van infrastructurele maatregelen, handhaving en educatie.

Infrastructurele maatregelen

Het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROVG), de provincie en de Regio Rivierenland hebben geen specifieke mening over de *oplossingen* op het gebied van de infrastructurele maatregelen.

Er is sprake van perceptieverschillen tussen gemeente en politie als het gaat om de oplossingen. Het gaat daarbij om de mate waarin de maximumsnelheid fysiek wordt afgedwongen. De gemeente kan zich eerder vinden in een ontwerp (al dan niet als gevolg van andere belangen), terwijl de politie vindt dat er nog geen sprake is van een adequate weginrichting die voldoet aan de verkeersjuridische eisen.

Perceptieverschillen kunnen eveneens geconstateerd worden tussen enerzijds bewoners en anderzijds de gemeente en de politie, als het gaat om het type maatregel dat genomen wordt.

Relevante perceptieverschillen over de *samenwerking* zijn niet geconstateerd. Er is sprake van goede onderlinge verhoudingen tussen de diverse netwerkpartijen, met name tussen gemeente en politie.

Overigens zijn hierbij de inwoners bij dit aspect buiten beschouwing gehouden. Zij kunnen hier een uitzondering op vormen, als zij vinden dat zij onvoldoende medewerking krijgen van de gemeente voor hun problemen en de oplossing hiervan. Bijvoorbeeld als dit niet past binnen het gemeentelijk beleid.

Over de *regierol* op het gebied van de infrastructurele maatregelen is geen perceptieverschil geconstateerd. De regierol wordt unaniem als een gemeentelijke aangelegenheid beschouwd.

Educatie

Over de *oplossingen* (maatregelen) op het gebied van educatie bestaan geen perceptieverschillen.

Hetzelfde geldt voor de *samenwerking* rond de educatie. De partijen zijn in het algemeen tevreden over de samenwerking, al zijn provincie en het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROVG) van mening dat de gemeente zich actiever op kan stellen.

De *regierol* is wel een onderwerp van discussie. Het is niet vanzelfsprekend voor de regio en de provincie dat de gemeente deze regierol heeft. Hierover bestaan dus wel perceptieverschillen.

Handhaving

Er is enige mate sprake van perceptieverschillen als het gaat om de *oplossingen*. Voor de politie is handhaving additioneel, terwijl andere netwerkpartijen handhaving eerder beschouwen als een solitaire, zelfstandig oplossing voor snelheidsproblemen. Dit speelt met name bij de bewoner(s) en in mindere mate bij de gemeente.

Over de *samenwerking* op het gebied van de handhaving bestaan tussen de overheidsorganisaties binnen het netwerk slechts kleine perceptieverschillen. Van de gemeente mag er altijd meer medewerking zijn van de politie, maar er is wel begrip over de opstelling van de politie.

Tussen politie en bewoners kunnen er grote perceptieverschillen zijn: bewoners ervaren regelmatig te weinig medewerking van de politie op het gebied van de handhaving.

De netwerkpartijen beschouwen handhaving (als het gaat om de *regierol*) in eerste instantie wel als een specifieke activiteit van de politie. Bij de gemeente is er overigens de wens om de regierol op dit gebied te versterken.

6.5 Beoordeling regietype

Op basis van het bovenstaande kan het volgende over het netwerk opgemerkt worden.

Op het gebied van de *infrastructurele maatregelen* is er sprake van beperkte machtsverschillen tussen de netwerkpartijen. Het is in hoge mate mogelijk om een eigen

script te voeren. In het algemeen zijn er kleine perceptieverschillen. Bewoners kunnen hierop een uitzondering vormen.

Als het om *educatie* gaat, zijn de machtsverschillen eveneens beperkt. Ook hier is het mogelijk om een eigen script te voeren. De perceptieverschillen zijn in het algemeen beperkt.

Op het gebied van de *handhaving* is er sprake van grote machtsverschillen. De politie heeft grote macht op dit gebied ten opzichte van de andere netwerkpartijen. Voor de gemeente is er ook geen mogelijkheid om op dit terrein een eigen script te voeren. De perceptieverschillen zijn beperkt. Zoals ook bij de infrastructurele maatregelen het geval is, kunnen bewoners hierop een uitzondering vormen.

Op basis van het bovenstaande kunnen in feite per deelterrein drie situaties binnen het netwerk onderscheiden worden.

deelterrein	machtspositie	eigen script	perceptieverschillen
infrastructurele maatregelen	beperkt	ja	klein, behalve omwonenden
educatie	beperkt	ja	klein
handhaving	groot	nee	klein, behalve omwonenden

Regiotype infrastructurele maatregelen en educatie

Op grond van het theoretisch kader wordt op het gebied van de infrastructurele maatregelen en de educatie een *visionaire regievoering* (zie ook hoofdstuk 3) verwacht. Daarbij is sprake van meerzijdige sturing, door het ontbreken van grote macht voor de regisseur om andere partijen tot medewerking te dwingen. Het is daarom van belang dat er sprake is van een duidelijke visie, maar dat ook de overtuigingskracht aanwezig is om andere netwerkpartijen te bewegen tot samenwerking en medewerking.

In het theoretisch kader is aangegeven dat de perceptieverschillen van belang zijn voor de keuze van het type beïnvloeding.

Ten opzichte van de inwoners kan er sprake zijn van grote perceptieverschillen, onder meer over de aard en oplossing van de problematiek. Hierbij past een meer *directe beïnvloeding*, met activiteiten als onderhandelen, contracteren en samenwerken.

Ten opzichte van de andere netwerkpartijen is er sprake van kleine perceptieverschillen. Het gaat hierbij dan om *indirecte beïnvloedingsactiviteiten*, zoals consulteren, faciliteren en participeren.

Regiotype handhaving

Gaat het om de regievoering ten opzichte van handhaving, dan is de vraag gerechtvaardigd of de gemeente hierbij wel een regietaak heeft. Er kan afgevraagd worden of de regie niet moet liggen bij de politie. Handhaving is immers geen verantwoordelijkheid van de gemeente, maar van de politie.

Veel bewoners zijn echter niet op de hoogte van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen politie en gemeente. Bij vragen en klachten over verkeersveiligheid klopt men dan ook vaak bij de gemeente aan. Essers en Castenmiller (1997: 185) geven aan dat de gemeente het bestuurslichaam is dat het dichtst bij de burgers staat. Inwoners van een

gemeente verwachten dus vaak wel een actieve rol van die gemeente, waarbij deze zorgt voor een goede afstemming tussen gemeente en politie.

Vanuit deze gedachte en op grond van het theoretisch kader wordt *faciliterende regie* verwacht ten opzichte van de netwerkpartijen. Er is immers sprake van grote machtsverschillen (vooral met de politie), terwijl er geen mogelijkheid is een eigen script te ontwikkelen en uit te voeren. Bij dit regiotype is er geen inhoudelijke regie. De gemeente probeert als regisseur juist de andere actoren te stimuleren en/of te ondersteunen, terwijl die partijen wel de mogelijkheid krijgen om hun eigen beleidsdoelen te realiseren.

Op ambtelijk niveau is er sprake van kleine perceptieverschillen met de politie. Dit veronderstelt een meer indirecte vorm van sturing, met activiteiten als consulteren, faciliteren en participeren. Bestuurlijk gezien zijn de perceptieverschillen groter, waarbij meer directe vormen van beïnvloeding verwacht worden: onderhandelen, contracteren en samenwerken.

