

Programma Verkeersveiligheid

Intern onderzoek naar de uitvoering van het programma



23 september 2016

Colofon

Opsteller/Auteur

Eelko van den Boogaard
Milieu en Mobiliteit
Gemeente Utrecht

Bestuurlijk opdrachtgever

Lot van Hooijdonk
Wethouder Verkeer en mobiliteit, Duurzaamheid, Milieu, Wijken West en Zuid
Gemeente Utrecht

Ambtelijk opdrachtgever

René Groen
IRM Milieu en Mobiliteit
Gemeente Utrecht

Inhoud

1	Opgave	4
2	Doen we de goede dingen?	6
3	Doen we de dingen goed?	9
4	Conclusie en aanbevelingen	12

1 Opgave

De laatste jaren is veel geïnvesteerd in de verkeersveiligheid in de stad. Zo heeft de gemeenteraad in totaal 10 miljoen uitgetrokken voor verkeersveiligheid, in 2012 voor het programma verkeersveiligheid en in 2015 voor het actieplan verkeersveiligheid. Naast de aanpak van (ervaren) knelpunten worden maatregelen getroffen die verkeersveilig gedrag stimuleren.

De extra inzet op verkeersveiligheid van de laatste jaren heeft geleid tot de uitvoering van een groot aantal concrete projecten op straat. Toch ontvangt de gemeente ook signalen uit de stad dat de uitvoering van het programma/actieplan Verkeersveiligheid niet altijd goed verloopt. Daarom heeft de wethouder mobiliteit in mei van dit jaar opdracht gegeven intern de uitvoering van het programma te onderzoeken.

Opdracht en werkwijze

Eerst is in mei 2016 een aantal oriënterende gesprekken gevoerd met de wethouder Verkeer, haar communicatieadviseur, directeur Milieu en Mobiliteit, Hoofd Realisatie Mobiliteit en de programmamanager Verkeersveiligheid. Op basis van deze gesprekken is de onderzoeksopdracht geformuleerd:

"Maak een analyse van knelpunten in de aanpak van verkeersveiligheid in Utrecht en geef aanbevelingen voor verbetering daarvan."

Omdat relatief veel signalen Leidsche Rijn en Vleuten De Meern betreffen is bij de doorlichting hierop ingezoomd. Aanbevelingen gelden voor de hele stad. Onderdeel van de opdracht is te kijken naar verschillende aspecten: ongevallen, klachten en meldingen, inrichting, gedrag, maatregelen, wijze/tempo van uitvoering, participatie, communicatie, sturing en organisatie.

De analyse is gemaakt op basis van diverse gesprekken en het bijwonen van bijeenkomsten, waaronder:

- Raadplegen van verschillende gegevens, waaronder programma's, projecten, budgetten, beleving, ongevallen, procesbeschrijvingen, etc
- Gesprekken met de wijkregisseurs en wijkadviseurs in Leidsche Rijn, Vleuten De Meern en West, tevens in de rol van accounthouder veiligheid Wijken
- Gesprekken met de programmamanager verkeersveiligheid, projectleiders, verkeersadviseurs, hoofd verkeer en communicatieadviseurs
- Op uiteenlopende momenten gesprekken met betrokken bewoners
- Bijwonen van de bijeenkomst 'Raad in de wijk Vleuten de Meern' op 5 juli 2016 met bewoners (organisaties) en raadsleden over verkeersveiligheid.
- Fietstocht op 26 augustus met o.a. de wethouder mobiliteit, leden van de wijkraden, bewoners, wijkregisseurs- en adviseurs en verkeersadviseurs langs de belangrijkste knelpunten in Leidsche Rijn en Vleuten De Meern.

- Analyse sessie Leidsche Rijn en Vleuten De Meern met wijkregisseurs, wijkadviseurs, verkeersadviseurs, communicatieadviseurs, programmamanager verkeersveiligheid, over de eerste bevindingen en verkenning van de aanbevelingen. Aansluitend zijn de analyse en eerste aanbevelingen zijn gedeeld met de directeur Milieu en Mobiliteit en Hoofd Realisatie Mobiliteit.
- Raadsinformatiebijeenkomst op 15 september met bijdragen van wijkraden en bewoners over beïnvloeding van gedrag en met name over het proces, participatie en communicatie en de uitvoering van maatregelen
- Gesprek van de wijkraad Leidsche Rijn met bewoners en raadsleden over de aanpak van verkeersveiligheid op 21 september.

