

1. Plan van aanpak

Inleiding

Het gaat niet goed met de verkeersveiligheid in Leiden. Uit de bij ons beschikbare data (de BLIQ-rapportage op basis van politieregistraties) blijkt dat het aantal verkeersongevallen is gestegen van 793 in 2020 naar 1.106 in 2024. Daarbij moet worden opgemerkt dat 2020, vanwege de uitbraak van het coronavirus, geen volledig representatief jaar was.

Ook het aantal verkeersgewonden in Leiden vertoont sinds 2020 een stijgende lijn. Deze toename zet zich ook in de jaren na COVID onverminderd voort en is ronduit zorgwekkend. Over het laatste volledige kalenderjaar (2024) blijkt dat het aantal verkeersgewonden met 23% gestegen is ten opzichte van 2022. Een groot deel van deze slachtoffers – circa 75% – betreft fietsers, e-bike gebruikers en bromfiets+ gebruikers. Onder deze laatste groep (bromfiets+) vallen ook gebruikers van snorfietzen, speed-pedelecs, scootmobielen en brommobielen. Wij adviseren om deze gehele groep mee te nemen in de scope van het onderzoek.

Naar aanleiding van deze negatieve ontwikkeling heeft u, als Rekenkamer, een onderzoek uitgevraagd. Doel hiervan is om vast te stellen of het gemeentelijk beleid daadwerkelijk bijdraagt aan het verbeteren van de verkeersveiligheid, in het bijzonder voor de grootste groep verkeersslachtoffers: fietsers. Daarnaast beoogt het onderzoek handvatten te bieden om extra beschikbaar gemeentelijk budget zo doeltreffend en onderbouwd mogelijk in te zetten.

Op basis van uw uitvraag, en met aanvullingen van onze kant, stellen wij voor om het onderzoek via de onderstaande stappen uit te voeren. Waarbij we eerst een analyse uitvoeren naar de verkeersveiligheid in Leiden (stap 1 en 2). Deze analyse vergelijken we met de inzichten van het gemeentebestuur en stelt ons in staat te achterhalen of het bestuur volledig inzicht heeft in de verkeersveiligheid en of de gemeente doelmatig en doeltreffend de fietsveiligheid aanpakt. Voor laatstgenoemde vergelijken we de analyseresultaten met de uitkomsten van het literatuuronderzoek en de interviews over het (uitgevoerde) beleid (stap 3). Daarmee onderzoeken we of de gemeente Leiden de (fiets)veiligheid aanpakt in lijn met de daadwerkelijke opgave. Gevolgd door een effectiviteitsonderzoek naar de impact van uitgevoerde maatregelen. Het geheel schatten we op waarde tijdens de expert-beoordelingsfase (stap 5).

Het bijbehorende concept-normenkader, samen met uw onderzoeks(deel)vragen, is opgenomen in bijlage 1 van de offerte. Wij scherpen het normenkader graag in gezamenlijkheid verder aan, indien opdracht wordt verleend.

Stap 1: demografische ontwikkelingen & (Mobiliteits)trends

We analyseren (CBS) cijfers over de samenstelling en groei van de bevolking in Leiden in de afgelopen vier jaar. Bevolkingsgroei en samenstelling werken namelijk door in de ongevals cijfers. Maar in welke mate? We koppelen dit aan onze beschikbare verkeersveiligheidskennis over risico's bij specifieke leeftijdsgroepen in relatie tot de fiets, én aan SWOV-onderzoeksrapporten over risicovolle doelgroepen in het verkeer.

Naast demografische ontwikkelingen analyseren we mobiliteitstrends. We kijken naar de huidige modal split (afgelegd aantal kilometers per vervoerwijze) in Leiden (beschikbaar via de onderzoeksbank van de gemeente Leiden). Daarmee kunnen we het daadwerkelijke risico voor fietsers beter duiden. Absoluut kunnen er bijvoorbeeld meer ongevallen plaatsvinden maar het relatieve risico kan afnemen als er aanzienlijk meer wordt gefietst.

