

Het Stimuleringsplan Actie -25% geëvalueerd

Een totaaloverzicht van de resultaten van de verschillende deelonderzoeken

R-94-28

Ing. J.A.G. Mulder

Leidschendam, 1994

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV
Postbus 170
2260 AD Leidschendam
Telefoon 070-3209323
Telefax 070-3201261

Samenvatting

Het Stimuleringsplan Actie -25% is in 1987 het leven geroepen om gemeenten meer te betrekken bij de bestrijding van de verkeersonveiligheid en hen aan te moedigen meer activiteiten op dat gebied te ontwikkelen. Een eerste evaluatie van het plan leidde in 1990 tot een voortzetting ervan in een enigszins aangepaste vorm. Dit gewijzigde plan is in opdracht van de Hoofdafdeling Verkeersveiligheid van Rijkswaterstaat door de SWOV geëvalueerd.

Ook het uitgangspunt van de vernieuwde actie blijft de verwachting dat gemeenten als gevolg ervan komen tot het formuleren van meer en beter beleid op het gebied van de verkeersveiligheid en tot een betere uitvoering van dat beleid. Op grond van dat uitgangspunt is een algemene onderzoeksvraag centraal gesteld die luidt of de vernieuwde stimuleringsregeling en in het bijzonder de projectsubsidies daarbinnen, leiden tot meer en beter verkeersveiligheidsbeleid. Omdat de verwachting is dat meer en beter beleid zich uiteindelijk ook vertaalt in een vermindering van het aantal verkeersslachtoffers is ook de vraag gesteld of deze vermindering kan worden aangetoond in een ongevalonderzoek. Deze twee vragen zijn uitgemond in een aantal deelonderzoeken waarover afzonderlijk is gerapporteerd en die in dit rapport kort worden samengevat.

Uit het onderzoek is gebleken dat de beleidmakers ervan uitgingen dat de Actie -25% een vermeerdering en verbetering van het gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid voor ogen hadden op een achttal aspecten: de hoeveelheid bestuurlijke en politieke aandacht voor verkeersveiligheid, de hoeveelheid kennis over veiligheid, de hoeveelheid en grondigheid van uitgevoerde onveiligheidsanalyses, de concreetheid van het lokaal gestelde doel op het gebied van veiligheid, de hoeveelheid en kwaliteit van de plannen, de geleverde beleidsprestatie op het gebied van voorlichting en educatie, de hoeveelheid financiële middelen en tenslotte de mate van samenwerking met externe actoren.

Bestuurlijke aandacht blijkt nog steeds een schaars goed. Dat geldt niet voor de kennis over verkeersveiligheid die bij de beleidsvoorbereiding is benut en die zeker wat algemene vakkennis betreft is toegenomen. De actie heeft gunstige gevolgen gekregen voor de hoeveelheid en grondigheid van de lokale onveiligheidsanalyses, waarvan in het algemeen van een toename kan worden gesproken. Uit het onderzoek blijkt verder dat de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van de verkeersveiligheid niet alleen nauwelijks zijn veranderd, maar in de meeste gevallen ook niet concreet zijn geformuleerd.

Ook ten aanzien van een toename van het aantal verkeersveiligheidsplannen is er maar beperkt sprake van doelbereiking. Voorzover plannen worden gemaakt is er wel sprake van een toename van de kwaliteit van die plannen. Ook is er sprake van een toename van het aantal beleidsprestaties op het gebied van educatie en voorlichting.

De verwachting dat de actie ertoe zou leiden dat in de gemeentelijke begrotingen meer geld beschikbaar zou worden gesteld voor verkeersveiligheid is niet goed bewaarheid. Soms is er sprake van een toename, maar in vrijwel evenveel gevallen van een continuering of een afname.

De samenwerking met externe actoren levert wisselend succes. Vooral de samenwerking met de regionale organen is belangrijk toegenomen. Op het

gebied van de samenwerking met de politie is er echter sprake van een ernstige verslechtering.

De bij de Actie -25% gehanteerde financiële instrumenten - startgeld, resultaatpremie en projectsubsidies - blijken niet alle even succesvol. Toch hebben zij - soms meer, soms minder - effect gehad om meer vorm te geven aan de bedoelingen van de actie. Een andere toepassing van de instrumenten zal wellicht tot meer effect leiden.

Van succes kan worden gesproken bij de informatieverstrekking die nog aan waarde kan winnen door haar mede te richten op specifieke doelgroepen.

Uit het ongevalsonderzoek is geen duidelijk beeld af te leiden waaruit zou blijken dat de ontwikkeling van het aantal slachtoffers in gemeenten die op het gebied van de verkeersveiligheid als actief te bestempelen zijn een andere is als in gemeenten die minder of weinig actief zijn. Dit is echter eerder toe te schrijven aan de gekozen benadering en de gevolgde analyse methode bij dit exploratieve deel van het onderzoek dan aan de mogelijkheid dat de Actie -25% geen invloed op de verkeersonveiligheid zou hebben.

Summary

Evaluation of the Incentive Scheme Campaign -25%

A comprehensive overview of the results of the various monographs

The Incentive Scheme Campaign -25% commenced in 1987 with the objective of involving municipalities in counteracting road hazard and encouraging them to develop more activities in this area.

An initial evaluation of the plan led to its continuation in 1990 in a somewhat modified form. This amended plan was evaluated by the SWOV in response to a request by the Road Safety Division of the Ministry of Public Works.

Again, the principle of the updated campaign was that, in response, municipalities would formulate more and better policy in the field of road safety and realise better implementation of such policy. On the basis of this principle, a general study question was posed: did the updated incentive scheme and in particular the associated project subsidies lead to more and better road safety policy? As it was assumed that more and better policy would ultimately be expressed in terms of a reduction in the number of road accident victims, it was also queried whether such a reduction could be demonstrated through an accident study. These two questions led to a number of monographs which were separately reported and are summarised in brief in this report.

The study showed that policymakers assumed that Campaign -25% envisaged an enhancement and improvement of municipal road safety policy with respect to eight points: the amount of administrative and political attention devoted to road safety, the level of knowledge related to the field of road safety, the level and thoroughness of road hazard analysis performed, the concrete application of locally specified objectives in the field of road safety, the quantity and quality of plans, the policy performance delivered in the field of information campaigns and education, the level of financial support and finally, the degree of cooperation with external influencing factors.

Administrative concern still proves to be a limited resource. This does not apply to the knowledge relating to road safety as utilised in the process of policy preparation, which has certainly improved with respect to general knowledge on the subject. The campaign has offered favourable results for the quantity and thoroughness of local road hazard analyses, where in general an improvement can be noted. The study also showed that the municipal objectives in the field of road safety have hardly undergone any change, and furthermore have not been formulated in a concrete fashion in most cases.

Also with respect to an increase in the number of road safety plans, only a limited number of objectives have been achieved. Insofar plans were made, an improvement in their quality was noted. In addition, a growth was noted in the number of policy achievements in the field of education and information supplied.

The anticipation that the campaign would lead to municipal budgets setting aside more funding for road safety was not realised fully. While at

times there was question of an increase, in virtually as many cases the budgets remained unaltered or were in fact cut back.

The level of cooperation with external influencing factors led to variable successes. While in particular, cooperation with regional organs increased significantly, there was question of a serious deterioration in participation as regards interaction with the police authorities.

The financial instruments applied in Campaign -25% - start-up funding, achievement premiums and project subsidies - did not all prove equally successful. Nevertheless, they have to a greater or lesser degree managed to give more definition to the intention underlying the campaigns. A change in application of the instruments may have greater effect.

The supply of information can be considered successful, and can even gain in value by also focusing it on specific target groups.

The accident study was not able to offer a clear indication of whether the development in the number of road accident victims as registered in those municipalities denoted as active in the field of road safety was different from the development seen in those municipalities considered less active or hardly active. However, this can more readily be attributed to the approach selected and the method of analysis applied in the explorative part of the study, rather than to the likelihood that Campaign -25% did not exert any influence on the degree of road hazard.