6.6 Analyse van de feitelijke regie

In de vorige paragraaf is aangegeven welk type regie binnen het netwerk verwacht wordt en welke activiteiten hierbij passen. Daarbij is onderscheid gemaakt op grond van de drie E's. Het is echter zeer de vraag of deze regieactiviteiten daadwerkelijk ook binnen het netwerk worden aangetroffen. Mogelijk is er sprake van een discrepantie tussen de verwachte en de aanwezige regieactiviteiten. Het is dan ook relevant om na te gaan of hiervan sprake is. Dit zal eveneens per deelgebied (infrastructurele maatregelen, educatie en handhaving) bekeken worden.

In de vorige paragraaf is er gekeken naar de percepties binnen het netwerk en de aanwezige machtsrelaties. Gaat het om het eigen script, dan is er gekeken naar de mogelijkheden die hiervoor formeel en materieel aanwezig zijn. In deze paragraaf zal bezien worden in hoeverre er eventueel ook daadwerkelijk sprake is van een eigen script.

Infrastructurele maatregelen

Algemeen (script)

De gemeente heeft op het gebied van de infrastructuurle maatregelen een eigen script. Er is een verkeersveiligheidsplan opgesteld, met daarin een aantal projecten, waarvan er jaarlijks een aantal uitgevoerd wordt. Daarbij heeft de gemeente een visie wat men wil met de inrichting van een bepaalde weg.

Het plan is inmiddels wel behoorlijk gedateerd (het bevat onderdelen uit 1996) en een actuele stand van zaken ontbreekt, ook in relatie tot de beschikbare financiën. Dat maakt het moeilijker om op een overtuigende wijze de beleidsvisie uit te dragen.

Bewoners

De gemeente onderneemt bij herinrichting van wegen veel activiteiten om *medewerking* (steun) van de bewoners te verkrijgen. Het open inspraakproces is te beschouwen als een mix van *samenwerken en onderhandelen*. Dit past bij visionaire regievoering. De gemeente heeft voor zichzelf duidelijke ideeën over de herinrichting van wegen, maar probeert uiteindelijk via samenwerking en onderhandeling (waarbij zij haar eigen visie uitdraagt) tot een oplossing cq. plan te komen.

Er is overigens een verschuiving te constateren ten opzichte van het eerdere inspraakproces (presentatie van een concreet ontwerp). Dit is meer te beschouwen als een vorm van *beheersingsgerichte regievoering*, waarbij zowel sprake was van *indirecte (informerende) en directe beïnvloeding*. Van het laatste is immers sprake als een gemeente met een uitgewerkt plan naar de bewoners gaat en in feite aangeeft wat volgens de gemeente het beste is voor een herinrichting (*bevoogding*).

Politie

Gaat het om de samenwerking met de politie dan is er sprake van meerzijdige beïnvloeding. Dit is overigens ook de perceptie van de politie.

Verschillende vormen - zowel indirecte als directe beïnvloeding - worden daarbij aangetroffen.

Rond het ontwerp van plannen is er soms duidelijk sprake van *onderhandelen*, bijvoorbeeld over extra maatregelen in ruil voor steun (legitimiteit) van de politie.

Het *samenwerken* is zichtbaar bij activiteiten zoals het gezamenlijk optrekken bij het afhandelen van klachten en het beoordelen van verkeerssituaties.

Naast de bovengenoemde directe beïnvloedingsactiviteiten zijn er ook indirecte beïnvloedingsactiviteiten te constateren.

Wanneer de gemeente de politie gebruikt als 'sparring partner', voor beleidsontwikkende en uitvoerende zaken, is er een vorm van *consulteren*. Deze activiteit doet zich ook voor bij de vergaderingen van de werkgroep verkeer en bij het nemen van verkeersbesluiten.

Als de gemeente adviezen van de politie overneemt en bijvoorbeeld een extra snelheidsremmende maatregel realiseert op verzoek van de politie, draagt dit bij aan de verwezenlijking van de doeleinden van de politie: zoveel mogelijk wegen die zichzelf handhaven. Dit kan als een vorm van *faciliteren* beschouwd worden.

De politie en gemeente *participeren* in diverse overlegstructuren, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de werkgroep verkeer, het (regionale) Samenwerkingsverband Verkeersveiligheid Gelderland (SVG-overleg), maar ook het tweewekelijks overleg tussen politie en teamchef (alhoewel verkeer hierbij geen vast agendapunt is). Ook wordt de politie (vooral de medewerker verkeersadvies) betrokken bij diverse ad-hoc overleggen.

Provincie, Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROVG) en regio

Zowel provincie, regio als ROVG hebben in feite nauwelijks bemoeienis met de lokale activiteiten op het gebied van de infrastructurele maatregelen.

In beperkte mate is er in relatie tot de provincie en regio sprake van *faciliteren en contracteren*, zoals rond het verlenen van subsidies vanuit de Brede Doeluitkering (BDU). De gemeente realiseert dan bepaalde infrastructurele projecten die passen binnen de doelstellingen van de regio en de provincie, in ruil voor subsidie.

Binnen de regio is er sprake van *samenwerken en onderhandelen*. Dat is het geval als de gemeente in de regio bepaalde onderwerpen op de regionale agenda wil krijgen, wat uiteindelijk moet leiden tot de oplossing van een bepaald lokaal knelpunt.

Beoordeling

De gemeente kan een eigen gemeentelijk beleid ontwikkelen en uitvoeren, terwijl de machtsverschillen klein zijn. Kortom, er is een *visionaire vorm van regievoering, met zowel indirecte als directe beïnvloedingsactiviteiten*.

Omdat er weinig mogelijkheden zijn om de samenwerking van andere netwerkpartijen af te dwingen, is er sprake van visionaire regie. Daarbij blijkt overigens wel dat de gemeente geen uitgesproken visie heeft op de regievoering ten opzichte van de netwerkpartijen die eveneens een overheidsorgaan zijn. Ten opzichte van de bewoners is deze visie wel aanwezig. Dit blijkt ook uit de verschuiving van beheersingsgerichte regie richting visionaire regievoering.

Educatie

Op het gebied van de educatie is er volop de mogelijkheid om een eigen script te voeren. De gemeente heeft – behalve de geformuleerde beleidsvoornemens – geen eigen visie/script ontwikkeld waarvoor zij partijen enthousiast probeert te krijgen.

Politie

Er zijn geen regieactiviteiten waargenomen vanuit de gemeente richting de politie op het gebied van het educatieve beleid.

Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROVG)

Een vorm van *samenwerking* met het ROVG is zichtbaar bij de uitvoering van een beperkt aantal educatieve maatregelen.

Van *contracteren* is sprake bij de subsidies die het ROVG (via de regio) verstrekt voor de uitvoering van educatieve activiteiten.

De gemeente *faciliteert* het ROVG, onder meer door het beschikbaar stellen van informatie (over lokale activiteiten) en door de contacten die de gemeente heeft met doelgroepen.

Regio

Er is sprake van *samenwerking* tussen de gemeente en de regio bij de ontwikkeling en uitvoering van het 'werkplan niet-infra' van de regio. Daarnaast *faciliteert* de gemeente de regio bij de uitvoering van dit plan, onder meer door het (regelmatig) organiseren van de specifieke onderwerpen die in dit werkplan benoemd staan. Het werkplan kan ook beschouwd worden als een bepaalde vorm van *contracteren*: de gemeente verplicht zich tot het betalen van een bijdrage, maar krijgt via de regio hier een aantal niet-infra-activiteiten voor in de plaats.