Daarnaast onderzoeken we nieuwe fietsgerelateerde trends in Leiden, zoals het sinds 2024 ingevoerde deelfietsbeleid. Ook richten we ons op specifieke risicogroepen, waaronder maaltijd- en logistiekbezorgers per fiets en gebruikers van licht-elektrische voertuigen, zoals de fatbike.

De omvang van deze doelgroepen schatten we zo goed mogelijk in, op basis van gesprekken met de gemeente en gegevens uit gemeentelijke en landelijke monitorings- en inschrijfregisters.

Stap 2: objectieve, subjectieve en risicogestuurde verkeersveiligheidsanalyse

Onze objectieve analyse omvat de volledige verkeersveiligheidsopgave, zodat fietsveiligheid in het bredere geheel wordt geplaatst. We kijken dus ook naar de ontwikkeling van ongevallen en slachtoffers onder de andere vervoerwijzen. Naast de al genoemde aantallen (zie inleiding) focussen we ons in het onderzoek op betrokken leeftijdsgroepen van ongevallen, locaties van (fiets)ongevallen en de tegenpartij van (fiets)ongevallen. Hiervoor analyseren we het openbare Bestand Geregistreerde Ongevallen Nederland (BRON) van de afgelopen vier jaar (t/m 2024), eventueel aangevuld met actuele VIAstat-data.

VIAstat, gebruikt door gemeenten zoals Leiden, biedt realtime inzicht door directe koppeling met het politieverwerkingsproces. In overleg met Leiden maken we eventueel graag gebruik van deze applicatie. Het openbaar beschikbare BRON bestand bevat nagenoeg dezelfde politie-informatie maar bevat niet de meest actuele ongevallen en mist soms detailinformatie over de toedracht.

Omdat BRON en VIAstat zich baseren op de politieregistratie, worden fietsongevallen niet altijd geregistreerd. De politie komt niet altijd ter plaatse bij fietsongevallen. Daarom maken we gebruik van ons samenwerkingsverband met Stichting VeiligheidNL. VeiligheidNL beschikt over ambulance-data en data van de spoedeisende hulp. Tijdens het onderzoek vragen we hen om de onderregistratie van het aantal fietsongevallen in de regio Leiden kenbaar te maken. Zo krijgen we een zo volledig mogelijk beeld en creëren we meerwaarde voor uw onderzoek.

Voor de subjectieve verkeersveiligheidsanalyse analyseren we de resultaten van de 'stads- en wijkenquêtes' in Leiden in de afgelopen vier jaar. Graag organiseren we interviews met de lokale Fietzersbond, leden van Veilig Verkeer Nederland, en een nader met de rekenkamer overeen te komen groep afgevaardigden, om deze resultaten aan te vullen.

De risicogestuurde verkeersveiligheid is sinds de invoering van het landelijke Strategisch Plan Verkeersveiligheid (ministerie I&W) echter een belangrijke invalshoek om de verkeersveiligheidsopgave te kwantificeren. Risico's in de infrastructuur of in het gedrag van verkeersdeelnemers zijn indicatief om de verkeersveiligheidsopgave te duiden. Wij brengen alle risico's in kaart. Als DOK doen we dit in Nederland voor 8 provincies en onderliggende gemeenten. De provincie Zuid-Holland en Leiden zijn geen bestaande opdrachtgever en maken geen gebruik van onze risico-analyse. Omdat we de openbare databronnen direct landelijk hebben verwerkt middels GIS-analyses, kunnen we in het kader van het Rekenkamer onderzoek (kosten)efficiënt de onderstaande risico's in beeld brengen:

- **Infrastructuur:** voldoen wegen en fietspaden aan de landelijke CROW richtlijnen? Voor fietsers kijken we o.a. naar de breedte, het type fietsvoorziening op (auto)wegen en naar gevaarlijke fietsoversteken.
- **Gebruik:** we kijken naar de snelheid van het autoverkeer en de hoeveelheid/intensiteit (floating car data). Zo zijn 50 km/u wegen met fiets(suggestie)stroken extra risicovol als er te hard wordt gereden en/of (veel) te druk is. Voor fietspaden kijken we naar de drukte (fietsmodel, landelijk beschikbaar). Te smalle en drukke fietspaden zijn bijvoorbeeld extra risicovol.