Inhoud

Voorwoord

1. *Inleiding*
2. *Historisch perspectief*
3. *Het evaluatie-onderzoek*
 - 3.1. Inleiding
 - 3.2. De onderzoek naar de opzet
 - 3.3. De uitvoering
4. *De resultaten van bestuurskundig onderzoek*
 - 4.1. Het beleid
 - 4.2. De instrumenten van de Actie -25%
 - 4.2.1. Startgeld en resultaatpremie
 - 4.2.2. Projectsubsidies
 - 4.2.3. De informatie
 - 4.2.4. De Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid
5. *De invloed op de veiligheid*
 - 5.1. Ongevallenonderzoek
 - 5.2. Bijdragen projecten
6. *Conclusies en aanbevelingen*

Literatuur

Bijlagen 1 en 2

Voorwoord

Om gemeenten meer te betrekken bij de bestrijding van de verkeersonveiligheid en hen aan te moedigen meer activiteiten te ontwikkelen is in 1987 het Stimuleringsplan Actie -25% in het leven geroepen door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat. Dit plan met een looptijd van drie jaar had een experimenteel karakter en het werd in opdracht van de Hoofdafdeling Verkeersveiligheid van de Hoofddirectie van de Waterstaat door de SWOV geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie leidden in 1990 tot een voortzetting van het plan in een enigszins aangepaste vorm. Het gewijzigde plan is wederom in opdracht van de Hoofdafdeling Verkeersveiligheid door de SWOV geëvalueerd. Bij deze evaluatie zijn door de SWOV de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en de vakgroep Politicologie en Bestuurskunde van de Vrije Universiteit betrokken om onderdelen van het onderzoek uit te voeren, met name waar dit het terrein van de bestuurskunde betrof. Over deze onderdelen is door beide onderzoeksinstituten in deelrapportages verslag gedaan.

Deze nota geeft een totaaloverzicht van alle onderzoekresultaten die in het kader van de evaluatie zijn verkregen.

Het evaluatie-onderzoek is begeleid door een klankbordgroep. De leden daarvan adviseerden de SWOV en indirect de uitvoerende onderzoekers over de opzet en de uitvoering van de verschillende onderdelen van het onderzoek. De klankbordgroep heeft daarmee een belangrijke bijdrage geleverd aan de kwaliteit van het onderzoek.

De samenstelling van de klankbordgroep is weergegeven in Bijlage 1.

Het onderzoek heeft veel resultaten opgeleverd die weliswaar direct samenhangen met de uitvoering van het Stimuleringsplan Actie -25%, maar die ook bruikbaar zijn in een nieuwe context. Immers is door het in werking treden van het accordt tussen rijk, provincies en gemeenten de uitvoering van het regionale verkeersveiligheidsbeleid gedecentraliseerd.

Het is te hopen dat de resultaten van dit onderzoek ook in dit nieuwe kader een bijdrage kunnen leveren aan het totstandkomen en uitvoeren van effectief en efficiënt gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid dat bijdraagt aan een verdere vermindering van het aantal slachtoffers.

mr. P. Wesemann,
Voorzitter van de klankbordgroep

1. Inleiding

"De verkeersonveiligheid is een maatschappelijk probleem van een omvang die vaak onderschat wordt. Te weinig realiseren wij ons wat 1500 doden en 20000 ernstig gewonden jaarlijks betekenen aan menselijk leed". Met deze twee zinnen opende de minister van Verkeer en Waterstaat mevr. J.R.H. Maij-Weggen haar voorwoord bij een advies aan het Nationaal Verkeersveiligheidscongres 1990 dat in haar opdracht door de SWOV was geschreven. Het advies was bedoeld om de discussie op gang te brengen over de inbreng die gemeenten kunnen leveren bij de aanpak van de verkeersonveiligheid. Het volgde op een evaluatie van de in 1987 door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat in het leven geroepen Actie -25%. Deze had als doelstelling het aantal verkeersslachtoffers in het jaar 2000 met 25% te verminderen. Bij het bereiken van die nationale doelstelling werd de actieve hulp van gemeenten onontbeerlijk geacht. In het genoemde advies werd benadrukt dat er aan vier essentiële voorwaarden moet worden voldaan om gemeentelijk beleid op het gebied van de verkeersveiligheid tot een succes te maken (Wegman & Mulder, 1990). Allereerst moet er de politieke wil zijn voor een serieuze aanpak. De aandacht van bestuurders en politici is op meer zaken gericht dan op alleen verkeersveiligheid. Dit onderwerp zal dan ook vaak moeten concurreren met andere beleidsterreinen. Ten tweede moet er kennis beschikbaar zijn; die kennis houdt niet alleen in dat er een grondig inzicht moet zijn in de problematiek van de onveiligheid, maar zeker ook dat er kennis moet zijn over de mogelijkheden die er zijn om problemen te lijf te gaan. Als derde voorwaarde geldt dat er in de gemeentelijke organisatie een plaats wordt ingeruimd voor het onderwerp verkeersveiligheid. Dat is noodzakelijk om dit onderwerp structureel en op de juiste momenten te kunnen meenemen in de besluitvorming en in de voorbereiding daarvan. Omdat alleen politieke wil, kennis en organisatie niet voldoende zijn, moet ook nog aan een vierde voorwaarde worden voldaan: de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen. De beste garantie om aan deze voorwaarden te kunnen voldoen is door hen te vertalen in een gemeentelijk verkeersveiligheidsplan met een concrete doelstelling. Een dergelijk plan kan vervolgens richting geven aan het handelen van zowel bestuurders als uitvoerders.

Landelijk en vanuit het rijk gezien is verkeersonveiligheid een probleem van aanzienlijke omvang als men dit uitdrukt in aantallen slachtoffers en materiële schade. Door het zogenaamde verdunningseffect wordt deze omvang echter minder zichtbaar als hij wordt bekeken op gemeentelijk niveau. Die verminderde zichtbaarheid is vervolgens bepalend voor de prioriteit die in gemeenten aan de bestrijding van de verkeersonveiligheid wordt gegeven.

Toch wordt de totale omvang van de verkeersonveiligheid uiteindelijk bepaald door de optelsom van de gemeentelijke verkeersonveiligheid. In die visie moet het resultaat wanneer gemeenten worden gestimuleerd tot het formuleren van meer en beter beleid hoog worden aangeslagen. De Actie -25% vond dan ook, mede op grond van de resultaten van de evaluatie, een hernieuwd vervolg.

In opdracht van de Hoofdafdeling Verkeersveiligheid van Rijkswaterstaat is de vernieuwde Actie -25% door de SWOV geëvalueerd. Deze evaluatie gebeurde in samenwerking met de vakgroep Politicologie en Bestuurskunde van de Vrije Universiteit en met de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

2. Historisch perspectief

In 1987 wordt door de minister van Verkeer en Waterstaat het Stimuleringsplan Actie -25% (hierna te noemen Actie I) in het leven geroepen. Deze actie was bedoeld om vooral de gemeenten meer bij de aanpak van de verkeersonveiligheid te betrekken. Na veel discussie in het Parlement over de vorm en de inhoud van de actie kent deze uiteindelijk een aantal kenmerkende uitgangspunten. Gemeenten die willen deelnemen aan de Actie -25% moeten bij raadsbesluit de doelstelling van de Actie - het verminderen van het aantal verkeersslachtoffers met 25% - onderschrijven. Gemeenten die minder dan 20.000 inwoners tellen kunnen niet als afzonderlijke gemeente meedoen, maar worden wel in staat gesteld om een samenwerkingsverband met andere gemeenten aan te gaan. Als gemeenten zich hetzij individueel, hetzij gezamenlijk achter het uitgangspunt stellen ontvangen zij een zogenaamd startgeld dat, voorzien van een maximum en een minimum bedrag, is gebaseerd op een vast bedrag per inwoner. Slechts het zich achter de actie stellen is bepalend voor het ontvangen van het startgeld; niet het beschikbaar hebben van een plan om de onveiligheid te bestrijden en evenmin de verplichting een dergelijk plan op te stellen. Ook is aan het ontvangen startgeld geen bestedingsverplichting verbonden. Er komt een systeem van resultaatpremies, die gemeenten in de wacht kunnen slepen als er zich in opeenvolgende jaren een bepaalde daling van het percentage slachtoffers voordoet ten opzichte van het gemiddelde van de peiljaren 1984 t/m 1986. Deze resultaatpremie, die wordt uitgedrukt in een vast bedrag per bespaard slachtoffer, leverde veel stof tot discussie. Allereerst in het parlement bij de besluitvorming over de actie, maar daarna ook binnen de gemeenten wanneer de raad over al of niet deelname sprak. Het feit dat het ontstaan van verkeersongevallen vaak afhankelijk is van toevalsfactoren waarop gemeenten weinig of geen invloed kunnen uitoefenen was een veel gehoord bezwaar. Daarnaast werd vanuit ethische motieven betwijfeld of een besparing op het aantal slachtoffers wel op deze wijze in geld mocht worden uitgedrukt. Ondanks deze bezwaren was er voor de Kamer uiteindelijk geen reden om het initiatief te blokkeren en bleek er voor zeer weinig gemeenten reden om de Actie -25% als geheel niet te onderschrijven. Het overgrote deel van de gemeenten meldde zich dan ook aan als deelnemer.