Provincie

Via de subsidies vanuit de Brede Doeluitkering (BDU) is er sprake van een *contract* tussen gemeente en provincie. Dit contract verloopt echter via de Regio Rivierenland. Verder zijn er geen activiteiten ondernomen.

Doelgroepen (inwoners)

De gemeente heeft hierin nauwelijks een eigen script, maar voert met name het werkplan van de regio uit en ook nog in beperkte mate: niet alle activiteiten die regionaal aangeboden worden, vinden ook plaats.

In een beperkt aantal gevallen is er sprake van *faciliteren*, in de vorm van het aanbieden van materiaal (schoolexamens) of lokale educatieve activiteiten (bijvoorbeeld rijvaardigheidsritten 55+, bromfietscursus).

Beoordeling educatie

Op het gebied van de educatie ontbreekt een eigen script, terwijl de machtsposities binnen het netwerk op dit gebied beperkt zijn. Er is sprake van *faciliterende regie*, waarbij de gemeente haar netwerkpartners in staat stelt om hun beleid op educatief gebied uit te voeren. Hierbij worden activiteiten ondernomen die passen bij zowel *directe als indirecte beïnvloedingsactiviteiten*.

Handhaving

Algemeen (script)

Op het gebied van de handhaving is er geen formele mogelijkheid om een eigen script te voeren.

Inwoners

Er is geen sprake van regieactiviteiten: de gemeente deelt alleen aan de inwoners mee dat handhaving een aangelegenheid is van de politie en er geen gemeentelijke invloed is.

Politie

Op bestuurlijk niveau is er in beperkte mate een vorm van *contracteren* zichtbaar. In het teamplan verbindt de politie zich om bepaalde prestatieafspraken (verkeershandhaving) na te komen. Ook staan hierin de diverse gemeentelijke inspanningen op het gebied van verkeersveiligheid genoemd. Dit kan als een contract beschouwd worden.

Op beperkte schaal draagt de gemeente bij aan de handhavingsactiviteiten van de politie: de verkeersstellingen en overige relevante informatie die de gemeente de politie aanlevert, is een vorm van *faciliteren*.

De gemeente en politie *participeren* ambtelijk in de werkgroep verkeer. Het team- en districtsoverleg op bestuurlijk niveau is eveneens een vorm van participatie.

Provincie, Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG) en regio

Binnen de provincie, ROVG en regio is er in beperkte mate sprake van *samenwerking*. Een voorbeeld hiervan is de kwestie van motoren op de dijk, waarbij de gemeente probeert via samenwerking de problematiek op de regionale agenda en de agenda van de politie te krijgen.

Beoordeling

Samengevat kan gesteld worden dat de gemeente geen eigen script voert op het gebied van de handhaving. Volgens de gemeente is er sprake van een ondergeschikte machtspositie op dit gebied ten opzichte van de politie. Gegeven de activiteiten die ondernomen worden is er sprake richting de politie van *faciliterende regie* met zowel *directe als indirecte beïnvloedingsactiviteiten*.

6.7 Confrontatie regietypen

Schematisch gezien zijn de volgende activiteiten geconstateerd.

<i>deelterrein</i>	<i>relatie gemeente met</i>	<i>verwachte regie</i>	<i>activiteiten</i>	<i>aangetroffen regie</i>	<i>activiteiten</i>
infrastructurele maatregelen	Inwoners	visionaire regie	samenwerken contracteren onderhandelen	visionaire regie	samenwerken onderhandelen
	Politie		consulteren faciliteren participeren		samenwerken onderhandelen consulteren faciliteren participeren
	ROVG				-
	regio				faciliteren contracteren
infrastructurele maatregelen	provincie				
educatie	inwoners	visionaire regie	consulteren faciliteren participeren	faciliterende regie	faciliteren
	politie				-
	ROVG				samenwerken contracteren faciliteren
	regio				contracteren
	provincie				
handhaving	inwoners	faciliterende regie	-	faciliterende regie	-
	politie		consulteren faciliteren participeren		contracteren faciliteren participeren
	ROVG				-
	regio				samenwerken
	provincie				

Infrastructurele maatregelen

Op het gebied van de engineering is er geen discrepantie tussen de verwachte en de feitelijke regiesetting.

Gaat het om de regieactiviteiten, dan is er bij de inwoners geen sprake van *contracteren*. Dat is ook inherent aan het type actor: de inwoners vormen een zeer diffuse groep, waarbij moeilijk sprake kan zijn van contracteren.

Bij de relatie gemeente - politie worden niet alleen *indirecte beïnvloedingsactiviteiten* aangetroffen, maar ook *directe*, zoals *onderhandelen* en *samenwerken*. Dit kan er op duiden dat de perceptieverschillen, zoals over de aard van de oplossingen soms in de praktijk groter zijn dan de partijen zelf aangeven bij voorbeeld als het gaat om het aantal maatregelen op een 30 km-weg, die nodig zijn om de snelheid daadwerkelijk af te dwingen.

De regierol doet zich met name voor richting de bewoners en de politie. Met betrekking tot de andere netwerkpartners worden er minder regieactiviteiten ontpleoid.

Handhaving

Op het gebied van de handhaving wordt een *faciliterende regie* verwacht, met een accent op *indirecte beïnvloedingsactiviteiten*. Deze regievorm treft men ook in de praktijk aan. Daarbij worden inderdaad ook vooral *indirecte beïnvloedingsactiviteiten* aangetroffen: faciliteren en participeren. In beperkte mate is er sprake van *contracteren*, als *directe beïnvloedingsactiviteit*.

Het is niet verwonderlijk dat deze vorm van regievoeren aangetroffen wordt. De machtspositie van de gemeente is op dit gebied erg klein, terwijl er ook geen mogelijkheid is om een eigen script te ontwikkelen en uit te voeren op dit gebied. Het gaat bij de regierol om een zeer beperkte rol en activiteiten.

Educatie

Op het gebied van de educatie wordt een *visionaire regierol* verwacht. De machtsverhoudingen binnen het netwerk zijn redelijk gelijkwaardig en er is een mogelijkheid om een eigen script te ontwikkelen en uit te voeren. Daarbij gaat het vooral om *indirecte beïnvloedingsactiviteiten*, omdat op dit gebied de perceptieverschillen in het netwerk beperkt zijn.

In de praktijk wordt geen visionaire regierol aangetroffen. Er is nog het meest sprake van een *faciliterende regierol*, waarbij de gemeente andere netwerkpartners, met name het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG) en de regio in staat stelt om hun beleid op lokaal niveau uit te voeren.

Dit kan verklaard worden uit het feit dat een eigen script op dit gebied ontbreekt. De gemeente heeft immers nauwelijks een visie op het gebied van de educatie.

6.8 Mogelijke effecten op beleid

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat er sprake is van een discrepantie tussen het regietype dat op grond van het theoretisch kader verwacht zou worden en het type dat daadwerkelijk is aangetroffen. Daarbij is het de vraag wat dit in de praktijk kan betekenen voor de effectiviteit van het beleid.

De gemeente heeft een aantal beleidsdoelen geformuleerd in haar veiligheidsplan. Door het onvoldoende of op een verkeerde wijze invullen van de regierol kunnen – redenerend vanuit het theoretisch kader - deze beleidsdoelen mogelijk niet gehaald worden.

