

# *onderzoeksopzet*

## *verkeersveiligheid*

september 2023





## 1 Inleiding

### 1-1 aanleiding

Verkeersveiligheid is een belangrijk maatschappelijk onderwerp in Rotterdam. In de stad vielen de afgelopen jaren acht tot twaalf doden in het verkeer per jaar, volgens de gemeente.<sup>1</sup> Rotterdam had tussen 2011 en 2020 te maken met meer verkeersdoden per 100.000 inwoners dan Amsterdam, Utrecht en Den Haag.<sup>2</sup> Vorig jaar raakten volgens de gemeente 1.442 mensen gewond in het verkeer in Rotterdam. Het aantal verkeersgewonden lag daarmee weer op het niveau van 2016.<sup>3</sup>

Veel burgers maken zich zorgen over het verkeer in Rotterdam. Verkeersproblematiek staat al jaren in de top 3 van grootste zorgen van Rotterdammers. Uit de gemeentelijke Omnibusenquêtes komt naar voren dat thema's als verkeersveiligheid en bereikbaarheidsproblemen burgers de afgelopen jaren zelfs meermaals het meest verontrustten, meer dan bijvoorbeeld criminaliteit of vervuiling.<sup>4</sup> Verder blijkt uit een enquête van de Rekenkamer Rotterdam onder burgers dat autoverkeer en onveilig verkeersgedrag belangrijke issues voor hen zijn.<sup>5</sup>

Ook bestuurlijk en politiek staat verkeersveiligheid in de belangstelling. Zo heeft het college voor de periode 2022 - 2026 een collegetarget geformuleerd gericht op de aanpak van verkeersonveilige locaties. Verder dienden gemeenteraadsleden meermaals moties in over verkeersveiligheid en stelden ze in de raad meerdere keren vragen aan het college over verkeersveiligheidskwesties.<sup>6</sup>

In het beleidsplan 'Rotterdam Veilig Vooruit 2019 - 2023' formuleerde het college haar beleid ten aanzien van verkeersveiligheid. Dit plan loopt eind 2023 ten einde. Daarmee acht de rekenkamer dit een geschikt moment om een onderzoek te starten naar het gevoerde verkeersveiligheidsbeleid. Het is op het moment van schrijven onbekend of en wanneer er nieuw verkeersveiligheidsbeleid komt. Een rekenkameronderzoek naar dit maatschappelijk en politiek-bestuurlijk belangrijke onderwerp kan bijdragen aan kennis over de resultaten van het gevoerde beleid en er kan van geleerd worden voor toekomstig gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid.

### 1-2 leeswijzer

In hoofdstuk 2 licht de context van het Rotterdamse verkeersveiligheidsbeleid toe. In hoofdstuk 3 gaat de rekenkamer in op de doel- en vraagstelling en afbakening van het onderzoek. In hoofdstuk 4 wordt het plan van aanpak en het normenkader beschreven. Ten slotte beschrijft hoofdstuk 5 de organisatie, planning en het privacybeleid dat de rekenkamer in het onderzoek hanteert.

<sup>1</sup> College van B en W, 'Verzamelbrief verkeersveiligheid met actieplan tegen verkeersasociaal gedrag', 23 juni 2023, p. 4.

<sup>2</sup> Verkeersveiligheidsvergelijker.nl, 'Verkeersdoden', verkregen op 24 juli 2023 van <https://verkeersveiligheidsvergelijker.nl/verkeersdoden/>.

<sup>3</sup> College van B en W, 'Verzamelbrief verkeersveiligheid met actieplan tegen verkeersasociaal gedrag', 23 juni 2023, p. 4.

<sup>4</sup> OBI, 'Rotterdammers over mobiliteit 2022, resultaten uit de Omnibusenquête 2022', 9, juli 2022, p 3.

<sup>5</sup> Rekenkamer Rotterdam, 'Rotterdammers willen rekenkameronderzoek naar onder meer luchtkwaliteit, goedkope woningen en groene wijken', verkregen op 24 juli 2023 van <https://rekenkamer.rotterdam.nl/rotterdammers-willen-rekenkameronderzoek-naar-onder-meer-luchtkwaliteit-goedkope-woningen-en-groene-wijken/>.

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld de aangenomen moties 'Zet de verkeersaso's in de spotlight', 'Verkeersveiligheid op nummer één op het Hofplein' en 'Breng verkeersoverlast op 30 km/u en 50 km/u wegen in kaart'.

## 2 context

### 2-1 historische context

Verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsbeleid in Rotterdam kennen een historie van vele decennia. Inzicht in de historische context van de ontwikkeling van het verkeersveiligheidsbeleid in Rotterdam is van belang om het huidige beleid te kunnen duiden. De historische context is te omvangrijk om in deze opzet adequaat te beschrijven. In het onderzoek zal de rekenkamer de historische ontwikkeling van het landelijke en gemeentelijke verkeersveiligheidsbeleid nadrukkelijk meenemen.