Medio augustus is de eerste analyse afgerond van de ongevallencijfers, de monitoring van veiligheidsbeleving (Utrecht monitor) en de programmering van de knelpunten in verkeersveiligheid. Dit geeft een eerste antwoord op de vraag: "doen we de goede dingen". De bevindingen staan in dit rapport beschreven in paragraaf 2. Ze zijn eerder opgenomen in de brief aan de raadscommissie Stad en Ruimte van 24 augustus 2016.

Om antwoord te kunnen geven op de vraag "doen we de dingen goed" is gekozen om als case study in te zoomen op de aanpak van verkeersveiligheid in Leidsche Rijn en Vleuten De Meern. Het accent daarbij ligt op de uitvoering van de maatregelen ter verbetering van verkeersveiligheid, de participatie, inspraak en communicatie. De eerste contouren zijn begin september vastgesteld. In het rapport staan de bevindingen in paragraaf 3. De bevindingen gelden voor de hele stad.

In paragraaf 4 staan de conclusies en aanbevelingen.

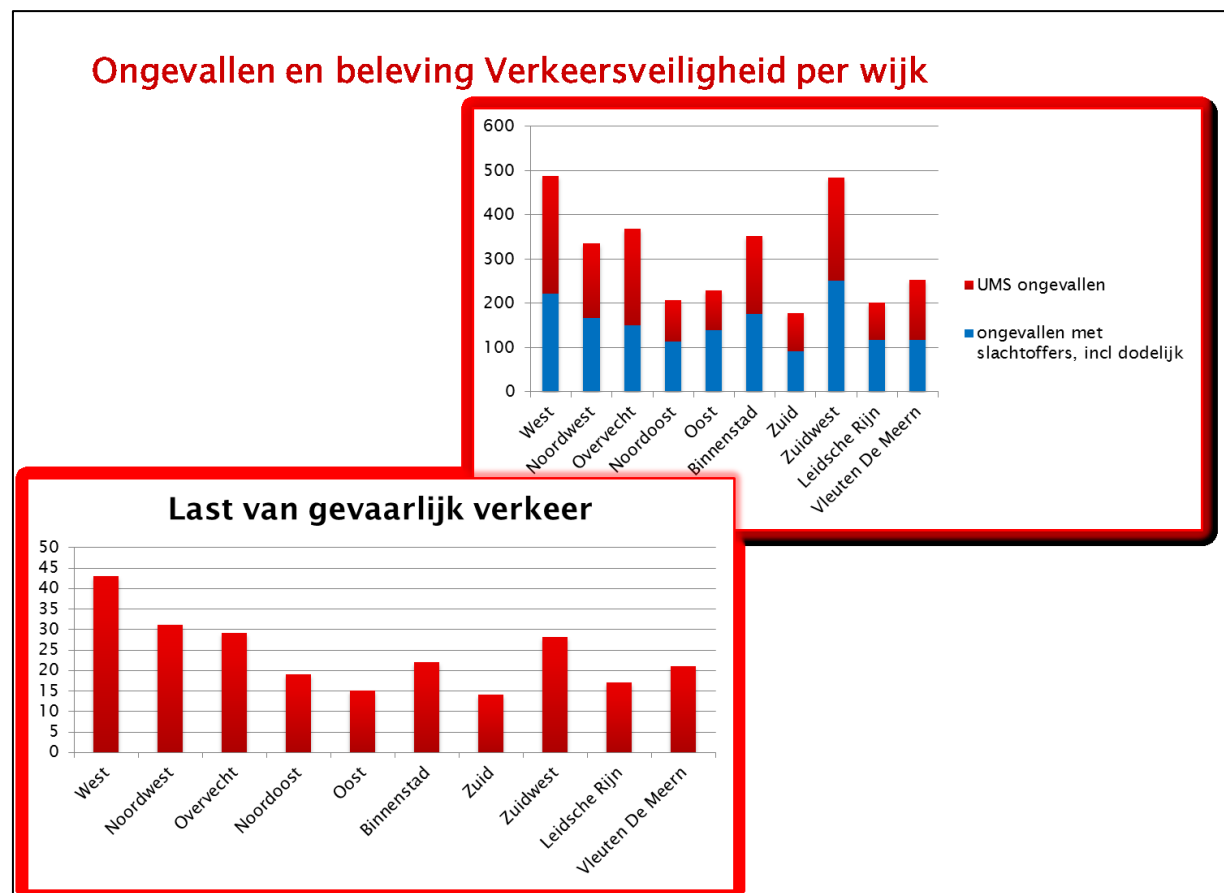
Gelet op de bestuurlijke en maatschappelijke aandacht, de Raadsinformatiebijeenkomst op 15 september 2016 en de gemeenteraadscommissie Stad en Ruimte op 29 september 2016 is afgesproken eerder te rapporteren over de bevindingen.