Infrastructurele maatregelen

In het verkeersveiligheidsplan van de gemeente zijn de volgende beleidsdoelen opgenomen:

- bevorderen van de samenwerking tussen gemeenten op het niveau van planvorming, uitvoering en evaluatie;
- bevorderen dat in elke organisatie die de verkeersveiligheidsdoelstellingen onderschrijft de benodigde activiteiten concreet worden vertaald in benodigde menskracht en budgetten;
- volledige afstemming op landelijk, provinciaal en regionaal beleid, waarvoor gebruik wordt gemaakt van de voorzieningen die in dat beleid worden gecreëerd.

De gemeente heeft op infrastructureel gebied wel een visionaire regierol richting de inwoners en de politie. Ten opzichte van andere netwerkpartners, zoals het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG), de regio en de provincie is eerder sprake van een faciliterende regievorm. Vanuit het theoretisch kader gezien biedt dit een verklaring dat de gemeente er niet aan toe komt om de bovengenoemde beleidsdoelen bij deze netwerkpartners te realiseren. Dit komt voor een deel omdat een visie ontbreekt over welke beleidsonderdelen en beleidsproblemen de betreffende organisaties betrokken moeten worden. In de praktijk kan dit er toe leiden dat er richting de regio en de provincie te weinig regieactiviteiten worden ontplooid en de gemeente hierdoor mogelijke subsidiegelden

misloopt. Uit het onderzoek komt naar voren dat er bij deze netwerkpartners nog het nodige bereikt kan worden, als de gemeente een goede onderbouwde visie heeft en daadwerkelijke beïnvloedingsactiviteiten onderneemt. Er wordt dus nog geen optimaal gebruik gemaakt van de voorzieningen van andere overheden.

Educatie

Op het gebied van de educatie zijn de beleidsdoelen:

- bevorderen van de zorg van het publiek voor de verkeersveiligheid en de eigen verantwoordelijkheid, middels voorlichting en permanente educatie onder brede doelgroepen;
- bevorderen van de aandacht voor verkeersveiligheid in het onderwijs;
- informeren van beleidsverantwoordelijken over de mogelijkheden om een duurzaam veilig verkeer te bevorderen.

In het onderzoek wordt aangetoond dat bij het onderdeel educatie er sprake is van faciliterende regie, terwijl een eigen script ontbreekt. Vanuit de theoretische benadering is dit een verklaring dat de gemeente er onvoldoende in slaagt om de bovengenoemde taakstelling te realiseren. Weliswaar wordt er een beperkt aantal regionale projecten en/of projecten van het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROVG) uitgevoerd, van permanente educatie onder brede doelgroepen is geen sprake. Evenmin wordt de aandacht voor verkeersveiligheid in het onderwijs onvoldoende bevorderd: hierover zijn nauwelijks contacten geweest met deze doelgroep.

Indien er sprake zou zijn van een visionaire regierol, met een eigen script, gebaseerd op de specifieke locatie, zou dit beleidsdoel theoretisch gezien meer zijn gerealiseerd zijn.

Handhaving

Geformuleerd beleidsdoel op het gebied van de handhaving is:

- bevorderen dat in de politietaakstelling preventieve resultaatsdoelen (bijvoorbeeld snelheidsreductie) en inspanningsverplichtingen worden opgenomen.

In de politietaakstelling (zoals het teamplan van de politie) is dit al opgenomen. Door de beperkte invulling van de faciliterende rol, blijven hier echter mogelijk kansen liggen, bijvoorbeeld het succesvol agenderen van nieuwe knelpunten bij de politie. Ook een adequate infrastructurele aanpak van locaties waar de snelheid blijvend een probleem vormt, wordt onvoldoende opgepakt. In zekere zin betekent dit dat automobilisten steeds een bekeuring krijgen voor te hard rijden, de politie goed scoort in het behalen van de taakstelling, maar in feite bekeuring voorkomen kunnen worden door een goede afstemming tussen politie en gemeente. Uiteindelijk moet dit resulteren in een goede weginrichting door de gemeente, waarbij de maximumsnelheid daadwerkelijk wordt afgedwongen.

Door het ontbreken van regie is er ook geen goede afstemming van handhavingsacties en educatieprojecten. Terwijl juist het effect van educatieve maatregelen groter is als er een combinatie is met andere maatregelen op bijvoorbeeld het gebied van educatie of handhaving (SWOV, 2005: 5).

Percepties binnen het netwerk

Discrepantie in de regierol kan ook een verklaring bieden voor ontevredenheid binnen het netwerk over de regierol en de samenwerking. De netwerkactoren zijn immers niet onverdeeld tevreden over de regierol van de gemeente.

De beleidsmedewerker verkeer ziet bijvoorbeeld een meer aanjagende rol van de gemeente op het gebied van handhaving wenselijk. Hetzelfde geldt voor de burgemeester, die op dit gebied ook meer input vanuit de ambtelijke organisatie wenselijk vindt. Ook verwacht hij een actievere opstelling om subsidiegelden te verwerven.

Veel inwoners van de gemeente verwachten een actieve rol van de gemeente als het gaat om de beïnvloeding van handhavingsactiviteiten.

Ook de teamchef van de politie vindt een betere afstemming tussen politie en gemeente van belang. Zij verwacht hierbij eveneens een actieve opstelling van de gemeente.

Op het gebied van de educatie geeft het ROVG aan dat zij het van belang vindt dat de gemeente met alle relevante partijen om de tafel gaat zitten om bijvoorbeeld te praten over activiteiten rondom de schoolomgeving.

HOOFDSTUK 7 **SAMENVATTING, CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN**

7.1 Inleiding

Sinds het ontstaan van de gemeente in 2002 heeft de gemeente een lokaal duurzaam veilig verkeersbeleid ontwikkeld en voert de gemeente dit beleid ook uit. Lokaal verkeersveiligheidsbeleid is geen taak die de gemeente autonoom, zonder samenwerking met derden kan ontwikkelen en uitvoeren. Er is sprake van een lokaal veiligheidsnetwerk, waarin een aantal actoren een rol hebben. Het is voor de gemeente van belang om met deze actoren samen te werken. Daarbij wordt wel verwacht dat de gemeente de regie voert over het lokale verkeersveiligheidsbeleid.

Met dit onderzoek is geprobeerd duidelijk te maken op welke manier een gemeente een regierol kan vervullen en welke regieactiviteiten hierbij worden ondernomen. De term regie kan een populair containerbegrip genoemd worden. Daarbij is het vrijwel altijd verdedigbaar om te stellen dat er meer regie wenselijk is en dat de gemeente een regierol beter moet vervullen. Bij een verdere bestudering van het regiebegrip blijkt echter dat een beleidsnetwerk bepaalde kenmerken kan vertonen, waardoor regie geen gemakkelijke opgave is, of dat de regieactiviteiten in de praktijk beperkt zullen blijven.

Dat neemt niet weg dat het altijd van belang is om te kijken of er theoretisch gezien mogelijkheden gevonden kunnen worden om een gemeente een regierol nog beter te laten vervullen. Dit zou kunnen leiden tot een betere samenwerking rond een bepaald beleidsthema en mogelijk de effectiviteit van het beleid vergroten.

Opbouw

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 7.2 wordt een antwoord op de deelvragen van het onderzoek gegeven. De beantwoording van de centrale vraagstelling staat centraal in paragraaf 7.3. Het hoofdstuk eindigt met een aantal aanbevelingen (paragraaf 7.4).