Naast de hierboven genoemde aspecten kende de Actie -25% nog twee andere. Het eerste is dat lovenswaardige initiatieven om de verkeersveiligheid te bevorderen per regio konden worden beloond met een aanmoedigingsprijs. Het tweede is dat door de centrale overheid driemaandelijks informatiebulletins werden verspreid. Deze bulletins, gekoppeld aan de gedachte dat kennis noodzakelijk is, bevatten voor gemeenten informatie over kansrijke mogelijkheden voor maatregelen met als uitgangspunt de speerpunten van het derde Meerjarenplan voor de Verkeersveiligheid.

Actie I, in 1987 in het leven geroepen met een looptijd tot en met 1989, had in feite een experimenteel karakter. Eerder was besloten om de voortzetting ervan - al of niet gewijzigd - te laten afhangen van een evaluatie van de effecten. In opdracht van de Hoofdafdeling Verkeersveiligheid van de Hoofddirectie van de Waterstaat heeft de SWOV indertijd daarvoor een opzet voor een onderzoek uitgewerkt dat nadien in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen is uitgevoerd. Hierbij waren het Samenwer-

kingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des lands (SBN) en het Verkeerskundig Studiecentrum (VSC) betrokken.

De resultaten van dat onderzoek waren redelijk positief. Er bleek inderdaad sprake van dat gemeenten als gevolg van de stimuleringsregeling meer en beter beleid waren gaan voeren. Ook bleek echter dat dit nog niet gebeurde in de mate die men bij het opstellen van de regeling voor ogen had en ook dat er nog geen sprake was van een structurele verbetering. De hoopvolle resultaten van de evaluatie, gekoppeld aan meer inzicht over de werkzaamheid van de instrumenten van de Actie, leidde tot de beslissing om het stimuleringsplan in enigszins gewijzigde vorm vanaf 1990 voort te zetten. Deze vorm van het stimuleringsplan wordt hier verder aangeduid als Actie II.

De wijzigingen houden een verandering in van het systeem van resultaatpremies met daarnaast een mogelijkheid voor gemeenten om in aanmerking te komen voor subsidie van bepaalde projecten.

De resultaatpremie kent als voornaamste verandering het feit dat de gemeente haar verkrijgt als het slachtofferaantal in een bepaald jaar kleiner is dan het eerder genoemde peilgetal en ook niet meer dan het aantal slachtoffers in het jaar daarvoor. Ook wordt de hoogte van de premie afhankelijk van het aantal inwoners.

Aan de mogelijkheid om subsidie voor projecten te verkrijgen werden drie voorwaarden verbonden. De projecten moesten passen binnen het beleidskader zoals vastgelegd in het Meerjarenplan Verkeersveiligheid. Voorts moesten zij onderdeel zijn van een gemeentelijk verkeersveiligheidsplan en mochten zij in principe niet van infrastructurele aard zijn.

Vrijwel alle gemeenten namen deel aan Actie II.

3. Het evaluatie-onderzoek

3.1. Inleiding

Het evaluatie-onderzoek naar de werking van Actie I bestond uit vijf onderdelen:

- Een bekendheidsonderzoek naar de publieke bekendheid van de Actie -25% onder de Nederlandse bevolking (NIPO, 1987, 1988, 1989, 1990; Mulder, 1990).
- Een besluitvormings- en activiteitenonderzoek (later peiling genoemd) onder de Nederlandse gemeenten naar hun reactie op de verschillende onderdelen van de actie en de vertaling daarvan in additioneel gemeentelijk beleid (Miedema, Lourens & van der Molen, 1989).
- Een case-studie in een beperkt aantal gemeenten met dezelfde doelstelling als het besluitvormings- en activiteitenonderzoek, maar waarin de gemeentelijke reacties meer in de diepte werden onderzocht (Boskma, Herweijer & van Selm, 1990; Herweijer, 1990).
- Een ongevalsonderzoek naar het feitelijke gevolg van de actie voor het aantal verkeersslachtoffers (Polak, 1990).
- Een registratie-onderzoek naar de registratie van verkeersslachtoffers door de politie (Harris, 1990).

Bij het vormgeven van het onderhavige evaluatie-onderzoek is enerzijds rekening gehouden met de ervaringen die in het voorgaande onderzoek zijn opgedaan en is besloten gedeelten ervan te herhalen. Hierdoor krijgen sommige onderdelen van het onderzoek een longitudinaal karakter.

Anderzijds is uiteraard in het bijzonder ingespeeld op de nieuwe elementen van de voortgezette stimuleringsregeling (en vooral de projectsubsidies) door aan het onderzoek nieuwe onderdelen toe te voegen.

Er is van afgezien om in dit onderzoek een bekendheidsonderzoek en een registratie-onderzoek uit te voeren. De peiling onder Nederlandse gemeenten is wel uitgevoerd, maar dit gebeurde door het Verkeerskundig Studiecentrum onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Hoofdafdeling Verkeersveiligheid van Rijkswaterstaat.

De gekozen onderwerpen van onderzoek hebben betrekking op de beleidsmatige reactie van gemeenten op de stimulans die van Actie II uitgaat, daarbij de werking van de instrumenten van de actie, te weten startgeld, resultaatpremie en projectsubsidie in aanmerking nemend. Daarnaast is slachtofferreductie als gevolg van Actie II onderwerp van onderzoek.

3.2. De onderzoeksvraag en de opzet

Het uitgangspunt van het vernieuwde Stimuleringsplan Actie -25% blijft de verwachting dat gemeenten als gevolg van de actie komen tot het formuleren van meer en beter beleid op het gebied van de verkeersveiligheid en ook komen tot meer en betere uitvoering van dat beleid. Op grond van dit uitgangspunt is een algemene onderzoeksvraag centraal gesteld. Deze luidt: leidt de vernieuwde stimuleringsregeling voor gemeenten en leiden in het bijzonder de projectsubsidies tot 'meer en beter' verkeersveiligheidsbeleid? In het verlengde daarvan, en omdat verwacht wordt dat meer en beter beleid en uitvoering van dat beleid zich uiteindelijk ook vertaalt in minder slachtoffers is de vraag gesteld of deze vermindering ook kan

worden aangetoond. Deze beide vraagstellingen hebben geleid tot een onderzoekopzet met vier kenmerkende elementen.

Het beleid van het rijk dat ten grondslag ligt aan de stimuleringsregeling is gestoeld op de theorie dat een dergelijke regeling werkzaam is. Het eerste deelonderzoek beschrijft het beleidsmodel achter de vernieuwde regeling waarbij de beleidstheorie expliciet wordt gemaakt en het gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid hernieuwd wordt beschreven. Daarbij is dit model ook geoperationaliseerd met behulp van desk-research, interviews met beleidsmakers van Verkeer en Waterstaat, gemeentelijke verkeersveiligheidsfunctionarissen en betrokkenen bij het voorgaande evaluatie-onderzoek (Reneman & Pröpper, 1994).

In vervolg op de theoretische benadering is het belangrijk om te onderzoeken hoe de gemeenten werkelijk op de nieuwe stimuleringsregeling hebben gereageerd. Dit is gebeurd door het houden van een vierde peiling onder gemeenten (Oude Egberink & Lourens, 1992), maar de resultaten daarvan vallen buiten de reikwijdte van deze nota. In dit onderzoek zijn de gemeentelijke reacties onderzocht door case studies uit te voeren. Deze benadering heeft het voordeel dat meer diepgaande en meer gedocumenteerde informatie beschikbaar komt. Ter versterking van het longitudinale karakter zijn deze case-studies in ieder geval uitgevoerd in dezelfde tien gemeenten die ook onderdeel uitmaakten van het voorgaande evaluatie-onderzoek. Daaraan zijn, mede in verband met het hierna nog te beschrijven ongevalsonderzoek, nog tien gemeenten toegevoegd. Deze gemeenten werden geselecteerd op een wijze die identiek was aan die bij het voorgaande onderzoek. Door deze benadering was het mogelijk gemeentelijke reacties in de besluitvorming en anderszins gedetailleerd te beschrijven (Reneman & Pröpper, 1994).