### 2-2 wettelijke context

Wettelijk worden openbare wegen onderscheiden in rijkswegen, provinciale wegen, waterschapswegen en gemeentelijke wegen.<sup>7</sup> Gemeenten zijn wegbeheerder van gemeentelijke wegen en daarmee verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van de lokale infrastructuur voor het verkeer. Het wegennet in Nederland bestaat voor het overgrote deel uit gemeentelijke wegen.<sup>8</sup> Daarmee hebben gemeenten als wegbeheerder een grote verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid strekt zich onder meer uit tot een veilige inrichting van die lokale infrastructuur om ongevallen zo veel mogelijk te voorkomen.<sup>9</sup>

De Wegenverkeerswet 1994 (WVW) vormt de basis voor alle verkeersregels in Nederland. De meeste van de verkeersregels zijn in nationale regelgeving vastgelegd. De WVW omschrijft welke aanvullende regelgevende bevoegdheden gemeenten hebben met betrekking tot verkeersveiligheid. De WVW laat ruimte aan gemeenten om lokale verkeersregels vast te stellen, zolang die niet in strijd zijn met landelijke wet- en regelgeving.<sup>10</sup> Zo kunnen gemeenten onder bepaalde voorwaarden bepalen op welke wegen in de bebouwde kom een maximumsnelheid geldt van 30 km per uur (de algemene limiet binnen de bebouwde kom is 50 km per uur).

Wettelijk heeft de gemeente geen verplichte verkeersveiligheidsstaken naast haar taak als wegbeheerder. Wel kunnen gemeenten op grond van hun autonome bevoegdheid hun rol in het bevorderen van verkeersveiligheid ruim opvatten. Zo is educatie en voorlichting om veilig gedrag van burgers in het verkeer te bevorderen, geen primaire taak van de gemeente. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om hier inzet op te plegen.

### 2-3 landelijk en regionaal beleid verkeersveiligheid

#### Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030

In 2019 maakten de rijksoverheid, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vervoerregio Amsterdam

<sup>7</sup> Kenniscentrum InfoMil, 'Wegen en definities', verkregen via <https://www.infomil.nl/onderwerpen/geluid/functionaliteiten/wegen/wegen-definities/>, geraadpleegd op 19 juli 2023. Een waterschapsweg is een weg die onder eigendom en beheer van een waterschap valt.

<sup>8</sup> Zie voor de exacte cijfers over het wegennet <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/70806ned>.

<sup>9</sup> Twisk, D.A.M. 'Verkeersveiligheid, wiens verantwoordelijkheid is het eigenlijk?', SWOV – Instituut voor Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, Den Haag 2019, p.9

<sup>10</sup> Broeksteeg J.L.W. 'Lokale verkeersregels, over de verbindendheid van gemeentelijke verordeningen die eigen verkeersregels bevatten', in Verkeersrecht nr. 2, 2021, p.45.

en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) afspraken over verkeersveiligheid. De afspraken werden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst, het zogenoemde 'Startakkoord Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030' (SPV).<sup>11</sup>

In het SPV legden de betrokken partijen een ambitie vast om het aantal verkeersslachtoffers terug te brengen tot nul in 203 (zie het gele kader hierna voor definities van verkeersongevallen en -slachtoffers). Om overheden te helpen die ambitie te realiseren, is in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) het 'kennisnetwerk SPV' opgericht. Het kennisnetwerk SPV is een samenwerkingsverband van het CROW en het Instituut voor Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). Het netwerk biedt overheden handvatten bij het verbeteren van verkeersveiligheid.

### definities verkeersongevallen en -slachtoffers

#### *verkeersdode*

In Nederland wordt een verkeersdode gedefinieerd als een weggebruiker die is overleden ten gevolge van een plotseling optredende gebeurtenis op de openbare weg die verband hield met het verkeer, waarbij ten minste één rijdend voertuig was betrokken. Personen die dertig dagen of meer na de ongevalsdatum overlijden worden niet als verkeersdode geteld.<sup>12</sup>

#### *ernstig verkeersgewonde*

Een ernstig verkeersgewonde wordt in Nederland gedefinieerd als een slachtoffer dat als gevolg van een verkeersongeval is opgenomen in het ziekenhuis met ernstig letsel en niet binnen dertig dagen is overleden. Voor het aanduiden van de ernst van het letsel van het slachtoffer wordt het zogenoemde Maximum Abbreviated Injury Score (MAIS) gebruikt. Om te spreken van een ernstig verkeersgewonde moet de letselniveau MAIS3 of hoger zijn. Een schedelbasisfractuur of amputatie van pols zijn voorbeelden van MAIS3.<sup>13</sup>

#### *verkeersongeval*

Een verkeersongeval wordt internationaal gedefinieerd als een ongeval op de openbare weg, waarbij ten minste één rijdend voertuig is betrokken.<sup>14</sup>

In de visie van het SPV staat een zogenoemde 'risicogestuurde' aanpak van verkeersveiligheid centraal. Dat is een koerswijziging ten opzichte van traditioneel verkeersveiligheidsbeleid, dat vooral is gebaseerd op slachtofferstatistiek die laten zien op welke plekken veel ongevallen plaatsvinden. Die traditionele aanpak wordt nu een 'reactieve aanpak' genoemd, waarin de veiligheid pas wordt verbeterd als er al slachtoffers gevallen zijn.