7.2 Beantwoording deelvragen

Aan het begin van deze scriptie is een onderzoeksvraag geformuleerd met een aantal bijbehorende deelvragen. De onderzoeksvraag luidde als volgt:

Op welke wijze voert de gemeente Neder-Betuwe haar regierol uit met betrekking tot de uitvoering en ontwikkeling van het lokale beleid duurzaam veilig verkeer binnen het lokale verkeersveiligheidsnetwerk en welke verbeteringen hierin zijn wenselijk?

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de deelvragen die bij deze onderzoeksvraag zijn geformuleerd.

Waaruit bestaat de ontwikkeling en uitvoering van het beleid duurzaam veilig verkeer van de gemeente Neder-Betuwe?

De gemeente onderschrijft het landelijke beleid duurzaam veilig verkeer. Er is een samengesteld verkeersveiligheidsplan, dat de gemeenteraad op 4 maart 2004 heeft vastgesteld. Op basis van dit plan is een projectenoverzicht opgesteld, met daarin een prioriteitsstelling en een kostenraming van alle projecten die uitgevoerd moeten worden.

Het verkeersveiligheidsplan geeft allereerst het beleidskader van het plan weer. Dit kader wordt gevormd door het beleid en de regelgeving van de landelijke en provinciale overheid. Daarbij is een aantal beleidsdoelen aan het plan verbonden (zie ook verder in dit hoofdstuk).

Uiteindelijk moeten alle activiteiten de subjectieve en de objectieve verkeersonveiligheid vergroten. Meetbare taakstellingen daarvoor zijn onder meer de landelijke streefcijfers met betrekking tot de ongevallen.

Het duurzaam veilige verkeersbeleid gaat uit van maatregelen op het gebied van de zogenaamde drie E's: engineering (infrastructurele maatregelen), education (educatie) en enforcement (handhaving).

De gemeente werkt aan de uitvoering van het beleidsplan door de herinrichting van wegen, het beantwoorden en zo mogelijk verhelpen van klachten van inwoners en het geven van informatie. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen wordt ook uitgegaan van het duurzaam veilig verkeerbeleid. Daarnaast streeft de gemeente naar adequate handhaving door de politie en werkt zij mee aan niet-infrastructurele activiteiten, zoals bijvoorbeeld een bromfietscursus.

Welke actoren spelen een rol in het beleidsnetwerk duurzaam veilig?

Lokale verkeersveiligheid vraagt om samenwerking met diverse organisaties en andere belanghebbenden. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat overheidsorganisaties in een complexe omgeving opereren, waarin tal van andere actoren actief zijn die de beleidsontwikkeling en uitvoering beïnvloeden. Deze actoren zijn wederzijds afhankelijk van elkaar. Er is dan ook sprake van een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren.

Er is een aantal actoren van belang voor het lokale beleid duurzaam veilig verkeer van de gemeente Neder-Betuwe:

1. Politieteam Tiel/Neder-Betuwe (korps Gelderland-Zuid)
Deze heeft een handhavende taakstelling op verkeersgebied. Daarnaast adviseert zij de gemeente, bijvoorbeeld over concrete klachten en de aanpak van gevaarlijke situaties.
2. Afdeling Verkeer (korps Gelderland-Zuid)
Deze afdeling heeft eveneens taken en bevoegdheden over de verkeershandhaving (met name vanuit de taakstelling vanuit het Bureau Handhaving Openbaar Ministerie) en de advisering over verkeersbesluiten. Zij adviseert de gemeente ook over concrete klachten en de aanpak van gevaarlijke situaties.
3. Regio Rivierenland
Negen gemeenten uit het Rivierengebied werken samen in het samenwerkingsverband Regio Rivierenland. Verkeersveiligheid is één van de vele beleidsterreinen waarop wordt samengewerkt. Deze samenwerking biedt volgens de regio de mogelijkheid tot het uitwisselen van kennis, het efficiënt verdelen van taken en het stimuleren van elkaar.
4. Provincie Gelderland
Het gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid moet passen binnen het provinciale kader, zoals dit is verwoord in het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP). De provincie betreft de gemeente bij de ontwikkeling en uitvoering van het provinciale beleid en stimuleert de ontwikkeling en uitvoering van het lokale beleid binnen dit kader.

Daarnaast verdeelt de provincie Gelderland (via de regio's) de subsidies vanuit de Brede Doeluitkering (BDU).

5. Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG)

Het ROVG is een samenwerkingsverband tussen overheden, politie, justitie en de particuliere organisaties op verkeersgebied in de provincie Gelderland. Zij richt zich vooral op niet-infrastructurele maatregelen. Hiervoor stimuleert zij de gemeenten, onder meer door het beschikbaar stellen van kennis en financiële middelen.

6. Inwoners van de gemeente Neder-Betuwe

De inwoners van Neder-Betuwe hebben met betrekking tot het verkeersveiligheidsbeleid in de gemeente meerdere rollen.

- de burger als verkeersovertreder (uiteraard kunnen dit ook inwoners van andere gemeente zijn);
- de burger als belever van verkeersonveiligheid (dit kan ook elders zijn);
- de burger als bewoner.

Regelmatig organiseert de gemeente inspraakavonden, waarbij bewoners en gemeente gezamenlijk discussiëren over herinrichtingsplannen. Ook via individuele klachten en contacten proberen inwoners het gemeentelijke verkeersbeleid te beïnvloeden.

Welke regierollen kan een gemeente vervullen en wat is de relatie van deze regierol met het beleidsnetwerk?

Er kan – in navolging van Pröpper et al. een viertal regietypen onderscheiden worden, op basis van de machtspositie van de regisseur en de mogelijkheid om een eigen script te schrijven.

beheersingsgerichte regisseur

Deze regisseur voert zowel inhoudelijk als procesmatig de regie. Hij ontleent zijn sterke positie aan zijn doorzettingsmacht en de mogelijkheid om zelf een script te kunnen schrijven.

uitvoeringsgerichte regisseur

Dit type regisseur heeft een zijn sterke positie in het netwerk door zijn doorzettingsmacht. Hij heeft geen mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven, maar voert het script van een andere actor uit.

visionaire regisseur

Een visionaire regisseur heeft een grote vrijheid om een script te schrijven voor de specifieke lokale situatie. Hij heeft echter niet de benodigde doorzettingsmacht om zijn script af te dwingen bij andere actoren, terwijl hij voor de uitvoering wel van hen afhankelijk is.

faciliterende regisseur

Er is hierbij geen sprake van een inhoudelijke regierol. De regisseur stelt zich dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Hij ondersteunt en stimuleert het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen, maar ontbeert doorzettingsmacht.

Deze benadering biedt weinig zicht op de relatie tussen de percepties binnen het netwerk en de regierol. Ook is het de vraag welke activiteiten er horen bij een bepaald type regisseur. In verband hiermee is aansluiting gezocht bij de regiestijlen die Joldersma et al. naar twee dimensies onderscheiden:

- directe versus indirecte beïnvloeding: dit verwijst naar de mate van wederzijdse beïnvloeding;
- eenzijdige versus meerzijdige beïnvloeding: dit verwijst naar de mate van dwang waarmee de regievoerder in een bepaalde richting probeert te sturen.

De regiestijlen (in totaal vier) zijn afhankelijk van de mate waarin er sprake is van macht- en perceptieverschillen. Bij iedere regiestijl hoort een bepaald type activiteiten.