Een belangrijke verandering van Actie II ten opzichte van de experimentele Actie I was de mogelijkheid tot het mede financieren van gemeentelijke verkeersveiligheidsprojecten. Een belangrijke vraag daarbij is of dit onderdeel van de stimuleringsregeling een bijdrage levert aan meer en beter beleid. Bij dit onderdeel van de regeling spelen twee partijen een belangrijke rol. Ten eerste zijn dat de gemeenten die projecten initiëren en daarvoor subsidie aanvragen. Ten tweede zijn dat de Regionale Directies van Rijkswaterstaat die moeten beoordelen of de voorgestelde projecten binnen de termen van de regeling voor subsidie in aanmerking komen. Hiervoor is een deelonderzoek opgezet dat erop gericht was om zowel de reacties van de Regionale Directies als die van de gemeenten te onderzoeken (Van den Berg, 1992; Schut, 1992; Eshuis & Herweijer, 1993; Herweijer, 1994).

Een laatste en niet onbelangrijke vraag blijft of meer en beter verkeersveiligheidsbeleid ook daadwerkelijk leidt tot minder verkeersslachtoffers. In het evaluatie-onderzoek van de experimentele Actie I is geprobeerd de resultaten van de peiling onder gemeenten, zoals uitgevoerd door het VSC, te koppelen aan de ontwikkeling van het aantal slachtoffers. Deze benadering leverde toen geen resultaat op. Daarvoor was een aantal oorzaken aan te wijzen (Polak, 1990). Ten eerste bleek dat effect van maatregelen die onder invloed van Actie I genomen zijn pas op zijn vroegst laat in de onderzochte periode verwacht mocht worden. Ten tweede bestond de indruk dat er ten tijde van de dataverzameling nog niet zo veel extra beleid gevoerd was en dat genomen maatregelen vaak in de plaats van ande-

re kwamen. Ten derde was er geen sprake van een onafhankelijk meetinstrument, omdat de indeling van gemeenten naar mate van deelname aan Actie I alleen gedaan kon worden aan de hand van antwoorden op een enquête die door gemeenten zelf was ingevuld. Ook werd geconcludeerd dat voor een toekomstig onderzoek een aanvullende informatiebron zou moeten worden gevonden over het gevoerde gemeentelijk beleid.

Voor dit onderzoek is daarom voorgesteld een andere benadering te kiezen. Bij deze benadering worden de gemeenten ingedeeld in groepen al naar gelang hun mate van activiteit. Het oordeel hierover wordt gevormd door gebruik te maken van de resultaten van de case studies en dit oordeel waar mogelijk nog te toetsen aan het oordeel van Regionale Directies van Rijkswaterstaat of de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid. Deze hebben immers frequent contact met gemeenten, zo kan worden verondersteld.

Door het uitvoeren van een ongevalanalyse in de zo gegroepeerde gemeenten en het onderling vergelijken van de groepen is de verwachting dat er een verschil in de ontwikkeling van het aantal slachtoffers kan worden gesignaleerd (Mulder e.a., 1994).

Daarnaast is door de Rijksuniversiteit Groningen geprobeerd om in het kader van het onderzoek naar de werking van projectsubsidies na te gaan of de bestudeerde projecten effectief zijn in de zin dat zij een bijdrage leveren aan de verkeersveiligheid (Eshuis & Herweijer, 1993).

3.3. De uitvoering

Omdat de evaluatie van de uitvoering van het Stimuleringsplan Actie -25% naast het aspect verkeersveiligheid talloze beleidsmatige en bestuurskundige aspecten kent is samenwerking gezocht met twee universiteiten die beschikken over expertise over dergelijke aspecten.

Het theoretisch onderzoek naar het beleidsmodel en de case-studies in de twintig gemeenten werden uitgevoerd door de Vakgroep Politicologie en Bestuurskunde van de Vrije Universiteit. De verzamelde gegevens hebben in elk geval betrekking op de periode 1987 t/m 1992 en veelal ook op de periode 1984 t/m 1987.

Het onderzoek naar de reacties van de Regionale Directies en de gemeenten werd uitgevoerd door de Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit onderzoek en de daarbij verzamelde gegevens hebben betrekking op de jaren 1990 en 1991.

Het ongevalsonderzoek werd door de SWOV uitgevoerd. Bij dit onderzoek is de ontwikkeling van het aantal slachtoffers over de jaren 1990 t/m 1992 in beschouwing genomen en vergeleken met die in de jaren 1984 t/m 1986. Bij de SWOV berustte ook de algehele coördinatie van het onderzoek.

Aangezien de onderzoeksvraag in vrij algemene termen was gesteld en bij het begin van het evaluatie-onderzoek nog niet in detail was beschreven hoe de verschillende deelonderzoeken zouden worden opgezet is gekozen voor een werkwijze waarbij als eerste activiteit door de deelnemende onderzoeksinstituten een onderzoekopzet werd uitgewerkt. Bij de beoordeling daarvan, maar ook bij de beoordeling van (tussentijdse) onderzoek-

resultaten liet de SWOV zich bijstaan door een klankbordgroep. Naast vertegenwoordigers namens Rijkswaterstaat als opdrachtgever, de SWOV als coördinator en de deelnemende onderzoeksinstituten hadden hierin zitting vertegenwoordigers namens de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van Financiën (afdeling beleidsevaluatie en -instrumentatie), de Regionale Directies van Rijkswaterstaat, de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid en het Verkeerskundig Studiecentrum van de Rijksuniversiteit Groningen.

4. De resultaten van het bestuurskundig onderzoek

4.1. Het beleid

Beleidmakers hebben veronderstellingen gehad over de werking van de Actie -25% die bedoeld is om gemeenten aan te zetten tot het uitstippelen van meer en beter verkeersveiligheidsbeleid. In dit evaluatie-onderzoek is in eerste instantie geprobeerd te achterhalen wat de beleidstheorie van de Actie -25% is (Pröpper & Reneman, 1993; Reneman & Pröpper, 1993; Reneman & Pröpper, 1994, hoofdstuk 3). Daarna is onderzocht of het directe doel van de actie - het tot stand brengen van meer en beter beleid - in de jaren 1987 t/m 1992 is bereikt. Met behulp van de hiermee verkregen kennis is vervolgens nagegaan in hoeverre het bereiken van het directe doel te verklaren is uit de gereconstrueerde beleidstheorie en of er wellicht alternatieve verklaringen mogelijk zijn (Reneman & Pröpper, 1994, hoofdstukken 4 en 5).

In dit evaluatie-onderzoek is, evenals in het vorige, vastgesteld dat er op wezenlijke punten een belangrijk onderscheid is tussen de beleidstheorie van de Minister en die van de Tweede Kamer. Met name waar het gaat om de effectiviteit van de resultaatpremie en de rechtvaardigheid van dit instrument verschillen zij van mening. De Kamer heeft zich op dit punt doorgaans wat terughoudender opgesteld dan de minister, die eerder van oordeel was dat in dit geval het doel de middelen heiligt.

In dit onderzoek is ook vastgesteld dat er zich vanaf 1983 twee belangrijke veranderingen in de beleidstheorie hebben voorgedaan die samenhangen met de periode waarin een bewindsvrouw of -man verantwoordelijk was voor het uitgestippelde landelijke beleid. Daarbij zijn drie fasen onderscheiden: periode I, 1983 t/m 1986 (periode Scherpenhuizen); periode II, 1987 t/m 1989 (periode Smit-Kroes) en periode III, 1990 t/m 1992 (periode Maij-Weggen). Vooral de gedachten over de wenselijkheid van en de mogelijkheid tot het stellen van beleidsinhoudelijke eisen zijn in die perioden veranderd. In periode I werd het stellen van eisen wel wenselijk geacht, maar niet mogelijk omdat het ministerie te weinig kennis beschikbaar zou hebben over de oorzaken van de gemeentelijke verkeersonveiligheid om daarop eisen te baseren. In periode II werd uitgesproken dat het stellen van beleidsinhoudelijke eisen aan gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid principieel onwenselijk was, met de constatering dat het vaststellen van eisen ook niet mogelijk was omdat de situatie van gemeente tot gemeente te sterk zou verschillen. In periode III worden in verband met een rechtvaardige verdeling van rijksgelden over gemeenten beleidsinhoudelijke eisen niet alleen wenselijk geacht, maar ook mogelijk gevonden omdat het ministerie nu over voldoende kennis beschikt over de oorzaken van gemeentelijke onveiligheid.

De oorspronkelijk ontworpen regeling kende aanvankelijk weinig beleidsinhoudelijke eisen. De eenvoud van de regeling zorgde er dan ook voor dat vrijwel alle gemeenten deelnamen aan de actie. De vernieuwde actie kende wel een belangrijke verandering. Om voor een projectsubsidie in aanmerking te komen moest dat project aan eisen voldoen ter beoordeling van de Regionale Directies.

Getoetst aan de beleidstheorie en de verwachting van de beleidmakers is de werking van de Actie -25% in twintig case-studies in gemeenten onderzocht. Uit de theorie is afgeleid dat de beleidmakers het succes van de actie in het bijzonder zouden afmeten aan een aantal aspecten. De eerste hebben betrekking op de aandacht van bestuurders en politici voor het onderwerp verkeersveiligheid, de hoeveelheid beschikbare kennis en de benutting daarvan en ook de mate waarin en de grondigheid waarmee de lokale onveiligheid wordt geanalyseerd. Vervolgens is belangrijk hoeveel plannen er worden ontwikkeld; wat de kwaliteit van die plannen is en of men zich een concreet doel stelt bij de aanpak van de lokale onveiligheid. Daarnaast gaat de aandacht van de beleidmakers uit naar het ontwikkelde beleid op het gebied van voorlichting en educatie, de beschikbaar gestelde financiële middelen en de samenwerking met andere actoren buiten de gemeentelijke organisatie die zich bezighouden met verkeersveiligheid.

Het case-studie-onderzoek laat zien dat er nauwelijks sprake was van doelbereiking waar het gaat om aandacht, het formuleren van doelstellingen, het maken van plannen en het aanwenden van eigen financiële middelen. Daarentegen is er wel sprake dat de beschikbare en beschikbaar gestelde kennis meer wordt benut. Ook ziet men dat er meer onveiligheidsanalyses worden uitgevoerd. Ook op het gebied van voorlichting en educatie blijkt de actie een succes en dat zij leidt tot meer onderlinge samenwerking tussen gemeenten moet ook als gunstig worden beoordeeld.

4.2. De instrumenten van de Actie -25%

4.2.1. Startgeld en resultaatpremie

De meest eenvoudige instrumenten van de Actie -25% - startgeld bij deelname en resultaatpremie bij behaald succes - blijken matig effect te sorteren. Gemeenten zijn van oordeel dat zij niet veel invloed op het aantal slachtoffers kunnen uitoefenen. Dit aantal slachtoffers is het gevolg van een groot aantal oorzaken, die niet kunnen worden aangepakt met relatief geringe bedragen als startgeld en resultaatpremie. Als het dan ook gaat om het maken van plannen en het stellen van doelen blijkt dat het ontvangen van startgeld daarop nauwelijks effect heeft gehad. Wel leidde het beschikbaar zijn van financiële middelen afkomstig uit het startgeld tot meer verkeersvoorlichting en -educatie.

Het vooruitzicht op een resultaatpremie was voor gemeenten geen reden om daarvoor extra maatregelen te nemen. Evenmin is ervan sprake dat van het verkrijgen van resultaatpremie een positief effect uitgaat op de aandacht van bestuurders en politici waar het gaat om verkeersveiligheid. De resultaatpremie werkt wel stimulerend op het geven van meer voorlichting en educatie, maar niet in de mate die de beleidmakers hadden verwacht. Datzelfde geldt voor de bijdrage die de resultaatpremie levert aan de uitgaven die voor verkeersveiligheid worden gedaan. Het ontvangen van resultaatpremie wordt meestal als een meevaller beschouwd.

4.2.2. Projectsubsidies

Bij het instellen van het instrument van de projectsubsidie en deze te laten uitkeren door de Regionale Directies van Rijkswaterstaat ging men er van uit dat als gevolg ervan en naast het stimulerend effect op het maken van plannen, gemeenten ook vaker een beroep zouden gaan doen op de bij die

directies aanwezige kennis over de onveiligheidsproblematiek met name die op het gebied van voorlichting en educatie. Vastgesteld kan worden dat de uitvoering van de projectsubsidie, zij het niet helemaal in de mate die werd verwacht, heeft bijgedragen aan het benutten van kennis. Ook is er als gevolg van de projectsubsidie sprake van een uitbreiding van het aantal plannen op het gebied van voorlichting en educatie. Op de groei van het aantal ontwikkelde verkeersveiligheidsplannen heeft de projectsubsidie minder effect.

Uit het onderzoek naar het stelsel van projectsubsidies is gebleken dat er sprake is van een aanzienlijk niet gebruik. Als verklaring daarvoor wordt aangevoerd dat dit voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt doordat er voor de gemeenten hoge uitvoeringskosten aan verbonden zijn. Niet alleen moet er een gemotiveerde projectaanvraag worden ingediend, waarvoor deskundigheid vereist is, maar ook moet de helft van de kosten van het project door de gemeenten zelf worden gedragen. Bij de uitvoerbaarheid van de regeling zijn ook enige kanttekeningen te plaatsen. Te hoge eisen werden gesteld aan de Regionale Directies, waardoor het niet goed mogelijk is gebleken om voorstellen voor projecten te toetsen op effectiviteit en op aansluiting op regionale prioriteiten en gemeentelijke plannen. Een en ander leidde ook bij de Regionale Directies tot hoge uitvoeringskosten (Reneman & Pröpper, 1994).

4.2.3. *De informatie*

Het regelmatig en gestructureerd verstrekken van informatie aan gemeenten werd geacht een belangrijke maatregel te zijn om bestuurders, politici en uitvoerders blijvend op de hoogte te houden van de Actie -25% en de zich daaromheen afspelende ontwikkelingen. Deze informatiemaatregel mag als redelijk succesvol worden gezien. De informatiestromen vonden plaats via twee kanalen. Ten eerste via de door het ministerie verspreide informatiemappen en ten tweede via de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid. Lokale bestuurders en politici die aandacht willen geven aan de grote lijnen van het verkeersveiligheidsbeleid krijgen dan met name ondersteuning door de kennis uit de informatiemappen. Deze kennis heeft bijgedragen aan het versterken van de aandacht voor het verkeersveiligheidsbeleid.

Het meer op de technische uitvoering gerichte deel van de gemeentelijke organisatie heeft minder van de kennis uit de informatiemappen gebruik gemaakt. Dit steunde bij hun kennis- en coördinatiebehoefte meer op de bij de Regionale Organen aanwezige kennis en ervaring. In die zin kunnen beide informatiestromen als elkaars complement worden gezien.

4.2.4. *De Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid*

De Regionale Organen kunnen een belangrijke rol vervullen bij het ondersteunen van gemeenten bij het vormgeven van het verkeersveiligheidsbeleid. Niet alleen is bij de Regionale Organen veel inhoudelijke kennis beschikbaar, maar ook - en niet in de laatste plaats doordat zij onderling veel kennis uitwisselen - veel ervaring, met name op het gebied van voorlichting en educatie. Wat dit laatste betreft is in dit onderzoek vastgesteld dat de Regionale Organen hebben bijgedragen aan een toename van het aantal beleidsinspanningen van gemeenten op dit terrein. In toenemende mate werd deelgenomen aan regionale voorlichtingsacties en educatieprojecten.

Volgens de beleidstheorie moeten, uitgaande van hun positie en van hun beschikbare kennis en ervaring, de Regionale Organen zowel kunnen bijdragen aan een versterking van de aandacht van bestuurders en politici als aan het aansporen van gemeenten tot het uitvoeren van een (grondige) lokale analyse van de verkeersonveiligheid. De resultaten van het onderzoek wijzen er niet op dat dit in voldoende mate heeft plaatsgevonden.

5. De invloed op de veiligheid

5.1. Ongevallenonderzoek

Zoals bij de beschrijving van de opzet is uiteengezet is er bij dit evaluatieonderzoek een andere benadering gekozen om de ontwikkeling van het aantal slachtoffers mogelijk te kunnen toeschrijven aan de invloed van de Actie -25%. Deze benadering had een exploratief karakter. Vooraf was niet te overzien of de gekozen benadering tot resultaat zou leiden. De werkwijze hield in dat groepen gemeenten werden onderscheiden naar hun activiteit op het gebied van het verkeersveiligheidsbeleid en dat deze groepen vervolgens onderling werden vergeleken in de ontwikkeling van het aantal slachtoffers. De hypothese is dat meer activiteit (als uitvloeisel van meer en beter beleid) leidt tot meer veiligheid en dus tot een vermindering van het aantal slachtoffers.

Geconstateerd wordt dat uit de ongevalanalyse geen duidelijk beeld is af te leiden waaruit zou blijken dat de ontwikkeling van het aantal slachtoffers in de als actief bestempelde gemeenten een andere zou zijn dan die in de als minder of weinig actief bestempelde gemeenten.

Gezien de hierboven gemaakte opmerking over het exploratieve karakter hoeft dit geenszins te betekenen dat de Actie -25% geen invloed op de veiligheid zou hebben. Vastgesteld moet worden dat de voor deze studie gekozen benadering en de gevolgde analysemethode kennelijk niet toereikend zijn.

5.2. Bijdragen projecten

In het onderzoek naar de werking van projectsubsidies door de Rijksuniversiteit Groningen (Eshuis & Herweijer, 1993) is nagegaan of deze projecten een bijdrage kunnen leveren aan de veiligheid. Geconcludeerd wordt dat in de helft van de gevallen effectiviteit in die zin niet is vast te stellen. In de andere helft van de gevallen is er in ongeveer gelijke mate sprake van effectiviteit, waarschijnlijke effectiviteit en niet-effectiviteit. Bedacht moet overigens worden dat deze uitspraken zijn gebaseerd op een kleine steekproef van tien projecten.

De feitelijke bijdrage van deze projecten aan de verbetering van de verkeersveiligheid is niet aan te geven. De projecten zijn te kleinschalig om een effect te kunnen vaststellen en een evaluatie in die zin heeft ook niet in de bedoeling gelegen. Wel kan een oordeel worden gegeven over de te verwachten effectiviteit of over tekortkomingen die effectiviteit in de weg staan. Aanvullend op het Groningse onderzoek is door de SWOV aan de hand van beschikbare kennis over soortgelijke projecten en aan de hand van algemene kennis over verkeersveiligheid een oordeel gegeven over deze aspecten.

Vanuit deze algemene kennis valt er op de effectiviteit van de onderzochte projecten wel het een en ander af te doen. Hoewel de keuze van projecten niet bij uitstek representatief is blijken zij niet alle even effectief. Als het de bedoeling van de projectsubsidies is om effectieve projecten op te starten lijkt daaraan voorafgaand een vorm van kennisoverdracht over te vervullen voorwaarden een aangewezen weg.

6. Conclusies en aanbevelingen

De eindverantwoordelijkheid voor de zorg voor de verkeersveiligheid in ons land berust bij het rijk. Evenwel valt ongeveer 80% van de verkeersslachtoffers op wegen voor het beheer waarvan niet het rijk maar de gemeenten verantwoordelijk zijn. Gemeenten hebben doorgaans beperkte financiële middelen om een eigen verkeersveiligheidsbeleid van de grond te tillen. Dat heeft ertoe geleid dat het beleid van het rijk voor een belangrijk deel is en wordt gericht op het stimuleren van gemeenten om de lokale onveiligheid aan te pakken. Binnen dat beleidskader is in 1987 het Stimuleringsplan Actie -25% ontworpen dat mede financiële impulsen bood. Op grond van ervaringen uit de eerste twee jaar van haar bestaan is de Actie -25% in 1990 aangepast en voortgezet.

Dit evaluatie-onderzoek heeft betrekking op deze vernieuwde versie van de Actie -25%. De resultaten ervan kunnen geen invloed meer hebben op een eventuele nieuwe centrale regeling.

De Actie -25% als centrale regeling is immers afgesloten. Wel blijft de doelstelling gehandhaafd, maar de uitvoering is gedecentraliseerd. Het op 1 januari 1994 gesloten accoord met de afspraken tussen de minister van Verkeer en Waterstaat, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de decentralisatie van het regionale verkeersveiligheidsbeleid behelst dan ook mede een overheveling van de zogenaamde stimuleringsgelden naar de provincies. In principe kan elk van die provincies een eigen invulling gaan geven aan een continuering van het Stimuleringsplan. Dit bergt het gevaar in zich dat daarmee uniformiteit in het verkeersveiligheidsbeleid verloren gaat. Veel van datgene dat in de afgelopen jaren is verworven zou daarmee verloren kunnen gaan. Dit was ook een van de nuanceringen die de Tweede Kamer aanbracht bij de discussie over de actie toen werd gepleit voor verregaande regionalisering en decentralisatie van het verkeersveiligheidsbeleid. Haar uitspraak was toen dat regionaliseren van het verkeersveiligheidsbeleid leidt tot een versnippering van het landelijke beleid en daarmee een slagvaardig nationaal beleid in de weg staat. Dit was overigens geen reden om de regionalisatie te blokkeren.

Het eerder genoemde accoord levert echter een aantal aanknopingspunten die dit kunnen verhinderen.

Ten eerste hebben de gezamenlijke overheden uitgesproken dat zij voortvarend zullen streven naar structurele verbeteringen in de betrokkenheid van (samenwerkende) gemeenten bij het regionale verkeersveiligheidsbeleid.

Ten tweede zullen diezelfde overheden ook streven naar een goede inbedding van verkeersveiligheid in de regionale verkeers- en vervoersplannen. Met name in het door de provincies te initiëren periodiek regionaal bestuurlijk overleg kan dit nader worden uitgewerkt. In dit licht kunnen de resultaten van dit evaluatie-onderzoek dan ook worden gezien.

Ten derde bevorderen de provincies in overleg met de partners de totstandkoming van een in het kader van het ROV op te stellen Regionaal Werkplan Verkeersveiligheid. Daarmee is het enerzijds mogelijk dat binnen gegeven kaders flexibel kan worden ingespeeld op de regionale situatie en kunnen anderzijds de mogelijkheden en bevoegdheden van de partners optimaal worden benut.

Teruggrijpend op de uitspraken die werden gedaan naar aanleiding van het evaluatie-onderzoek naar de 'experimentele' versie van de Actie -25% kan worden gesteld dat deze nog steeds actueel zijn.

Aandacht, politieke wil, kennis, organisatie en middelen zijn nog steeds de ingrediënten om een maatschappelijk probleem aan te pakken, ook in dit geval als het gaat om de verkeersonveiligheid.

Uit het onderzoek is gebleken dat de beleidsmakers ervan uitgingen dat de Actie -25% een vermeerdering en verbetering van het gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid voor ogen hadden op een achttal aspecten: de hoeveelheid bestuurlijke en politieke aandacht voor verkeersveiligheid, de hoeveelheid kennis over veiligheid, de hoeveelheid en grondigheid van uitgevoerde onveiligheidsanalyses, de concreetheid van het lokaal gestelde doel op het gebied van veiligheid, de hoeveelheid en kwaliteit van de plannen, de geleverde beleidsprestatie op het gebied van voorlichting en educatie, de hoeveelheid financiële middelen en tenslotte de mate van samenwerking met externe actoren. De conclusies die ten aanzien van deze aspecten uit het onderzoek zijn getrokken kunnen, door de betrekkelijk geringe omvang van de steekproef, niet zonder meer worden gegeneraliseerd voor geheel Nederland. Door de omvang van het aantal gegevens waarop zij zijn gebaseerd zijn zij wel geschikt om theorieën over gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid te toetsen; in dit geval de Actie -25%.

Bestuurlijke en politieke aandacht blijkt dan bijvoorbeeld nog steeds een schaars goed. Dat geldt niet voor de kennis over verkeersveiligheid die bij de beleidsvoorbereiding is benut. Deze is zeker wat algemene vakkennis betreft toegenomen. De benutting van kennis die aanwezig is bij het rijk en de regionale organen blijft wat achter bij de verwachtingen. De actie heeft wel gunstige gevolgen gekregen voor de hoeveelheid en grondigheid van de lokale onveiligheidsanalyses, waarvan in het algemeen van een toename kan worden gesproken. Minder tevreden kan men zijn over de concreetheid van gemeentelijke doelstellingen op het terrein van de verkeersonveiligheid. Deze zijn in de onderzoeksperiode niet alleen nauwelijks veranderd, maar in de meeste gevallen ook niet concreet geformuleerd.

Ook ten aanzien van de vermeerdering van het aantal verkeersveiligheidsplannen is er maar beperkt sprake van doelbereiking in de zin dat massaal tot planvorming wordt overgegaan. Wel is er, voorzover er plannen worden gemaakt, sprake van een toename van de kwaliteit van die plannen.

De verwachting van de beleidsmakers dat de actie zou leiden tot meer beleidsprestaties op het gebied van voorlichting en educatie is wel bewaarheid. In het algemeen is er sprake van een toename en waar dat niet zo is in ieder geval geen sprake van een afname.

De verwachting dat de actie ertoe zou leiden dat in de gemeentelijke begrotingen meer geld beschikbaar zou worden gesteld voor verkeersveiligheid is minder goed te staven. Tegenover een groep waarin dat wel het geval is staat een vrijwel even grote groep waarin dat niet het geval is en waarin het budget gelijk blijft of daalt.

Ten aanzien van de samenwerking met andere actoren blijkt er sprake van wisselend succes. Verheugend is dat er in belangrijke mate sprake is van toegenomen samenwerking met de regionale organen. Dat is in veel mindere mate het geval met de samenwerking met de regionale directies van de waterstaat en op het gebied van de samenwerking met de politie is er sprake van een ernstige verslechtering.

Het evaluatie-onderzoek, waarover hier wordt gerapporteerd heeft geleerd dat de bij de Actie -25% gehanteerde instrumenten niet alle even succes-

vol zijn. Toch hebben zij - soms meer, soms minder - effect gehad om meer vorm te geven aan de bedoelingen van de actie. Er lijkt dus geen enkele reden om welk van de instrumenten dan ook bij voorbaat niet meer te benutten, maar wellicht wel voor een andere toepassing ervan te kiezen.

Planvorming, het formuleren van een concrete doelstelling en het aangeven van een tijdpad waarbinnen men het doel wil bereiken lijken belangrijke zaken om de (politieke) aandacht op verkeersveiligheid gevestigd te houden. Overwogen kan worden om daarvoor een nieuw 'startgeld' in het leven te roepen. Dat startgeld kan dan worden uitgekeerd aan gemeenten die in samenwerking met een Regionaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid een analyse maken van de lokale verkeersonveiligheid met daarop gebaseerd een plan, een tijdpad en een doelstelling die zij in de planperiode willen bereiken. Deze plannen kunnen dan vervolgens worden ingebed in de regionale plannen die gezien de uitgangspunten van het bestuursaccord een meer centrale plaats zullen krijgen.

Aanbevolen wordt ook om ook andere actoren dan alleen gemeenten te betrekken bij de planontwikkeling. Hoewel dit niet tot de doelstellingen van het onderzoek behoorde is uit het onderzoek wel gebleken dat ten gevolge van de regionalisatie vooral de relatie van de politie met de gemeenten op het gebied van de verkeersveiligheid sterk onder druk is komen te staan. Het opnieuw betrekken van deze organisatie bij het gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid kan helpen om problemen tijdig te signaleren en voorts het beleid aanvullen met handhavingsactiviteiten.

Gezien de bezwaren die toch telkenmale rijzen tegen het instrument van de resultaatpremie, alsmede het feit dat de effecten van dit instrument niet overweldigend zijn, is er reden om dit instrument niet meer in die vorm toe te passen. Zo werd er bijvoorbeeld van uitgegaan dat de publiciteit rond de uitreiking van resultaatpremies verkeersveiligheid onder de aandacht van het publiek zou brengen. Dat zou er vervolgens toe kunnen leiden dat er vanuit de bevolking druk op bestuurders en politici ontstaat om meer aandacht aan verkeersveiligheid te schenken. Uit het onderzoek blijkt hier evenwel geen sprake van te zijn. Aan de uitreiking van resultaatpremies werd in de onderzoeksgemeenten nauwelijks publiciteit geschonken. Er is wel sprake van toegenomen druk, maar deze wordt veeleer veroorzaakt door toegenomen mondigheid van de bevolking en een toename van het autogebruik dat tot reacties leidt. Het voor de resultaatpremies beschikbare bedrag kan in dat geval beter worden gebruikt voor het mede financieren van het nieuwe startgeld. Of dit ook zou moeten gelden voor de aanmoedigingsprijzen is niet uit het onderzoek af te leiden, omdat zij binnen de actie een bescheiden plaats hebben ingenomen en in het onderzoek buiten beschouwing zijn gebleven. Omdat dit instrument echter niet specifiek op gemeenten is gericht, maar op een ieder die zich inspant voor de verbetering van de verkeersveiligheid is het denkbaar dat het toch een zinvolle publicitaire waarde heeft met name in de richting van de burger.

Een ander gebruik zou kunnen gelden voor de middelen die tot voor kort voor projectsubsidie beschikbaar waren. Het gekozen instrument van projectsubsidie is complex en wat de strekking betreft voor minimaal twee interpretaties vatbaar. Daarnaast leidden zij tot hoge bureaunkosten en deden een groot beroep op de Regionale Directies niet alleen kennismatig, maar ook organisatorisch. Over de toekenning en het gebruik van de middelen verbonden aan het instrument projectsubsidie als instrument op

rijksniveau waren de resultaten van dit evaluatie-onderzoek niet onverdeeld gunstig. Daarbij kan er ook van worden uitgegaan dat projectsubsidie als centraal instrument minder goed spoort met de uitgangspunten van het accord en met de gedachten achter de decentralisatie van de uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid. Op regionaal niveau en gekoppeld aan een plan kan dit instrument wellicht een betere bestemming vinden.

Over de projecten die als gevolg van de projectsubsidie zijn opgestart zijn uit een oogpunt van effectiviteit vraagtekens te plaatsen. Aan te bevelen is om aandacht te besteden aan overdracht van kennis over voorwaarden die de effectiviteit kunnen bevorderen.

Het lijkt geen twijfel dat de informatiemaatregel moet worden gecontinueerd, waarbij de hoofdstroom van de informatie wordt geleverd door het rijk. De informatiemaatregel zou nog aan waarde kunnen winnen door deze, afhankelijk van de specifieke behoeften te richten op speciale doelgroepen en de informatie uit te breiden door er kennis aan toe te voegen die op lokaal niveau is verkregen. Dit zal gemeenten in staat stellen gebruik te maken van ervaringen die elders zijn opgedaan. Het is aan te bevelen om zeker wat de informatiestroom uit de informatiemappen betreft deze ook meer te richten op het op de uitvoering gerichte deel van de gemeentelijke organisatie. Hier met name lijkt ook een rol weggelegd voor de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid.

Literatuur

- Berg, J. van den (1992). *Van prioriteitenplan tot subsidieverlening*. Serie Uitgaven Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde nr. 2. Rijksuniversiteit Groningen.
- Boskma, A.F.; Herweijer, M. & Selm, J.A. van (1990). *Veilig verkeer tussen rijk en gemeente*. Kluwer, Deventer.
- Eshuis, J.A. & Herweijer, M. (1993). *Subsidieverlening beoordeeld*. Serie Uitgaven Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde nr. 5. Rijksuniversiteit Groningen.
- Harris, M.A. (1990). *Veranderingen in de registratie van verkeersongevallen als gevolg van het Stimuleringsplan Actie -25%; Een haalbaarheidsonderzoek*. R-90-18. SWOV. Leidschendam.
- Herweijer, M. (1990). *Reacties van tien gemeenten op de Actie -25%*. Beleidsanalyse 1990, 4: 18-23.
- Herweijer, M. (1994). *Effecten van subsidies*. Beleidswetenschap 1994/1.
- Miedema, B.; Lourens, P.F. & Molen, H.H. van der (1989). *Reacties van gemeenten op de Actie -25%*. VK 89-20. VSC, Haren.
- Mulder, J.A.G. (1990). *De publieke bekendheid van het Stimuleringsplan Actie -25%. Begeleidende nota bij de resultaten van tien peilingen onder de Nederlandse bevolking in de periode 1987-1990*. R-90-22. SWOV, Leidschendam.
- Mulder, J.A.G.; Reneman, D.D. & Verhoef, P.J.G. (1994). *De Actie -25% geslaagd? Deel 1: Een verkenning naar de veiligheid in gemeenten*. SWOV, Leidschendam (In voorbereiding).
- Mulder, J.A.G.; Reneman, D.D. & Verhoef, P.J.G. (1994). *De Actie -25% geslaagd? Deel 2: Tabellen, afbeeldingen en toetsresultaten*. SWOV, Leidschendam (In voorbereiding).
- Oude Egberink, H. & Lourens, P.F. (1992). *De vierde peiling gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid*. VK 92-04. VSC, Haren.
- Polak, P.H. (1990). *Opstellen en testen van de onderzoekopzet voor het ongevallenonderzoek als onderdeel van het evaluatie-onderzoek van het Stimuleringsplan Actie -25%*. R-90-40. SWOV, Leidschendam.
- Reneman, D.D. & Pröpper, I.M.A.M. (1994). *Besturen zonder ongelukken? Bestuurskundige evaluatie van de Actie -25%*. Vrije Universiteit, Amsterdam (In voorbereiding).
- Schut, D. (1992). *Verkeersmaatregelen op zoek naar subsidie*. Serie Uitgaven Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde nr. 3. Rijksuniversiteit Groningen.

Wegman, F.C.M. & Mulder, J.A.G. (1990). *De verkeersonveiligheid aangepakt. Succes- en faalfactoren voor gemeentelijk beleid*. Brochure. SWOV, Leidschendam.

Bijlage 1. De samenstelling van de klankbordgroep

mr. P. Wesemann	SWOV (voorzitter)
de leden:	
mevr. drs. R. Molenaar	Hoofdafdeling Verkeersveiligheid (1990)
ing. N. Vlasveld	Hoofdafdeling Verkeersveiligheid (91-92)
ir. J.W. Brouwer	Hoofdafdeling Verkeersveiligheid (93-94)
drs. C. Sas	Ministerie van Financiën, afdeling Beleidsevaluatie en -instrumentatie 90-93
drs. F.C.M.M. Maessen	Ministerie van Financiën, afdeling Beleidsevaluatie en -instrumentatie 93-94
dr. P.F. Lourens	Verkeerskundig Studiecentrum
drs. P. Smaal	Onderzoeks- en adviesbureau VNG (90-92)
dr. T.J.M. Spit	Onderzoeks- en adviesbureau VNG (93-94)
J.G.L.M. Heuschen	ROV Limburg (1992-1993)
ing. W. Giesselbach	Regionale Directie Utrecht (vanaf 1993)
ing. J.A.G. Mulder	SWOV (tevens secretaris)
en de leden onderzoekers:	
J.A. Eshuis	Rijksuniversiteit Groningen
prof. dr. M. Herweijer	Rijksuniversiteit Groningen
dr. I.M.A.M. Pröpper	Vrije Universiteit
drs. D.D. Reneman	Vrije Universiteit

Bijlage 2. De beoordeelde projecten

De projecten die door de SWOV op hun effectiviteit zijn beoordeeld betreffen al of niet schoolgebonden voorlichting (zes projecten), handhaving (twee projecten), infrastructuur (één project) en overig (één project).

Het project 'Ben ik de volgende?' betreft schoolgebonden voorlichting. Het gaat ervan uit dat een harde aanpak werkt, maar bij dit uitgangspunt kunnen vraagtekens worden geplaatst. Het project is gericht op een interessante doelgroep, maar dat bij de uitvoering van het project de school er buiten gelaten is moet als een gemiste kans worden beschouwd; de leraren hadden op gegeven moment het project moeten overnemen. Omdat tevens geen koppeling met handhaving gelegd en ook geen boodschap naar de ouders is gegaan moet het project als weinig effectief worden beschouwd.

Het project 'Dit is verkeer(d)' betreft eveneens schoolgebonden voorlichting. Ook hier is de stijl hard en cynisch en omdat ook geen koppeling met handhaving is gelegd is de effectiviteit twijfelachtig.

De 'Aktie thermometer' is een niet-schoolgebonden voorlichtingsproject, bedoeld om te komen tot daling van snelheden op bepaalde wegvakken. De aanname daarbij is dat het sociale gevoel breder wordt aangesproken en dat individuen zich daardoor eerder zullen conformeren aan de meerderheid. Dergelijke projecten kunnen goedkoop worden uitgevoerd, maar de vraag kan worden gesteld of de animo om de nodige activiteit te blijven uitvoeren aanwezig blijft. De praktijk leert dat dit in vele gevallen niet zo is waarmee de waarde van een dergelijk project betrekkelijk wordt.

Het uitgevoerde project rond rijvaardigheidsritten 50⁺ is weliswaar niet innoverend, maar sluit goed aan bij een bestaande behoefte. Dit is overigens maar een aspect dat vanuit overwegingen van verkeersveiligheid het benaderen waard is en het roept meteen de vraag op of voor oudere automobilisten niet meer kan worden gedaan.

Het op voorlichting en handhaving gerichte project 'Zoiets overkomt jou natuurlijk niet' is niet alleen wat opzet betreft interessant, maar ook wat inhoud betreft innoverend. Het probleem wordt wat de doelgroep betreft niet alleen bij de wortel aangepakt, laat ook de politie kennismaken met een integrale en projectmatige aanpak van het toezicht die ook kan worden toegepast bij andersoortige overtredingen en doelgroepen. Dit project kan om deze redenen als positief worden beoordeeld.

Het op niet-schoolgebonden voorlichting gebaseerde project 'It's a deal' gaat uit van een oude slogan en is nogal geïsoleerd opgezet. Het speelt niet in op aspecten van verantwoord gastheerschap waarbij ook de horeca laat zien dat zij verantwoord omgaat met alcoholgebruik. De methode om de effecten van het project te evalueren is niet gelukkig gekozen. Om al deze redenen kan worden getwijfeld aan de effectiviteit van een dergelijk project.

Het onder de categorie overig te rangschikken project 'Discovervoer' sluit niet aan op een gevoerd alcoholbeleid, maar meer op een commerciële belang. Een dergelijk project zou minimaal gekoppeld moeten zijn aan verantwoord gastheerschap en ook had het aspect 'wie rijdt er' aan de orde moeten komen. Voor het welslagen van een dergelijk project zou er bovendien ook een relatie moeten zijn met politietoezicht.

Het project 'Minirotonde' is in zekere zin een buitenbeentje omdat het een infrastructureel project betreft. De doelstelling was enerzijds lagere snelheden te bereiken en anderzijds minder autoverkeer. Uit onderzoek is echter vast komen staan dat met een dergelijke oplossing wel lagere snelheden worden bereikt, maar in het algemeen niet minder verkeer. Bovendien is de gekozen vorm-

geving - een verhoging in het centrum van een kruising - een af te raden oplossing. De ervaringen daarmee zijn wisselend en soms uitgesproken negatief. Bij dit project kan daarom worden gesproken van een weinig zinvolle maatregel die niet echt bijdraagt aan de veiligheid.

De beide laatste projecten hebben betrekking op handhaving.

Het project 'Alcohol anders' is in potentie effectief om het aantal rijders onder invloed terug te brengen mits de vorm van het politietoezicht aan bepaalde eisen voldoet. In dit geval is er voornamelijk gebruik gemaakt van massale en dus snel bekend wordende controles. Daarvan is bekend dat zij weinig effectief zijn in relatie tot het gestelde doel; zeker op de lange termijn.

Ook kan men zich afvragen of de gekozen aanpak wel efficiënt is geweest. Efficiënt toezicht wordt gekenmerkt door de geplande, nauwelijks ten koste van de normale bezetting gaande, inzet van kleine controleteams die onopvallend opereren op tijdstippen waarop de meeste alcoholongevallen plaatsvinden. Deze worden aangevuld met controles op tijdstippen met hoge verkeersintensiteit zodat veel automobilisten met het fenomeen kunnen kennismaken. Uit de objectieve gegevens is geen duidelijk effect van het project op het gedrag af te leiden, maar waarschijnlijk is door tekortkomingen in de handhavingsstrategie weinig effectief en efficiënt geweest.

Het project 'Video-observatie' is eveneens een handhavingsproject. Het richt zich met name op de aanpak van agressief verkeersgedrag, dat volgens een logische redenering synoniem kan zijn met gevaarlijk gedrag en waarbij ook nog verondersteld kan worden dat het frequent voorkomt.

De methode is arbeidsintensief in relatie tot het aantal opgespoorde feiten en daarom minder voor de hand liggend voor die overtredingen die op andere wijze eenvoudig zijn vast te stellen zoals bijvoorbeeld snelheidsovertredingen en rijden over de vluchtstrook zoals in dit project is gebeurd. Dit soort projecten winnen aan waarde als gebaseerd zijn op een goede opzet waarbij de controlefrequentie en de keuze van wegsituaties belangrijke gegevens zijn en als zij gepaard gaan met voorlichting.