<sup>11</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 'Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Vervoerregio Amsterdam en Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH), 'Startakkoord Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030', februari 2019.

<sup>12</sup> CBS, 'Verkeersdode', verkregen via <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/verkeersdode> op 14 augustus 2023. Deze definitie wordt door SWOV, maar ook internationaal gehanteerd.

<sup>13</sup> SWOV, 'Wat is de officiële definitie van een ernstig verkeersgewonde?', verkregen via <https://swov.nl/nl/fact/ernstig-gewonden-2-wat-de-officiële-definitie-van-een-ernstig-verkeersgewonde#:~:text=Een%20ernstig%20verkeersgewonde%20is%20in,%5B2%5D%20%5B5%5D> op 14 augustus 2023.

<sup>14</sup> SWOV, 'Wat is de officiële definitie van een ernstig verkeersgewonde?', verkregen via <https://swov.nl/nl/fact/ernstig-gewonden-2-wat-de-officiële-definitie-van-een-ernstig-verkeersgewonde#:~:text=Een%20ernstig%20verkeersgewonde%20is%20in,%5B2%5D%20%5B5%5D> op 14 augustus 2023.

In het SPV werd geconstateerd dat uitgaan van slachtofferstatistieken alléén niet voldoende is en dat het van belang is om te kijken naar de achterliggende oorzaken van ongevallen. Daarin spelen risico's een belangrijke rol. Door deze risico's te inventariseren en als uitgangspunt van beleid te nemen, kunnen overheden meer proactief sturen op verkeersveiligheid door in te zetten op maatregelen om die risico's te verkleinen. Dit is de essentie van de risicogestuurde aanpak die het SPV voorstaat.<sup>15</sup>

De vijf belangrijkste risico-indicatoren zijn volgens het SPV de volgende:

- Hoe veilig is de infrastructuur ingericht?
- Hoe snel wordt er op welke wegen gereden?
- Hoe veilig gedragen verkeersdeelnemers zich in het verkeer?
- Hoe veilig is het wagenpark?
- Hoe snel is traumazorg ter plaatse?

In eerst instantie was vanuit het SPV afgesproken dat zowel rijk, provincies, regio's en gemeenten ieder eigen risicoanalyses zouden maken met daarin aandacht voor alle hierboven opgesomde risico-indicatoren. Inmiddels is in het kennisnetwerk SPV de opvatting over de rol van gemeenten verschoven. De huidige dominante opvatting in het kennisnetwerk is dat gemeenten zich in hun risicoanalyse vooral moeten concentreren op de risico's met betrekking tot de infrastructuur en de snelheid waarmee wordt gereden (de eerste twee bullets).<sup>16</sup> Gemeenten zijn immers wegbeheerder van gemeentelijke wegen en hebben daarmee vooral een verantwoordelijkheid voor de wegen en de snelheid waarmee op die wegen wordt gereden.

#### **landelijke actieplannen verkeersveiligheid**

De maatregelen waarmee de rijksoverheid invulling geeft aan het SPV zijn door de ministeries van IenW en Justitie en Veiligheid (JenV) in 2019 vastgesteld in het Landelijk Actieplan Verkeersveiligheid 2019 – 2021. Inmiddels is dit opgevolgd door het Landelijk Actieplan Verkeersveiligheid 2022 – 2025.

#### **regionale uitvoeringsagenda verkeersveiligheid 2025**

De samenwerkende gemeenten in de MRDH hebben in juni 2020 de Regionale Uitvoeringsagenda Verkeersveiligheid 2025 vastgesteld. Het plan is de regionale vertaling van het SPV. Er staan maatregelen uitgewerkt die gemeenten kunnen nemen om de verkeersveiligheid te verbeteren. De maatregelen richten zich op infrastructuur, gedrag in het verkeer en handvatten voor het verbeteren van de handhaving.

#### **Visie Duurzaam Veilig Wegverkeer 2018-2030**

De visie Duurzaam Veilig Wegverkeer is een door veel verkeersveiligheidsprofessionals en overheden gedeeld beeld van de optimale aanpak om de verkeersveiligheid in Nederland te verbeteren door onderliggende risico's van het gehele verkeerssysteem systematisch terug te dringen. Het document is opgesteld door het SWOV.<sup>17</sup> In deze visie zijn wetenschappelijk onderbouwde principes geformuleerd voor het ontwerpen en organiseren van veilig verkeer. Een voorbeeld van zo'n principe is het ontwerp-principe '(bio)mechanica'. Dit houdt in dat snel

<sup>15</sup> Kennisnetwerk SPV, 'Stappenplan: van risicoanalyse tot uitvoeringsprogramma', ongedateerd, p.5.