Door een combinatie van de regietypen van Pröpper et al. en Joldersma et al., worden er uiteindelijk vier uitgewerkte regietypen met bijbehorende regieactiviteiten onderscheiden.

Welk type regie wordt verwacht op basis van het lokale netwerk en welk type wordt daadwerkelijk aangetroffen?

Een gemeente neemt verschillende posities in tegenover relevante netwerkpartners. Deze posities kunnen op onderdelen van het beleid verschillend zijn. Vandaar dat in dit onderzoek rekening is gehouden met een differentiatie van regie. Dit is gedaan door een differentiatie aan te brengen in het type maatregel dat onderdeel is van het verkeersveiligheidsbeleid. Hiervoor is een gebruikelijk verkeerskundig onderscheid gehanteerd aan de hand van de type maatregelen op het gebied van de verkeersveiligheid: infrastructurele maatregelen, educatie en handhaving (de eerder genoemde drie E's).

Aan de hand van de drie onderscheidende criteria (machtspositie, eigen script en perceptieverschillen) is per deelterrein de volgende netwerksetting geconstateerd.

deelterrein	machtspositie	eigen script	perceptieverschillen
infrastructurele maatregelen	beperkt	ja	klein, behalve omwonenden
educatie	beperkt	ja	klein
handhaving	groot	nee	klein, behalve omwonenden

Op basis van het theoretisch kader is er op het gebied van de infrastructurele maatregelen sprake van een *visionaire regievoering*.

Ten opzichte van de inwoners kan er sprake zijn van grote perceptieverschillen, hierbij past een meer *directe beïnvloeding*. Ten opzichte van de andere actoren zijn de perceptieverschillen beperkt, zodat *indirecte beïnvloedingsactiviteiten* passend zijn.

In de praktijk is op het gebied van de infrastructurele maatregelen ook een *visionaire vorm van regievoering* geconstateerd, met zowel *indirecte als directe beïnvloedingsactiviteiten* richting politie en inwoners. Hoewel deze visionaire vorm is aangetroffen, zijn met name richting de provincie en de regio de regieactiviteiten beperkt. De vraag is gerechtvaardigd of er ten opzichte van deze partners geen sprake is van een faciliterende regievorm.

Bij de educatieve maatregelen wordt op grond van het theoretisch kader eveneens *visionaire regievoering* verwacht. Ten opzichte van de inwoners kan er sprake zijn van grote perceptieverschillen, hierbij past een meer *directe beïnvloeding*.

Uit het onderzoek blijkt echter dat hier het meest sprake is van *faciliterende regie*, waarbij de gemeente andere netwerkpartijen in staat stelt hun script uit te voeren op lokaal gebied.

Op het gebied van de handhaving wordt er op grond van het theoretisch kader *faciliterende regie* verwacht ten opzichte van de netwerkpartijen. Omdat de perceptieverschillen beperkt

zijn is een indirecte vorm van sturing passend. Er is in de praktijk ook een vorm van *faciliterende regie* aangetroffen, met zowel *directe* als *indirecte beïnvloedingsmethoden*.

Wat zijn de consequenties van de discrepantie tussen het verwachte regietype en het geconstateerde regietype?

Theoretisch gezien kan verklaard worden er door de discrepantie tussen het verwachte en geconstateerde regietype een aantal beleidsdoelen uit het verkeersveiligheidsplan niet of onvoldoende gehaald. Dit heeft ook consequenties voor de effectiviteit van het beleid.

Een aantal actoren heeft ook een zekere kritiek heeft op de samenwerking en de afstemming binnen het netwerk. Vanuit het theoretisch kader gezien, wordt dit ook veroorzaakt door de genoemde discrepantie.

Ook kunnen weggebruikers uiteindelijk de dupe zijn, als zij bijvoorbeeld een bekeuring krijgen voor te hard rijden op een weg, die eigenlijk – op basis van de resultaten van snelheidscontroles op deze weg – al lang een weginrichting had moeten hebben die past bij de maximumsnelheid.

Welke maatregelen kunnen er genomen worden door de gemeente Neder-Betuwe om haar regierol te verbeteren?

Er is een aantal maatregelen mogelijk om de regierol te verbeteren. Deze maatregelen zijn in de vorm van aanbevelingen aan het einde van dit hoofdstuk beschreven (paragraaf 7.4).

7.3 Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek was:

Op welke wijze voert de gemeente Neder-Betuwe haar regierol uit met betrekking tot de uitvoering en ontwikkeling van lokale duurzaam veilig verkeersbeleid binnen het lokale verkeersveiligheidsnetwerk en welke verbeteringen hierin zijn wenselijk?

Op basis van het onderzoek en het bijbehorende theoretische kader kan gesteld worden dat de gemeente op verschillende deelterreinen nog niet het juiste regietype hanteert, waardoor de effectiviteit van de regie te wensen over laat. Hierdoor wordt mogelijk een aantal beleidsdoelstellingen onvoldoende gerealiseerd. Vandaar dat een aantal verbeteringen op basis van dit onderzoek geadviseerd wordt, voor het bereiken van een - theoretisch gezien - meer optimale vorm van regie. Deze maatregelen zijn in paragraaf 7.4 geformuleerd.

7.4 Aanbevelingen

De laatste deelvraag van het onderzoek betreft de vraag naar aanbevelingen voor de wijze waarop de gemeente haar regierol invulling geeft. Op basis van het onderzoek zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd. Het betreft aanbevelingen die van de gemeente acties vragen ten opzichte van de andere actoren in het netwerk, maar ook voor de (interne) organisatie van het verkeersveiligheidsbeleid.

Interne organisatie/beleidsmatig

1. Het is van belang dat het eigen beleidsplan zo actueel mogelijk is. Het huidige verkeersveiligheidsplan moet daarom vervangen worden. Dit is inmiddels te gedateerd.

Door een gezamenlijke ontwikkeling van beleid kunnen uiteindelijk ook bij de uitvoering de perceptieverschillen tussen de diverse netwerkactoren klein blijven.