2 Doen we de goede dingen?

De eerste vraag van het onderzoek luidt “doen we de goede dingen”. Voor het antwoord op deze vraag is gekeken naar de lijst van geprogrammeerde maatregelen afgezet tegen de ongevallenregistratie en de “ervaren” verkeersveiligheid. Hiervoor zijn de maatregelen van het programma en van het actieplan meegenomen (Vanaf nu: programma Verkeersveiligheid). Ook zijn de beschikbare budgetten in ogenschouw genomen. En tenslotte is gekeken naar maatregelen die verkeersveilig gedrag stimuleren.

Programmering

De programmering van budgetten voor de aanpak van knelpunten in de stad heeft plaatsgevonden op basis van een analyse van de ongevallencijfers, onderzoek naar de beleving van verkeersveiligheid (in de Utrecht Monitor) en analyses door de wijkverkeersadviseurs en bewonersmeldingen bij Veilig Verkeer Nederland, de Fietsersbond, de VVD en wijkbureaus. Er blijkt een grote overeenkomst te zijn tussen deze verschillende bronnen.



Zo is een groslijst ontstaan. De maatregelen zijn geprioriteerd op urgentie en bijdrage aan de verkeersveiligheid en getoetst bij alle wijkraden. De programmering heeft plaatsgevonden in drie tranches, in 2012, 2014 en 2015. De meeste knelpunten van die lijst zijn geprogrammeerd. In 2017 wordt de lijst geactualiseerd en zo nodig aangevuld met “nieuwe” knelpunten (bv te hoge snelheid van auto's op de wijkontsluitingswegen).

Het programma Verkeersveiligheid

Het Programma Verkeersveiligheid bestaat uit het programma Verkeersveiligheid dat is vastgesteld in 2012 en het actieplan Verkeersveiligheid dat is vastgesteld in 2015. Het totale programma heeft een dekking van 10 miljoen euro, waarvan 8 miljoen euro is uitgetrokken voor fysieke aanpassingen en is 1 miljoen euro voor calamiteiten. In het programma is ook een budget opgenomen voor maatregelen die verkeersveilig gedrag stimuleren (1 miljoen euro).

Verkeersonveilige situaties ontstaan ook door gedrag van verkeersdeelnemers. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van mobiele telefoons en oortjes in het verkeer, te hard rijden, door rood rijden. Ander gedrag dat niet bijdraagt aan verkeersveiligheid is “de kinderen met de auto naar school brengen” of bijvoorbeeld “het kiezen van een niet geschikte route voor de auto” (vaak de kortste route). In het actieplan Verkeersveiligheid zit een maatregelenpakket dat bijdraagt aan een verkeersveilig gedrag van verkeersdeelnemers. In het programma verkeersveiligheid staan maatregelen ter stimulering van goed en veilig gedrag van verkeersdeelnemers. We zetten in op meerdere niveaus en de meerdere doelgroepen.

Verkeersveiligheidsmaatregelen uit andere programma's

Naast de maatregelen uit het programma Verkeersveiligheid zijn er andere activiteiten en projecten die bijdragen aan het verbeteren van de verkeersveiligheid.

Binnen het programma Bereikbaarheid worden een aantal grotere herinrichtingen uitgevoerd, zoals de herinrichting van de Kapteynlaan (tegengaan van sluipverkeer), de herinrichting van de Van Egmondkade en Van Hoornekade (nav het opheffen van de busbaan die niet meer wordt gebruikt). In veel maatregelen in de infrastructuur wordt (ook) bijgedragen aan de verbetering van de verkeersveiligheid. Deze maatregelen zijn onderdeel van programma's van Gebiedsontwikkeling (REO), het Stationsgebied, bureau NegenTien en Stadsbedrijven.

Hieronder in het kader staan de conclusies voor de wijken Leidsche Rijn en Vleuten De Meern beschreven. Zoals in de inleiding staat, is bij het onderzoek naar de uitvoering van het programma Verkeersveiligheid ingezoomd op deze twee wijken.

Verkeersveiligheid in Leidsche Rijn en Vleuten De Meern

Uit de cijfers van de ongevallenregistratie blijkt dat een klein deel van de geregistreerde ongevallen in één van deze wijken plaatsvindt; in 2015 was dat 4% van alle ongevallen in de stad. Uit de Utrecht Monitor 2015 blijkt in het algemeen een lichte stijging in perceptie van verkeersonveiligheid in de twee wijken: In Leidsche Rijn is dit opgelopen van 13% in 2013, naar 16% in 2014 en 17% in 2015. In Vleuten–De Meern zien we ook een stijging: van 16% in 2013, naar 20% in 2014 en 21% in 2015. Gemiddeld geeft 24% van de Utrechters nu aan ‘vaak last van gevaarlijk verkeer in de buurt’ te ervaren. De beleefde verkeersonveiligheid in Leidsche Rijn en Vleuten De Meern ligt daarmee onder het stedelijk gemiddelde.

Er is in deze wijken wel veel aandacht voor het thema verkeersveiligheid. Mogelijke verklaringen daarvoor zijn de verkeersstructuur met gescheiden verkeersstromen waardoor verkeersdeelnemers mogelijk minder alert worden, het relatief grote aantal jonge gezinnen en het feit dat een groot deel van de wijk nieuw is.

Voor Leidsche Rijn en Vleuten De Meern zijn de knelpunten opgenomen in programma's en is er financiële dekking. De uitvoering van het programma ligt op schema, zij het dat het project verkeersveiligheid Vleuterweide eerder is vertraagd door omdat verschillende belanghebbenden verschillende voorkeuren hadden. De wegen voldoen aan de (technische) eisen. Een enkele keer is een inrichting minder logisch in de praktijk. De oude kernen van VDM wordt intensief belast.

bron, brief Verkeersveiligheid Leidsche Rijn van 24 augustus 2016.

Conclusie

We doen de goede dingen. Op basis van een goede analyse heeft de programmering plaatsgevonden van maatregelen in het programma verkeersveiligheid. Naast dit programma zijn er nog vele andere herontwikkelingen, reconstructies en ander projecten die bijdragen aan de verbetering van verkeersveiligheid. In 2017 vindt actualisatie plaats. Na oplevering van maatregelen zijn veel belanghebbenden tevreden met de oplossing. Er is veel kennis van het vakgebied en van de wijken in de gemeentelijke organisatie aanwezig

3 Doen we de dingen goed?

In de vorige paragraaf is vooral ingegaan op het “wat” door de vraag “doen we de goede dingen” te stellen. In deze paragraaf gaan we in op de “hoe” vraag: “Doen we de dingen goed”. We kijken hierbij naar inhoud en proces. Uit de informatie die is vergaard ontstaat een beeld over:

- Vakkennis
- Programma en projectmanagement
- Communicatie en participatie
- Organisatie

Kennis van zaken

Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers Verkeer en van de wijkbureaus kennis van zaken hebben. Zij hebben een goed beeld van de problematiek en mogelijke oplossingen, ze weten wat er in de wijken speelt, hebben een goed netwerk in de wijken en er is veel vakkennis. De medewerkers zijn gemotiveerd om knelpunten in de verkeersveiligheid goed op te lossen en daarbij rekening te houden met de wensen en meningen van belanghebbenden.

Programma- en projectmanagement

Het programma verkeersveiligheid heeft 42 fysieke projecten en maatregelen, waarvan de helft is afgerond. De overige projecten zijn in voorbereiding en uitvoering. Een aantal projecten loopt goed en een aantal andere projecten niet. Het is ook niet altijd makkelijk omdat vaak gemanoeuvreed moet worden tussen uiteenlopende belangen in de buitenwereld en tussen de verschillende organisatieonderdelen die, zeker als projecten elkaar raken, soms net iets anders willen. Bovendien roept het onderwerp vaak emoties op.

Uit het onderzoek blijkt dat het project aan de voorkant niet goed geregeld is. Een projectbeschrijving met een realistische planning ontbreekt, er ligt geen plan voor de participatie en/of er is geen risico-analyse. Daardoor wordt het lastiger een project aan te sturen. Dat uit zich bijvoorbeeld in een lange doorlooptijd. Verschillen van inzicht blijven soms lang liggen en worden niet opgeschaald. En als er een besluit is genomen, dan wordt het besluit soms na reactie van bewoners en belangenorganisaties weer heroverwogen of herzien. Er spelen veel en grote en tegengestelde belangen, die niet meteen al aan het begin van een project overzien worden. Bijvoorbeeld: verkeersveiligheid, bereikbaarheid, doorstroming bus. Soms zijn de uitgangspunten of prioriteiten niet voor iedereen voldoende helder. Bij oplevering van een project is er onvoldoende kwaliteitsborging.

Op programmaniveau is er te weinig aandacht voor de samenhang tussen programmadoelen, het vertalen daarvan in projecten (programmering) en meten en bijsturen. Er is weinig zicht op samenhang met andere projecten en weinig voortgangsbewaking. De insteek is sterk gericht op de fysieke ontwikkelingen en minder op beleving en emoties.

Participatie en Communicatie

Uit het onderzoek blijkt dat bij projecten waar het projectmanagement op orde is de participatie en communicatie doorgaans goed verlopen. Van projecten die niet goed lopen ontbreekt vaker een duidelijke participatie-aanpak bij start van het project. Dan is het vooraf niet altijd duidelijk wat de vraag en beïnvloedingsruimte is voor belanghebbenden en welke randvoorwaarden en spelregels gelden. Dat leidt soms tot verkeerde verwachtingen. Deze verwachtingen variëren van informeren, consulteren, adviseren tot meebeslissen. Soms zijn er vooraf randvoorwaarden die niet ter discussie staan maar niet worden gecommuniceerd.

Er zit spanning tussen de wens of noodzaak om tempo te maken en door te pakken, versus de wens van inspraak, participatie en co-creatie. In sommige gevallen moet de gemeente doorpakken en is alleen consultatie wenselijk omdat een opgave complex en urgent is.

Gesprekken worden soms gevoerd met afzonderlijke belanghebbende partijen. Daardoor vindt geen directe uitwisseling plaats van elkaanders argumenten en de weging van de argumenten bij verschillende oplossingen.

Sommige betrokkenen voelen zich onvoldoende geïnformeerd en worden verrast. Besluiten en voortgang of wijzigingen daarin, worden onvoldoende gecommuniceerd. Daarnaast richt de communicatie zich op de direct omwonenden van individuele projecten, terwijl de groep belanghebbenden groter is. Soms wordt onvoldoende (adequaat) rekening gehouden met de emoties en meningen van belanghebbenden, niet goed (genoeg) geluisterd en wordt teveel gecommuniceerd vanuit het project (zenden). Soms wordt te weinig of te traag geanticipeerd op signalen uit de omgeving of wordt te weinig sensitief gereageerd.

Organisatie

Uit het onderzoek kan het volgende beeld over de organisatie van het programma Verkeersveiligheid worden gedestilleerd. Het systeem van de wijkverkeersadviseurs en wijkverkeersoverleggen werkt goed. Er is goede kennis van de wijk en verkeersveiligheidsknelpunten. Aandachtspunt is de wijze waarop soms wordt omgegaan met signalen over “nieuwe” knelpunten. Als een snelle oplossing niet voorhanden is, dan wordt dat niet altijd duidelijk teruggekoppeld naar bewoners.

Nieuwe knelpunten kunnen niet altijd direct worden aangepakt door onvoldoende budget. In het programma Verkeersveiligheid is budget voor incidenten voorhanden, dit wordt echter ingezet in overleg met Veilig Verkeer Nederland. Het leefbaarheidsbudget is opgegaan in het initiatievenfonds. Verkeersprojecten voldoen niet aan de randvoorwaarden bij dit fonds.

De organisatie staat onder hoge druk. Er is te weinig capaciteit beschikbaar voor het uitvoeren van verkeersveiligheidsmaatregelen. Zeker bij kleine projecten lopen rollen door elkaar: de wijkverkeersadviseur is dan projectleider, planner en communicatie-medewerker in één. Daarnaast krijgen medewerkers geregeld andere extra taken die (ook) een hoge prioriteit hebben. Er is te weinig programmasturing, waarbij het realiseren van de opgave of het maatschappelijke doel centraal staat. De aansturing beperkt zich in hoofdzaak tot de uitvoering van projecten van het programma Verkeersveiligheid waarbij het niet altijd duidelijk is wat de bijdrage van een project aan het maatschappelijk doel.

Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat een aantal projecten voortvarend wordt of is aangepakt. Voor een aantal andere geldt: We doen de dingen niet goed genoeg. Bij deze projecten is het aan de voorkant niet goed geregeld. Een projectbeschrijving met een realistische planning ontbreekt, er ligt geen plan voor de participatie en/of er is geen risicoanalyse. De voorbereiding van deze projecten duurt te lang. Bij geschilpunten wordt te laat opgeschaald. Er is veel onduidelijkheid over inspraak en participatie van belanghebbenden. Betrokkenen worden onvoldoende geïnformeerd. Bij de uitvoering is onvoldoende kwaliteitsbewaking. De oorzaak is vooral onvoldoende sturing door project- en programmamanagers. Er is voldoende deskundigheid en kennis.

4 Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

We doen de goede dingen. Op basis van een goede analyse heeft de programmering plaatsgevonden van maatregelen in het programma verkeersveiligheid. Naast dit programma zijn er nog vele andere herontwikkelingen, reconstructies en ander projecten die bijdragen aan de verbetering van verkeersveiligheid. In 2017 vindt actualisatie plaats. Na oplevering van maatregelen zijn veel belanghebbenden tevreden met de oplossing. Er is veel kennis van het vakgebied en van de wijken in de gemeentelijke organisatie aanwezig.

Uit het onderzoek blijkt dat een aantal projecten voortvarend wordt of is aangepakt. Voor een aantal andere geldt: we doen de dingen niet goed genoeg. Bij deze projecten is het aan de voorkant niet goed geregeld. Een projectbeschrijving met een realistische planning ontbreekt, er ligt geen plan voor de participatie en/of er is geen risicoanalyse. De voorbereiding van deze projecten duurt te lang. Bij geschilpunten wordt te laat opgeschaald. Er is veel onduidelijkheid over inspraak en participatie van belanghebbenden. Betrokkenen worden onvoldoende geïnformeerd. Bij de uitvoering is onvoldoende kwaliteitsbewaking. De oorzaak is vooral onvoldoende sturing door project- en programmamanagers. Er is voldoende deskundigheid en kennis.

Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen leiden tot een verbetering van het programma Verkeersveiligheid:

- Versterk het programmamanagement. Stel een programmateam samen dat bestaat uit een programmamanager, communicatieadviseur en projectleiders. Organiseer de sturing op de opgave. Stuur en bewaak het realiseren van de doelen. Stuur bij als dat nodig is bij de jaarlijkse (her)programmering van nieuwe knelpunten bij de Voorjaarsnota. Zoek een oplossing voor de aanpak van actuele knelpunten. Realiseer samenhang van alle maatregelen (ook die van BNT, POS, SB, Wijken) die bijdragen aan verkeersveiligheid.
- Versterk het projectmanagement. Zorg voor meer capaciteit. Laat projectleider projecten managen ipv de wijkverkeersadviseurs. Zorg aan de voorkant voor een plan van aanpak met afspraken over doorlooptijd, betrokkenheid van de omgeving en randvoorwaarden en spelregels. Zorg voor een goede balans tussen snel uitvoeren en draagvlak. Zorg voor een open, luisterende en empathische houding. Voorzie in de informatiebehoefte. Zorg ervoor dat de besluitvorming zorgvuldig en transparant plaatsvindt en houd dan vast aan genomen besluiten.