<sup>16</sup> Kennisnetwerk SPV, 'Stappenplan: van risicoanalyse tot uitvoeringsprogramma', ongedateerd, p.23.

<sup>17</sup> SWOV, 'DV3- Visie Duurzaam Veilig Wegverkeer 2018-2030, principes voor ontwerp en organisatie van een slachtoffervrij verkeerssysteem', Den Haag, 2018.

stromend verkeer gescheiden is van langzaam verkeer, van verkeer met een andere rijrichting, van verkeer met een substantieel andere massa en breedte en van gevaarlijke obstakels.<sup>18</sup> De richtlijnen voor wegontwerp zijn niet wettelijk bindend.<sup>19</sup>

## 2-4 Rotterdams beleid verkeersveiligheid

### *'Meerjarenplan Verkeersveiligheid 2015 – 2018'*

Het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente Rotterdam in de periode 2015 – 2018 was vastgelegd in het 'Meerjarenplan Verkeersveiligheid 2015 – 2018'. De maatregelen in dat plan waren onderverdeeld in drie actielijnen: infrastructuur, gedrag en handhaving. In het beleidsplan waren kwantitatieve doelen opgenomen ten aanzien van verkeersdoden en -gewonden, namelijk een respectievelijke daling van 25% en 10%.<sup>20</sup>

In 2019 constateerde het toenmalige college in een evaluatie van het plan dat de verkeersveiligheid in Rotterdam was verbeterd. Het aantal geregistreerde verkeersgewonden was op dat moment namelijk gedaald. Er kon echter volgens het college niet worden vastgesteld in hoeverre het beleid aan die verbetering had bijgedragen.<sup>21</sup> In de evaluatie kondigde het college aan te werken aan een nieuw beleidsplan waarin, in lijn met het landelijke SPV, meer dan in de voorafgaande periode een risicogestuurd aanpak zou worden gevolgd om ongevallen zoveel mogelijk te voorkomen. Verder stelde het college vast dat objectieve (feitelijke) en subjectieve (beleving van) verkeersveiligheid niet altijd overeenkomen. In nieuw beleid moest een duidelijke visie komen over hoe om te gaan met het verschil hiertussen.<sup>22</sup>

### *'Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023'*

Het beleidsplan 'Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023' is vervolgens door het college vastgesteld op 31 oktober 2019 en aan de raad gezonden. Het plan is behandeld in de raadscommissie Energietransitie, Duurzaamheid, Economie en Mobiliteit van 4 december 2019. Het plan is niet in stemming gebracht in de gemeenteraad.<sup>23</sup> Het plan bevat de gemeentelijke acties op het gebied van verkeersveiligheid voor de periode 2019 - 2023. Het college nam geen kwantitatieve doelstellingen op in het beleidsplan. In algemene zin hoopt het college met de maatregelen in het beleidsplan de "verkeersveiligheid te verbeteren" en "ongelukken te voorkomen". Wel benoemt het college in het plan dat "ieder slachtoffer er één te veel is".<sup>24</sup> Dat laatste is volgens het college in lijn met het SPV, waarin betrokken partijen de ambitie vastlegden om het aantal verkeersslachtoffers terug te brengen tot nul in 2030 (zie paragraaf 2-2).

<sup>18</sup> SWOV, 'DV3- Visie Duurzaam Veilig Wegverkeer 2018-2030, principes voor ontwerp en organisatie van een slachtoffervrij verkeerssysteem', Den Haag, 2018. p.18.

<sup>19</sup> SWOV, 'Principes voor een veilig wegennetwerk', verkregen via <https://swov.nl/nl/factsheet/principes-voor-een-veilig-wegennet> op 14 augustus 2023.

<sup>20</sup> College van B en W, 'Evaluatie Meerjarenplan Verkeersveiligheid 2015-2018', 29 januari 2019, p. 7.

<sup>21</sup> College van B en W, brief aan de raad 'Evaluatie Meerjarenplan Verkeersveiligheid 2015-2018 en ontwikkeling nieuw verkeersveiligheidsbeleid', 29 januari 2019, p. 2.

<sup>22</sup> Gemeente Rotterdam, 'Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023', vastgesteld door B en W op 31 oktober 2019.

<sup>23</sup> Gemeente Rotterdam, 'Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023', brief B en W aan de raad van 31 oktober 2019.

<sup>24</sup> Gemeente Rotterdam, 'Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023', vastgesteld door B en W op 31 oktober 2019, p.7

In lijn met het SPV staat in het beleidsplan een risicogestuurde aanpak centraal. Door “proactieve maatregelen” te nemen wil de gemeente ongelukken voorkomen op locaties waar het risico op een ongeval groot is. Daarnaast richt de gemeente zich op de aanpak van plekken waar al ongelukken zijn gebeurd en locaties waar mensen zich onveilig voelen.<sup>25</sup> Om (potentieel) onveilige locaties in beeld te brengen, ontwikkelde de gemeente het zogenoemde ‘Verkeersveiligheidsmodel’ (zie het gele kader hieronder).

#### **verkeersveiligheidsmodel**

Voor het voorspellen en rangschikken van (potentieel) onveilige locaties in het verkeer, heeft de gemeente Rotterdam het zogenoemde ‘verkeersveiligheidsmodel’ ontwikkeld.<sup>26</sup> Het model geeft verkeersrisico’s aan op basis van informatie over informatie over het verkeer en de weg, zoals de hoeveelheid verkeer, verkeerssnelheid en kenmerken van de weginrichting en omgevingsobjecten rondom de weg. Deze informatie is gekoppeld aan gegevens over (historische) ongevallen en subjectieve verkeersdata. Zo zijn in het model zogenoemde ‘blackspots’ opgenomen. Dit zijn de locaties waar zes of meer letselongevallen in drie aaneengesloten jaren hebben plaatsgevonden (objectief onveilige locaties). Ook bevat het verkeersveiligheidsmodel informatie over locaties die door Rotterdamers als onveilig worden ervaren (subjectief onveilige locaties).

#### *aanpak locaties*

Volgens het beleidsplan wil de gemeente op basis van het verkeersveiligheidsmodel locaties aanpakken die door het model als onveilig worden aangemerkt als deze ook als blackspot en/of subjectief onveilige locatie zijn gekenmerkt. Zo wil de gemeente zowel plekken aanpakken waar daadwerkelijk ongevallen plaatsvinden, maar ook plekken waar mensen zich onveilig voelen of waar onveiligheid dreigt te ontstaan.<sup>27</sup> In het beleidsplan staat dat de gemeente verwacht dat de *blackspots* en subjectief onveilige locaties na verloop van tijd zijn aangepakt, waardoor de gemeente zich dan kan gaan richten op de aanpak van locaties die het model aangeeft op basis van de risico-analyse.<sup>28</sup>

In het beleidsplan richt de gemeente zich op drie pijlers:

- Veilige infrastructuur: het college wil de infrastructuur verbeteren van locaties met de meeste risico’s voor de verkeersveiligheid (met name voor fietsers en voetgangers). Hierbij staan het genoemde ‘verkeersveiligheidsmodel’ centraal.
- Veilige verplaatsingen: de gemeente wil fietsen en wandelen stimuleren en zet in op minder autobewegingen. Dit betekent volgens het college “meer fysieke veilige ruimte voor fietsers en voetgangers”.
- Veilige verkeersdeelnemers: ten aanzien van verkeersdeelnemers zet de gemeente in op educatie, voorlichting en handhaving. Het gaat hierbij specifiek om kinderen, jongvolwassenen, ouderen en verkeersovertreders.

In het beleidsplan kondigt het college ook aan te monitoren hoeveel en welke soort verkeersslachtoffers er vallen op de Rotterdamse wegen en wat de toedracht is van de verkeersongevallen.

<sup>25</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023’, vastgesteld door B en W op 31 oktober 2019, p.7.

<sup>26</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023’, vastgesteld door B en W op 31 oktober 2019, p.7.

<sup>27</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023’, vastgesteld door B en W op 31 oktober 2019, p.13.

<sup>28</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023’, vastgesteld door B en W op 31 oktober 2019, p.12.



### *collegetarget 'Verkeersveiligheid'*

Zoals in paragraaf 1 is vermeld, heeft het college voor de collegeperiode 2022 – 2026 een target geformuleerd voor verkeersveiligheid. Met dit target beoogt de gemeente met “effectieve maatregelen” de dertig meest verkeersonveilige locaties in de stad aan te pakken.

## 2-5 politiek-bestuurlijke context

Verkeersveiligheid valt binnen de gemeente onder de verantwoordelijkheid van het cluster Stadsontwikkeling. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt sinds 2022 tot op heden bij Vincent Karremans, wethouder Handhaving, Buitenruimte en Mobiliteit. De functie was in de collegeperiode 2018 – 2022 bij wethouder Judith Bokhove belegd.

Binnen de gemeenteraad was het thema verkeersveiligheid de afgelopen jaren bij de volgende commissies belegd:

- collegeperiode 2018 – 2022: commissie Energietransitie, Duurzaamheid, Economie en Mobiliteit (EDEM)
- collegeperiode 2022 – heden: commissie Mobiliteit, Haven, Economie en Klimaat (MHEK)

## 2-6 financiële context

In het beleidsplan ‘Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023’ staat een overzicht van de financiële middelen die de gemeente inzet voor het beleid, zie tabel 2-1.

**tabel 2-1: financiering beleid verkeersveiligheid**

- In de begroting is jaarlijks € 1,8 miljoen opgenomen voor het fysiek veiliger maken van de infrastructuur voor verkeersveiligheid.
- In de begroting is € 125.000 opgenomen voor verkeerseducatie.
- Door subsidies van de MRDH kunnen de bedragen voor het fysiek veiliger maken van locaties en voor verkeerseducatie jaarlijks verdubbelen.
- Er is incidenteel aanvullend budget beschikbaar vanuit andere beleidsthema's of programma's.
- Incidenteel worden op projectbasis afspraken gemaakt met andere clusters over gedeelde kosten voor inzet op asociaal rijgedrag, veiligheid voor jongeren en ouderen en handhaving.

bron: gemeente Rotterdam, 'Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023', 31 oktober 2019, p. 41.

### 3 onderzoeksvragen en afbakening

#### 3-1 doel- en vraagstelling

Effectief verkeersveiligheidsbeleid begint met inzicht in de verkeersveiligheid. Op basis van die kennis, kan passend beleid worden gemaakt en uitgevoerd. Het doel van dit onderzoek is inzicht geven in de effectiviteit van het Rotterdamse verkeersveiligheidsbeleid. Dat doet de rekenkamer door onderzoek te doen naar:

- de mate waarin de gemeente inzicht heeft in de verkeersveiligheid in Rotterdam;
- de mate waarin maatregelen van de gemeente bijdragen aan de verkeersveiligheid.

De rekenkamer richt zich in het onderzoek op het maatregelenpakket uit het beleidsplan 'Veilig Vooruit 2019-2023' en eventuele aanvullende maatregelen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

*In hoeverre heeft de gemeente inzicht in verkeersveiligheid in Rotterdam en in hoeverre draagt het verkeersveiligheidsbeleid bij aan verbetering van de verkeersveiligheid?*

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 In hoeverre is het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente in opzet adequaat?
- 2 In hoeverre zijn de maatregelen in het beleidsplan 'Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023' en eventuele aanvullende maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd?
- 3 In hoeverre hebben de maatregelen bijgedragen aan het verbeteren van de verkeersveiligheid?
- 4 Welke verklaringen zijn er voor de mate waarin de maatregelen bijdragen aan de verkeersveiligheid?

#### 3-2 afbakening

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten relevant:

- Verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsbeleid in Rotterdam kennen een historie van vele decennia. In die periode hebben zich zowel in het landelijk als het gemeentelijk beleid ontwikkelingen voorgedaan die relevant kunnen zijn om de stand van zaken van het beleid van nu te duiden. In het onderzoeksrapport wil de rekenkamer daarom ook inzicht geven in de context van de ontwikkeling van het verkeersveiligheidsbeleid in Rotterdam.
- De rekenkamer richt zich in het onderzoek op de periode 2019 – 2023, de looptijd van het beleidsplan 'Rotterdam veilig vooruit 2019 – 2023'. Andere gemeentelijke maatregelen gericht op verkeersveiligheid, zoals de collegetarget over verkeersveiligheid van het huidige college, worden ook meegenomen in het onderzoek voor zover deze maatregelen binnen de onderzoeksperiode vallen.
- De gemeente heeft als wegbeheerder een grote verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de infrastructuur (zoals wegen en kruispunten) en de snelheid van weggebruikers. Het overgrote deel van het budget van de gemeente voor verkeersveiligheidsbeleid, gaat naar maatregelen om die infrastructuur veiliger te maken.<sup>29</sup> Het onderzoek van de rekenkamer richt zich daarom het meest intensief

<sup>29</sup> 70% van het budget wordt ingezet voor maatregelen gericht op een verkeersveilige infrastructuur. Bron: interview ambtenaar.



op de effectiviteit van de maatregelen die de gemeente neemt ten aanzien van de infrastructuur.

## 4 onderzoeksaanpak

### 4-1 onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal de rekenkamer in dit onderzoek een combinatie van methoden gebruiken.

#### *literatuuronderzoek*

Om inzicht te krijgen in (lokale) verkeersveiligheid en de ontwikkelingen hierin bestudeert de rekenkamer wetenschappelijke artikelen, onderzoeken van kennisinstituten naar verkeersveiligheid en onderzoeken van de gemeente Rotterdam. De rekenkamer kijkt onder meer naar onderzoeken van SWOV en onderzoek door de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van de gemeente.

#### *documentstudie*

Om zicht te krijgen op het beleid van de gemeente Rotterdam ten aanzien van verkeersveiligheid doet de rekenkamer documentstudie. Hiervoor worden relevante (beleids)plannen, rapportages, kaders en collegestukken verzameld en bestudeerd.

#### *interviews*

Door middel van interviews met betrokkenen binnen en buiten de gemeente Rotterdam verkrijgt de rekenkamer inzicht in lokaal verkeersveiligheids(beleid) en de doelstellingen, maatregelen en resultaten van de gemeente daarin. Er zullen interviews worden gehouden met onder meer:

- ambtenaren van de gemeente Rotterdam: zoals beleidsadviseurs, onderzoekers en betrokkenen bij het team *blackspots*;
- verkeersexperts: zoals deskundigen bij kennisinstituten en universiteiten;
- samenwerkingspartners van de gemeente Rotterdam: zoals politie, MRDH en maatschappelijke en belangenorganisaties.

#### *expertgroep*

De rekenkamer acht het van belang om experts uit de wetenschap en van kennisinstituten bij het onderzoek te betrekken. Zij kunnen de rekenkamer ondersteunen in de beoordeling van het inzicht van de gemeente in verkeersveiligheid, de maatregelen die de gemeente neemt ten aanzien van verkeersveiligheid en in hoeverre deze maatregelen bijdragen aan het verbeteren van de verkeersveiligheid. In het onderzoek zal de rekenkamer daarom een expertgroep van externe deskundigen samenstellen en daarmee enkele expertsessies organiseren.

#### *analyse verkeersdata en modellen*

Voor de beoordeling van het inzicht van de gemeente in de verkeersveiligheid kijkt de rekenkamer onder meer naar de data waarop de gemeente haar beleid baseert. Het gaat onder meer om:

- de STAR-database (registratie ongevallen door politie en gegevens verzekeraars);
- het verkeersveiligheidsmodel van de gemeente;
- de gegevens over subjectieve onveiligheid (de 'Verkeersprikker, Omnibusenquête en mogelijke andere bronnen).

#### *locatie-onderzoek*

De rekenkamer zal voor dit onderzoek een selectie maken van 10 à 15 van de ruim 70 locaties waar de gemeente de afgelopen beleidsperiode de verkeersveiligheid heeft

aangepakt. De rekenkamer zal voor de geselecteerde locaties onderzoeken in hoeverre de aanpak geleid heeft tot een verbetering van de verkeersveiligheid op die locaties. Voor dit onderdeel van het onderzoek de rekenkamer externe expertise inhuren.

#### *evaluatie maatregelen*

Het maatregelenpakket in het beleidsplan Rotterdam Veilig Vooruit omvat naast de aanpak van verkeersonveilige locaties een groot aantal andere maatregelen, verdeeld over drie pijlers (zie paragraaf 2-3). De rekenkamer zal in het onderzoek, mede aan de hand van (monitorings)informatie van de gemeente, wetenschappelijke literatuur en expertsessies de opzet, uitvoering en, zo mogelijk, de effectiviteit van die maatregelen onderzoeken. De te volgen methode bij het beoordelen van de maatregelen is maatwerk en hangt onder meer af van de gegevens die de gemeente over de betreffende maatregelen beschikbaar heeft. Mogelijk selecteert de rekenkamer, mede aan de hand van de input van experts, enkele maatregelen als casussen om dieper in te zoomen op de effectiviteit ervan.

#### **onderzoeksactiviteiten per deelvraag**

Onderstaande tabel geeft een overzicht welke onderzoeksmethoden de rekenkamer voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal gebruiken.

**tabel 4-1: onderzoeksaanpak**

<b>onderzoeksvraag</b>	<b>Onderzoeksmethode en aanpak</b>
<b>1</b> In hoeverre is het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente in opzet adequaat?	interviews ambtenaren en experts, documentstudie, literatuuronderzoek, analyse verkeersdata en verkeersmodel, expertsessie, locatie-onderzoek
<b>2</b> In hoeverre zijn de maatregelen van het beleidsplan 'Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023' en eventuele aanvullende maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd?	documentstudie, gemeentelijk rapportages, interviews ambtenaren, locatie-onderzoek
<b>3</b> In hoeverre hebben de maatregelen bijgedragen aan het verbeteren van de verkeersveiligheid?	casestudies, locatie-onderzoek, expertsessies, gemeentelijke rapportages, statistieken verkeersveiligheid, interviews ambtenaren.
<b>4</b> Welke verklaringen zijn er voor de mate waarin de maatregelen bijdragen aan de verkeersveiligheid?	casestudies, literatuuronderzoek, locatie-onderzoek, expertsessies, interviews ambtenaren en experts.

#### **4-2 normenkader**

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zal de rekenkamer normen hanteren. Hieronder is het voorlopig normenkader weergegeven, waarin per deelvraag is aangegeven of, en zo ja welke normen de rekenkamer vooralsnog wil hanteren voor de beantwoording van de deelvragen. Wanneer hiervoor aanleiding is, worden normen in de loop van het onderzoek aangevuld en/of aangescherpt.

De inzichten uit de literatuur- en documentstudie, interviews en expertsessie zal de rekenkamer gebruiken voor de beoordeling van het inzicht dat de gemeente heeft in de verkeersveiligheid. Bij die beoordeling zal de rekenkamer onder meer gebruikmaken van inzichten uit het kennisnetwerk SPV en de visie Duurzaam Veilig Wegverkeer.

*1. In hoeverre is het verkeersveiligheidsbeleid van de gemeente in opzet adequaat?*

De normen die de rekenkamer vooralsnog zal hanteren bij het beoordelen van de opzet van het verkeersveiligheidsbeleid betreffen het inzicht dat de gemeente heeft in verkeersveiligheid, de kwaliteit van de doelen van het verkeersveiligheidsbeleid en de kwaliteit van de opzet van de maatregelen.

*inzicht in verkeersveiligheid*

- De gemeente heeft inzicht in het aantal (ernstige) verkeersongevallen en de locaties waar die ongevallen zich vaak voordoen.
- De gemeente heeft inzicht in risico's voor de verkeersveiligheid (in het algemeen en per locatie), volgens geldende (wetenschappelijke) kennis hierover.
- De gemeente heeft inzicht in de veiligheidsrisico's voor verschillende groepen verkeersdeelnemers (bijvoorbeeld ouderen of schoolgaande kinderen).
- De gemeente heeft inzicht in risico's voor verschillende typen weggebruikers (zoals wandelaars, fietsers en automobilisten).
- De gemeente heeft inzicht in de subjectieve verkeersveiligheid van inwoners.

*doelen*

- De doelen van het verkeersveiligheidsbeleid sluiten logisch aan bij de problemen en risico's met betrekking tot verkeersveiligheid.
- De doelen sluiten logisch aan bij de verantwoordelijkheden die de gemeente heeft met betrekking tot verkeersveiligheid.
- De doelen zijn voldoende concreet geformuleerd.

*opzet maatregelen*

- De maatregelen sluiten logisch aan bij de problemen en doelen met betrekking tot verkeersveiligheid.
- De gemeente neemt maatregelen die voldoende anticiperen op risico's voor de verkeersveiligheid (risicogestuurde maatregelen).
- De maatregelen zijn bewezen effectief of anderszins goed onderbouwd.

*2. In hoeverre zijn de maatregelen van het beleidsplan 'Rotterdam Veilig Vooruit 2019 – 2023' en eventuele aanvullende maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd?*

- De gemeente monitort de uitvoering van de maatregelen en houdt hiervan overzichten bij.
- De gemeente controleert of de maatregelen zijn uitgevoerd zoals beoogd.
- De maatregelen zijn aantoonbaar uitgevoerd.
- De maatregelen zijn uitgevoerd zoals beoogd.

*3. In hoeverre hebben de maatregelen bijgedragen aan het verbeteren van de verkeersveiligheid?*

- De gemeente onderzoekt of laat onderzoeken in hoeverre maatregelen hebben bijgedragen aan de verkeersveiligheid.
- De verkeersveiligheid (op een locatie) is verbeterd.
- Het is aannemelijk dat de betreffende maatregel een substantiële bijdrage heeft geleverd aan de verbetering van verkeersveiligheid (op een locatie).



*4 Welke verklaringen zijn er voor de mate waarin de maatregelen bijdragen aan de verkeersveiligheid?*

Dit is een verklarende vraag. De rekenkamer hanteert hiervoor geen normen. Uit de in paragraaf 4-1 beschreven onderzoeksmethoden kunnen meerdere verklaringen naar voren komen voor de mate van effectiviteit van het beleid in zijn algemeenheid of een specifieke maatregel in het bijzonder. Die verklaringen kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in de opzet of uitvoering van een maatregel, in samenwerking met andere betrokken partijen of in de mate waarin middelen voldoende en doelmatig worden ingezet. Ook externe factoren, die de gemeente beperkt of helemaal niet kan beïnvloeden, kunnen een rol spelen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het ontbreken van bevoegdheden voor de gemeente om een passende maatregel te nemen.

## 5 organisatie en planning

### 5-1 organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:

- Kees de Waijer (projectleider), vanaf oktober 2023 vacature;
- Daisy de Vries (onderzoeker);
- Nikki Catlender (onderzoeker);

Voor onderdelen van het onderzoek zal de rekenkamer externe expertise inhuren. Hierbij gaat het onder meer om expertise voor het uitvoeren van metingen van de verkeersveiligheid op locaties die door de gemeente zijn aangepakt, voor het beoordelen van de wijze waarop de gemeente de verkeersveiligheidsrisico's in kaart brengt en voor het beoordelen van de bewezen effectiviteit van maatregelen die de gemeente inzet om de verkeersveiligheid te verbeteren.

### 5-2 planning

De rekenkamer is van plan om het onderzoek in het najaar van 2024 te publiceren.

### 5-3 privacy

Voor het onderzoek interviewt de rekenkamer verschillende functionarissen van de gemeente Rotterdam, experts en samenwerkingspartners. De persoonsgegevens die in dit kader worden verwerkt worden zoveel mogelijk beperkt, maar betreffen in elk geval naam, functie en zakelijke contactgegevens. Deze gegevens zullen conform de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer worden verwerkt.<sup>30</sup> De rekenkamer zal geen bijzondere persoonsgegevens verwerken.

<sup>30</sup> <https://rekenkamer.rotterdam.nl/informatie/omgang-gevoelige-informatie/>