2. Op het gebied van de educatie ontbreekt een eigen beleid/visie. Hierdoor is de gemeente niet in staat om een goede regierol te vervullen op dit terrein. Het is daarom wenselijk om een eigen beleid te ontwikkelen op het gebied van de educatie, afgezet tegen de lokale veiligheidssituatie.
3. Eén van de onderdelen van het eigen beleid moet ook zijn de wijze waarop de gemeente met de scholen omgaat. Op dit moment onderneemt de gemeente alleen enkele faciliterende activiteiten. Scholen vormen een belangrijke doelgroep voor het verkeersveiligheidsbeleid. Dit vraagt dus een actieve opstelling van de gemeente.
4. Het is van belang om binnen de gemeentelijke organisatie jaarlijks adequaat te informeren over (knelpunten in) de lokale verkeersveiligheidssituatie. De laatste jaren is hiervan onvoldoende sprake geweest. Dit kan leiden tot afbrokkeling van steun en mogelijk een afname van financiële middelen die voor verkeersveiligheid beschikbaar gesteld worden. Daarmee neemt ook de machtspositie binnen het netwerk af. Deze jaarlijkse rapportage bestaat minimaal uit een adequaat overzicht van de beschikbare financiële middelen en de projecten die nog uitgevoerd moeten worden. Ook een analyse van de objectieve onveiligheid (ongevallencijfers), intensiteitgegevens en handhavingresultaten moet onderdeel zijn van een dergelijk overzicht. Deze informatie moet ter kennis gebracht worden van het college van BenW en de gemeenteraad.
5. De informatievoorziening richting de burgemeester moet aanzienlijk verbeteren. Jaarlijks dient een goede handhaving-/verkeersveiligheidsmonitor aan de burgemeester verstrekt te worden, waarbij de activiteiten van de politie gerelateerd worden aan de lokale verkeersveiligheidssituatie (zowel objectieve als subjectieve onveiligheid). Dit is ook het moment voor een gemeentelijk afstemmingsoverleg tussen de portefeuillehouder verkeer, de burgemeester en de beleidsmedewerker verkeer. Doel hiervan is om de gemeentelijke prioriteiten op het gebied van de handhaving te bepalen en dit onderbouwd aan de politie voorleggen. (Zie ook aanbeveling 16).
6. Op dit moment is nog onvoldoende intern zichtbaar wat de (vergader)resultaten zijn van de werkgroep verkeer. Het is van belang om de portefeuillehouder verkeer en de burgemeester hierover te informeren.
7. Voor een adequate invulling van de regierol is het van belang dat de gemeente jaarlijks reflecteert op de wijze waarop zij invulling geeft aan de regierol. Op dit moment ontbreekt deze jaarlijkse reflectie/evaluatie.
8. Voor een goede invulling van de regierol, ongeacht het deelgebied, is het van belang dat de gemeente goed inzichtelijk heeft (zowel kwalitatief als kwantitatief onderbouwd) wat de problemen zijn en welke oplossingen mogelijk zijn. De onderbouwing is van belang om de probleemperecepties van de netwerkpartners te beïnvloeden.
9. Het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente is nu erg gericht op de (her)inrichting van concrete wegvakken. Een meer thematisch gericht beleidsontwikkeling en -uitvoering over meerdere wegvakken (bijvoorbeeld verbetering veiligheid van schoolroutes in dorp X, in plaats van het verbeteren van de veiligheid van één lokaal wegvak), sluit vaak beter aan op de beleidsdoelstellingen en percepties van andere netwerkpartners. Dit biedt kansen om netwerkpartners (vooral de mede-overheden) mee te laten werken aan het lokale verkeersveiligheidsbeleid (bijvoorbeeld met subsidies en expertise).

Bewoners

10. Tussen gemeente en bewoners kunnen er perceptieverschillen zijn over de aard en de oplossing van de veiligheidsproblemen. Het is zinvol om meer energie te steken in het verkleinen van deze perceptieverschillen. Dit kan bijvoorbeeld door voorlichting en informatie over de onveiligheidsproblematiek en de oplossingen hiervoor. Dit kan het verloop van inspraakavonden nog verder ten goede komen: er is dan minder discussie over het nut en de noodzaak van maatregelen. Ook verkleint dit het risico dat door intensieve onderhandelingen met de bewoners het eigen script onder druk komt te staan. Dit kan immers de effectiviteit van bepaalde herinrichtingsplannen ondermijnen.
11. Het is ook van belang om de bewoners te informeren over het verkeersveiligheidsbeleid en de criteria voor concrete acties van de gemeente en/of de politie. Een goed voorbeeld hierbij is bijvoorbeeld een brochure van de gemeente Bronckhorst (2007). Deze informeert enerzijds inhoudelijk over het verkeersveiligheidsplan, anderzijds worden ook de procedures beschreven met betrekking tot het verkeersveiligheidsbeleid en de acties die de gemeente daarbij onderneemt.
12. Richting de inwoners kan de gemeente zowel de politie als de inwoners faciliteren door de juiste informatie te geven over de organisatie van de handhaving van de politie en de onmogelijkheden van politiehandhaving op bepaalde wegvakken. Deze kennis ontbrak tot op heden bij de gemeente. Daarnaast kan de gemeente meer serieus proberen om klachten van inwoners onder de aandacht van de politie te brengen.
13. Het consulteren van de inwoners kan bevorderd worden door het instellen van een verkeerscommissie, met bijvoorbeeld uit ieder dorp enkele afgevaardigden. Een aantal keren per jaar kunnen verkeersveiligheidsproblemen met de bewoners besproken en doorgenomen worden.

Regio/provincie/Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROVG)

14. Richting regio en provincie verdient het de aanbeveling om nog verder te onderzoeken of de regio en de provincie beter bij de ontwikkeling en uitvoering van het gemeentelijk beleid betrokken kunnen worden. Dit kan er voor zorgen dat regionale en provinciale faciliteiten (zoals bijvoorbeeld subsidies) beter benut worden. Structureel overleg met de provincie (frequenties één of twee keer per jaar) over de lokale verkeerssituatie is aan te bevelen. In eerste instantie kan sprake zijn van consultatie. Als blijkt dat de lokale beleidsdoelen onvoldoende gerealiseerd worden en/of geen draagvlak vinden bij deze actoren, kan er mogelijk sprake zijn van perceptieverschillen. Dit houdt in dat de provincie/regio van mening zijn dat een bepaald knelpunt een specifiek lokaal probleem vormt. In dat geval liggen meer directe regieactiviteiten voor de hand, met name onderhandelen en eventueel contracteren.

Politie

15. De gemeente kan de faciliterende rol ten opzichte van de politie verder ontwikkelen. Er kunnen met name meer faciliterende activiteiten ontplooid worden. Gegevens van klachten over snelheid en resultaten van snelheidsmetingen moeten op een structurele wijze en op een goede en toegankelijk manier aan de politie ter beschikking gesteld worden. Eveneens is het van belang om deze te agenderen voor en te bespreken tijdens de werkgroep verkeer.
16. Politie en gemeente moeten elkaar ook stelselmatiger informatie geven over relevante beleidsdocumenten en -ontwikkelingen binnen de beide organisaties.

17. Minimaal jaarlijks moet de politie zorgen voor een monitoring van de handhavingsactiviteiten, met name de snelheid. Wellicht kan dit aan het licht brengen dat op bepaalde wegvakken infrastructurele maatregelen nodig zijn, zodat er niet jaar op jaar gehandhaafd (en dus ook bekeurd) wordt. Uiteindelijk kan dit zorgen dat de handhavingscapaciteit het meest efficiënt en effectief wordt ingezet en voorkomt dit tevens ergernis bij de weggebruikers. Ook draagt dit bij aan de beleidsdoelen van de politie.
18. Faciliteren van de handhaving door de politie kan ook bevorderd worden door het koppelen van voorlichtingsacties aan de handhaving. Hiervoor kan bijvoorbeeld de jaarlijkse campagnekalender gebruikt worden.

LITERATUURLIJST

Aa, A. van der, Beemer, F., Konijn, T., Roost, M., Ruigh, H. de, Twist, M. van, Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur, Bestuur en Management Consultants, De Verbinding, Berenschot Procesmanagement, z.p., 2002

Abma, T en in 't Veld, R (red.), Handboek Beleidswetenschap, Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2001.