Wij zijn in Nederland koploper om de verkeersveiligheid risicogestuurd in beeld te brengen en leveren daarmee graag meerwaarde aan uw onderzoek. Daarmee kunnen we de daadwerkelijke (fiets)veiligheidsrisico's in de gemeente Leiden duiden en verklaren. Mede vanuit de functie, vorm en het gebruik van wegen in Leiden. Meer informatie is hier te vinden: <https://ongevalrisico.nl/>

De resultaten van stap 1 en 2 vergelijken we met de monitoringsinformatie waar het gemeentebestuur de verkeersveiligheid op moet sturen. Zo toetsen we of de gemeenteraad beschikt over voldoende informatie om de verkeersveiligheidsopgave te monitoren en bij te sturen.

Stap 3: beleidsanalyse

We analyseren het gemeentelijke beleid: via literatuurstudie nemen we de belangrijkste beleidsplannen systematisch door. De kapstok voor het gemeentelijke mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid vormt de 'Mobiliteitsnota 2020-2030'. Deze nota wordt jaarlijks voorzien van uitwerking. Daarnaast achterhalen we via het online beschikbare raadsinformatiesysteem de belangrijkste voortgangs- en monitoringsbrieven over verkeersveiligheid. Specifiek kijken we ook naar beleid van aanverwante beleidsterreinen op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen en duurzaamheid. Verkeersveiligheid kan namelijk ook een gevolg zijn van wel/niet geslaagde beleidskeuzes op andere terreinen.

Vanuit alle doorgenomen stukken maken we een groslijst op met voorgenomen intenties en uitgevoerde maatregelen (in de afgelopen 4 jaar) op het gebied van verkeersveiligheid. We onderscheiden dit naar de internationaal gangbare maatregel categorieën: Engineering, Education en Enforcement. Deze 3E-aanpak vormt wereldwijd de basis voor het integraal aanpakken van de verkeersveiligheid. Met het overzicht achterhalen we welke beloftes zijn gemaakt en wat er daadwerkelijk is uitgevoerd op het gebied van (fiets)veiligheid. We categoriseren ook welke typen maatregelen zijn genomen, aan de hand van de 3 E's. Op basis daarvan adviseren we over de mate van integraliteit en diversiteit in het maatregelenpakket. Vervolgens vergelijken we dit met de verkeersveiligheidsopgave zoals onderzocht in stap 1 en 2. Met andere woorden: sluiten de genomen maatregelen aan op de aard en omvang van de opgave voor fietsveiligheid?

Om hiaten te voorkomen plannen we graag interviews met de gemeente. Zowel ambtelijk als bestuurlijk. Ambtelijk gaat het in ieder geval om de gedelegeerd opdrachtgever, de beleidsadviseur('s) verkeersveiligheid en een projectmanager die betrokken is bij de uitvoering van de projecten. Daarmee kunnen we meer te weten komen over zowel de gemaakte beleidskeuzes, opdrachtverlening en uitvoering van verkeersveiligheidsprojecten. Bestuurlijk spreken we indien mogelijk graag de wethouder om de politieke prioriteiten rondom fietsveiligheid te kunnen vergelijken met de daadwerkelijke opgave en inzet.

In deze gesprekken kunnen we specifiek meer te weten komen over hoe de gemeente omgaat met de ervaren verkeersveiligheid ten opzichte van de subjectieve- en risicogestuurde verkeersveiligheid. En welke financiële middelen worden benut (denk aan regionale en landelijke subsidies) en welke kennis wordt benut (denk bijvoorbeeld aan kennis factsheets vanuit het Strategisch Plan Verkeersveiligheid).

De interviews worden gestructureerd voorbereid aan de hand van vragenlijsten. Dit helpt ons om aansluitend op de verkeersveiligheidsanalyse en literatuurstudie de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijke beleid in te schatten. Ook worden de gesprekken van verslaglegging voorzien.

Stap 4: effectiviteitsonderzoek verkeerssituaties in concrete casussen

Om de doeltreffendheid en effectiviteit van het beleid verder te onderzoeken stellen wij mede op basis van uw deel(onderzoeks)vraag voor om minimaal drie aangepakte verkeerssituaties te onderzoeken. Afhankelijk van de omvang van de locaties kunnen we dit aantal oprekken.

We kiezen locaties waar de gemeente al maatregelen heeft genomen (groslijst stap 3) én die uit onze analyse (stap 2) als onveilig voor fietsers naar voren zijn gekomen. We kijken:

- of de juiste maatregelen zijn getroffen op basis van een verkeerskundig oorzaak-gevolg onderzoek door de probleemanalyse en aanpak met maatregelen (te ontvangen van de gemeente) verkeerskundig te reconstrueren;
- we beoordelen of de verkeersveiligheid is verbeterd op basis van een ongevalsanalyse op de specifieke locaties, eventueel aangevuld met een vragenlijst voor omwonenden;
- We onderzoeken hoe de afweging ten opzichte van (tegengestelde) andere belangen is verlopen in het project, mede aan de hand van interviews en gemeentelijke documenten.

Stap 5: expertbeoordeling

De resultaten van het onderzoek schatten we graag op waarde met reflectie van een bredere groep experts. Verkeersveiligheid is een complex beleidsveld met perverse prikkels en een dominante rol van aanverwante beleidsdomeinen. De praktijk is weerbarstig.

Daarom zijn wij van mening dat de resultaten goed moeten worden vergeleken met de daadwerkelijke praktijk. Daarom werken we met Geert Kloppenburg in deze fase aan het op waarde schatten van de resultaten. We ontwikkelen gevoel voor de praktijk door in Leiden waar te nemen hoe de verkeersveiligheid in de stedelijke dynamiek functioneert. Deze praktijkobservaties verwerken we in een korte en bondige video, beschikbaar voor een expertsessie met de rekenkamer. Tijdens de expertsessie vergelijken we deze bevindingen met de onderzoeksresultaten uit stap 1 tot en met 4. We nodigen graag ook experts van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) uit om deel te nemen aan deze sessie. Dankzij ons goede netwerk onderhouden we nauwe contacten met de SWOV, waardoor we deze samenwerking optimaal kunnen benutten.

Het helpt ons om blinde vlekken en tegenstellingen te vinden. Zo kan de verkeersveiligheid op een in stap 4 onderzochte locatie volgens objectieve cijfers zijn verbeterd, terwijl de omgeving in de praktijk als onveilig en slecht functionerend wordt ervaren. Daarnaast geeft het gevoel voor de maatstaf: als we op de meest objectief onveilige straat (volgens de analyse van stap 2) de praktijksituatie ervaren, zou dit afgezet tegen vergelijkbare steden misschien acceptabel zijn. Geert Kloppenburg helpt ons bij het zoeken van dit soort antwoorden. Met zijn kritische blik uit andere steden komt hij tot scherpe waardeoordelen die we naast het geanalyseerde gemeentelijke beleid kunnen leggen (stap 4 van het onderzoek).

2. Projectteam en -ervaring

Wij zetten een ervaren en complementair projectteam in dat de uitvoering van uw onderzoek zorgvuldig vormgeeft en de samenwerking met de Rekenkamer en gemeente soepel laat verlopen.

Remco Smit leidt het project als verkeersveiligheidsexpert en projectleider. Martijn van der Boor brengt als data-onderzoeker en MSc een scherpe, wetenschappelijke blik in. Geert Kloppenburg vervult een reflectieve rol als opinie-expert op stedelijke mobiliteit en verkeersveiligheid.

Met een krachtige mix van beleidsexpertise, data-analyse, projectmanagement en een authentiek kundig geluid, leveren wij een onderzoek met scherpste en kwaliteit.

Remco Smit

Remco Smit heeft 10 jaar ervaring met verkeersveiligheid, eerst als adviseur bij een adviesbureau en daarna als senior beleidsadviseur bij de gemeente Rotterdam. Vanuit die rol werkte hij ook voor het ministerie van I&W als voorzitter van de werkgroep 'risico-indicatoren' aan het Strategisch Plan Verkeersveiligheid. In 2019 won Remco de Nationale Verkeerskundeprijs voor een innovatieve methode om verkeersonveilige locaties in Rotterdam te prioriteren. In 2024 werd hij genomineerd voor de Nationale Verkeersveiligheidsprijs vanwege zijn bijdrage aan een integrale aanpak met extra focus op verkeershandhaving in Nederland.

Sinds een jaar is Remco mede-eigenaar van 'DOK data & verkeersveiligheid', waar hij met 3 mede-eigenaren en een team van 11 adviseurs overheden ondersteunt bij analyses en beleid op het gebied van verkeersveiligheid. Hij haalt vooral plezier uit projecten waarin inhoud, proces en samenwerking samenkomen. Met ervaring in rekenkamer-processen vanuit gemeentelijk perspectief begrijpt Remco de vraagstellingen, gewenste diepgang en processen van dergelijk onderzoek. Inclusief hoor en wederhoor met de gemeente. Rekenkamer Rotterdam heeft namelijk tijdens zijn werkzame periode bij de gemeente Rotterdam, de eerste fase van een onderzoek naar verkeersveiligheid afgerond. Remco was het ambtelijke aanspreekpunt.

Martijn van der Boor

Martijn van der Boor is mede-oprichter van 'DOK data & verkeersveiligheid' en is een van de ontwikkelaars van Ongevalrisico. Hij heeft voor diverse provincies en gemeente verkeersveiligheidsmodellen ontwikkelt. Martijn kent de richtlijnen en de verkeerskundige uitgangspunten goed. Martijn haalt plezier uit het ordenen van datainformatie en dit omzetten naar concrete inzichten. Martijn heeft 10 jaar ervaring met data engineering en data science projecten. Hiervoor werkte Martijn in het datalab van Rijkswaterstaat en als data analist bij Shell.

Geert Kloppenburg

Geert Kloppenburg wordt zowel nationaal als internationaal erkend om zijn integrale visie op innovatie in mobiliteit, de implementatie ervan en de financiering. Daarbij stelt hij stevast het belang van de eindgebruiker centraal. Met zijn ruime ervaring levert hij concrete én inspirerende inzichten voor een toekomstbestendig mobiliteitssysteem. Geert kan als geen ander reflecteren op onderzoeksresultaten.

3. Planning en proces

Bij opdrachtverlening planning wij graag een startgesprek, globaal zien wij de volgende planning voor ons, die we in het startoverleg graag aanscherpen:

- Augustus/september 2025: analysefase verkeersveiligheid (stap 1 en 2 PVA)
- September/oktober 2025: beleidsinventarisatie (stap 3 PVA)
- Oktober/november 2025 : effectiviteitsonderzoek (stap 4 PVA)
- December 2025: expertsessie en concept eindrapport
- Januari 2026: afronden eindrapport en eindpresentatie gereed
- Februari 2026>: beschikbaar voor ondersteuning rekenkamer tijdens AWHH en BWHH

Bij het startoverleg bespreken we graag de projectmeeting-frequentie en maken dan praktische afspraken over fysieke of digitale overleggen en over het uitwisselen van informatie en contactpersonen/-gegevens.

Wij zijn flexibel en overleggen zowel fysiek als digitaal, afhankelijk van uw voorkeur. Wij zijn gewend om in zogenaamde 'sprints' te werken met concrete tussenresultaten die we gericht bespreken met de opdrachtgever. De genoemde stappen kunnen als 'sprint-onderdeel' worden gezien. Zo leveren we concrete tussenresultaten met een kop en een eind.

Bijlage: normenkader

Onderzoeks(deel)vraag	(Concept) Norm	Stap PVA DOK	Bronnen
(1). Wat is het beleid van de gemeente Leiden op het gebied van fietsveiligheid?	Rechtmatig en doelmatig: sluit het beleid aan bij de wettelijke rol van de gemeente als wegbeheerder én bij de verkeersveiligheidsopgave in Leiden?	Stap 3 plan van aanpak	Literatuurstudie beleidsnota's/raadsinformatiedocumenten en interviews
(2). Op welke manier wordt fietsveiligheid meegenomen en afgewogen tegen andere belangen (doorstroming, duurzaamheid, etc.) bij de inrichting van tijdelijke en permanenten verkeerssituaties? Hoe heeft dit in enkele casussen uitgepakt?	Doelmatig, doeltreffend & rechtmatig: belangen worden zorgvuldig afgewogen via duidelijke procedures, met casestudies die de beleidsimpact in de praktijk aantonen.	Stap 3 en 4 plan van aanpak	Interviews en projectdocumentatie en onderzoeksresultaten eigen effectstudie op minimaal 3 locaties
(3). In hoeverre maakt de gemeente gebruik van risico gebaseerde instrumenten om fietsveiligheid te vergroten? Denk bijvoorbeeld aan het SPV.	Doelmatig: beschikbare kennis en tools worden gericht ingezet om de fietsveiligheid te verbeteren.	Stap 2, 3 en 4 plan van aanpak	Monitoringsinformatie gemeente zoals 'verkeersveiligheidsmonitor' in relatie tot uitgevoerde maatregelen (documentatie en interviews) en doorgenomen project-casussen
(4). Op welke wijze wordt de ervaren fietsveiligheid en de meldingen over de ervaren fietsveiligheid meegenomen bij het bepalen van prioriteiten? En hoe verhoudt dit zich tot een risico gebaseerde aanpak middels bijvoorbeeld het SPV?	Doelmatig & doeltreffend: verkeersveiligheidsinzichten worden (af)gewogen om effectief beleid te vormen met impact.	Stap 2, 3 en 4 plan van aanpak	Monitoringsinformatie gemeente zoals 'verkeersveiligheidsmonitor' in relatie tot uitgevoerde analyse en inventarisatie van maatregelen (documenten gemeente en interviews) en doorgenomen project-casussen
(5). Maakt de gemeente Leiden gebruik van mogelijkheden om externe middelen aan te trekken voor verbeteringen aan de fietsveiligheid? En zo ja, welke? Denk bijvoorbeeld aan cofinanciering vanuit het impulsprogramma SPV?	Rechtmatig: worden externe middelen ingezet en goed benut.	Stap 3 en 4 plan van aanpak	Interviews gemeentelijke collega's en documentatie project casussen
(6). Stelt de monitoringsinformatie, bijvoorbeeld de verkeersveiligheidsmonitor, het gemeentebestuur en de gemeenteraad voldoende in staat om fietsveiligheid te beoordelen en mee te nemen in besluitvorming (gemeentebestuur) en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad?	Doelmatig, doeltreffend & rechtmatig: met goede monitoring van informatiebronnen kan de gemeente haar rol als wegbeheerder verantwoord en effectief vervullen.	Stap 1 en 2 plan van aanpak	Vergelijking van verkeersveiligheidsanalyse objectief, subjectief, risicogestuurd en demografie en trends (stap 1 en 2) met de feitelijke informatie uit de verkeersveiligheidsmonitor.