Baakman, N.A.A., Bruijn, J.A. de, Herweijer, M., Sturing van verkeersgedrag: een introductie, Tijdschrift Bestuurskunde, 1994, jaargang 3 , nummer 2, p. 42-49

Baudoin T. en Hendriks F., De metamorfose van De Witte Dame: succesvolle co-productie van beleid, 1998, Tijdschrift Bestuurskunde , 1998, Jaargang 7, nummer 6, p. 250-260

Bax, C.A., Pröpper, I.M.A.M. & Litjens, B.P.E.A., Samenwerking bij besluitvorming over de aanleg van 60 km/uur-gebieden (R-2003-6) Leidschendam, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), 2003

Bax, C.A., Litjens, B.P.E.A., Goldenbeld, Ch. & Pröpper, I.M.A.M., Samenwerking bij besluitvorming over de aanleg van 60 km/uur-gebieden (R-2003-37), Leidschendam, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), 2004

Beeckman, D., Van Houwelingen, C., Poelman, B., Righolt, H., Gemeente Op Maat 2006: Neder-Betuwe, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen, 2008

Bruijn, H. de en Heuvelhof, E. ten, Management in netwerken, over veranderen in een multi-actorcontext, Uitgeverij Lemma, Den Haag, 2007.

Bruijn, H. de en Heuvelhof, E. ten, Networks and decisionmaking, Utrecht, Lemma Publishers, 2000.

Cachet, A. en Muller, E.R., De reorganisatie van de politie: het begin van verandering, Tijdschrift Bestuurskunde, 1995, jaargang 4, nummer 2 p. 71-79

CROW, Handboek Wegontwerp, basiscriteria (publicatie 164a), Ede, CROW, 2002

CROW, Handboek categorisering wegen op duurzaam veilige basis: deel I: (voorlogpie) functionele en operationele eisen (publicatie 116), Ede, CROW, 1997

CROW, Handleiding Startprogramma Duurzaam Veilig, deel I, Achtergronden, Ede, CROW, 1998.

CROW, Handboek verkeersveiligheid, (publicatie 261), Ede, CROW 2008

Daniel, M.R. en Laan, F. van der, Gemeentelijke regie in het lokale veiligheidsbeleid, Tijdschrift voor de Politie, nummer 6, juni 2005

Entrop D., Van Smaalen, W. en Duker, J.W. Mobiliteit, gemeenten een zorg: kernbeleid verkeer en vervoer, Den Haag, VNG-uitgeverij, Den Haag, 1998

Essers, M.L.G. en Castenmiller, P.G., Een doorstart voor de driehoek? Nieuwe kansen voor het driehoeksoverleg bij integraal veiligheidsbeleid, Tijdschrift Bestuurskunde, 1997 Jaargang 6, nummer 4, p. 181-190

Gilting, R., Bestuur aan banden: lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005

Goldenbeld, Ch. en Wisman, A., Beïnvloeding van acceptatie van snelheidsbeperkende Maatregelen: attitudeverandering van automobilisten onder invloed van verschillende vormen van voorlichting en groepsdiscussie, Leidschendam, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), 2004

Goldenbeld, Ch., Meningen, voorkeuren en verkeersgedrag van Nederlandse automobilisten, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), Leidschendam, 2003

Herweijer, M. Subsidies voor verkeersplannen, Tijdschrift Bestuurskunde, 1994, jaargang 3, nummer 2, p. 69-75

Hufen, J.A.M. en Ringeling, A.B. (red.), Beleidsnetwerken, overheids-, semi- overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking, 's- Gravenhage, VUGA, 1990

Joldersma, F. & Mouwen, C.A.M. & Otto, M.M. & Geurts, J.L.A. (2001). Strategisch management voor non-profitorganisaties, koersbepaling, procesregie en metabesturing, Tweede druk: Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Kessels, J.F., Verkeersveiligheid: Subjectief?! (afstudeerscriptie), Technische Universiteit, Delft, 2005,

Koppenjan, J.F.M., en Joldersma, F., De aanleg van Rijksweg 73-zuid: Interactief management bij de uitvoering van grote projecten, Tijdschrift Bestuurskunde, 1997, jaargang 6, nummer 8, p. 384 – 394

Koppenjan, Joop en Klijn, Erik-Hans, Managing uncertainties in networks, Routledge, Abingdon, Oxon, 2006

Ministerie van Binnenlandse Zaken, De gemeente als regisseur: lokale daadkracht mobiliseren, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur Directie Grotestedenbeleid & Interbestuurlijke Betrekkingen, Den Haag, 2006

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020, Van, voor en door iedereen, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 2009

Pröpper, I., Litjens, B. en Westeijn, E., Lokale regie uit macht of onmacht, onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie, Vught, Partners+ Pröpper, 2004

Raad voor het Openbaar Bestuur, Op het toneel en achter de coulissen.: de regiefunctie van gemeenten,'s-Gravenhage, Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999

Schagen, I.N.L.G., Wegman F.C.M. en Roszbach, R. Veilige en geloofwaardige snelheidslimieten, Leidschendam, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), Leidschendam, 2004.

Selm, J.A. van, Schaal, verkeer en verkeersbeleid, Tijdschrift Bestuurskunde, 1998, jaargang 7, nummer 1, p. 38-46

Stafdienst Beleidsondersteuning en Informatiemanagement, Jaarverslag Politie Gelderland-Zuid 2007, Nijmegen, Politie Gelderland-Zuid, 2008

Staal, P.E., Verkeersveiligheid door de tijd, Tijdschrift Verkeerskunde, 2007, nummer 6, p. 42-47

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), De top bedwongen: balans van de verkeersonveiligheid in Nederland 1950-2005, Leidschendam, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), 2007

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), Kosten van verkeersongevallen (factsheet), Leidschendam, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), 2007

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), Snelheidskeuze: de invloed van mens, weg en voertuig (factsheet), Leidschendam, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), 2008

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), Politietoezicht en rijnsnelheid (factsheet), Leidschendam, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), 2008

Wegman, F. en Aarts, L. (red.), Door met Duurzaam Veilig, nationale verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 2005-2020, Leidschendam, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), 2005

Wegman, F. en Aarts, L. (red.), Denkend over Duurzaam Veilig, Leidschendam, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, 2005

Wegman, F., Veilig, wat heet veilig? SWOV-visie op nóg veiliger wegverkeer, Leidschendam, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), 2001

Wegman, F.C.M., Matthijssen, M.P.M., Koornstra, M.J. (red), Voor alle veiligheid: bijdragen aan de bevordering van de verkeersveiligheid,'s Gravenhage, SDU Uitgeverij, 1989

Wildervanck, C. Het verhaal van de drie E's: streven naar veiliger verkeersgedrag, Tijdschrift Fietsverkeer, 2004, nummer 9. p. 24-28

Wildervanck, C., De bestuurder op weg, Tijdschrift Bestuurskunde, 1994, jaargang 3, nummer 2, p. 50-57

Stafdienst Beleidsondersteuning en Informatiemanagement, Jaarverslag Politie Gelderland-Zuid 2007, Politie Gelderland-Zuid, Nijmegen, maart 2008

BIJLAGE 1: OVERZICHT INTERVIEWS

Ten behoeve van dit onderzoek zijn er interviews gehouden met de volgende actoren:

Gemeente Neder-Betuwe

1. wethouder, portefeuillehouder verkeer en vervoer
2. burgemeester
3. beleidsmedewerker verkeer en vervoer

Politie

4. teamchef Tiel/Neder-Betuwe
5. medewerker verkeersadvisering, politie Gelderland-Zuid
6. senior projectagent verkeer gemeente Neder-Betuwe

Regio Rivierenland

7. beleidsmedewerkers verkeer en vervoer (één fte., twee personen)

Provincie Gelderland

8. regiocoördinator verkeer en vervoer
9. beleidsmedewerker Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland