PROGRAMMA maandag 21 april

10.00 Welkomstwoord door **drs Th. J. Westerhout**, voorzitter Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV
10.05 Opening door **ir D. S. Tuijnman**, minister van Verkeer en Waterstaat/coördinerend minister voor de verkeersveiligheid
10.20 Probleemstelling congresthema, door **ir E. Asmussen**
10.50 Koffiepauze
11.20 Subthema I.1 verkeersplanologische aspecten, inleiding door **ir G. H. A. Hoogenboom**
11.40 Subthema I.2 verkeerstechnische aspecten, inleiding door de heer **S. Schepel**
12.00 Subthema I.3 voertuigkenmerken en bescherming tegen letsel, inleiding door **drs R. Roszbach**
12.20 Lunchpauze
14.00 Subthema I.4 kenmerken van verkeersdeelnemers, inleiding door de heer **L. H. Sturing**
14.20 Subthema II.1 politieke besluitvorming, inleiding door **drs E. van Thijn**
14.40 Theepauze
15.00 Subthema II.2 beleid, inleiding door **drs P. Allewijn**
15.20 Subthema II.3 uitvoering en coördinatie, inleiding door **ir B. Beukers**
15.40 Subthema II.4 normstelling en handhaving, inleiding door **prof. mr L. Hulsman**
16.00 Einde

PROGRAMMA dinsdag 22 april

9.55 Welkomstwoord door **ir J. Barkhof**, adjunct-hoofddirecteur van de Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB
10.00 Werkbijeenkomsten over de subthema's:
- I.1 verkeersplanologische aspecten, voorbereid door **ir P. G. Meijer**
- I.2 verkeerstechnische aspecten, voorbereid door **ir P. de Kiewit**
- I.3 voertuigkenmerken en bescherming tegen letsel, voorbereid door **prof. ir W. A. Koumans**
- I.4 kenmerken van verkeersdeelnemers, voorbereid door **mr M. Polak**

12.30 Lunchpauze
13.30 Werkbijeenkomsten over de subthema's:
- II.1 politieke besluitvorming, voorbereid door **ir G. R. de Regt**
- II.2 beleid, voorbereid door **drs P. Ph. Dordregter**
- II.3 uitvoering en coördinatie, voorbereid door **drs J. de Geus**
- II.4 normstelling en handhaving, voorbereid door de heer **M. van Dosselaar**

16.00 Einde

PROGRAMMA donderdag 24 april

10.00 Welkomstwoord door **mr H. W. Bloemers**, voorzitter Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB
10.05 Openingstoespraak door **mr P. van Vollenhoven**, voorzitter Voorlopige Raad voor de Verkeersveiligheid
10.20 Toelichting op de "oogstdag", door **drs Th. J. Westerhout**
10.30 Congresresoluties over subthema I.1 verkeersplanologische aspecten
10.50 Koffiepauze
11.20 Congresresoluties over subthema II.2 verkeerstechnische aspecten
11.40 Congresresoluties over subthema II.3 voertuigkenmerken en bescherming tegen letsel
12.00 Congresresoluties over subthema II.4 kenmerken van verkeersdeelnemers.
12.20 Lunchpauze
13.45 Congresresoluties over subthema II.1 politieke besluitvorming
14.05 Congresresoluties over subthema II.2 beleid
14.25 Congresresoluties over subthema II.3 uitwerking en coördinatie
14.45 Congresresoluties over subthema 11.4 normstelling en handhaving
15.05 Samenvatting door **drs T. E. Westerterp**
15.10 Sluitingswoord door **mr H. W. Bloemers**
15.15 Einde

NATIONAAL VERKEERSVEILIGHEIDSCONGRES 1980

CONGRESBOEK

ongelijkheid en
ongelijkwaardigheid
in het verkeer;
de risico's van confrontaties
tussen verkeersdeelnemers
van verschillende categorie

RAI Congrescentrum Amsterdam
21, 22 en 24 april 1980

Provinciale Planologische Dienst Noord-Brabant

I.2. ir. H. A. M. Boekwijt
Provinciale Waterstaat Utrecht

I.3. ir. P. B. van Gurp
Nationale Verkeersakademie Tilburg

I.4. mr. G. J. te Loo
Burgemeester te Schiedam

II.1. drs. H. C. Knoppers
Burgemeester te Ommen

II.2. A. J. Kret
Burgemeester te Sassenheim

II.3. dr. C. Boertien
Commissaris der Koningin in de provincie Zeeland

II.4. mr. J. F. Glastra van Loon
oud-staatssecretaris van Justitie

Tijdens het congres zal in de Amstelhal de vakbeurs voor verkeerstechniek Intertraffic 80 worden gehouden. Deze vakbeurs is voor de congresdeelnemers gratis toegankelijk.
Toegangskaarten op de informatietafel.

Tekstredactie: **Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV**
Produktie: **Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB**

Voorwoord 1
ir. D. S. Tuijnman

Inleiding 2
ir. E. Asmussen en ir. J. Barkhof

De opzet van het congres 4
ir. G. R. de Regt

Inleiding op het congresthema 6
ir. E. Asmussen

I.1. Verkeersplanologische aspecten 11
inleider ir. G. H. A. Hoogenboom
werkbijeenkomstvoorbereider ir. P. G. Meijer 13

I.2. Verkeerstechnische aspecten
inleider S. Schepel 15
werkbijeenkomstvoorbereider ir. P. de Kiewit 17

I.3. Voertuigtechnische aspecten en bescherming tegen letsel
inleider drs. R. Roszbach 19
werkbijeenkomstvoorbereider prof. ir. W. A. Koumans 20

I.4. Kenmerken van verkeersdeelnemers
inleider L. H. Sturing 26
werkbijeenkomstvoorbereider mr. M. Polak 29

II.1. Politieke besluitvorming
inleider drs. Ed van Thijn 31
werkbijeenkomstvoorbereider ir. G. R. de Regt 34

II.2. Beleid
inleider drs. P. Allewijn 39
werkbijeenkomstvoorbereider drs. P. Ph. Dordregter 42

II.3. Uitvoering en coördinatie
inleider ir. B. Beukers 44
werkbijeenkomstvoorbereider drs. J. de Geus 46

II.4. Normstelling en handhaving
inleider prof. mr. L. Hulsman 51
werkbijeenkomstvoorbereider M. van Dosselaar 53

Ongelijkheid en ongelijkwaardigheid in het verkeer 56
drs. P. C. Noordzij en A. Blokpoel m.m.v.
mevr. J. E. van de Pol en S. Harris MA

Beschermheren:

Ir. D. S. Tuijnman,
Minister van Verkeer en Waterstaat/Coördinerend minister voor de verkeersveiligheid
Mr. P. van Vollenhoven,
Voorzitter Voorlopige Raad voor de Verkeersveiligheid

Tabel 7. 'Risico zelf' = ratio doden: miljard voertuigkm 1974 t/m 1978 naar tegenpartij per wijze van verkeersdeelname

	Pers. auto	Vrachtwagen + Bestelwagen	Bus	Motor	Brom-fiets	Fiets	Voet-ganger
Eenzijdig	2,1	1,0	0,4	15,9	8,6	1,4	<0,1
Dier	<0,1	<0,1	*	1,1	0,6	*	*
Vast voorw.	6,8	2,3	1,5	63,2	16,4	0,1	*
Gepark. vrachtw.	0,3	0,1	*	3,6	3,1	0,1	<0,1
Gepark. pers. auto	0,1	<0,1	*	2,5	1,2	0,2	<0,1
Gepark. rest	0,1	0,1	*	1,4	1,0	0,1	*
Subtot. <2 betr.	9,5	3,6	1,8	87,7	30,9	1,8	0,1
Pers. auto	5,6	1,8	*	57,8	44,1	32,8	24,8
Vrachtwagen	2,9	1,9	*	14,4	21,3	10,1	3,6
Bestelwagen	0,3	0,3	*	2,2	2,9	2,4	1,8
Autobus	0,4	<0,1	0,7	4,0	3,6	1,9	1,1
Motor/scooter	0,1	*	*	2,2	0,8	1,1	1,2
Bromfiets	<0,1	0,1	*	2,9	5,2	1,1	2,2
Fiets	<0,1	<0,1	*	3,6	1,1	0,2	0,2
Voetganger	<0,1	<0,1	0,4	1,1	0,8	<0,1	*
Overige voert.	0,7	0,5	*	4,3	6,3	1,7	2,0
Subtot. 2 betr.	9,9	4,6	1,1	92,4	86,0	51,4	36,7
Gecompl. 2 betr.	0,4	0,2	1,1	3,3	1,2	0,2	0,4
Gecompl. > 2 betr. enkelv.	0,1	0,1	*	0,4	0,2	<0,1	0,2
Gecompl. > 2 betr. meerv.	2,2	1,1	0,4	22,4	7,0	5,0	6,0
Subtot. gecompl.	2,8	1,3	1,5	26,0	8,5	5,2	6,5
Totaal	22,1	9,5	4,4	206,1	125,5	58,4	43,4

Verklaring van de tekens:
* = teller 0, noemer > 0

Tabel 8. 'Risico zelf' = ratio doden: miljard reizigerskm 1974 t/m 1978 naar tegenpartij per wijze van verkeersdeelname

	Pers. auto	Vrachtwagen + Bestelwagen	Bus	Motor	Brom-fiets	Fiets	Voet-ganger
Eenzijdig	1,1	0,8	<0,1	12,9	7,9	1,3	<0,1
Dier	<0,1	<0,1	*	0,9	0,6	*	*
Vast voorw.	3,5	1,7	0,1	51,3	15,0	0,1	*
Gepark. vrachtw.	0,2	0,1	*	2,9	2,8	0,1	<0,1
Gepark. pers. auto	<0,1	<0,1	*	2,1	1,1	0,1	<0,1
Gepark. rest	0,1	0,1	*	1,2	0,9	0,1	*
Subtot. <2 betr.	4,8	2,7	0,1	71,3	28,4	1,7	0,1
Pers. auto	2,8	1,4	*	46,9	40,4	31,8	24,8
Vrachtwagen	1,5	1,4	*	11,7	19,5	9,8	3,6
Bestelwagen	0,1	0,2	*	1,8	2,7	2,3	1,8
Autobus	0,2	<0,1	<0,1	3,2	3,3	1,9	1,1
Motor/scooter	<0,1	*	*	1,8	0,7	1,1	1,2
Bromfiets	<0,1	<0,1	*	2,4	4,8	1,1	2,2
Fiets	<0,1	<0,1	*	2,9	1,0	0,2	0,2
Voetganger	<0,1	<0,1	<0,1	0,9	0,7	<0,1	*
Overige voert.	0,3	0,4	*	3,5	5,7	1,6	2,0
Subtot. 2 betr.	5,1	3,5	0,1	75,1	78,8	49,7	36,7
Gecompl. 2 betr.	0,2	0,2	0,1	2,6	1,1	0,2	0,4
Gecompl. > 2 betr. enkelv.	0,1	0,1	*	0,3	0,2	<0,1	0,2
Gecompl. > 2 betr. meerv.	1,1	0,8	<0,1	18,2	6,5	4,8	6,0
Subtot. gecompl.	1,4	1,0	0,1	21,1	7,8	5,0	6,5
Totaal	11,3	7,3	0,2	167,5	115,0	56,5	43,4

Verklaring van de tekens:
* = teller 0, noemer > 0

Voorwoord

Ir. D. S. Tuijnman
Minister van Verkeer en Waterstaat,
Coördinerend minister voor de
verkeersveiligheid

Het thema van het Nationaal Verkeersveiligheidscongres 1980 lijkt me boeiend en getuigt van fantasie. Door het inschakelen van een groot aantal bestuurders en deskundigen, die het begrip 'ongelijkheid en ongelijkwaardigheid in het verkeer' vanuit hun eigen gezichtshoek belichten, kan het beeld van de verkeersveiligheid immers meer worden verfijnd.

Naast een aantal concrete zaken komen ook minder omlijnde begrippen aan de orde, zoals aanvaardbaarheid van risico's en subjectieve onveiligheid. We komen hier terecht in de belevingswereld van de weggebruiker. De vraag die dan rijst is: hoe moeten we deze gevoelswereld waarderen en in het beleid vertalen?

Als coördinerend minister voor de verkeersveiligheid ben ik zeer benieuwd tot welke conclusies dit congres zal leiden. Het brede maatschappelijke forum wekt zeker verwachtingen over de uitkomsten, al ben ik mij bewust dat het niet eenvoudig zal zijn om tot een communis opinio te komen. De materie is zeer samengesteld. Verkeersveiligheid is namelijk niet alleen een zaak van techniek (weg en auto), maar ook van mensen. Er zit een flink stuk opvoeding en gedragsbeïnvloeding in en dat vergt studie en samenspraak. Het is een lange weg die we zijn ingeslagen, maar hier en daar maken we toch concrete vorderingen. De resultaten van studies en proefprojecten geven ons de moed om door te gaan. Deze moed is ook gerechtvaardigd als we acht slaan op het feit, dat de stijgende mobiliteit in de laatste jaren gepaard ging met een daling van de verkeersonveiligheid.

Met veel belangstelling zie ik de resultaten van het congres tegemoet.

Inleiding

Ir. E. Asmussen
Directeur Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV
en
Ir. J. Barkhof
Adjunct-Hoofddirecteur Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB

De verkeersonveiligheid is in onze samenleving een belangrijk maatschappelijk probleem dat – gelukkig en terecht – veel aandacht krijgt. Niet in het minst zal dat komen omdat welhaast ieder individu te maken heeft met deze problematiek. Reden waarom een grote kring van overheidsorganen en particuliere instellingen zich met deze materie bezig houdt. Toch moet helaas geconstateerd worden dat vele individuele verkeersdeelnemers zich de persoonlijke relatie met deze problematiek weinig (willen) realiseren. Dit meestal totdat zij zelf of iemand in hun naaste omgeving betrokken zijn bij een ongeval.

Wij spreken in deze tijd vaak van de maatschappelijke acceptatie van overheidsmaatregelen. Ook bij verkeersveiligheidsvoorschriften is dit van toenemende betekenis. Het is dan ook steeds belangrijker de problematiek van de verkeers(on)veiligheid in brede kring en bij voortduring aan de orde te stellen in de hoop dat steeds meer individuele burgers zich bewust worden van de persoonlijke relatie die zij met het verkeersveiligheidsbeleid hebben.

Met het – wederom – organiseren van het Nationaal Verkeersveiligheidscongres willen de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV en de Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB mede bereiken, dat in een zo breed mogelijke kring in ons land aandacht wordt gevraagd voor de verkeersveiligheid. Evenals in 1978 zijn de doelstellingen van het congres als volgt geformuleerd:

a. Het bijeenbrengen van beleids-, onderzoeks-, uitvoerende en adviesinstanties en -instellingen, teneinde op basis van uitwisseling van kennis en opvattingen te discussiëren over mogelijke activiteiten en maatregelen voor het verbeteren van de verkeersveiligheid.
b. Het komen tot gezamenlijke opvattingen die kunnen leiden tot aanbevelingen en conclusies die van betekenis zijn voor het verkeersveiligheidsbeleid.

Voor het Nationaal Verkeersveiligheidscongres 1980 hebben de initiatiefnemers, na overleg met anderen, gekozen voor het thema 'Ongelijkheid en ongelijkwaardigheid in het verkeer; de risico's van confrontaties tussen verkeersdeelnemers van verschillende categorie'. Het merendeel van de verkeersslachtoffers valt als gevolg van conflicten waarbij verschillende categorieën verkeersdeelnemers zijn betrokken. Een belangrijke problematiek die vele aspecten kent en waarin belangenafwegingen een grote rol spelen. Het verheugt de initiatiefnemers dan ook dat zij vertegenwoordigers van zeer veel uiteenlopende instanties, organisaties en instellingen bereid hebben mogen vinden in dit congres met elkaar te participeren. Door de bijdragen van hen allen zal, naar wij verwachten, de discussie op het gewenste brede niveau gevoerd kunnen worden.

Dit tweede Nationaal Verkeersveiligheidscongres mag weer bijzonder van opzet worden genoemd. Het is gespreid over drie dagen, die ieder een eigen karakter hebben doch met elkaar één geheel vormen. De pluriformiteit die de meeste verkeersveiligheidsproblemen kennen, vereist dat veel tijd besteed wordt aan de verschillende invalshoeken. Dit geldt zeker voor het thema van dit jaar.

Risico (tabel 6, 7, 8)

Het risico behorend bij een wijze van verkeersdeelname wordt hier weergegeven door het quotiënt van aantal slachtoffers en de bij die verkeerswijze behorende verkeersprestatie.

Het risico als gevolg van het gebruik van de personenauto is dan 36 doden per 10^9 voertuigkilometers, waarvan 22 bij eigen inzittenden en 14 bij andere verkeersdeelnemers.

Voor het gebruik van de fiets en het lopen is het totale risico iets groter. Een belangrijk verschil met de auto is dat fietser en voetganger vrijwel alleen zelf gevaar lopen (respectievelijk 58+1 en 43+1).

Het gebruik van een bromfiets is in totaal bijna vier maal gevaarlijker dan het gebruik van een auto (126+13). Motorrijden houdt nog weer dubbel zoveel risico in (206+47).

Het gebruik van de vracht- + bestelwagen is maar half zo gevaarlijk voor de inzittenden (10) als het gebruik van de personenauto, maar wel erg gevaarlijk voor anderen: 68 doden per 10^9 km.

De bus levert ten opzichte van de vrachtwagen nog eens de helft minder risico voor inzittenden (4) en is voor inzittenden het minst gevaarlijk van alle vervoermiddelen. Het risico voor anderen is echter het grootst: 99 doden per 10^9 km.

N.B.: Bij het risico voor anderen zijn alleen slachtoffers geteld bij botsingen tussen twee aan het verkeer deelnemende vervoermiddelen.

Bij het risico voor de verkeersdeelnemer zelf is het overigens zinvoller om van reizigerskilometers uit te gaan. Dan blijkt de personenauto een gunstig quotiënt te geven van ruim 11 doden per 10^9 km.

Voor voetganger en fietser is het risico vier tot vijfmaal groter, voor bromfiets het tienvoudige en voor opzittenden van motoren het meest ongunstig (168 doden per 10^9 km).

Voor de bus is het aantal reizigerskilometers weinig betrouwbaar, het quotiënt is echter zoveel lager dan voor andere vervoermiddelen, dat rustig kan worden gesteld dat dit vervoermiddel voor de inzittenden het meest veilig is, maar wel zoals gezegd het gevaarlijkst voor andere verkeersdeelnemers.

Tabel 6. 'Risico ander' = ratio doden: miljard voertuigkm 1974 t/m 1978 (alleen voor botsingen tussen twee betrokken partijen) naar tegenpartij per wijze van verkeersdeelname

	Pers. auto	Vracht-wagen	Bestel-wagen	Bus	Motor	Brom-fiets	Fiets	Voet-ganger	Overige voert.	Totaal
Pers. auto	n.v.t.	0,1	0,1	*	0,7	2,4	5,6	4,8	<0,1	13,7
Vrachtwagen + Bestelwagen	26,9	n.v.t.	n.v.t.	*	1,7	11,3	18,4	8,8	0,4	67,5
Autobus	30,8	*	0,4	n.v.t.	4,0	17,2	28,6	18,0	0,4	99,3
Motor/scooter	7,2	*	*	*	n.v.t.	3,6	15,9	20,2	*	46,9
Bromfiets	0,6	0,2	*	*	0,6	n.v.t.	3,6	7,8	*	12,8
Fiets	0,2	<0,1	*	*	0,3	0,3	n.v.t.	0,2	*	1,0
Voetganger	0,2	*	<0,1	<0,1	0,1	0,2	<0,1	n.v.t.	*	0,6

Verklaring van de tekens
* = teller 0, noemer > 0

deze 10,1%. De verschillen in letaliteit tussen de slachtoffers per wijze van verkeersdeelname blijken voor beide vormen van letaliteit ongeveer vergelijkbaar (zie onderstaand-overzicht).

wijze van verkeersdeelname	alle slacht-offers	ziekenhuis-opnamen + doden
pers. auto	4,6	12,2
vrachtwagen	4,0	11,2
bestelwagen	4,2	12,4
bus	1,0	5,7
motor	4,1	10,6
bromfiets	1,7	5,2
fiets	4,1	10,8
voetganger	5,9	12,4
overige voert.	8,1	20,9
totaal	3,7	10,1

In hetgeen volgt is alleen uitgegaan van de letaliteit gebaseerd op ziekenhuisopnamen + doden.

Hierbij kan worden opgemerkt dat een lage letaliteit gunstig is omdat dit aangeeft dat de afloop gemiddeld minder ernstig is. Het betekent ook dat in overzichten van overleden slachtoffers (of dodelijke ongevallen) een groep met lage letaliteit minder opvalt dan in eenzelfde overzicht voor alle ziekenhuisopnamen + doden (of ongevallen met deze afloop).

Opvallend is de geringe letaliteit van de bromfietsslachtoffers. Bijzonder hoog is de letaliteit van inzittenden van de categorie 'overige voertuigen'. Bij de ongevallen met maar één aan het verkeer deelnemend vervoermiddel is de letaliteit bij fietsers lager dan gemiddeld, maar bij motorrijders en inzittenden van 'overige voertuigen' en in mindere mate bij personenauto's juist hoger.

De tegenpartij blijkt erg belangrijk voor de hoogte van de letaliteit. Behoort de tegenpartij tot het zware verkeer dan is de letaliteit extra hoog; bij langzaam verkeer als tegenpartij is de letaliteit erg laag. Voor slachtoffers bij gecompliceerde botsingen is de letaliteit hoger dan gemiddeld.

Tabel 5. Letaliteit = ratio doden: doden + ziekenhuisopnamen × 100 (1974 t/m 1978) naar tegenpartij per wijze van verkeersdeelname

	Pers. auto	Vracht-wagen	Bestel-wagen	Bus	Motor	Brom-fiets	Fiets	Voet-ganger	Overige voert.	Totaal
Eenzijdig	12,7	10,8	10,0	(1,8)	6,3	3,0	2,9	(50,0)	30,8	7,3
Dier	11,4	(33,3)			(11,5)	3,8	(*)		(*)	5,5
Vast voorw.	13,0	9,2	14,5	(36,4)	21,6	8,7	1,6		(21,6)	12,6
Gepark. vrachtw.	15,1	(11,5)	(25,0)		(29,4)	7,1	3,6	(25,0)		10,9
Gepark. pers. auto	4,6	(16,7)	(*)		8,3	1,2	1,9	(20,0)	(*)	2,4
Gepark. rest	16,3	(20,0)	(11,1)	(*)	(21,1)	4,6	5,6	(*)	25,0	9,1
Subtot. <2 betr.	12,7	10,3	12,9	7,1	14,5	4,7	2,7	26,7	27,9	9,9
Pers. auto	8,5	10,0	8,3	(*)	6,6	3,9	10,9	11,4	10,7	8,2
Vrachtwagen	21,4	10,3	17,1	*	21,3	16,4	29,5	26,4	(20,4)	21,6
Bestelwagen	8,7	(15,4)	(17,2)		5,9	5,3	15,1	15,7	(*)	10,7
Autobus	20,1	(*)	(8,3)	(7,7)	(25,6)	18,4	27,8	20,3	(20,0)	21,0
Motor/scooter	12,6	(*)	(*)	(*)	7,8	5,0	10,6	15,0		11,0
Bromfiets	5,9	(33,3)	(*)		8,0	3,7	2,4	5,0	(*)	3,9
Fiets	8,3	(50,0)	(*)		8,1	1,7	1,4	2,3	(*)	2,5
Voetganger	(25,0)	(*)	(100,0)	(50,0)	5,0	2,2	1,7			3,7
Overige voert.	25,3	(25,0)	(20,0)	(*)	11,9	19,1	22,7	23,6	(26,3)	22,3
Subtot. 2 betr.	11,3	11,2	11,6	2,7	7,9	5,2	11,6	11,7	14,4	9,7
Gecompl. 2 betr.	14,2	(13,3)	(11,8)	(30,0)	14,5	13,3	(13,5	20,3	(*)	14,5
Gecompl. > 2 betr. enkelv.	11,4	(40,0)	(*)	(*)	(5,9)	(37,5)	(11,1)	(18,0)	(*)	12,7
Gecompl. > 2 betr. meerv.	14,8	13,0	16,7	(6,3)	16,2	8,1	15,6	18,3	(21,1	14,7
Subtot. gecompl.	14,5	13,9	14,3	(14,8)	15,6	8,7	15,5	18,3	(12,5)	14,6
Totaal generaal	12,2	11,2	12,4	5,7	10,6	5,2	10,8	12,4	20,9	10,1

Verklaring van de tekens: Blank = teller 0, noemer 0 * = teller 0, noemer > 0 ( ) = noemer <50

Vele personen zijn betrokken bij de inhoudelijke en organisatorische voorbereidingen voor dit congres. Wij willen hen allen onze grote erkentelijkheid betuigen voor de vele inspanningen die zij zich hebben getroost. Wij wensen u een goed en vruchtbaar congres toe, en wij hopen dat dit congresboek ertoe mag bijdragen dat u zich als deelnemer goed kan voorbereiden.

De opzet van het congres

Ir. G. R. de Regt
Voorzitter Werkgroep Organisatie NVVC 80

Organisatorisch

Na afloop van het eerste Nationaal Verkeersveiligheidscongres in 1978 hebben de initiatiefnemers SWOV en ANWB uitvoerig aandacht besteed aan de evaluatie van de gang van zaken tijdens en rondom dit congres, en van het behaalde resultaat. Hoewel op veel punten de doelstellingen konden worden bereikt, werd geconstateerd dat op andere punten naar verbetering moest worden gestreefd. Het is dan ook om die reden dat de organisatorische opzet van dit tweede Nationaal Verkeersveiligheidscongres nogal afwijkt van het vorige congres.

Het mag gesteld worden dat de opzet dit jaar opnieuw een experimenteel karakter heeft. Is voor Nederland een meerdaags congres op zich al vrij ongewoon, dit keer zijn zelfs drie dagen uitgetrokken om het gekozen thema te behandelen. De congresdagen hebben elk een eigen functie:

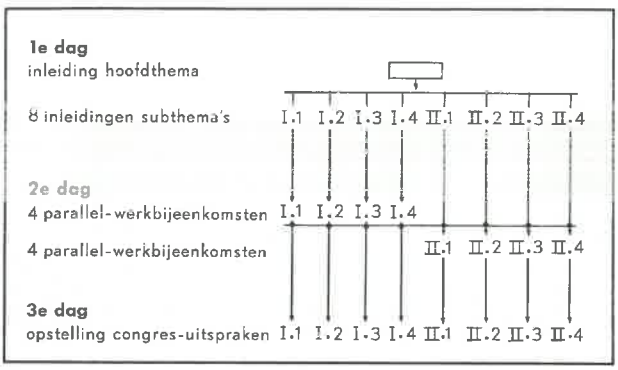
eerste dag – probleembeschrijving
tweede dag – discussie
derde dag – conclusie.

Deze drie dagen vallen op 21, 22 en 24 april 1980 en hebben in deze opzet een directe relatie met elkaar, waardoor het congres een samenhangend geheel wordt (zie schema).

Tijdens de eerste dag worden alleen plenaire inleidingen gehouden. Door deze toespraken zal informatie en een standpuntbepaling worden gegeven over de problematiek van het hoofdthema en de onderscheiden acht subthema's van het congres.

Tijdens de tweede dag wordt in acht verschillende kleinere werkbijeenkomsten gediscussieerd over de onderscheiden subthema's. Dit gebeurt naar aanleiding van de vóór het congres reeds – in dit congresboek – gepubliceerde stellingen met toelichting, die zijn opgesteld door de zogenaamde werkbijeenkomstvoorbereiders. Een aanzet voor de discussie zal ook gevonden kunnen worden in de toespraak van de inleider op de eerste dag en in eventueel tijdig ingezonden discussiebijdragen. Om de discussie in de werkbijeenkomsten inhoudelijk goed mogelijk te maken is het aantal deelnemers beperkt. Daar echter verwacht mag worden dat meer mensen belangstelling hebben voor een onderwerp, is ruimere gelegenheid geboden om als toehoorder de discussie mee te maken.

Na deze twee congresdagen is op 23 april een tussendag, waarop de organisatoren en andere medewerkenden zullen proberen de tot dan bereikte resultaten te verwerken ten behoeve van de behandeling op de laatste congresdag.



Ernst van de letsels (tabel 5)

In de voorafgaande paragrafen is uitgegaan van (ongevallen met) slachtoffers die zijn overleden. Bij sommige botsingen is de afloop gemiddeld ernstiger dan bij andere. Dit kan blijken uit de letaliteit uitgedrukt als het percentage overleden slachtoffers van alle gewonde slachtoffers.

Lang niet alle gewonde slachtoffers worden geregistreerd. Letaliteit zoals berekend van geregistreerde aantallen gewonden is dus niet geheel betrouwbaar. Aangenomen mag worden dat verkeersslachtoffers die in ziekenhuizen zijn opgenomen vollediger geregistreerd worden. Letaliteit uitgedrukt in het percentage overleden slachtoffers van alle slachtoffers die in het ziekenhuis zijn opgenomen of zijn overleden zal daarom meer betrouwbaar zijn.

Letaliteit gebaseerd op alle geregistreerde slachtoffers, bedraagt gemiddeld 3,7%, berekend met ziekenhuisopnamen + doden is

Tabel 4A. Aantal overleden bestuurders 24 t/m 49 jaar in 1974 t/m 1978 naar tegenpartij per wijze van verkeersdeelname

	Pers. auto	Vracht-wagen	Bestel-wagen	Bus	Motor	Brom-fiets	Fiets	Voet-ganger	Overige voert.	Totaal
Eenzijdig	145	5	5	0	7	22	9	0	8	201
Dier	4	1	0	0	1	0	0	0	0	6
Vast voorw.	478	8	15	0	31	15	0	0	3	550
Gepark. vrachtw.	16	2	1	0	1	5	2	1	0	28
Gepark. pers. auto	7	1	0	0	1	5	0	0	0	14
Gepark. rest	7	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Subtot. <2 betr.	657	17	21	0	41	47	11	1	11	806
Pers. auto	323	13	11	0	28	72	126	127	1	701
Vrachtwagen	204	16	13	0	8	34	38	16	2	331
Bestelwagen	18	0	1	0	0	7	6	9	0	41
Autobus	21	0	0	0	0	5	10	5	0	41
Motor/scooter	5	0	0	0	1	1	3	5	0	15
Bromfiets	1	0	0	0	2	4	3	7	0	17
Fiets	3	0	0	0	2	1	2	0	0	8
Voetganger	1	0	0	0	1	1	0	0	0	3
Overige voert.	57	3	5	0	3	10	11	6	3	98
Subtot. 2 betr.	633	32	30	0	45	135	199	175	6	1255
Gecompl. 2 betr.	31	2	1	0	1	2	2	5	0	44
Gecompl. > 2 betr. enkelv.	8	1	0	0	0	1	0	4	0	14
Gecompl. > 2 betr. meerv.	171	11	5	1	11	10	30	46	2	287
Subtot. gecompl.	210	14	6	1	12	13	32	55	2	345
Totaal generaal	1500	63	57	1	98	195	242	231	19	2406

Tabel 4B. Percentages overleden bestuurders 24 t/m 49 jaar in 1974 t/m 1978 naar tegenpartij per wijze van verkeersdeelname

	Pers. auto	Vracht-wagen	Bestel-wagen	Bus	Motor	Brom-fiets	Fiets	Voet-ganger	Overige voert.	Totaal
Eenzijdig	6,0	0,2	0,2	0	0,3	0,9	0,4	0	0,3	8,3
Dier	0,2	<0,1	0	0	<0,1	0	0	0	0	0,2
Vast voorw.	19,9	0,3	0,6	0	1,3	0,6	0	0	0,1	22,9
Gepark. vrachtw.	0,7	0,1	<0,1	0	<0,1	0,2	0,1	<0,1	0	1,2
Gepark. pers. auto	0,3	<0,1	0	0	<0,1	0,2	0	0	0	0,6
Gepark. rest	0,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0,3
Subtot. <2 betr.	27,3	0,7	0,9	0	1,7	1,9	0,5	<0,1	0,5	33,5
Pers. auto	13,4	0,5	0,5	0	1,2	3,0	5,2	5,3	<0,1	29,1
Vrachtwagen	8,5	0,7	0,5	0	0,3	1,4	1,6	0,7	0,1	13,8
Bestelwagen	0,8	0	<0,1	0	0	0,3	0,3	0,4	0	1,7
Autobus	0,9	0	0	0	0	0,2	0,4	0,2	0	1,7
Motor/scooter	0,2	0	0	0	<0,1	<0,1	0,1	0,2	0	0,6
Bromfiets	<0,1	0	0	0	0,1	0,2	0,1	0,3	0	0,7
Fiets	0,1	0	0	0	0,1	<0,1	0,1	0	0	0,3
Voetganger	<0,1	0	0	0	<0,1	<0,1	0	0	0	0,1
Overige voert.	2,4	0,1	0,2	0	0,1	0,4	0,5	0,3	0,1	4,1
Subtot. 2 betr.	26,3	1,3	1,2	0	1,9	5,6	8,3	7,3	0,2	52,2
Gecompl. 2 betr.	1,3	0,1	<0,1	0	<0,1	0,1	0,1	0,2	0	1,8
Gecompl. > 2 betr. enkelv.	0,3	<0,1	0	0	0	<0,1	0	0,2	0	0,6
Gecompl. > 2 betr. meerv.	7,1	0,5	0,2	<0,1	0,5	0,4	1,2	1,9	0,1	11,9
Subtot. gecompl.	8,7	0,6	0,2	<0,1	0,5	0,5	1,3	2,3	0,1	14,3
Totaal generaal	62,3	2,6	2,4	<0,1	4,1	8,1	10,1	9,6	0,8	100,0

Tijdens de derde congresdag wordt over de resultaten van de discussies in de verschillende werkbijeenkomsten gerapporteerd en worden de conceptcongresuitspraken geformuleerd. Het is de bedoeling dat het congres na kennisname en discussies daarover tot definitieve conclusies en aanbevelingen komt.

Door deze organisatorische opzet hebben de initiatiefnemers getracht enkele facetten van het Nationaal Verkeersveiligheidscongres nog sterker te accentueren. Door ruimer gelegenheid te geven tot discussie, en deze discussies door een inleiding vooraf nog beter te doen voorbereiden, is meer inhoud gegeven aan de in de doelstelling van het congres geformuleerde 'uitwisseling van kennis en opvattingen'.

Ook is met deze opzet getracht meer inhoud te geven aan de zelfstandige rol die de participerende organisaties en instellingen spelen, opdat waarlijk een nationaal podium wordt gecreëerd.

Tenslotte wordt gehoopt, dat met deze opzet de doelstelling 'om te komen tot gezamenlijke opvattingen die kunnen leiden tot aanbevelingen en conclusies' duidelijker zal worden bereikt, met name op de laatste dag.

Thematisch

Als hoofdthema van het Nationaal Verkeersveiligheidscongres 1980 is gekozen 'Ongelijkheid en ongelijkwaardigheid in het verkeer; de risico's van confrontaties tussen verkeersdeelnemers van verschillende categorie'.

Het thema heeft, zoals zoveel onderdelen van de verkeersveiligheidsproblematiek, een groot aantal invalshoeken die elk een nadere beschouwing en behandeling tijdens het congres rechtvaardigen. Er zijn acht invalshoeken onderscheiden in twee groepen:

I Inhoudelijk en technisch (probleemstellend)

1. Verkeersplanologische aspecten
2. Verkeerstechnische aspecten
3. Voertuigtechnische aspecten en bescherming tegen letsel
4. Kenmerken van verkeersdeelnemers

II Besluitvorming en effectuering (probleemoplossend)

1. Politieke besluitvorming
2. Beleid
3. Uitvoering en coördinatie
4. Normstelling en -handhaving

Het is duidelijk dat bij de behandeling van de onderscheiden acht subthema's tijdens het congres getracht zal worden de relatie met het hoofdthema, en de onderlinge relaties zoveel mogelijk tot hun recht te laten komen. Bij de voorbereiding van het congres is hier door alle participanten ernstig rekening mee gehouden. Ook zal op de tweede dag tijdens de werkbijeenkomsten getracht worden een relatie te leggen tussen de resultaten van de discussies in groep I, die 's ochtends worden gehouden, en die van bijeenkomsten van groep II, die 's middags plaats hebben. Tenslotte zal ook op de laatste congresdag aandacht worden besteed aan de onderlinge verbanden tussen de subthema's en het hoofdthema.

Al met al is getracht met de gekozen opzet het tweede Nationaal Verkeersveiligheidscongres nog beter aan de doelstellingen te laten beantwoorden. Of dit in alle opzichten even succesvol zal lukken zal moeten worden afgewacht. Uw ervaringen als congresdeelnemer willen wij daarom graag vernemen.

Inleiding op het congresthema

Ir. E. Asmussen
Directeur Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

De keuze van het congresthema

In het congresthema staat aangegeven dat het congres de confrontaties tussen verkeersdeelnemers van verschillende categorieën zal betreffen.

In de openbare ruimte bevinden zich echter, behalve verkeersdeelnemers, ook gebruikers van verblijfsgebieden, zoals buiten spelende kinderen, wandelaars en winkelende personen.

De confrontatie van verkeersdeelnemers met andere gebruikers van de openbare ruimte vindt in feite niet plaats in het vervoersysteem, maar in de zogenaamde verblijfssystemen, zoals woongebieden, winkelgebieden en recreatiegebieden.

Het (ongevals)risico van deze confrontaties is zowel qua aard als qua acceptatie geheel verschillend van dat van de confrontaties binnen het vervoersysteem.

De vraag lijkt dan ook gerechtvaardigd of de gebruikelijke statistieken (CBS, e.d.) waarin de gevolgen van beide soorten confrontaties onder dezelfde noemer 'verkeersongevallen' worden geregistreerd, wel voldoende inzicht geven voor een doeltreffende besluitvorming.

Ook de discussies over het verkeer en de verkeersveiligheid, vooral die met betrekking tot de verblijfssystemen, hebben in grote mate te kampen met begripsverwarring. Bovendien ontstaan naast de tot nu toe gebruikelijke begrippen zoals doorstroming, comfort en verkeersveiligheid, begrippen zoals subjectieve verkeersveiligheid, subjectief (beleefd) en objectief (ongevals)risico, (verkeers)leefbaarheid, kwetsbare en zwakke verkeersdeelnemers.

Wat een ieder precies onder deze termen verstaat en waartoe deze discussies uiteindelijk zullen moeten leiden is nog niet duidelijk.

Wat wel steeds duidelijker naar voren komt is, dat er in de verblijfssystemen een andere afweging van functies en belangen aan de orde is dan in het vervoersysteem. Maar ook, dat de individuele verkeersdeelnemers en de gebruikers van de verblijfsgebieden hun beslissingen baseren op een andere afweging dan men collectief geneigd is te doen (via politieke keuze, overheidsbeslissingen, etc.). De consequenties hiervan zullen duidelijk op tafel moeten komen.

Het Nationaal Verkeersveiligheidscongres 1980 is bedoeld als een breed platform juist om op basis van het thema 'Ongelijkheid en ongelijkwaardigheid in het verkeer' te komen tot een vruchtbare uitwisseling van kennis, inzichten en opvattingen. Daarbij zal naar het oplossen van technische problemen, vooral de belangenafweging centraal moeten staan. Enerzijds ten aanzien van het samenspel in de openbare ruimte, bestemd voor de verblijfssystemen en het vervoersysteem, anderzijds bij de aanvaarding van (ongevals)risico's voor de verschillende categorieën verkeersdeelnemers en die van de gebruikers van de verblijfsgebieden.

Ongelijkheid en ongelijkwaardigheid

Het spreken over gelijkwaardigheid houdt in het toekennen van gelijke waarden aan zaken, gebeurtenissen, groepen, etc. die ongelijke kenmerken bezitten. Het toekennen van een bepaalde waarde aan iets is sterk afhankelijk van de context waarin men dat doet. Zo komt het vaak voor dat de individuen andere waarden toekennen aan een bepaalde ongelijkheid dan collectief gebeurt. Ook zullen in de verblijfssystemen andere waarden gehecht worden aan bepaalde verschijnselen dan in het vervoersysteem.

Alvorens hierop in te gaan is het nodig te weten welke 'soorten'

Tabel 3A. Aantal overleden bestuurders in 1974 t/m 1978 naar tegenpartij per wijze van verkeersdeelname

	Pers. auto	Vracht-wagen	Bestel-wagen	Bus	Motor	Brom-fiets	Fiets	Voet-ganger	Overige voert.	Totaal
Eenzijdig	293	8	8	0	33	102	55	2	26	527
Dier	8	1	0	0	3	7	0	0	0	19
Vast voorw.	1062	17	21	0	147	206	4	0	7	1464
Gepark. vrachtw.	41	3	1	0	10	39	3	1	0	98
Gepark. pers. auto	16	1	0	0	6	16	6	1	0	46
Gepark. rest	14	0	1	0	4	12	3	0	2	36
Subtot. <2 betr.	1434	30	31	0	203	382	71	4	35	2190
Pers. auto	748	16	18	0	128	537	1315	1129	10	3901
Vrachtwagen	440	22	20	0	36	253	403	162	10	1346
Bestelwagen	39	1	1	0	6	36	96	80	0	259
Autobus	55	0	0	0	10	43	76	49	1	234
Motor/scooter	14	0	0	0	6	10	44	56	0	130
Bromfiets	3	1	0	0	8	61	45	101	0	219
Fiets	7	1	0	0	10	13	9	7	0	47
Voetganger	3	0	1	0	3	10	2	0	0	19
Overige voert.	108	6	5	0	10	78	66	89	4	366
Subtot. 2 betr.	1417	47	45	0	217	1041	2056	1673	25	6521
Gecompl. 2 betr.	56	3	1	0	9	16	7	16	0	108
Gecompl. > 2 betr. enkelv.	16	2	0	0	1	3	1	9	0	32
Gecompl. > 2 betr. meerv.	324	15	9	1	55	87	198	272	4	965
Subtot. gecompl.	396	20	10	1	65	106	206	297	4	1105
Totaal generaal	3247	97	86	1	485	1529	2333	1974	64	9816

Tabel 3B. Percentages overleden bestuurders in 1974 t/m 1978 naar tegenpartij per wijze van verkeersdeelname

	Pers. auto	Vracht-wagen	Bestel-wagen	Bus	Motor	Brom-fiets	Fiets	Voet-ganger	Overige voert.	Totaal
Eenzijdig	3,0	0,1	0,1	0	0,3	1,0	0,6	<0,1	0,3	5,4
Dier	0,1	<0,1	0	0	<0,1	0,1	0	0	0	0,2
Vast voorw.	10,8	0,2	0,2	0	1,5	2,1	<0,1	0	0,1	14,9
Gepark. vrachtw.	0,4	<0,1	<0,1	0	0,1	0,4	<0,1	<0,1	0	1,0
Gepark. pers. auto	0,2	<0,1	0	0	0,1	0,2	0,1	<0,1	0	0,5
Gepark. rest	0,1	0	<0,1	0	<0,1	0,1	<0,1	0	<0,1	0,4
Subtot. <2 betr.	14,6	0,3	0,3	0	2,1	3,9	0,7	<0,1	0,4	22,3
Pers. auto	7,6	0,2	0,2	0	1,3	5,5	13,4	11,5	0,1	39,7
Vrachtwagen	4,5	0,2	0,2	0	0,4	2,6	4,1	1,7	0,1	13,7
Bestelwagen	0,4	<0,1	<0,1	0	0,1	0,4	1,0	0,8	0	2,6
Autobus	0,6	0	0	0	0,1	0,4	0,8	0,5	<0,1	2,4
Motor/scooter	0,1	0	0	0	0,1	0,1	0,4	0,6	0	1,3
Bromfiets	<0,1	<0,1	0	0	0,1	0,6	0,5	1,0	0	2,2
Fiets	0,1	<0,1	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0,5
Voetganger	<0,1	0	<0,1	0	<0,1	0,1	<0,1	0	0	0,2
Overige voert.	1,1	0,1	0,1	0	0,1	0,8	0,7	0,9	<0,1	3,7
Subtot. 2 betr.	14,4	0,5	0,5	0	2,2	10,6	21,0	17,0	<0,3	66,4
Gecompl. 2 betr.	0,6	<0,1	<0,1	0	0,1	0,2	0,1	0,2	0	1,1
Gecompl. > 2 betr. enkelv.	0,2	<0,1	0	0	<0,1	<0,1	<0,1	0,1	0	0,3
Gecompl. > 2 betr. meerv.	3,3	0,2	0,1	<0,1	0,6	0,9	2,0	2,8	<0,1	9,8
Subtot. gecompl.	4,0	0,2	0,1	<0,1	0,7	1,1	2,1	3,0	<0,1	11,3
Totaal generaal	33,1	1,0	0,9	<0,1	4,9	15,6	23,8	20,1	0,7	100,0

Overleden bestuurders per partij (tabel 3A, 3B, 4A, 4B)

Het aantal slachtoffers per botsing per partij hangt samen met het aantal inzittenden. Een vervoermiddel met een hoge bezetting maakt meer kans opgenomen te worden in statistieken van verkeersslachtoffers (of ongevallen met slachtoffers) dan een vervoermiddel met lage bezetting. Door rekening te houden met verschillen in bezetting kan dus beter worden vergeleken wat de ernst van de afloop van de botsing is voor beide partijen. Een manier om dat te doen is om alle passagiers als slachtoffer buiten beschouwing te laten. Het resultaat daarvan is dat er een verschuiving optreedt van het aandeel doden bij personenauto naar overledenen bij bromfiets, fiets en voetganger. Bij overleden bestuurderslachtoffers hoort 33% bij de personenauto tegen 43% bij alle overleden slachtoffers.

N.B.: Ook voetgangers worden hier gemakshalve onder de bestuurders gerekend.

Bij botsingen tussen langzaam verkeer en personenauto verandert het aantal doden bij langzaam verkeer in nog ongunstigere zin ten opzichte van het aantal bij de personenauto. Dit is samengevat in onderstaande tabel.

Ratio doden personenauto : doden tegenpartij

	totaal	bestuurders	bestuurders 25–50 jaar
bromfiets	1: 71,3	1:179,0	1: 72,0
fiets	1:148,4	1:187,9	1: 42,0
voetganger	1:141,1	1:376,3	1:127,0

Bij alleen bestuurder-slachtoffers is het aantal slachtoffers per partij afhankelijk van o.a. de mechanische eigenschappen en weerstand tegen verwondingen van de personen. Deze eigenschappen hangen vooral samen met leeftijd. Door rekening te houden met verschillen in leeftijd van de bestuurders kan beter worden vergeleken welke geweldinwerking de inzittenden van partijen ondergaan bij een botsing. Voor dit doel zijn alleen bestuurder-slachtoffers in de leeftijd van 25 tot 25 jaar uitgekozen.

Bedacht moet worden dat door de keuze van deze leeftijdsgroepen er ook een verschuiving kan zijn opgetreden in de verkeersprestaties, de verdeling van ontmoetingen tussen partijen en de aard van de botsingen.

Als gevolg van de keuze van 25 tot 50 jaar treedt er een sterke verschuiving op in de verdeling van doden over de verschillende partijen. Het percentage gedode bromfietsers, fietsers en voetgangers wordt ruim gehalveerd, het percentage gedode personenautobestuurders verdubbelt bijna (van 33% naar 62%). Vermoedelijk is dit in de eerste plaats een gevolg van de verschuiving in verkeersprestaties.

Ook de verhouding van doden per partij bij botsingen tussen twee partijen verandert sterk. Het aantal doden bij langzaam verkeer bij een botsing met een personenauto neemt ten opzichte van dat aantal bij de personenauto sterk af. Maar nog altijd is de verhouding zeer ongunstig voor het langzame verkeer (zie bovenstaande tabel).

Bij botsingen tussen langzaam verkeer en personenauto is dus een belangrijk deel van alle overleden (bestuurders-) slachtoffers bij het langzame verkeer in verband te brengen met de (hoge of lage) leeftijd van de betrokkenen. Waarschijnlijk kan vooral de lichamelijke toestand horende bij de leeftijd als verklaring hiervoor gelden en in mindere mate een eventueel verschil in de aard van de botsingen.

Ook bij botsingen tussen personenauto en vrachtwagen kan een dergelijke redenering gevolgd worden ten aanzien van de overleden bestuurders van personenauto's.

Bij botsingen tussen personenauto en vrachtwagen komen bestuurders van personenauto's van 25–50 jaar er gunstiger van af dan bestuurders van alle leeftijden:

Ratio doden personenauto: doden vrachtwagen

totaal	32,6:1
bestuurders	27,5:1
bestuurders 25–50 jaar	15,7:1

ongelijkheid in dit congres aan de orde kunnen komen:

a. Ongelijkheid in mogelijkheden tot verkeersdeelname, zoals die er zijn tussen hen die over bepaalde vervoermiddelen kunnen beschikken en diegenen voor wie de keuze op een of andere manier beperkt is (gehandicapten, jeugdigen, bejaarden).

b. Ongelijkheid in de kenmerken van de wijze van verkeersdeelname (voetganger, fietser, bromfietser, auto, bus, tram, vrachtwagen, etc.) zoals de verschillen in bewegingsmogelijkheden, het comfort, de bescherming, etc.

c. Ongelijkheid in de kenmerken van de verkeersdeelnemers en de andere gebruikers van de openbare ruimte, zoals de verschillen in reisdoel, respectievelijk gebruiksdoel, vaardigheden, ervaring, incasseringsvermogen, etc.

d. Ongelijkheid in de kenmerken en het (ongevals)risico van de confrontaties zoals die er zijn tussen de verschillende categorieën verkeersdeelnemers in verschillende verkeerssituaties.

e. Ongelijkheid in de kenmerken en het (ongevals)risico van de confrontaties zoals die er zijn tussen verkeersdeelnemers en andere gebruikers van verschillende verblijfssituaties.

Het toekennen van al of niet gelijke waarde aan dergelijke 'soorten' ongelijkheid kan geïllustreerd worden met de volgende voorbeelden:

In het **individuele beslissingsproces** wordt door het individu doorgaans meer waarde gehecht aan het 'profijt' voor hem zelf (bijvoorbeeld vrije doorgang, hoge snelheid, etc.) dan aan dat voor anderen of zelfs meer dan aan het 'ongenoegen' dat dit voor anderen veroorzaakt. Het individu gaat ook eerder uit van het (ongevals)risico voor hem zelf (passief risico) dan van het (ongevals)risico dat zijn gedrag betekent voor anderen (actief risico).

In het **collectieve beslissingsproces** wordt veelal meer waarde gehecht aan de doorstroming van het autoverkeer dan aan dat van het langzaam verkeer (vergelijk de voorrangsregelingen, verkeerslichtenregelingen, etc.). In de woonerven is dit inmiddels doorbroken. Sinds kort wordt de leefbaarheid in verblijfssystemen belangrijker geacht dan de vervoerfunctie aldaar, ook al komt hiervan bij de inrichting van de openbare ruimte nog maar in beperkte mate iets terecht.

Blijkens onderzoek acht men de dood of het letsel van een op straat spelend kind door een vervoermiddel minder aanvaardbaar dan van een volwassen automobilist, waardoor dan ook. Hieruit blijkt dat het (ongevals)risico dat de ene categorie voor de andere betekent (actief risico) anders wordt beoordeeld dan het (ongevals)risico dat individuen voor zichzelf lopen (passief risico).

Het is de vraag of het samenspel in het vervoersysteem én de confrontaties tussen vervoersysteem en verblijfssystemen én de 'toedeling' van de (ongevals)risico's te regelen is, uitgaande van gelijkwaardigheid van alle betrokkenen.

Ongelijkheid en ongelijkwaardigheid inzake verkeersonveiligheid

Er bestaat geen vervoersysteem, maar ook geen verblijfssysteem, zonder gevaar (en dus veilig volgens de definitie). Iedereen loopt de kans vroeg of laat slachtoffer te worden in het vervoersysteem of in het verblijfssysteem.

Maar nóch alle verkeersdeelnemers, nóch alle andere gebruikers van de openbare ruimte worden in **gelijke** mate geconfronteerd met (ongevals)risico. Het (ongevals)risico is een **kansverschijnsel**, waarin vele 'oorzaken' een rol spelen en dat beslist nooit 'eerlijk' uitwerkt. Ongevalsrisico is namelijk de kans op een (ongewenste) samenloop van omstandigheden en gebeurtenissen met een (ongewenst) gevolg (dood, letsel, materiële schade). Streven naar **absolute** gelijkheid in ongevalsrisico is dan ook een hersenschim.

Om de mate van ongelijkheid tussen de verschillende categorieën verkeersdeelnemers onderling en die van anderen te kunnen vaststellen, zijn een aantal expositiematen nodig als vergelijkingsbasis. Deze expositiematen betreffen de mate van deelname aan het verkeer, het gebruik van de openbare ruimte voor andere functies dan de vervoerfunctie en de daarbij behorende maten van blootstelling aan gevaar. Het is weinig zinvol om naar één universeel bruikbare expositiemaat te zoeken. Afhankelijk van het probleem dat men onder handen heeft, moeten relevante expositiematen gekozen worden. We spreken dan bijvoorbeeld van het ongevalsrisico per maat van deelname aan het verkeer. Voorbeelden hiervan betreffen het aantal betrokkenen in een categorie (fietsers, 20–30-

jarigen, etc.), het aantal afgelegde reizigerskilometers, de in het verkeer doorgebrachte tijd, etc.

In de verblijfssystemen zullen andere expositiematen gehanteerd moeten worden dan in het vervoersysteem. Nog belangrijker is echter dat er in de verblijfssystemen andere criteria aangelegd (moeten) worden voor het beoordelen van bepaalde ongevalsrisico's dan in het vervoersysteem. Immers, gegeven het feit dat absolute veiligheid niet bestaat, zullen er altijd uitspraken nodig zijn over de (on)aanvaardbaarheid van ongevalsrisico's in het algemeen en in het bijzonder van bepaalde ongelijke ongevalsrisico's.

Bij de aanvaarding van ongevalsrisico's gaat het bijna altijd om de afweging van het 'profijt' (de voordeligheid) van een bepaalde activiteit of situatie en het ongevalsrisico (voor zichzelf en voor anderen).

Het 'profijt' wordt gezien vanuit de primaire functie van de activiteit, de situatie, het systeem. In verblijfssystemen bijvoorbeeld is verplaatsingssnelheid veel minder 'profijtelijk' dan in het vervoersysteem. Immers, de primaire functie van de verblijfssystemen is verblijven en niet verplaatsen, zoals in het vervoersysteem. De risico's die in de verblijfssystemen daartegenover 'mogen' staan, moeten dan ook veel kleiner zijn dan die in het vervoersysteem.

Ook hierbij is het onderscheid tussen het individuele en het collectieve beslissingsproces van groot belang.

In het beleid als gevolg van het collectieve beslissingsproces zal er terdege rekening mee moeten worden gehouden, dat de voorgestelde maatregelen het gedrag van individuen trachten te beïnvloeden. Deze individuen hebben andere waarden die hun 'profijt' bepalen dan men collectief heeft.

Collectief kan men vinden dat snel rijden in een verblijfssysteem qua 'profijt' niet opweegt tegen het ongevalsrisico voor allen. Individueel gezien zal dit vaak niet gehonoreerd worden. Dit is vooral het gevolg van de verschillende waarden die men toekent aan passief risico (individueel) en actief risico (collectief). Bovendien zal een gemotoriseerde verkeersdeelnemer zich vanuit zijn verplaatsingsdoel beschouwen als onderdeel van het vervoersysteem, ook al bevindt hij zich nog in een verblijfssysteem. Dit geldt vooral voor de zogenaamde 'haastige wegwezers' en 'snelle thuiskomers'.

Subjectief beleefd ongevalsrisico en verkeersonveiligheid

Subjectieve en objectieve verkeersonveiligheid spelen in de besluitvorming ten aanzien van de verkeersonveiligheid beide een rol. Beter ware het te spreken van subjectief beleefd (waargenomen) en objectief ongevalsrisico.

In het **individuele beslissingsproces** speelt subjectief beleefd (waargenomen) ongevalsrisico de belangrijkste rol bij het afwegen óf bepaalde activiteiten met een bepaald 'profijt' al dan niet uitgevoerd zullen worden. Het individu heeft immers nauwelijks of niet de beschikking over objectieve gegevens over de ongevalsrisico's die aan zijn voorgenomen activiteit verbonden zijn. Dit subjectief beleefde ongevalsrisico kan echter ook gebruikt worden door de 'collectieve beslissers' als instrument om bijvoorbeeld in het vervoersysteem het gedrag van de individuen in de gewenste richting te beïnvloeden, d.w.z. er voor te zorgen dat riskante activiteiten niet worden uitgevoerd, respectievelijk dat bepaalde activiteiten op een minder riskante manier worden uitgevoerd. In het vervoersysteem gaat dit doorgaans slechts ten koste van de doeltreffendheid van de primaire vervoersfunctie, bijvoorbeeld bij het instellen van snelheidslimieten. In het verblijfssysteem is er weliswaar ook sprake van eenzelfde afweging – verhoging van het subjectief beleefde ongevalsrisico kan een instrument zijn om objectieve ongevalsrisico's te verlagen – de doeltreffendheid van de primaire verblijfsfunctie zal echter vaak niet alleen worden aangetast, de primaire functie zal soms zelfs niet meer vervuld kunnen worden. In gevaarlijk geachte situaties zullen ouders hun kinderen niet buiten laten spelen, maar hen naar en van school begeleiden, zal men niet voor zijn plezier gaan wandelen, etc. De prijs voor dit instrument zal doorgaans te hoog worden geacht.

Het **collectieve beslissingsproces** is meestal primair gebaseerd op feitelijke, objectieve ongevalsrisico's, vooral als het gaat om het stellen van prioriteiten en het nemen van maatregelen voor meer algemene problemen, vooral in het vervoersysteem.

Het lokale collectieve beslissingsproces in de verblijfssystemen

Tabel 2A. Aantal verkeersdoden in 1974 t/m 1978 naar tegenpartij per wijze van verkeersdeelname

	Pers. auto	Vracht-wagen	Bestel-wagen	Bus	Motor	Brom-fiets	Fiets	Voet-ganger	Overige voert.	Totaal
Eenzijdig	490	17	11	1	44	111	56	2	53	785
Dier	13	1	0	0	3	8	0	0	0	25
Vast voorw.	1624	24	38	4	175	212	4	0	8	2089
Gepark. vrachtw.	72	3	1	0	10	40	3	1	0	130
Gepark. pers. auto	25	1	0	0	7	16	6	1	0	56
Gepark. rest	26	1	1	0	4	13	4	0	2	51
Subtot. <2 betr.	2250	47	51	5	243	400	73	4	63	3136
Pers. auto	1320	21	28	0	160	570	1336	1129	12	4576
Vrachtwagen	684	26	25	0	40	275	411	162	11	1634
Bestelwagen	59	2	5	0	6	38	97	80	0	287
Autobus	84	0	1	2	11	47	78	49	1	273
Motor/scooter	20	0	0	0	6	10	44	56	0	136
Bromfiets	8	2	0	0	8	67	46	101	0	232
Fiets	9	1	0	0	10	14	9	7	0	50
Voetganger	8	0	1	1	3	10	2	0	0	25
Overige voert.	159	9	5	0	12	81	68	89	5	428
Subtot. 2 betr.	2351	61	65	3	256	1112	2091	1673	29	7641
Gecompl. 2 betr.	98	4	2	3	9	16	7	16	0	155
Gecompl. > 2 betr. enkelv.	28	2	0	0	1	3	1	9	0	44
Gecompl. > 2 betr. meerv.	526	17	12	1	62	91	203	272	4	1188
Subtot. gecompl.	652	23	14	4	72	110	211	297	4	1387
Totaal generaal	5253	131	130	12	571	1622	2375	1974	96	12164

Tabel 2B. Percentages verkeersdoden in 1974 t/m 1978 naar tegenpartij per wijze van verkeersdeelname

	Pers. auto	Vracht-wagen	Bestel-wagen	Bus	Motor	Brom-fiets	Fiets	Voet-ganger	Overige voert.	Totaal
Eenzijdig	4,0	0,1	0,1	<0,1	0,4	0,9	0,5	<0,1	0,4	6,5
Dier	0,1	<0,1	0	0	<0,1	0,1	0	0	0	0,2
Vast voorw.	13,4	0,2	0,3	<0,1	1,4	1,7	<0,1	0	0,1	17,2
Gepark. vrachtw.	0,6	<0,1	<0,1	0	0,1	0,3	<0,1	<0,1	0	1,1
Gepark. pers. auto	0,2	<0,1	0	0	0,1	0,1	<0,1	<0,1	0	0,5
Gepark. rest	0,2	<0,1	<0,1	0	<0,1	0,1	<0,1	0	<0,1	0,4
Subtot. <2 betr.	18,5	0,4	0,4	<0,1	2,0	3,3	0,6	<0,1	0,5	25,8
Pers. auto	10,9	0,2	0,2	0	1,3	4,7	11,0	9,3	0,1	37,6
Vrachtwagen	5,6	0,2	0,2	0	0,3	2,3	3,4	1,3	0,1	13,4
Bestelwagen	0,5	<0,1	<0,1	0	<0,1	0,3	0,8	0,7	0	2,4
Autobus	0,7	0	<0,1	<0,1	0,1	0,4	0,6	0,4	<0,1	2,2
Motor/scooter	0,2	0	0	0	<0,1	0,1	0,4	0,5	0	1,1
Bromfiets	0,1	<0,1	0	0	0,1	0,6	0,4	0,8	0	1,9
Fiets	0,1	<0,1	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0,4
Voetganger	0,1	0	<0,1	<0,1	<0,1	0,1	<0,1	0	0	0,2
Overige voert.	1,3	0,1	<0,1	0	0,1	0,7	0,6	0,7	<0,1	3,5
Subtot. 2 betr.	19,3	0,5	0,5	<0,1	2,1	9,1	17,2	13,8	0,2	62,8
Gecompl. 2 betr.	0,8	<0,1	<0,1	<0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0	1,3
Gecompl. > 2 betr. enkelv.	0,2	<0,1	0	0	<0,1	<0,1	<0,1	0,1	0	0,4
Gecompl. > 2 betr. meerv.	4,3	0,1	0,1	0,1	0,5	0,8	1,7	2,2	<0,1	9,8
Subtot. gecompl.	5,4	0,2	0,1	<0,1	0,6	0,9	1,7	2,4	<0,1	11,4
Totaal generaal	43,2	1,1	1,1	0,1	4,7	13,3	19,5	16,2	0,8	100,0

Overleden slachtoffers per partij (tabel 2A, 2B)

Het gemiddelde aantal overleden slachtoffers bij alle ongevallen met dodelijke afloop is 1,1, evenals bij botsingen tussen twee vervoermiddelen. Ook bij ongevallen met maar één aan het verkeer deelnemend vervoermiddel is het gemiddelde aantal doden 1,1. Een groot deel van deze ongevallen betreft immers personenauto's met vaak meer dan één inzittende.

Alleen bij gecompliceerde botsingen is het gemiddelde aantal doden per ongeval met dodelijke afloop hoger, namelijk 1,2.

Van alle overleden verkeersslachtoffers was 43% inzittende van personenauto's, bijna 20% was fietser, 16% voetganger, 13% bromfietser en bijna 5% motorrijder; voor het zware verkeer (vrachtwagens, bestelwagens, autobussen en overige voertuigen) bedroeg dit in totaal 3%.

De overledenen bij alle snelverkeer vallen voor 60% bij botsingen met andere aan het verkeer deelnemende vervoermiddelen, bij de overige 40% is dus geen ander aan het verkeer deelnemend vervoermiddel te pas gekomen. Bij bromfietsers is dit laatste percentage ongeveer 25%, terwijl dit soort doden nagenoeg ontbreekt bij fietsers en voetgangers. In totaal valt ruim een kwart van alle overleden slachtoffers zonder tussenkomst van een ander vervoermiddel, waarvan ruim 70% als inzittende van een personenauto.

Tegenover 43% overleden verkeersslachtoffers als inzittenden van personenauto's staat ruim een kwart van alle overleden slachtoffers bij andere partijen als gevolg van een botsing met een personenauto. In totaal is bij 70% van alle overleden verkeersslachtoffers een personenauto partij geweest.

Als gevolg van botsingen met zwaar verkeer overleed ongeveer 21% van alle slachtoffers. Hiertegenover staat 3% van alle overleden slachtoffers als inzittende van dit zware verkeer. De percentages doden als inzittenden en als tegenpartij zijn nog eens samengevat in onderstaand overzicht.

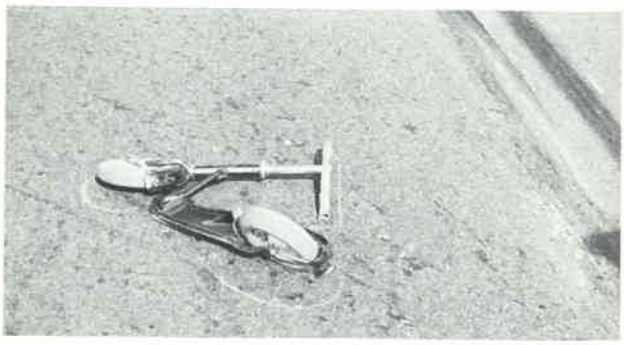
N.B.: Voor de slachtoffers bij ongevallen met tenminste drie aan het verkeer deelnemende vervoermiddelen kunnen op dit moment de tegenpartijen niet worden aangegeven.

	doden als (inzittenden van)	doden bij tegenpartij (excl. zelfde soort vervoermiddel)	totaal betrokken
personenauto	43,2%	26,8%	70,0%
zwaar verkeer	3,1%	21,2%	24,3%
motor	4,7%	1,1%	5,8%
bromfiets	13,3%	1,4%	14,7%
fiets	19,5%	0,3%	19,9%
voetganger	16,2%	0,2%	16,4%

Ongeveer 10% van alle overleden slachtoffers valt ten gevolge van botsingen tussen fiets-personenauto en voetganger-personenauto.

Ook de botsingen tussen twee personenauto's resulteren in ongeveer 10% van alle overleden slachtoffers. De doden bij de combinatie personenauto-zwaar verkeer vormen ongeveer 9% van het totaal. Bijna 5% van het totaal hoort bij de combinatie bromfiets-personenauto en nog eens 5% bij de combinatie fiets-zwaar verkeer. Tenslotte zijn er nog enkele procenten overledenen bij de bromfiets en bij de voetganger in combinatie met het zwaar verkeer.

In al de genoemde combinaties vallen steeds vrijwel alle overleden slachtoffers bij de eerstgenoemde partij, d.w.z. bij de tegenpartij van zwaar verkeer, respectievelijk personenauto.



zal en kan zich niet alleen baseren op objectieve ongevalsrisico's. Lokale beslissers hebben te maken met locaties binnen een bepaald verblijfssysteem. Het objectieve ongevalsrisico hiervan is vaak zo klein in termen van aantallen ongevallen dat hierop geen beslissingen gebaseerd kunnen worden.

Bovendien is de 'afstand' tussen de beslissers en de gevaarlijke situaties zeer klein en staan ook de betrokkenen dicht bij de beslissers. In de verblijfssystemen zal dan ook het beslissingsproces voor een belangrijk deel gebaseerd zijn op subjectief beleefde (waargenomen) ongevalsrisico's. Dit geldt zeker zolang met betrekking tot objectieve ongevalsrisico's nog geen andere maatstaven voorhanden zijn dan de ongevallenkans en bovendien objectieve ongevalsrisico's nog nauwelijks of niet openbaar gemaakt worden.

De kwetsbare verkeersdeelnemer – bedoeld wordt veelal het langzame verkeer – neemt in het centrale verkeersveiligheidsbeleid een aparte plaats in. Zijn bescherming heeft een hogere prioriteit gekregen, vooral in de confrontatie met gemotoriseerd verkeer in verblijfssystemen en op 'lagere' wegen in het vervoersysteem. Binnen het vervoersysteem kan dit alleen gerealiseerd worden door volledige scheiding naar plaats en/of tijd van het langzaam verkeer ten opzichte van het gemotoriseerde verkeer. Het incasseringsvermogen van langzaam verkeer bij botsingen met gemotoriseerd verkeer is altijd ontoereikend. Waar deze scheiding doorgevoerd moet worden zal beslist moeten worden op basis van objectieve ongevalsrisico's.

Binnen de verblijfssystemen valt de nadruk niet alleen op het langzaam verkeer maar ook op de andere gebruikers van de verblijfsruimte. De prioriteit voor deze 'zwakke' groepen is meestal meer gebaseerd op subjectief beleefd ongevalsrisico dan op objectief ongevalsrisico. Dit zal dan ook in de verschillende verblijfssystemen tot andere maatregelen kunnen leiden. De verantwoordelijkheden voor en de beslissingen over deze maatregelen liggen immers geheel verspreid over de lokale overheden van de verschillende verblijfssystemen.

Zolang subjectief beleefd ongvalsrisico basis is voor beslissen en handelen van de lokale 'collectieve' beslissers, zal het centrale verkeersveiligheidsbeleid op dit gebied voorlopig niet anders kunnen zijn dan de (geïnventariseerde) som van het beleid (beslissingen en activiteiten) van lokale overheden.

Wil de centrale overheid werkelijk uit gaan van het concept subjectieve onveiligheid dan zal een sturend (strategisch) beleid voor de verkeersveiligheid door de centrale overheid onmogelijk zijn en kan er alleen sprake zijn van 'knelpunten'-beleid dat in feite door de lokale overheden gestuurd wordt.

Het sturend beleid van de centrale overheid kan zich dan alleen beperken tot globale richtlijnen die een honorering zijn van het reeds uitgevoerde lokale beleid. Deze globale richtlijnen moeten wel voldoende flexibiliteit inhouden om per locatie te kunnen worden geoptimaliseerd.

Het leermodel als basis voor een samenhangend, sturend verkeersveiligheidsbeleid

Een van de problemen bij een verkeersveiligheidsbeleid is dat het (nog steeds) moeilijk is om effecten van maatregelen (afzonderlijk of in samenhang met elkaar) in termen van verkeersonveiligheid te voorspellen. Tot op zekere hoogte is dit inherent aan de complexibiliteit en de aard van het ongevalsgebeuren. Daar komt nog bij dat de beslisser met zijn maatregelen slechts een beperkt aantal 'variabelen' kan beïnvloeden en onder controle heeft. 'Onder zijn handen', zonder dat hij er grip op heeft, vinden andere veranderingen plaats, zoals maatregelen op andere gebieden, economische veranderingen, klimatologische veranderingen, etc.

Vooral de lokale beslissers zullen dan ook zoveel mogelijk (moeten) streven naar kortlopende besluitvormingsprocessen. Ook al zijn deze besluitvormingsprocessen nog voornamelijk gebaseerd op subjectief beleefde ongevalsrisico's en niet op algemene kennis over de objectieve ongevalsrisico's, toch kan er 'lering' getrokken worden uit al deze beslissingen en uit de effecten ervan. Deze 'lering' kan de basis vormen voor een samenhangend verkeersveiligheidsbeleid.

Dit betekent wel dat de effecten van al deze beslissingen – niet alleen de veranderingen van de objectieve ongevalsrisico's, maar ook de bereikte gedragsveranderingen – continu, systematisch en planmatig gemeten, geordend en gegeneraliseerd moeten worden en vervolgens moeten worden teruggekoppeld naar de lokale beslissers, opdat zij kunnen bijsturen en aanpassen. De lokale over-

heden kunnen zelf het beste meten en ordenen. Daarvoor zullen zij wel de methoden en technieken aangereikt moeten krijgen. Generaliseren van de effecten zal op een ander niveau moeten gebeuren waar alle gegevens gezamenlijk bestudeerd kunnen worden.

Dit collectieve leermodel – risico waarnemen, beslissen, meten, ordenen, generaliseren – biedt, gegeven de stand van de kennis, nog geen enkele reden tot coördineren, noch horizontaal, noch verticaal. Onderlinge afstemming, c.q. rangschikken in onderling verband, is nog niet aan de orde, er is in de eerste plaats behoefte aan een centrale instantie die dit collectieve leerproces begeleidt en ondersteunt.

De meeste maatregelen beogen het gedrag van de individuele verkeersdeelnemers te beïnvloeden. Zowel de centrale als de lokale beslissers zullen dan ook rekening moeten houden met het leerproces bij de individuele verkeersdeelnemers en de gebruikers van de verblijfsruimte. Doen ze dit niet bij het voorspellen van effecten van maatregelen, dan zullen ze vaak bedrogen uitkomen. Individuele beslissingen zijn gebaseerd op de afweging van het 'profijt' ten opzichte van het subjectief beleefde (waargenomen) ongevalsrisico. Daarbij speelt ervaring die eerder of in soortgelijke situaties is opgedaan, een belangrijke rol.

Een individuele verkeersdeelnemer weet pas of een bepaalde handeling of activiteit riskant is, wanneer deze hem ook werkelijk een subjectieve beleving van risico heeft opgeleverd, bijvoorbeeld door schrik, straf, etc. De vraag is nu hoe sterk het effect moet zijn van zijn handelen opdat de verkeersdeelnemer er lering uit trekt, zonder al te veel 'schade'. Ook is het belangrijk te weten hoe direct het effect moet zijn, bijvoorbeeld in de tijd gezien.

Vanuit het leermodel gezien gaat het dus om de vraag welke terugkoppeling het individu moet krijgen bij onjuist handelen. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat het voor het leerproces optimale resultaat verkregen wordt bij conflicten zonder ernstige gevolgen. Het effect van de verkeerde handeling wordt onmiddellijk teruggekoppeld (schrik); de verkeersdeelnemer kan echter wel zijn verplaatsing voortzetten.

Ook de voorlichting, de verkeerseducatie en de handhaving van gedragsregels zullen gericht moeten zijn op dit leerproces van de individuele verkeersdeelnemers.

Tegelijkertijd kunnen we hieruit de conclusie trekken dat maatregelen gericht op letselpreventie, maatregelen gericht op het creëren van zogenaamde noodmanoeuvre-ruimten, hoge prioriteit zouden moeten hebben. Immers als de schade, het effect van onjuist handelen, te groot is, levert dit geen bijdrage aan het leerproces.

Het leerproces van individuen is, zoals eerder gesteld is, gebaseerd op ervaringen in eerdere of soortgelijke situaties. Men kan alleen maar leren als er 'soortgelijke' situaties zijn. Een verkeersdeelnemer verplaatst zich van het ene gebied naar het andere waar andere beslissers het voor het zeggen hebben. Zouden alle collectieve beslissers op alle niveaus de verkeersruimten ieder op een eigen wijze inrichten en maatregelen nemen, dan zal er nauwelijks sprake kunnen zijn van een leerproces bij de individuele verkeersdeelnemer. Dit feit is eigenlijk de enige basis voor coördinatie, c.q. onderlinge afstemming van collectieve beslissingen.

Dit betreft niet alleen beslissingen en maatregelen ter bevordering van de verkeersveiligheid, dan is het eigenlijk al te laat. In de huidige plannen voor coördinatie komt dit onvoldoende tot uiting.

Tabel 1A. Aantal ongevallen met dodelijke afloop in 1974 t/m 1978 naar betrokken partijen

	Pers. auto	Vracht-wagen	Bestel-wagen	Bus	Motor	Brom-fiets	Fiets	Voet-ganger	Overige voert.	Totaal
Eenzijdig	..	..	.	.	.	.	.	.	.	719
Dier	.	.	.	.	.	.	.	.	.	25
Vast voorw.	.	.	.	.	..	.	..	..	..	1907
Gepark. vrachtw.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	120
Gepark. pers. auto	.	.	.	.	.	.	..	.	.	50
Gepark. rest	.	.	.	.	.	.	..	.	..	48
Subtot. <2 betr.	.	.	.	.	.	.	..	.	..	2869
Pers. auto	1038	578	75	66	159	573	1335	1131	142	
Vrachtwagen		25	22	0	39	270	412	162	20	
Bestelwagen			2	1	6	38	97	81	5	
Autobus				1	10	47	77	50	1	
Motor/scooter					5	18	49	58	10	
Bromfiets						64	60	110	79	
Fiets							9	9	67	
Voetganger								0	90	
Overige voert.									3	
Subtot. 2 betr.										7094
Gecompl. 2 betr.	..	..	..	.	.	.	.	.	.	132
Gecompl. > 2 betr. enkelv.				.	.	.	.	.	..	36
Gecompl. > 2 betr. meerv.										972
Subtot. gecompl.					.	.	.	.	..	1140
Totaal generaal					..	.	.	.	..	11103

Verklaring van de tekens:
. = Aantal ongevallen onbekend

Tabel 1B. Percentages aantal ongevallen met dodelijke afloop in 1974 t/m 1978 naar betrokken partijen

	Pers. auto	Vracht-wagen	Bestel-wagen	Bus	Motor	Brom-fiets	Fiets	Voet-ganger	Overige voert.	Totaal
Eenzijdig	..	..	..	..	..	..	..	..	..	6,5
Dier	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,2
Vast voorw.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	17,2
Gepark. vrachtw.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1,1
Gepark. pers. auto	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,5
Gepark. rest	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,4
Subtot. <2 betr.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	25,8
Pers. auto	9,4	5,2	0,7	0,6	1,4	5,2	12,0	10,2	1,3	
Vrachtwagen		0,2	0,2	0	0,4	2,4	3,7	1,5	0,2	
Bestelwagen			<0,1	<0,1	<0,1	0,3	0,9	0,7	<0,1	
Autobus				<0,1	0,1	0,4	0,7	0,5	<0,1	
Motor/scooter					<0,1	0,2	0,4	0,5	0,1	
Bromfiets						0,6	0,5	1,0	0,7	
Fiets							0,1	0,1	0,6	
Voetganger								0	0,8	
Overige voert.									<0,1	
Subtot. 2 betr.										63,9
Gecompl. 2 betr.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1,2
Gecompl. > 2 betr. enkelv.				..	..	..	..	..	..	0,3
Gecompl. > 2 betr. meerv.										8,8
Subtot. gecompl.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	10,3
Totaal generaal	..	..	..	..	..	..	..	..	..	100,0

Verklaring van de tekens:
.. = Aantal ongevallen onbekend

Ook nam bij alle categorieën verkeersdeelnemers het aandeel verkeersdoden met de vrachtwagen als botspartij af.'

Omdat in de groep gecompliceerde botsingen de personenauto en de vrachtwagen de belangrijkste botspartijen zijn, mag verwacht worden dat het totale aandeel verkeersdoden als gevolg van botsingen met personenauto's en vrachtwagens in de genoemde perioden nauwelijks veranderd is.

Resultaten 1974 t/m 1978

Ongevallen met dodelijke afloop naar betrokken partijen (tabel 1A, 1B)

Ongevallen waarbij tenminste één dode is gevallen, zijn onderscheiden naar de betrokken partijen. Bij ruim een kwart van deze ongevallen is maar één aan het verkeer deelnemende partij betrokken. Hierin zit twee procent van het totaal in de vorm van botsingen met geparkeerde voertuigen. Bijna tweederde van de ongevallen met dodelijke afloop bestaat uit botsingen tussen twee aan het verkeer deelnemende vervoermiddelen. Tenslotte is er bijna 10% waarbij tenminste drie vervoermiddelen als verkeersdeelnemer bij de botsing betrokken waren. Voorlopig kan alleen voor botsingen tussen twee vervoermiddelen worden nagegaan welke partijen erbij betrokken waren.

Voor zover er twee vervoermiddelen met elkaar in botsing kwamen, vallen een aantal partijen, respectievelijk combinaties van partijen, op. Van alle dodelijke botsingen vindt 46% plaats tussen combinaties waarbij één of beide partijen een personenauto is. De combinatie die het meest voorkomt is personenauto-fiets: 12%; vervolgens personenauto-voetganger: 10%. Daarna volgen botsingen tussen twee personenauto's met 9% en botsingen tussen personenauto-vrachtauto en personenauto-bromfiets met ieder 5%.

De percentages dodelijke botsingen tussen twee verkeersdeelnemers waarbij tenminste één vervoermiddel van een bepaalde soort betrokken was, zijn: personenauto 45,9%, vrachtwagen 13,8%, bestelwagen 3,0%, bus 2,3%, motor 3,2%, bromfiets 11,3%, fiets 19,1%, voetganger 15,2%, overige voertuigen 3,8%.

I.1. Verkeers-planologische aspecten

Inleider:
Ir. G. H. A. Hoogenboom
Stuurgroep Verkeer en Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

1. Bij dit subthema overwegen wij welke mogelijkheden er zijn om door middel van de planologie conflicten en ongevallen tussen ongelijke en ongelijkwaardige categorieën van verkeersdeelnemers te voorkomen. Bij planologie denken wij:
- ten eerste aan de ruimtelijke ordening, d.w.z. het volgens plan regelen van de bestemmingen van de ruimte;
- ten tweede aan de verkeersordening in structurele zin, d.w.z. het bestemmen van de verkeersruimte voor diverse categorieën verkeersdeelnemers.

2. Ongelijke, c.q. ongelijkwaardige categorieën verkeersdeelnemers, waarvan door planologisch beleid in beginsel de onderlinge conflictkans kan worden beïnvloed, zijn:

2a.	railverkeer	vs. wegverkeer
2b.	zwaar snelverkeer (vrachtauto's, bussen)	vs. licht snelverkeer (personenauto's, motorfietsen)
	vs. fietsverkeer (bromfietsen, fietsen)	vs. voetverkeer (voetgangers, spelende kinderen)
2c.	doorgaand verkeer (t.a.v. een gebied)	vs. bestemmingsverkeer (met bestemming binnen een gebied)

3. In het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening zoals dat door het rijk, de provincies en de gemeenten wordt gevoerd, is verkeer één van de aspecten, die in de besluitvorming worden afgewogen. De verkeersveiligheid wordt afzonderlijk als uitgangspunt voor het beleid in ruimtelijke plannen niet of nauwelijks genoemd. Toch is ruimtelijk beleid tevens dienstbaar aan de verkeersveiligheid doordat:

3a. een ruimtelijk beleid gericht op de beperking van de groei van de mobiliteit, de verkeersproduktie en daarmee de kans op ongevallen beperkt; dit wordt bereikt door woonlocaties te bieden op kortere afstand van werklocaties en voorzieningen;

3b. een ruimtelijk beleid gericht op bevordering van openbaar vervoer en gebruik van de fiets, gekoppeld met matiging van autogebruik de kans op ongevallen tussen snelverkeer onderling en snelverkeer en langzaam verkeer vermindert: dit wordt bevorderd door woonlocaties, werklocaties en voorzieningen te situeren aan stamlijnen van het openbaar vervoer en voor wat betreft de fiets door de onder 3a genoemde verkorting van de verplaatsingsafstanden;

3c. door een zorgvuldige inrichting en beheer van het stedelijk gebied ongevallenkansen tussen ongelijke en ongelijkwaardige verkeerssoorten kunnen worden verkleind: daarbij bijvoorbeeld te letten op de situering van scholen, van veel of zwaar verkeer aantrekkende bedrijven, garages e.d., de situering van winkelcentra.

Een beleid als onder 3a en 3b genoemd is alleen door te voeren op plaatsen waar grote nieuwe woon- of werkgebieden tot stand moeten worden gebracht, dus in nieuwe steden en groeisteden. Punt 3c is ook van groot belang in bestaande steden. Een inspectie van verouderde maar nog van kracht zijnde bestemmingsplannen is gewenst om uit hoofde van verkeersveiligheid verkeerde vestigingsplaatskeuzen tegen te gaan.

4. Door middel van de verkeersordening in structurele zin kan op diverse manieren de kans op conflicten tussen ongelijke en ongelijkwaardige categorieën verkeersdeelnemers verminderd worden. Het meest afdoend gebeurt dit door deze verkeersordening reeds in de opzet en vormgeving van de infrastructuur in te bouwen.

4a. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is het bestemmen en inrichten van infrastructuur voor verkeerscategorieën naar afstandsklasse. Verkeer op de langere afstand wordt infrastructuur geboden waarop sneller kan worden gereden en minder behoeft te worden gestopt en waarop minder kans bestaat op conflicten met lokaal verkeer. Hierdoor ontstaat een afsplitsing tussen doorgaand verkeer, dat op wil schieten en weinig geneigd is rekening te houden met de plaatselijke omstandigheden, en het langzamere bestemmingsverkeer dat meer aandacht heeft voor de lokale situatie. Bij de wegen neemt deze ordening de vorm aan van een rijkswegennet, secundaire en tertiaire wegen, stedelijke hoofdwegen en verblijfsgebieden. Bij het openbaar vervoer zien wij een parallelle situatie in het spoorwegennet, metro- en tramlijnennetten en buslijnennetten.

4b. Een tweede principe in de verkeersordening dat kan worden toegepast ter voorkoming van conflicten tussen ongelijke en ongelijkwaardige verkeersdeelnemers is scheiding van verkeerssoorten. Het meest radicaal gebeurt dit door per verkeerssoort aparte wegen of paden aan te leggen en kruispunten ongelijkvloers uit te voeren. Voor het interlokaal verkeer gebeurt dit zoveel mogelijk in het rijkswegennet. Ook voor het lokaal verkeer zijn er voorbeelden van een gescheiden infrastructuur voor snelverkeer en langzaam verkeer o.a. in nieuwe steden. Bij dit soort netstructuren is de ongevallenkans minimaal.

4c. Een minder radicale oplossing is de verkeerssoorten wel een eigen baan te geven maar de kruisingen gelijkvloers te houden, al dan niet beveiligd met verkeerslichten. Hiervan zijn legio voorbeelden: autowegen, vrijliggende fietspaden, ventwegen, vrije tram/busbanen, trottoirs. De infrastructuurnetten kunnen van een gemeenschappelijke verkeersruimte gebruik maken of afzonderlijke routes volgen, voorbeelden van het laatste zijn onder meer spoorwegen, autosnelwegen, vrij gesitueerde fietsroutes in de steden.

5. Een tweede middel om het verkeer structureel te ordenen en daarmee conflicten te voorkomen is in te grijpen in het gebruik van de infrastructuur. Deze ingrepen hebben ten doel de natuurlijke loop van de verkeersstromen te beïnvloeden, zodat zij een andere bedding zullen kiezen, dan wel (of daarnaast) de karakteristieken van het verkeer en met name de snelheid te beïnvloeden. De noodzaak tot dergelijke ingrepen ontstaat als te veel of te zwaar doorgaand verkeer delen van het wegen- of stratennet gebruiken die daarop niet zijn ingericht, of die een andere functie hebben. Zo kan een secundaire weg te veel snelverkeer hebben, dat op een parallelle, maar overbelaste rijksweg thuis hoort en een woonstraat kan sluipverkeer verwerken, dat tracht de files voor verkeerslichten op een drukke verkeersader te ontlopen.

Plannen voor ingrepen in de verkeerscirculatie in de steden worden reeds jaren gemaakt en geleidelijk ingevoerd, zij het meestal niet zonder strijd van de kant van belanghebbende groeperingen.

Voor de interlokale wegen is het zogenaamde verkeersreguleringsplan nog in opkomst (zie prae-advies ir. Bakker, Wegencongres 1979). De noodzaak tot ingrijpen zal snel groter worden, nu door terughoudendheid bij de aanleg van wegen, de rijks- en provinciale wegverbindingen in toenemende mate met verkeer verzadigd worden en derhalve sluipverkeer ontstaat op ondergeschikte wegen.

Ook kunnen maatregelen in het interlokale verkeer nodig zijn als een meer afdoende fysieke verbetering, bijvoorbeeld de aanleg van een omleidingsroute voor doorgaand verkeer of van vrijliggende fietspaden niet mogelijk zijn.

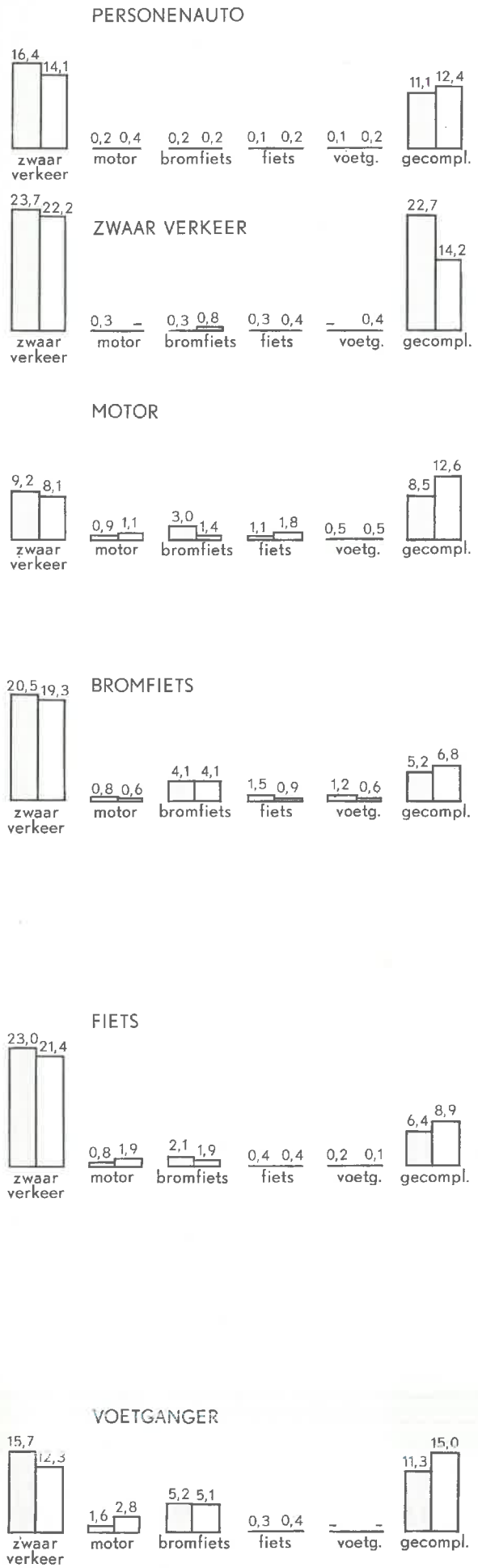
6a. Wat is het veiligheidsrendement van ruimtelijke ordeningsplannen en verkeersordeningsplannen. Enige beschikbare informatie wordt vermeld.

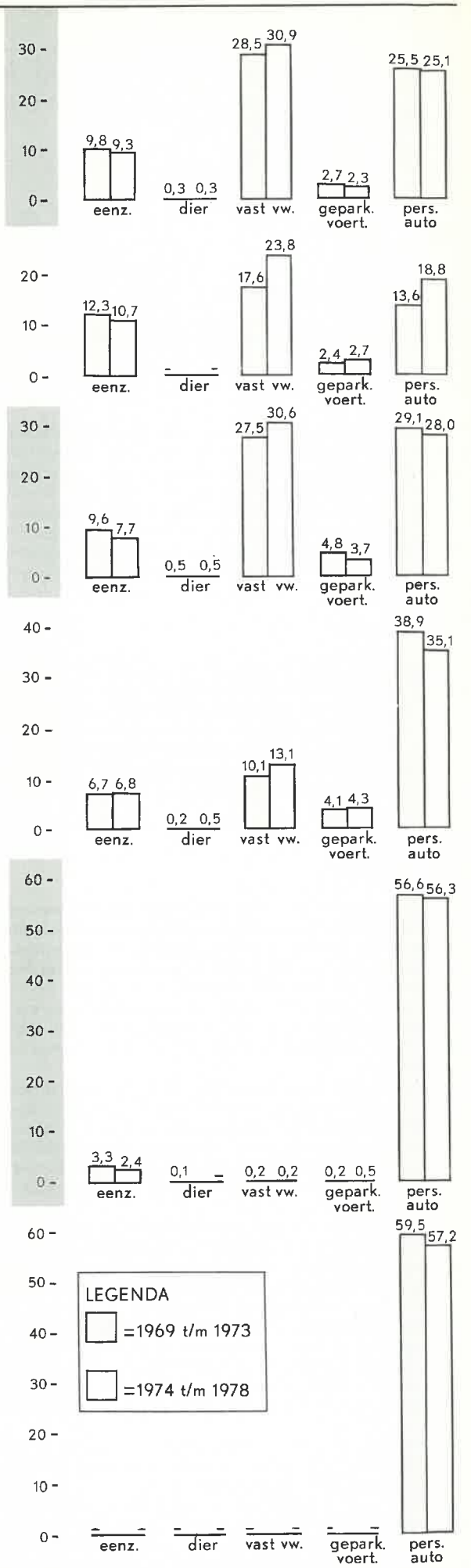
6b. Tot dusverre krijgt de verkeersveiligheid als zodanig weinig aandacht in ruimtelijke plannen. Is de veiligheid voldoende besloten binnen de meer algemene uitgangspunten van deze plannen of is een meer uitvoerige, nadrukkelijke behandeling noodzakelijk?

Ten aanzien van het verkeerscirculatieplan en verkeersreguleringsplan kan de vraag gesteld worden of het daarbij opnemen van een tentatieve prognose van het te verwachten veiligheidsrendement wenselijk en mogelijk is.

7. Om verkeersplanologisch gewenste structuren in de praktijk te realiseren zijn dikwijls verkeerstechnisch vernuftige oplossingen nodig. Het is dikwijls moeilijk het juiste middel te vinden! In stedelijk gebied is reeds ervaring opgedaan. Voorbeelden van geslaagde oplossingen tot regulering van interlokaal verkeer zijn nog schaars.

afbeelding 2





Werkbijeenkomstvoorbereider:
Ir. P. G. Meijer
Provinciale Planologische Dienst Noord-Brabant

Stelling 1

Er bestaat een sterke samenhang tussen de problemen van de ruimtelijke ordening en het verkeers- en vervoersysteem. Bij deze relatie kan men spreken van een 'twee-richtingverkeer'; enerzijds dient een aantal belangrijke knelpunten voor het verstedelijkingsbeleid te worden opgelost door een beleid in de verkeers- en vervoersector, dat in samenhang met het verstedelijkingsbeleid is ontwikkeld; anderzijds bepalen het ruimtelijke- en verstedelijkingsbeleid voor een belangrijk deel de behoefte aan mobiliteit en daarmee aan verkeers- en vervoervoorzieningen. De verwevenheid van verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening brengt met zich mee, dat beleidsbeslissingen betreffende beide terreinen gecoördineerd moeten worden voorbereid. Op nationaal niveau is verkeersveiligheid slechts een van de vele aspecten die in deze problematiek een rol spelen.

Stelling 2

In de opeenvolgende nota's over de ruimtelijke ordening van het rijk richt de aandacht zich op de inrichting van de stadsregio's.
De vijf criteria die gehanteerd worden bij de situering van nieuwe woongebieden zijn:
- afstemming op de sociale en economische voorzieningen in het hoofdcentrum en de nevencentra;
- afstemming op grote niet in het hoofdcentrum gelegen werkgebieden zoals zeehavens, vliegvelden, universiteitscomplexen enz.
- aanhaken aan het bestaande verkeers- en vervoerstelsel of aan een eventuele uitbreiding daarvan;
- bescherming van natuurlijk milieu en landschap;
- verdeling van de groei over verschillende bouwplaatsen.

De verkeersveiligheid wordt daarbij niet genoemd.

Stelling 3

Op regionaal niveau is de beïnvloeding van de ruimtelijke spreiding van activiteiten een indirect middel ter bevordering van de verkeersveiligheid. Een dergelijke beïnvloeding is slechts voor een gedeelte van de activiteiten mogelijk (bijvoorbeeld nieuwe bouwlocaties). De effecten daarvan kunnen bovendien een verschillende invloed hebben op de verkeersveiligheid (bijvoorbeeld verkleining van verplaatsingsafstanden – bevordering van het fietsgebruik), waardoor de totale bijdrage aan de verkeersveiligheid beperkt is. Directe verkeersmaatregelen zijn in het algemeen veel effectiever. Bovenstaande stelling geldt overigens niet op lokaal niveau. Daar kan de wijze van inrichting van bijvoorbeeld woongebieden van grote invloed zijn op de verkeersveiligheid.

Stelling 4

Bij de inrichting van de ruimte dient het beleid afgestemd te zijn op een nivellering van ongevalsrisico's voor de verschillende soorten verkeersdeelnemers. De uitdrukking 'zwakke verkeersdeelnemers' duidt op een ongelijkheid in ongevalsrisico's, die maatschappelijk niet te motiveren is.
De inrichting van de ruimte en de daarbij behorende verkeersmaatregelen dienen zodanig te worden opgezet dat de op dit moment zwakkere verkeersdeelnemers de meeste aandacht krijgen.

Stelling 5

Uit een oogpunt van verkeersveiligheid verdient concentratie van wonen en werken de voorkeur boven spreiding. Door concentratie worden in het algemeen de verplaatsingsafstanden en daarmee de kans op een ongeval verkleind. De stelling kan bovendien ondersteund worden door het gegeven dat stedelijke gebieden relatief veiliger zijn dan het landelijke gebied.

Stelling 6

Van de planologen kan niet worden verwacht dat zij te allen tijde

maximaal bijdragen aan de bevordering van de verkeersveiligheid. Maatregelen ter bevordering van de verkeersveiligheid kunnen strijdig zijn met andere belangen (bijvoorbeeld fietsroute en de economische belangen van winkeliers, autosnelweg en het ruimtebeslag). Al deze belangen dienen integraal te worden afgewogen, er van uitgaande dat ons verkeerssysteem te allen tijde gekenmerkt zal worden door een zekere mate van onveiligheid.

Stelling 7

Uit een oogpunt van verkeersveiligheid verdient verbetering van bestaande infrastructuur de voorkeur boven de aanleg van nieuwe infrastructuur. Bij verbetering van bestaande infrastructuur zal een zo groot mogelijk aantal voertuigen gebruik maken van nieuwe (veiligere) wegen. Bij aanleg van nieuwe infrastructuur zal de oude, minder veilige, voorziening in meer of mindere mate blijven functioneren voor het verkeer.

Stelling 8

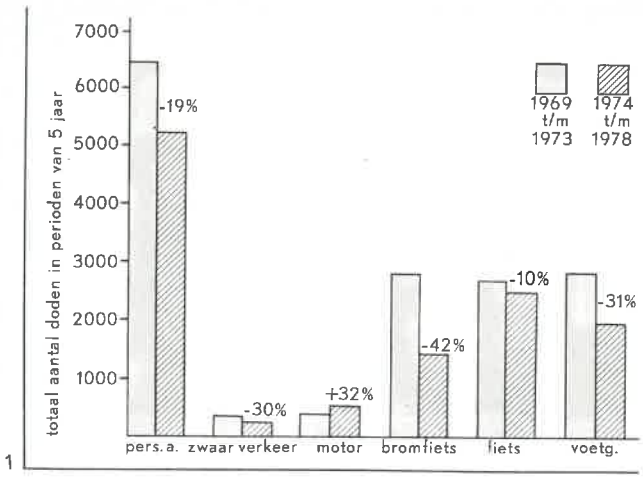
De verkeersveiligheid wordt bevorderd door ordening van verkeersstromen. Er van uitgaande dat het onmogelijk is (en op andere gronden ongewenst) dat alle wegen worden uitgevoerd als autosnelweg, zijn zodanige maatregelen noodzakelijk dat zoveel mogelijk verkeer naar zo hoogwaardig mogelijke voorzieningen wordt geleid (ordening van verkeersstromen). Een hiërarchie in het wegennet kan daarbij een hulpmiddel zijn.

Stelling 9

De veiligste weggebruiker is de spoorweggebruiker.

Stelling 10

Er is reeds veel bekend over de relatie tussen ruimtelijke ontwikkelingen en het verkeers- en vervoergebeuren. Een consequent toepassen van deze kennis, vooral met betrekking tot de verkeersveiligheid, betekent sterke ingrepen in het stedelijk gebeuren. De consequenties daarvan zijn in de meeste gevallen niet te overzien of te voorspellen. Bij een onjuiste toepassing van de maatregelen kunnen effecten optreden welke de omgekeerden zijn van wat men verwacht. Bovendien zullen in de meeste gevallen bepaalde maatregelen een deel van de bevolking schade berokkenen. Beide omstandigheden pleiten voor een stap voor stap benadering, waarin veel ruimte moet zitten voor experimenten, op te zetten in samenwerking met de bevolking. De uitvoering van het beleid moet gesteund worden door een zorgvuldige waarneming van de gevolgen van bepaalde maatregelen en daarop slagvaardig reageren. Na een periode van theoretische beschouwingen is de tijd rijp voor het uitwisselen van ervaringen vooral opgedaan bij het zoeken naar praktische oplossingen.



1

Hoe zorgvuldig de gegevens over voertuig- en reizigerskilometers ook zijn samengesteld, zij zijn op dit moment niet meer dan de best mogelijk raming. Vooral bij de fietsers blijkt een groot verschil in jaarlijks kilometrage tussen de jongste gegevens en die in het verleden werden gebruikt. Fietsers leggen jaarlijks ongeveer de helft af van het aantal kilometers dat voorheen werd aangenomen. Daar waar gebruik is gemaakt van de geraamde kilometrages moeten de resultaten dan ook uitsluitend als indicaties worden gezien.

Ontmoetingen

Landelijke gegevens over het aantal ontmoetingen tussen verschillende categorieën verkeersdeelnemers zijn niet beschikbaar. Ook kunnen deze niet worden berekend uit de verkeersprestatie van de afzonderlijke categorieën verkeersmiddelen, aangezien niet bekend is in welke mate deze gegevens betrekking hebben op eenzelfde tijdsperiode en eenzelfde verkeersruimte, terwijl ook de ontmoetingskans tussen de verschillende categorieën verkeersmiddelen onbekend is.

Ontwikkeling

Zoals bekend hebben er zich in de afgelopen jaren bijzondere ontwikkelingen bij het aantal verkeersdoden voorgedaan. Mede als gevolg van de energiecrisis, draagplicht van autogordels en bromfietshelmen, veranderde alcoholwetgeving, daling bromfietspark, was het aantal verkeersdoden in de periode 1974 t/m 1978 bijna 30% lager dan in de voorafgaande periode van vijf jaar (1969 t/m 1973). In afbeelding 1 is weergegeven welke ontwikkeling bij de verschillende categorieën verkeersdeelnemers heeft plaatsgevonden.

Daalde het totale aantal verkeersdoden, bij de categorie motor- en scooterrijders steeg het aantal overledenen met 32%. Bij alle overige categorieën verkeersdeelnemers was een daling te constateren. Het grootst was de daling in het aantal verkeersdoden bij de categorie bromfietsers, namelijk ruim 40%. De kleinste daling deed zich voor bij de categorie fietsers waar het aantal verkeersdoden met 10% afnam.

Interessant is het na te gaan of deze veranderingen in het totale aantal verkeersdoden per categorie verkeersdeelnemers kan worden toegeschreven aan veranderingen in het aandeel botsingen met bepaalde tegenpartijen. In afbeelding 2 zijn deze veranderingen voor elk van de categorieën weergegeven.

Hoewel bij een aantal categorieën verkeersdeelnemers de verdeling van het aantal verkeersdoden naar betrokken tegenpartij tussen de periode 1969 t/m 1973 en 1974 t/m 1978, statistisch gezien significant verschillend is, moet toch geconstateerd worden dat er geen wezenlijke veranderingen hebben plaatsgevonden.

Bij de categorieën gemotoriseerde verkeersdeelnemers, inclusief de bromfietsers, is het aandeel verkeersdoden als gevolg van een botsing met een vast voorwerp toegenomen.

Bij alle categorieën verkeersdeelnemers is, met uitzondering van de categorie vrachtwagen waar juist het tegenovergestelde waar is, het aandeel verkeersdoden ten gevolge van botsingen met een personenauto afgenomen, terwijl het aandeel bij gecompliceerde botsingen toenam.

eenvoudige wijze mogelijk was, zijn de bij de ongevallen betrokken verkeersmiddelen in de belangrijkste categorieën onderscheiden.

Eenzelfde indeling is toegepast bij de als gevolg van deze ongevallen gevallen slachtoffers.

Bij de verwerking van de verkeersongevallen bleek dat door inconsistentie in de geregistreerde ongevallengegevens een aantal ongevallen niet ingedeeld kon worden. Hierdoor zijn de uiteindelijke aantallen geanalyseerde verkeersongevallen lager dan in de CBS-publikaties worden vermeld. De verschillen zijn echter in het algemeen kleiner dan één procent, zodat het onwaarschijnlijk is dat deze van invloed zijn op de resultaten.

Om te voorkomen dat de celfrequenties in de tabellen te gering zouden zijn, waardoor verantwoorde uitspraken onmogelijk worden, zijn de verkeersongevallen- en slachtoffergegevens over de vijf meest recente jaren, waarover de gegevens beschikbaar waren (1974 t/m 1978), samengevoegd. Dit was mogelijk omdat uit een voorstudie was gebleken dat de aandelen verkeersdoden ten gevolge van botsingen met de onderscheiden tegenpartijen in de loop van de jaren nauwelijks aan veranderingen onderhevig waren. In het volgende hoofdstuk wordt hierover nog nadere informatie verstrekt.

Ter verduidelijking van de tabellen het volgende voorbeeld: Nagegaan is hoeveel ongevallen met dodelijke afloop er bijvoorbeeld tussen één personenauto en één vrachtwagen plaatsvonden. In de periode 1974 t/m 1978 waren dat er 578 (zie Tabel 1A, regel 'personenauto', kolom 'vrachtwagen'). Vervolgens is vastgesteld tot welke categorie verkeersdeelnemers de bij deze ongevallen omgekomen verkeersslachtoffers behoorden. Bij deze 578 ongevallen bleken 684 inzittenden van personenauto's en 21 inzittenden van vrachtwagens te zijn overleden (Tabel 2A: 684 = kolom 'personenauto', regel 'vrachtwagen'; 21 = kolom 'vrachtwagen', regel 'personenauto'). In deze slachtoffertabel staan in de kolommen dus de slachtoffers per wijze van verkeersdeelname onderverdeeld naar tegenpartij (regels).

Het totaal generaal van de kolom 'personenauto' (5253) geeft het totale aantal overleden inzittenden van personenauto's weer; het totaal van de regel 'personenauto, 2 betrokkenen' (4576) geeft het totale aantal overledenen als gevolg van botsingen met personenauto's.

Verkeersprestatie

Verkeersprestatie wordt uitgedrukt in voertuigkilometers en reizigerskilometers, wat overigens voor voetgangers een niet zo toepasselijke maat voor verkeersprestatie is. Voldoende betrouwbare gegevens over voertuig- en reizigerskilometers van de verschillende categorieën verkeersdeelnemers zijn op dit moment nog niet beschikbaar. Naar verwachting zullen de volledig bewerkte resultaten van het CBS-onderzoek Verplaatsingsgedrag van Nederlanders hierin binnen afzienbare tijd verbetering brengen.

Als basis voor de hier gehanteerde gegevens over voertuig- en reizigerskilometers hebben de cijfers uit de in 1979 verschenen Nationale Verkeers- en Vervoersrekening 1977 (NVVR 1977) gediend. Hierin ontbreken echter gegevens over bijvoorbeeld voetgangers, de gegevens hebben alle betrekking op 1977 en voor het vrachtverkeer zijn alleen voertuigkilometers beschikbaar. Aan de hand van eerder door de SWOV verzamelde gegevens zijn de ontbrekende waarden uit de NVVR 1977 aangevuld. De categorie 'overige voertuigen' betreft sterk verschillende groepen verkeersmiddelen waarvoor geen totale jaarkilometrages kunnen worden gegeven. Een overzicht van de geraamde totale aantallen voertuig- en reizigerskilometers in de periode 1974 t/m 1978 volgt hierna (bron: NVVR 1977/SWOV).

	wijze van verkeersdeelname						
	pers. auto	vracht + bestel-wagen	bus	motor	brom-fiets	fiets	voet-ganger
voertuig km $\times 10^9$	237,4	27,6	2,7	2,8	12,9	40,7	45,5
reizigers km $\times 10^9$	465,1	35,9	50,5	3,4	14,1	42,1	45,5

I.2. Verkeerstechnische aspecten

Inleider:
Steven Schepel
Studie-secretaris van de voormalige werkgroep Verkeersleefbaarheid in Steden en Dorpen

Loslopers aller wegen verenigt u

De auto's zijn een geruchtmakende minderheid onder de weggebruikers, die de kans gekregen heeft om de wegen bijna geheel in beslag te nemen. In naam van de Doorstroming hebben verkeerskundigen ijverig meegeholpen om de auto's alle ruimte te geven. Langzaamaan beginnen ze ook oog te krijgen voor een deel van de gewone weggebruikers.

Als voetgangers en fietsers stromen vormen, passen ze in het wereldbeeld van de verkeerskundige. Daarvoor kan hij voetgangersgebieden, fietspaden en oversteekplaatsen maken. Maar de gewone mensen op de gewone straten, die veruit de grote meerderheid van de weggebruikers vormen, moeten het maar zelf uitzoeken: moeder op de fiets, vader die de hond uitlaat, oma die boodschappen gaat doen, het kind op weg naar school, de kleuter die op straat speelt, de blinde op weg naar de bushalte.

De wensen van de automobilist zijn nog steeds maatgevend

De verkeerskunde onderscheidt de wegen in categorieën, gezien vanuit hun functie voor het autoverkeer. Vervolgens wordt een inrichting ontworpen die past bij de categorieindeling. In de allerlaagste categorie krijgt de auto niet meer ruimte dan strikt noodzakelijk is. Bij iedere volgende categorie hoort meer en meer rijruimte en een steeds hogere snelheid. Als rechtvaardiging van de hiërarchie worden onzinnige en oneigenlijke argumenten gebruikt als: tijdverlies, energieverlies en duidelijkheid. Maar eigenlijk richt de verkeerskundige zich op de wensen van de automobilist, terwijl hij een kinderlijk genoegen beleeft aan het maken van onderscheid en etiketten plakken.

De gewone weggebruikers stellen andere eisen

De eerste eis is bescherming tegen de terreur van (te) snel rijdend verkeer. Direct daarna komt de behoefte aan een goede sfeer op straat. We moeten weer straten maken waar je je veilig voelt en waar het prettig is om met elkaar te verkeren.

De eisen van de gewone weggebruikers zijn ongelijk en ongelijkwaardig aan de wensen van de automobilist. Bescherming tegen het (te) snel rijdende verkeer vraagt om óf een beperking van de rijruimte tot het minimum óf een effectieve scheiding van verkeerssoorten. De hele hiërarchie van tussenvormen doet tekort aan de gewone weggebruikers, omdat de geringe oplettendheid en vaak beperkte overzichtelijkheid niet in overeenstemming zijn met de hogere snelheden.

Een behoorlijke afweging van belangen vraagt op zijn minst het formuleren van eisen vanuit het gezichtspunt van de gewone weggebruikers.

Langzaamaan is hard zat

Het algemene uitgangspunt zou dan zijn dat het autorijden en het parkeren ondergeschikt moet zijn aan de bewegingsvrijheid van de gewone weggebruikers. Dat betekent dus in principe overal ver-

blijfsgebied: in de steden en de dorpen en op het platteland.

Uitzonderingen zullen er zijn. Een beperkt aantal wegen zal voor verkeersstromen (moeten) worden ingericht, maar niet meer dan strikt noodzakelijk is om te voorkomen dat in verblijfsgebieden verkeersstromen ontstaan die hinder en gevaar opleveren. Autoaders moet men niet zondermeer aan auto's overlaten. De mensen die ernaast wonen en werken hebben ook recht op een behoorlijke omgeving. De fietser moet niet in de knel komen. Er moeten veilige oversteekplaatsen zijn, zonder het oversteken van voetgangers onnodig beperkingen op te leggen.

Alle straten moeten goede voet-fietswegen zijn

Meestal zijn (brom)fietsers goed in te passen in een verblijfsgebied, maar grote stromen geven zoveel hinder en gevaar dat aparte fietsroutes, oftewel fietsaders, noodzakelijk kunnen zijn. Met (brom)fietsaders verschijnt het probleem van stromen bromfietsers. Soms wordt dat evenzeer als een aantasting van het woongenot ervaren als een stroom auto's. Ook (brom)fietsaders moeten beperkt worden tot het minimum.

De fietser is trouwens het meest gediend met het temmen van het autoverkeer en met het leggen van aanvullende schakels in het fietswegenstelsel, dus met verbindingspaden en bruggetjes, met veilige oversteekplaatsen en met ontheffing van éénrichtingverkeer.

Parkeren is een ernstige bron van hinder en gevaar

Vooral in oudere stadswijken zal heel wat vervangende parkeerruimte moeten komen, voordat de straten zo kunnen worden ingericht dat iedereen een behoorlijke bewegingsvrijheid heeft.

Voor iedere buurt moet een Verkeersleefbaarheidsplan komen

Het ombouwen van het wegennet tot verblijfsgebieden vraagt om een systematische aanpak. Daarbij zou de gemeente randvoorwaarden moeten stellen, waarmee de buurt zelf een plan kan maken. De kosten moeten niet per buurt worden opgebracht. Beginsel moet zijn dat de vervuilers, de gezamenlijke automobilisten dus, betalen.

resultaat van een bepaalde verkeersprestatie van beide partijen (en speciaal dat gedeelte van de prestatie dat wordt geleverd in eenzelfde tijdperiode en eenzelfde verkeersruimte) en een bijbehorende kans op een ontmoeting tussen vervoermiddelen van beide partijen. Die kans op ontmoeting hangt weer nauw samen met eigenschappen van de verkeersruimte.

Tenslotte zijn er weer allerlei zaken die van invloed zijn op de behoefte aan vervoer, de daadwerkelijke verkeersdeelname en het daarvoor gekozen vervoermiddel.

Behalve bij botsingen tussen twee vervoermiddelen van verschillende soort kunnen ook verkeersslachtoffers vallen bij botsingen tussen twee gelijksoortige vervoermiddelen, bij ongevallen met maar één partij die aan het verkeer deelneemt of bij gecompliceerde botsingen. Bij deze ongevallen kan de gang van zaken op ongeveer dezelfde wijze worden voorgesteld. Het aantal slachtoffers per botsing is dus het eindresultaat van de op elkaar volgende stappen verkeersprestatie, ontmoetingen, botsingen, slachtoffers en de inwerking daarop van een zeer groot aantal zaken.

Voor een goed begrip van het verkeersveiligheidsgebeuren is het gewenst zoveel mogelijk kennis te krijgen over al deze afzonderlijke stappen. Voor het onderwerp van het congres is speciaal van belang de kans op een botsing bij een ontmoeting tussen twee partijen en daarbij de kans op slachtoffers aan beide zijden.

De benodigde gegevens om deze kansen te bepalen ontbreken echter. Zo worden botsingen niet volledig geregistreerd en alleen verwerkt als de afloop ernstig is (bijvoorbeeld voor zover er slachtoffers bij zijn gevallen). Het aantal botsingen is dus niet in totaal bekend. Ook het aantal ontmoetingen is niet bekend. De verkeersprestatie – uitgedrukt in afgelegde afstand – is alleen grofweg bekend.

Het materiaal

Verkeersongevallen- en slachtoffergegevens

Voor de bewerking van de ongevallengegevens is gebruik gemaakt van de bij de SWOW aanwezige kopie-tapes van het CBS-bestand, dat vanaf 1976 gebaseerd is op de door de VOR verwerkte gegevens. Vanwege het inmiddels bekend veronderstelde afnemend registratieniveau naarmate het ongeval minder ernstig is, zijn met het oog op de betrouwbaarheid vooral de gegevens over ongevallen met dodelijke afloop van belang.

Vanaf 1974 wordt bij verkeersongevallen met letsel ook melding gemaakt of de slachtoffers al dan niet naar een ziekenhuis zijn vervoerd en of zij in het ziekenhuis zijn opgenomen. De categorie ongevallen waarbij één of meer slachtoffers in een ziekenhuis zijn opgenomen wordt, in vergelijking met de totale groep letselongevallen, door de politie vrij volledig geregistreerd. Wel blijkt dat het aantal in ziekenhuizen als verkeersslachtoffer opgenomen patiënten ongeveer 20% hoger is dan het aantal dat volgens de verkeersongevallenregistratie als zodanig is opgenomen. Aangenomen wordt dat op basis van de door de politie geregistreerde categorie ongevallen met ziekenhuisopname een redelijk betrouwbare beschrijving van letaliteit is te geven. Voorheen werd hiervoor uitsluitend de totale groep verkeersslachtoffers gebruikt.

Speciaal voor dit congres zijn verkeersongevallen- en slachtoffergegevens gerangschikt naar aantal en soort van de bij de ongevallen betrokken partijen. Voor zover bekend is dit de eerste maal dat Nederlandse ongevallengegevens op een dergelijke wijze zijn onderverdeeld en gepubliceerd.

Er zijn drie hoofdgroepen ongevallen te onderscheiden:

1. Verkeersongevallen met één rijdend verkeersmiddel
Hieronder vallen de eenzijdige ongevallen, botsingen tegen obstakels, dieren en geparkeerde voertuigen.

2. Verkeersongevallen tussen twee rijdende verkeersmiddelen
Dit is de groep ongevallen waarbij één rijdend verkeersmiddel met slechts één rijdend verkeersmiddel of voetganger in botsing kwam.

3. Gecompliceerde verkeersongevallen
Hierbij zijn tenminste twee rijdende verkeersmiddelen betrokken waarbij één of meer verkeersmiddelen met meer dan één voertuig, voetganger of voorwerp in botsing kwamen.

Met uitzondering bij de gecompliceerde ongevallen, waar dit vanwege het gecompliceerde karakter van het ongeval niet op

Ongelijkheid en ongelijkwaardigheid in het verkeer

Een beschrijving van de landelijke gegevens betreffende verkeersongevallen en verkeersslachtoffers voor de wijzen van verkeersdeelname naar tegenpartij bij ongevallen met dodelijke afloop.

Drs. P. C. Noordzij en A. Blokpoel,
met medewerking van
mevr. J. E. van de Pol en S. Harris, MA
Stichting Wetenschappelijk Onderzoek
Verkeersveiligheid SWOV

Inleiding

Deelnemen aan het verkeer houdt gevaar in voor de verkeersdeelnemer zelf, terwijl het gebruikte vervoermiddel tevens een gevaar vormt voor de gebruikers van andere vervoermiddelen. Dit laatste betekent dus dat het gevaar dat een verkeersdeelnemer loopt, mede afhangt van de verkeersdeelname van anderen.

De verhoudingen liggen hierbij vaak scheef. Sommige vervoermiddelen komen veel vaker in botsing met elkaar dan andere en bij een botsing is er veelal sprake van een sterke en een zwakke partij, waarbij de slachtoffers als regel vallen bij de zwakke partij. Het hangt dus van het gebruikte vervoermiddel af welk gevaar een verkeersdeelnemer loopt of voor anderen vormt.

Aan dit onderwerp is al regelmatig aandacht besteed en veel kennis is al gemeengoed geworden:

- langzaam en snelverkeer gaan niet samen vanwege de grote snelheidsverschillen en de kwetsbaarheid van het langzame verkeer;
- het vrachtverkeer is bij botsingen voor wat betreft de kans op schade en letsel altijd in het voordeel tegenover de tegenpartij tengevolge van verschillen in constructie en massa.

Ten behoeve van dit congres zullen de verschillen in gevaar van en voor de verschillende verkeersdeelnemers stelselmatig behandeld worden met presentatie van cijfermateriaal.

Het belangrijkste gevolg van botsingen is het aantal slachtoffers, in het bijzonder het aantal overleden slachtoffers. Het belangrijkste cijfermateriaal is dus een overzicht van de aantallen overleden slachtoffers, verdeeld naar bij de botsing betrokken partijen en de bijbehorende aantallen botsingen.

Het aantal slachtoffers per botsing per partij hangt samen met het aantal personen per partij (bezetting) en zaken die de afloop van een botsing bepalen (crash factoren). Hiertoe behoren de aard van de botsing, mechanische eigenschappen van het eigen en het andere vervoermiddel, eigenschappen van de betrokken personen en de eventuele beschermingsmiddelen.

Bij aard van de botsing valt te denken aan rijsnelheden, hoek waaronder gebotst wordt en het aangrijpingspunt. Eigenschappen van vervoermiddelen zijn o.a. massa, vorm en afmetingen, vervormbaarheid. Bij eigenschappen van personen gaat het om de mechanische eigenschappen van het menselijk lichaam en weerstand tegen letsels, welke vooral samenhangen met de leeftijd. Het zijn deze zaken die de aard en de ernst van de letsels bepalen. De kans op blijvende gevolgen of op overlijden hangt ook nog af van de snelheid en kwaliteit van de hulpverlening, heelkundige behandeling, verpleging en nazorg (post-crash factoren).

Een botsing is de meest ongunstige afloop van een ontmoeting tussen twee partijen. Als tussenstap tussen botsing en ontmoeting kan nog een conflict worden onderscheiden. Het aantal botsingen tussen twee partijen kan dus worden voorgesteld als het resultaat van het aantal ontmoetingen (expositie) en de kans dat zo een ontmoeting uitloopt op een botsing. Deze kans kan afhangen van een groot aantal zaken (pre-crash factoren) die meestal worden ondergebracht in de rubrieken: kenmerken van de vervoermiddelen, kenmerken van de bestuurders, maatregelen bestemd om het gedrag te beïnvloeden, de verkeerssituatie en overige omstandigheden. Het aantal ontmoetingen is op zijn beurt weer te zien als het

Werkbijeenkomstvoorbereider:
Ir. P. de Kiewit
Studiecentrum Verkeerstechniek

De verkeerstechniek heeft betrekking op de **inrichting** en het **gebruik** van de verkeersruimte. In de laatste jaren wordt een expliciet onderscheid gemaakt tussen 'verkeersaders' en 'verblijfsgebied'. In een **verkeersader** heeft de doorstroming van het gemotoriseerde verkeer de hoogste prioriteit; in een **verblijfsgebied** heeft de woonfunctie de hoogste prioriteit.

Deze verblijfsgebieden liggen binnen de bebouwde kom. Men kan echter ook het principe hanteren dat overal waar gewoond wordt (ook het platteland), sprake is van verblijfsgebied, met een gelijkwaardige bewegingsvrijheid voor alle soorten weggebruik. Uitzonderingen voor verkeersaders worden in deze gedachtengang alleen geaccepteerd, wanneer dat strikt noodzakelijk is om hinder en gevaar in verblijfsgebieden te voorkomen en niet om de doorstroming te bevorderen. Dat zou een fundamentele wijziging kunnen betekenen van de verkeerstechniek, die haar grenzen tot voor kort vaak alleen liet stellen door het gemotoriseerde verkeer. Dit verkeer en het parkeren worden nu beperkingen opgelegd: 'langzaam aan is hard zat'.

Vanuit de congresorganisatie is in eerste instantie de volgende toelichting op het subthema gegeven:

Wanneer verschillende verkeerssoorten in dezelfde ruimte worden toegelaten, dienen maatregelen ter regulering van conflicten tussen die verkeerssoorten getroffen te worden. Vormgeving en inrichting van de situatie zijn hierbij aan de orde. Daarnaast kan een algemeen aspect worden onderkend: de wettelijke grondslagen die grenzen stellen aan de keuzemogelijkheden voor specifieke situaties. In concrete uitwerkingen kunnen zaken als woonerven in samenhang met het aldaar geldend juridisch regime, experimenten in verblijfsgebieden, verkeerslichtenregelingen gezien vanuit de relatie tussen langzaam en snel verkeer, criteria voor de aanleg van fietsvoorzieningen en speciale rijstroken voor vrachtverkeer aan de orde komen.

Stelling 1

De verkeerstechniek dient voorwaarden te scheppen voor een veilig gebruik van wegen en straten door alle groepen weggebruikers.

Verwezen wordt naar artikel 1 van het RVV:

- ieder heeft in gelijke mate aanspraak op een veilig gebruik van de weg;
- daarom dient iedere weggebruiker zich zodanig te gedragen, dat hij het overige verkeer niet in gevaar brengt of onnodig hindert.

De indruk bestaat, dat in het verleden de nadruk te sterk is gelegd bij het gemotoriseerde verkeer.

Stelling 2

Het is de taak van de verkeerstechnici, om (ook) richtlijnen op te stellen die uitgaan van de belangen van voetgangers en fietsers, kinderen en bejaarden.

De richtlijnen dienen opgesteld te worden vanuit de opvatting:

- dat in het algemeen op straten en wegen de bewegingsvrijheid van voetgangers, fietsers, (spelende) kinderen en bejaarden voorop moet worden gesteld;
- dat de doorstroming van gemotoriseerd verkeer alleen voorop gesteld mag worden bij wegen die onmisbaar zijn, om te voorkomen dat stromen (gemotoriseerd) rijverkeer ontstaan die elders de veiligheid en de bewegingsvrijheid van voetgangers en fietsers, (spelende) kinderen en bejaarden aantasten.

Rekening dient verder te worden gehouden met:

- de beleidsuitgangspunten in de Verstedelijkingsnota en in het Structuurschema Verkeer en Vervoer.
- de veiligheidsstatistiek per kilometer
- de omrijtijden

Stelling 3

Waar de bovengenoemde richtlijnen in strijd komen met de algemeen gangbare normen op verkeersgebied, dient een bewuste afweging van belangen door politieke organen te worden gestimuleerd.

• Verkeerstechnische richtlijnen dienen opgesteld te worden in overleg tussen bestuurderen, technici en betrokkenen.
• Dit overleg dient tevens plaats te vinden indien gekozen moet worden uit verschillende, min of meer gelijkwaardige, verkeerstechnische oplossingen.

7. Verbetering van de procedures verband houdende met de handhaving

Tenslotte zal toch nog een belangrijke taak overblijven voor de politie in het kader van de handhaving van verkeersregels. Om deze handhaving zo efficiënt mogelijk te kunnen laten verlopen, zal voor een aantal problemen een oplossing moeten worden gevonden. Een vereenvoudigde en geautomatiseerde procedure bij de afwikkelingen van processen-verbaal met name zal veel tijd en daardoor mankracht kunnen uitsparen. Verder zal het ook de overtreder zo gemakkelijk mogelijk moeten worden gemaakt om aan zijn verplichtingen te voldoen. Invoering van girale betaling zou hier een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Tevens zou de gehele procedure moeten worden verkort.

Een reeds lang gekoesterde wens van de politie is ook de zo broodnodige wijziging van Art. 40 van de Wegenverkeerswet ten aanzien van de aansprakelijkheid van de kentekenhouder.

Daarnaast zal de mogelijkheid kunnen worden bezien om het kenteken te koppelen aan de motorrijtuigenbelasting en de motorrijtuigenverzekering. Een verdere stap, die overwogen dient te worden is het bezien van de mogelijkheid om daarbij ook het rijbewijs te betrekken.

Tenslotte zal ook de vraag moeten worden bestudeerd of een deel van het verkeerstoezicht niet van het strafrecht naar het administratief recht zou kunnen worden overgebracht.

Stelling 1

De politie kan of behoeft, mede gelet op de beschikbare mankracht, niet **overal en altijd** aandacht aan het verkeerstoezicht te besteden.

Stelling 2

Voorshands zal het strafrechtmodel van sociale controle nog moeten worden gehanteerd ter bestrijding van de onveiligheid in het verkeer.

Stelling 3

De mate, waarin wetshandhaving in het verkeer moet worden gehanteerd, zal zover moeten worden teruggedrongen, dat gesproken kan worden van een sluitstuk van de overheidszorg, gericht op de bevordering van de verkeersveiligheid.

Stelling 4

Ten behoeve van een zo doelmatig mogelijke handhaving van verkeersregels zal een aantal wettelijke bepalingen en richtlijnen dienen te worden aangepast.

afgestemd naar tijd, plaats en aard van de gedragingen op het verkeersongevallenbeeld, daarbij vooral rekening houdend met de dominante verkeersongevallenoorzaken en doorstromingbelemmerende overtredingen binnen de vastgestelde verkeersorde.

Het effect daarvan is nog niet kunnen worden vastgesteld, terwijl ook de uitbouw van een dergelijk toezicht nog niet is voltooid.

4. Educatief model van sociale controle in plaats van een strafrechtmodel

De vraag dringt zich op of het strafmodel van sociale controle kan worden vervangen door een educatief model, waarbij meer aandacht kan worden besteed aan de individuele weggebruikers. Dit zou het mogelijk maken factoren te bestrijden, die leiden tot het plegen van overtredingen.

Een educatief model veronderstelt echter een grote mate van vrijblijvendheid. Gelet op de gemiddelde mentaliteit van de weggebruiker is deze vrijblijvendheid echter een factor, die nadelig werkt op het effect van dit educatief model. Bovendien vergt een educatief model door de meer mensgerichte benadering veel mankracht, die zeker niet door de politie geleverd dient te worden.

5. Strafrechtmodel met educatie

Voorlopig zal dan ook het strafrechtmodel bij de handhaving van verkeersregels moeten worden toegepast. Wel is het mogelijk via dit strafrechtmodel toch meer aandacht aan de educatie te besteden. De officier van justitie, c.q. de rechter kan een voorwaardelijk seponeringsbeleid voeren, c.q. een voorwaardelijke straf opleggen. De voorwaarde daarbij kan zijn dat een cursus dient te worden gevolgd. In enkele gemeenten is dit – zij het op geringe schaal – met succes toegepast. Via dit systeem is de vrijblijvendheid niet volledig aanwezig en het oordeel blijft liggen bij de justitie en de rechterlijke macht. Het geven van meer bevoegdheden aan de politie zou de gelijkheid van rechtsbedeling niet ten goede komen, omdat de politie-ambtenaar, die de overtreding constateert, zich niet voldoende objectief tegenover deze overtreding kan opstellen. Dit bezwaar geldt eveneens bij de toepassing door de politie van een strafpuntensysteem. In enkele landen is het echter wel ingevoerd.

Een tweede mogelijkheid om de educatiegedachte door te voeren, zij het via het administratiefrecht, is het op grond van Art. 18 van de Wegenverkeerswet in meerdere gevallen vorderen van een onderzoek naar de geschiktheid tot en de bekwaamheid in het besturen van een motorrijtuig. Wordt getwijfeld aan de goede staat van een auto dan kan dit voertuig voor onderzoek worden meegenomen en in bepaalde gevallen zelfs worden inbeslaggenomen. De bestuurder is dan verplicht hieraan zijn medewerking te verlenen. Ten aanzien van de mens zijn er (met uitzondering van alcoholdelicten, waarbij men verplicht is mede te werken aan een blaas- en bloedproef) geen juridische mogelijkheden om zijn medewerking af te dwingen tot verbetering bijvoorbeeld van zijn kennis van de verkeersregels. Een uitbouw van het hiervoor genoemde Art. 18 van de Wegenverkeerswet zou deze mogelijkheid wel bieden.

6. Handhaving dient geen uiterst middel te zijn

Aannemend dat het strafrechtmodel (voorlopig) nog wel zal moeten worden toegepast bij de handhaving van verkeersregels dient wel te worden opgemerkt, dat handhaving een sluitstuk zal moeten zijn, een uiterst middel. En niet zoals thans veelal het geval is: het enige middel.

Om te bereiken dat handhaving een sluitstuk zal zijn van het beteugelen van overtredingen, zal aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan.

1. De politiek verantwoordelijken moeten zich zoveel mogelijk laten voorlichten door deskundigen. Zuiver politieke beslissingen kunnen vaak niet of niet voldoende worden gerealiseerd;
2. De verkeerstechniek zal meer invloed moeten hebben bij de planologen;
3. De verkeerstechniek dient zich meer dan tot nu toe het geval is te richten op de handhavingsproblematiek (fysieke maatregelen);
4. De politie zal zoveel mogelijk bij het tot stand brengen van plannen moeten worden ingeschakeld;
5. Meer voorlichting – ook gericht op plaatselijke situaties – zal moeten worden gegeven.

I.3. Voertuigtechnische aspecten en bescherming tegen letsel

Inleider:
Drs. R. Roszbach
Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Verkeersdeelname houdt zowel risico voor anderen als voor de verkeersdeelnemer zelf in (actief en passief risico). Getalsmatig uitgedrukt verhouden deze risico's zich voor de diverse categorieën verkeersdeelnemers zeer verschillend.

Aan dit gegeven liggen verschillen in massa, structuur en uitwendige vormgeving van voertuigen ten grondslag. Deze bepalen in combinatie met o.a. snelheid en richting van bewegen de afloop van een ongeval. Voor maatregelen ter beperking van de kans op of ernst van letsels bij ongevallen kan zowel het passief als het actief risico tot uitgangspunt worden genomen. Vooralsnog hebben maatregelen vanuit het eerstgenoemde uitgangspunt gedomineerd, d.w.z. maatregelen gericht op de bescherming van de in- of opzittenden van het eigen voertuig. Meer aandacht kan worden besteed aan de mogelijkheden om vanuit een wat bredere opvatting – waarbij de combinaties van de botsende voertuigen/verkeersdeelnemers in ogenschouw worden genomen – tot letselbeperkende maatregelen te komen.

Naast kenmerken die van invloed zijn op de afloop van ongevallen (crash-factoren) kunnen factoren die de kans op een ongeval beïnvloeden onderscheiden worden (pre-crash factoren). De invloed van verschillen in dit tweede opzicht tussen categorieën verkeersdeelnemers is echter aanzienlijk minder ondubbelzinnig aanwijsbaar. Dit geldt evenzeer voor verschillen samenhangend met de respectievelijke voertuigkenmerken.

In het algemeen, d.w.z. los van conflicttype in termen van betrokken categorieën verkeersdeelnemer, kunnen vanuit verschillende gezichtspunten relaties tussen voertuigkenmerken en kans op ongevallen worden gelegd (factoren in verband met de voertuigrespons, zowel onder externe invloeden als onder invloed van bestuurdershandelingen; factoren in verband met de verschaffing van informatie, zowel naar andere verkeersdeelnemers als naar de bestuurder zelf; de wijze waarop deze factoren onderling op elkaar inwerken). Wanneer het gaat om ongevallenkansen, samenhangend met verschillen in voertuigkenmerken, lijken echter aard, vormgeving, inrichting etc. van de verkeerssituatie van doorslaggevende betekenis. De wijze waarop voertuigen in wettelijke categorieën worden ingedeeld en de consequenties die daaraan verbonden zijn voor de wijze van gebruik van de verkeersruimte, is hierbij een aspect dat zowel vanuit het gezichtspunt 'voertuigen' als vanuit het gezichtspunt 'structurering van de verkeerssituatie' kan worden benaderd.

Werkbijeenkomstvoorbereider:
Prof. ir. W. A. Koumans
Technische Hogeschool Eindhoven

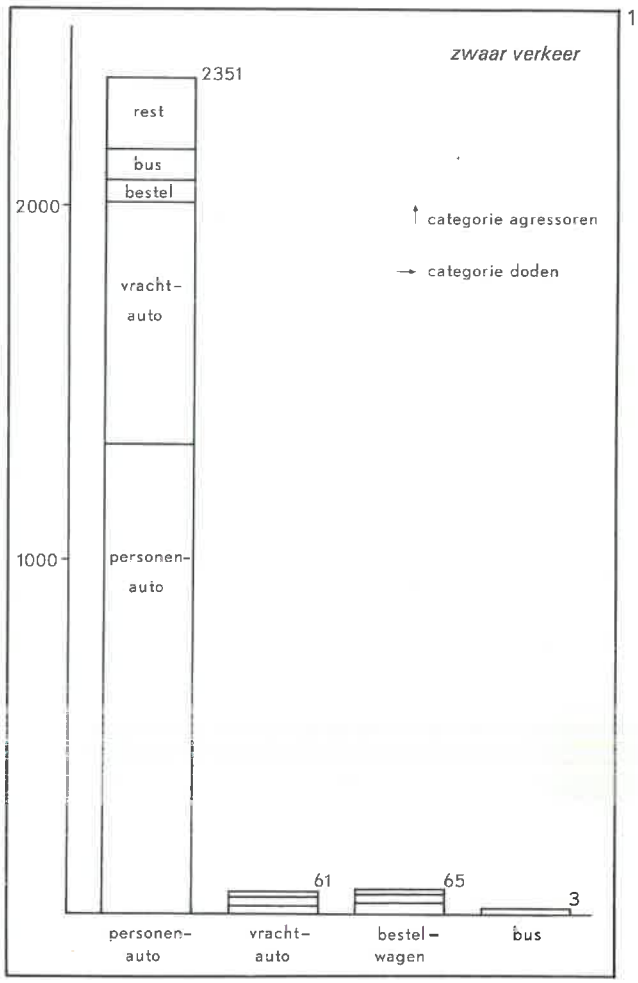
Overwegingen

Om iets te kunnen zeggen over de ongelijkwaardigheid in het verkeer moet men het eerst eens worden over de criteria, waaraan men de risico's wil afmeten die door één (bijvoorbeeld zware) soort verkeersdeelnemers worden veroorzaakt voor een andere (bijvoorbeeld lichtere) soort. Hierover bestaat tot dusverre volstrekt geen duidelijkheid. Het meest nauwkeurig bekende resultaat van de verkeersonveiligheid in Nederland – en helaas ook het meest trieste – is het aantal overleden slachtoffers van botsingen, voor verschillende categorieën verkeersdeelnemers.

Veel minder nauwkeurig is het aantal niet-overleden gewonden bekend. Licht gewonden komen vaak niet in het ziekenhuis, noch in de statistieken terecht. De auteur zal zich daarom beperken tot de gedode slachtoffers.

Men kan zich er nu gemakkelijk van af maken door te kijken naar het totale aantal gedode slachtoffers per categorie verkeersdeelnemers, gerangschikt naar de andere partij bij de botsing (gemakshalve hier de agressor genoemd), weer per categorie. Deze aantallen zijn beschikbaar als totaal over de vijf jaren 1974 t/m 1978. Zij worden voor de acht slachtoffer-categorieën: inzittenden van personenauto's, vrachtauto's, bestelwagens en bussen; motorrijders, bromfietsers, fietsers en voetgangers getoond in de figuren 1 en 2 voor vijf categorieën agressoren: personenauto's, vrachtauto's, bestelwagens, autobussen en 'de rest', bestaande uit motorfietsen, bromfietsen, fietsen, voetgangers en overige verkeersdeelnemers (een verzamelnaam voor landbouwtrekkers, rijdende winkels, invalidenwagens en overige, niet bij de andere categorieën in te delen voertuigen).

De getoonde aantallen overleden slachtoffers vormen nog niet het totaal van de dodelijk verongelukte verkeersslachtoffers, doordat degenen die overleden zijn als gevolg van een ongeval zonder tegenpartij (auto tegen boom, gevallen voetganger etc.) ontbre-



Werkbijeenkomstvoorbereider:
M. van Dosselaar
Centrale Politie Verkeerscommissie

1. Inleiding

Geconstateerd kan worden dat de verkeersregels op de Nederlandse wegen, zowel binnen als buiten de bebouwde kom, steeds veelvuldiger worden overtreden. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door factoren die bij de weggebruiker zelf dienen te worden gezocht, zoals leeftijd, mentaliteit, het niet inzien van het nut van regels en persoonlijke omstandigheden, maar anderzijds zijn het ook factoren die de overheid zich moet aantrekken. Door het toenemend aantal regels zien weggebruikers vaak door de bomen het bos niet meer, weten vaak de achtergronden niet die tot het instellen van de regels hebben geleid en op bepaalde terreinen wordt vaak een beleid gevoerd waarvan de daaruit voortvloeiende regels indruisen tegen het persoonlijk belang van groepen. Dit laatste is vaak het geval ten aanzien van een gemeentelijk parkeerbeleid, dat gestalte krijgt tegen een achtergrond van algemene belangen zonder voldoende voorzieningen te treffen voor bijvoorbeeld bewoners en bedrijven in een bepaald stadsgebied. Niet zelden betekent een bepaald beleid een economische strop voor een aantal winkeliers. In andere gevallen worden regels gesteld die moeilijk afdwingbaar zijn, omdat ze niet in overeenstemming zijn met het karakter van de weg, bijvoorbeeld maximum snelheid 50 km per uur op een zeer brede weg met gescheiden rijbanen binnen de bebouwde kom.

Behalve het voorgaande zijn er bovendien nog een aantal factoren, die er toe hebben geleid, dat het aantal overtredingen de laatste jaren drastisch is toegenomen.

1. De toenemende motorisering;
2. Het ontstaan van twijfel aan de ernst of het laakbare van een overtreding, wanneer als zodanig herkenbare politie-ambtenaren de overtreding van regels accepteren door er niets aan te doen;
3. De, gelet op de massaliteit, zeer geringe pakkans;
4. De vaak lange periode, die verloopt tussen constatering en vervolging van een overtreding;
5. Het steeds ingewikkelder wordende verkeersbeeld, verband houdende met de bevordering van het voetgangers en (brom)fietsverkeer en met de bevordering van het openbaar vervoer.

2. Verhoogde activiteiten van de politie?

Hoewel het bovenstaande op het eerste gezicht zou dienen te leiden tot een verhoogde activiteit van de zijde van de politie, is dit niet mogelijk om de volgende redenen:

1. De inzet van de politie zou dermate hoog moeten zijn dat ernstige afbreuk zou moeten worden gedaan aan de andere taken van de politie, juist in een tijd waarin ook een toenemende aandacht wordt gevraagd voor de bestrijding van (kleine) criminaliteit en het handhaven van de openbare orde;
2. Het effect van repressief politietoezicht op het gebied van het verkeer lijkt in de praktijk minimaal te zijn. Deze effectmeting zou eens moeten worden vastgesteld door een onafhankelijke instantie;
3. De in het strafrechtsysteem voorgeschreven (administratieve) procedures zijn dermate tijdrovend, dat naast opsporingsambtenaren een groot aantal administratieve krachten moet worden aangesteld.

3. Gericht verkeerstoezicht

Het is in politiekringen duidelijk dat, mede gelet op het beschikbare potentieel, niet **altijd en overal** aandacht aan het verkeerstoezicht kan of behoeft te worden geschonken. In verband hiermede dient dit toezicht te worden geoptimaliseerd, waarbij vooral moet worden gelet op het beoogde doel en op het noodzakelijk geachte effect. Daarom wordt thans aandacht besteed aan gericht verkeerstoezicht. Hieronder wordt verstaan het verkeerstoezicht,

systemen plaats vindt en welke consequenties dit heeft. Daarbij zal ook worden gewezen op enkele van de specifieke gevaren die dit kader biedt buiten het terrein van de verkeersveiligheid. Tenslotte zal worden geconcludeerd dat het in het praktische vlak onze opgave is om meer in concreto aan te geven in welke richting wij nu vanuit die bestaande feitelijke situatie waarin de normgenese en -handhaving (op het vlak van de formele organisaties) hoofdzakelijk in het strafrechtelijke systeem is gesitueerd, een ontwikkeling zouden kunnen bevorderen naar een situatie waarin dat in mindere mate het geval is.

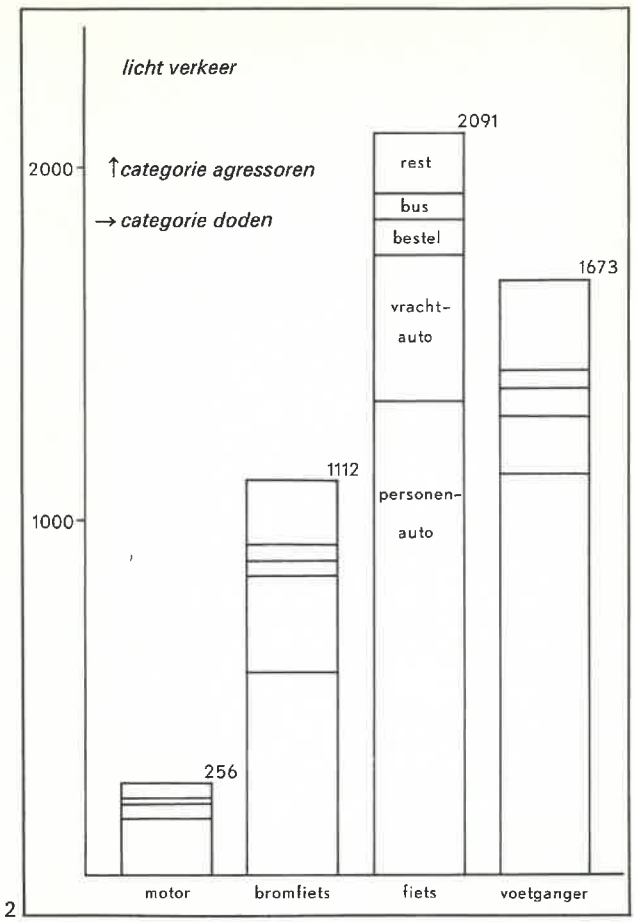
2. Globaal beeld van de criminele politiek ten aanzien van het verkeer

Met gebruikmaking van de in hoofdstuk I aangeboden concepten zal het strafrechtelijk beleid met betrekking tot het verkeer worden ontwikkeld. Dat strafrechtelijk beleid wordt dan voorgesteld als een beleid gericht op de wijziging van de huidige bemoeienis van het strafrechtelijk systeem in dit veld.

De hoofdlijnen van de beoogde wijzigingen in de huidige strafrechtelijke gang van zaken kunnen als volgt worden samengevat:

- **een andere aanpak van ongevallen.** Er blijft sprake van een officiële reactie op (ernstige) ongevallen, maar de aard van die reactie is niet strafrechtelijk, niet straffend, niet uitsluitend, maar heeft daarentegen overwegend het karakter van een hulpaanbod aan degenen die daarbij direct betrokken zijn. De reactie die verder tot het verkrijgen van meer inzicht in de factoren die bij een ongeval een rol spelen.
- een duidelijk onderscheid tussen de rol van regels en normen die betrekking hebben op het gebruik van de weg door voertuigen en personen 'in beweging' en andere regels en normen met betrekking tot het verkeer.
- een andere aanpak met betrekking tot het voorkomen van en de reactie op inbreuken op verkeersregels. De hoofdlijn van die andere aanpak bestaat daarin dat reacties die in het strafmodel van sociale controle staan meer vervangen worden door reacties die gemodelleerd zijn naar het educatieve model van sociale controle. Verder is een algemeen aspect van die andere oriëntatie, dat de organisatorische lijnen van de interventies worden verkort. De interveniërende politieman krijgt een grotere verantwoordelijkheid tot directe interventie en controle en werkt niet meer in de eerste plaats ten behoeve van een interventie door latere fasen van het strafrechtelijk systeem. Dat heeft onmiddellijk consequenties voor de aard van de interventie en ook voor de wijze waarop de controle op deze interventies van de politie wordt uitgeoefend.

Verder wordt een overzicht gegeven van de principes en evaluaties van de bestaande situatie waarop deze globale oriëntatie is gebaseerd.



2

ken, evenals de slachtoffers van gecompliceerde ongevallen waarbij drie of meer verkeersdeelnemers betrokken waren. Zij geven echter wel een duidelijk beeld van de absolute getallen in de Nederlandse verkeersonveiligheid: wil men het aantal doden in het verkeer beperken, dan heeft het in afnemende volgorde zin de inzittenden van personenauto's, de fietsers, de voetgangers en de bromfietsers te beschermen of minder aan gevaar bloot te stellen.

Een zo gemakkelijke benadering wordt beloond met een onbevredigende conclusie: voor inzittenden van personenauto's worden in toenemende mate beschermende maatregelen in de auto geëist door de wet; drastische verdere verbeteringen liggen niet meer voor de hand, anders dan indirect door het wegnemen van gevaarlijke situaties op de weg.

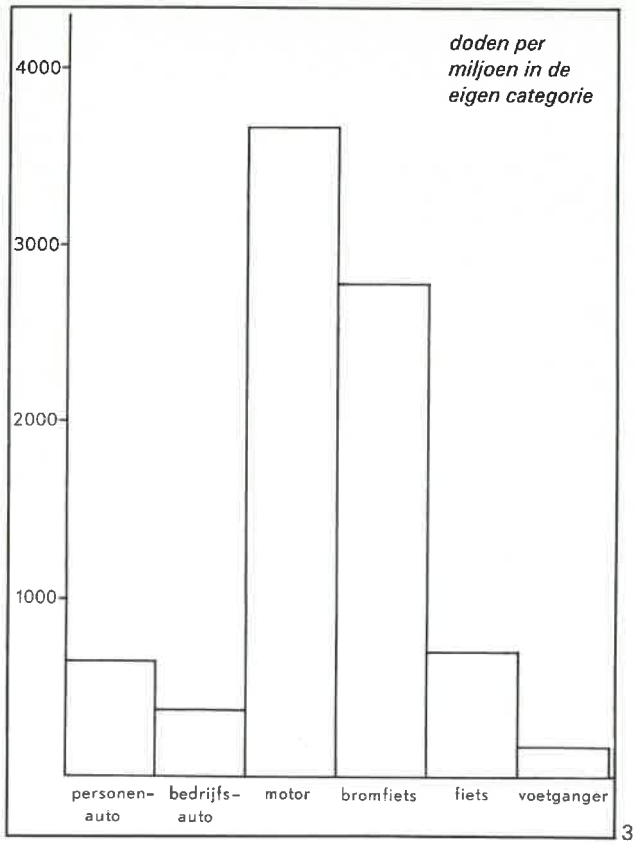
Maar auto en vrachtauto (met ruim verschil de belangrijkste aggressoren vóór alle vier de werkelijk gevaar lopende categorieën) worden nog steeds niet door de wet in een veiliger vorm voor fietsers en voetgangers gedrongen. Zo is uit Engels onderzoek gebleken dat voetgangers, die door een auto worden aangereden, in grote meerderheid òp in plaats van onder de auto terecht komen, mits de bumper aanzienlijk lager wordt gemonteerd dan de internationale norm voorschrijft. En dat is in de oorspronkelijke betekenis een kwestie van 'er op of er onder': wie op de auto terecht komt heeft een aanzienlijk grotere overlevingskans! Toch moeten onze auto's en vrachtauto's voldoen aan de norm, die onveilig hoog geplaatste bumpers voorschrijft. Ook worden nog steeds zonder probleem auto's tot ons verkeer toegelaten die op de vier hoekpunten voorzien zijn van harde, scherpe, vrijwel verticale, circa een halve meter hoge voetgangers- en fietserskapmessen.

Zo hebben de gangbare grote vrachtauto's een open zijkant, waar een voetganger of fietser gemakkelijk onder terecht kan komen. De kans om niet vervolgens door de achterwielen te worden verpletterd wordt dan al zeer gering. Dit leidt tot

Stelling 1

Nederland moet er in internationaal overleg naar streven dat de genormeerde bumperhoogten van auto's en vrachtauto's zodanig verlaagd worden en dat een zo vloeiende vormgeving van deze voertuigen wordt voorgeschreven, dat bij een aanrijding voetgangers en (brom)fietsers een maximale kans hebben om zijdelings langs het voertuig af te glijden of er overheen geworpen te worden.

Hoe ongenuanceerd deze benadering ook is, er wordt nog iets zonneklaar duidelijk. Voor de kwetsbare categorieën verkeersdeel-



3

nemers (bromfietsers, fietsers en voetgangers), die in aantallen gedode verkeersslachtoffers direct na de inzittenden van personenauto's komen, zijn de zware verkeersdeelnemers en daar van de personen- en vrachtauto's veruit de gevaarlijkste agressoren. Het ligt voor de hand dat een strikte scheiding van de zware en lichte verkeerssoorten tot een aanzienlijke besparing aan menselijk leed zou leiden. Helaas blijft een dergelijke wensdroom om economische redenen voorlopig onuitvoerbaar, zeker nu Nederland – ongeacht de verheugende resultaten van de experimenten in bijvoorbeeld de Engelse 'new towns' – ook zijn meest recente stadsuitbreidingen en geheel nieuwe steden zonder scheiding van verkeerssoorten heeft aangelegd.

Stelling 2

Scheiding van zware en lichte (of: snelle en langzame) verkeerssoorten is hoogst gewenst maar onuitvoerbaar.

Een gebruikelijke verfijning is, de aantallen overleden slachtoffers te relateren aan het aantal kilometers, dat jaarlijks wordt afgelegd door de categorie waar de slachtoffers toe behoren, de zogenaamde verkeersprestatie. Het risico van verkeersdeelneming wordt dan gedefinieerd als het quotiënt van het aantal (gedode) slachtoffers en de verkeersprestatie van hun categorie. De auteur is van mening dat dit tot een bedrieglijke en geheel onverantwoorde voorstelling van zaken leidt, om de eenvoudige reden dat uit onderzoek*) gebleken is dat de verkeersdeelnemers uit de verschillende categorieën jaarlijks niet een gelijke verkeersprestatie leveren, maar dagelijks gedurende een weinig afwijkende tijd aan het verkeer deelnemen.

Met andere woorden: als zou blijken dat een voetganger per 10000 km tien maal meer risico loopt dan een automobilist (het getal is fictief), dan is het nog niet zo dat een voetganger tien maal meer kans loopt om een ongeluk te krijgen! De gemiddelde automobilist rijdt in circa 300 uur per jaar circa 15.000 kilometer. Een voetganger zou 3000 uur per jaar of 8 tot 10 uur per dag nodig hebben om die afstand af te leggen. Trekt hij voor zijn vervoer ook circa 300 uur per jaar uit (een redelijke veronderstelling) dan zou in dit fictieve voorbeeld zijn risico per dag, jaar of mensenleven even groot zijn als dat van de automobilist. Deze risico-benadering is dus verwerpelijk.

Een bruikbare verfijning ligt nu voor de hand. Vrijwel alle soorten verkeersdeelnemers blijken per dag gedurende een vergelijkbare tijdsduur aan het verkeer deel te nemen. Vrachtauto's, bussen en

*) Goed samengevat in hoofdstuk 10 van G. Hupkes' 'Toekomstscenario's voor ons vervoerssysteem', Kluwer 1977.

II.4. Normstelling en -handhaving

Inleider:
Prof. mr. L. Hulsman
Erasmusuniversiteit

1. Inleiding

Op basis van de gedachten, ontwikkeld in het algemeen rapport voor het vierde internationaal colloquium van de IPPS (zie in het bijzonder blz. 158–165 van de 'Proceedings') wordt een onderscheid gemaakt tussen:
(1) normgenese en -handhaving aan de 'basis' (de direct betrokken verkeersdeelnemers) en
(2) normgenese en -handhaving vanuit de formele organisaties (meestal overheidsorganisaties) die plaats vindt in en gemedieerd wordt door de specifieke eigenschappen van een juridische context. Binnen die context bestaan belangrijke variaties. Daarbij is met name het onderscheid tussen het strafrechtelijk systeem, het civielrechtelijk systeem en het administratiefrechtelijk systeem van belang.

Modellen van sociale controle

Wij kunnen vijf modellen van sociale controle onderscheiden:
(1) het straffende;
(2) het compensatoire;
(3) het therapeutische;
(4) het educatieve;
(5) het verzoenende.

Elk van deze modellen van sociale controle heeft zijn eigen taal en logica. Deze modellen van controle kunnen zowel bij normgenese en -handhaving op het basisniveau als bij normgenese en -handhaving op het niveau van de formele organisaties toepassing vinden. Met betrekking tot eenzelfde categorie van problematische situaties kan tegelijkertijd op verschillende niveaus en binnen verschillende 'stijlen' van sociale controle sprake zijn.

Problematische situaties en hun aanpak

De grote lijnen zullen worden weergegeven van de wijze waarop in het rapport van de Raad van Europa over decriminalisering, de verschillende opties bij het benaderen van problematische situaties worden geconceptualiseerd. In dat rapport wordt onderscheiden tussen vier hoofdcategorieën van aanpak:
(1) verandering in de waardering van problematische situaties;
(2) technopreventie;
(3) sociale reorganisaties (hierbij worden verschillende niveaus van sociale reorganisaties onderscheiden);
(4) wijziging in het niveau en 'stijl' van sociale controle.

De categorie van problematische situaties waarmee wij hiermee te maken hebben, is het ontstaan van ongevallen en het bestaan van vrees voor ongevallen bij verkeersdeelnemers (gevoel van onveiligheid). De opgave met betrekking tot deze problematische situaties is het voorkomen van ongevallen, het beperken van de negatieve consequenties die rechtstreeks het gevolg zijn van een ongeval en het beperken van de uitbreiding van die negatieve consequenties in het verloop van tijd na dat ongeval.

Normgenese en -handhaving in het strafrechtelijk systeem

Uiteengezet zal worden dat de normgenese en -handhaving vanuit formele organisaties nu overwegend vanuit strafrechtelijke

Indien voor de realisering van het plan grondverwerving nodig is en na onderhandelingen met de betreffende grondeigenaren blijkt, dat de gronden niet of niet volledig op minnelijke basis verworven kunnen worden, zal tot onteigening moeten worden overgegaan. Onder toezending van de onteigeningsstukken wordt de minister van Verkeer en Waterstaat verzocht een Koninklijk Besluit te bevorderen. In de procedure om tot dit Koninklijk Besluit te komen is een formele mogelijkheid geschapen om bezwaren in te dienen.

Vorenomschreven, in het kader van het besluitvormingsproces ontworpen procedures leiden ertoe, dat met de voorbereiding van een project in de wegensector 6 à 15 jaar gemoeid is! Gezien de lange voorbereidingsperiode is de kans op 'veroudering' van het project door de voortdurend veranderende inzichten en omstandigheden niet denkbeeldig. Dit kan leiden tot een heroverweging van het ontwerp en in het extreme, van het project. Aan een duidelijke beleidskeuze (een nieuwe weg) kan geen uitvoering worden gegeven.

Het hoeft geen betoog dat de verkeersveiligheid op de reeds bestaande wegen niet gediend is met uitstel, c.q. afstel, van de aanleg van een nieuwe weg die de bestaande wegen belangrijk zal ontlasten. De wenselijkheid en de noodzaak van de participatie van de burger en belangengroeperingen is evident. De maatschappelijke betekenis van de verkeersinfrastructuur, de verkeersveiligheid en de wens om tot een voor zo veel mogelijk betrokkenen aanvaardbare uitwerking te geraken, ondersteunen die noodzaak.

Voor een niet onbelangrijk deel echter is die lange voorbereidingstijd van de uitvoering van werken in de sector verkeer en vervoer het gevolg van de wijze waarop in het totale besluitvormingsproces de inspraak- en beroepsmogelijkheden zijn geregeld. Een en ander maakt een effectief en slagvaardige uitvoering van het beleid moeilijk, zo niet onmogelijk (de 'macht' van de inspreker, de 'professionalisering' van de inspraak).

Tussen de verschillende in het totale besluitvormingsproces met betrekking tot de voorbereiding van uit te voeren werken in de wegensector te onderscheiden procedures ontbreken de nodige dwarsverbanden, hetgeen onnodig tijdverlies tot gevolg heeft. Hierbij kan bijvoorbeeld verbetering worden gebracht door de tracé-vaststellingsprocedure aan de bestemmingsplanprocedure te koppelen.

Stelling 5

Een herregulering van de inspraak- en beroepsmogelijkheden is noodzakelijk om een meer evenwichtige situatie met betrekking tot de invloed van de inspraak op het besluitvormingsproces tot stand te brengen en mede daardoor een effectiever en slagvaardiger uitvoering van het beleid in de sector verkeer en vervoer (en dus ook inzake de verkeersveiligheid) te kunnen voeren.

de qua getalssterkte hier onbelangrijke taxi's rijden meer uren per dag; onbekend is hoeveel meer. Bij de statistieken die de in Nederland aanwezige aantallen voertuigen beschrijven zijn vrachtauto's, bestelwagens (die juist weinig uren rijden) en bussen samengeteld; het is ook daardoor niet mogelijk hiervoor een correctie in te voeren. De hierna te geven resultaten veranderen in kwalitatieve zin echter niet als men ter compensatie van hun langere bedrijfstijden het aantal vrachtauto's in de vergelijking zou verdubbelen.

Nemen we dus voor alle soorten verkeersdeelnemers aan dat zij per deelnemer ongeveer evenveel tijd per dag in het verkeer doorbrengen, dan wordt een betrouwbaar inzicht in het risico dat zij werkelijk (dus per persoon per jaar of mensenleven) lopen, verkregen door het aantal in die categorie overleden verkeersslachtoffers te delen door het aantal verkeersdeelnemers in die categorie.

Het aantal werkelijk regelmatig in gebruik zijnde fietsen is daarbij een moeilijkheid: uitgaande van de in de statistiek voorkomende jaarkilometrage kan dit voorzichtig geschat worden op drie miljoen. Het aantal personen dat alleen als voetganger aan het verkeer deelneemt is klein, maar circa tien miljoen Nederlanders bevinden zich toch vrijwel dagelijks ook als voetganger in het verkeer.

Dit leidt op basis van de beschikbare statistiek tot de volgende aantallen per categorie verkeersdeelnemers:

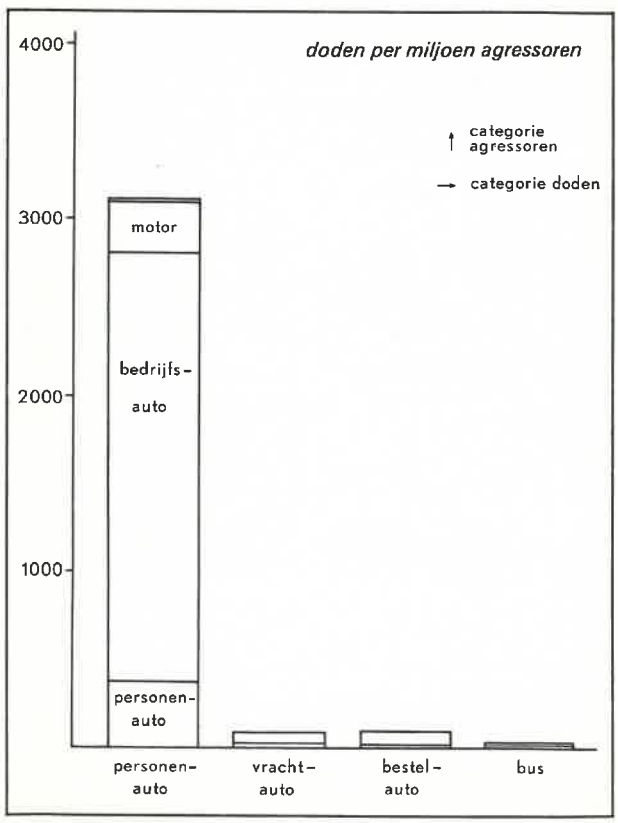
personenauto's	3,6	miljoen
bedrijfsauto's (vrachtauto's, bestelwagens, bussen)	0,34	miljoen
motorfietsen	0,07	miljoen
bromfietsen	0,4	miljoen
fietsen	3	miljoen
voetgangers	10	miljoen

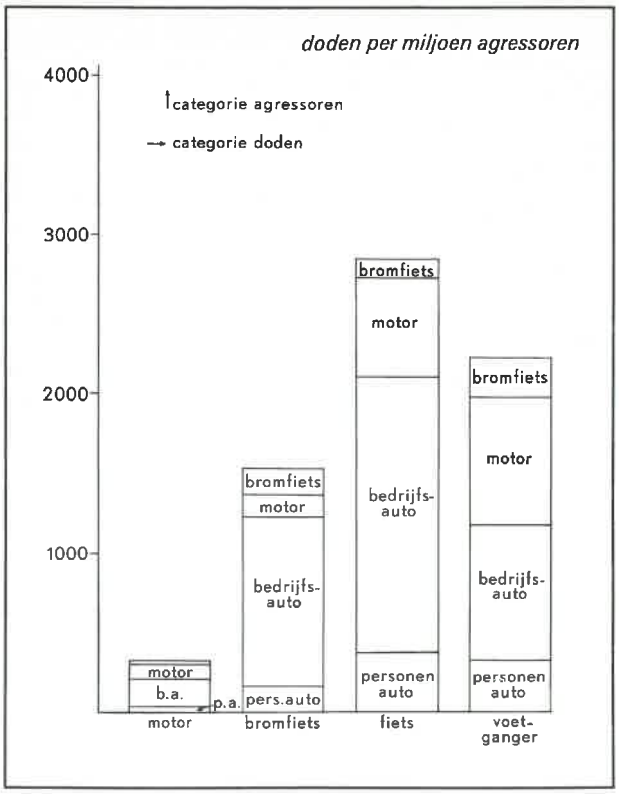
Al deze cijfers gelden voor 1976, het middelste van de vijf jaren waarop deze statistiek betrekking heeft.

Delen wij nu de aantallen gedode slachtoffers in de diverse categorieën door het aantal verkeersdeelnemers in hun eigen categorie, dan kan het risico dat zij individueel lopen, worden vergeleken. Dit is (gesommeerd voor de verschillende soorten agressoren) weergegeven in figuur 3. Het resultaat bevestigt dat motorrijders en bromfietsers veel grotere risico's lopen dan de andere categorieën verkeersdeelnemers, zonder dat duidelijk wordt welke de voor hen gevaarlijkste agressoren zijn.

Delen wij de aantallen gedode slachtoffers, ingedeeld naar de categorieën agressoren als in figuur 1 en 2, echter door de aantallen verkeersdeelnemers in die categorieën agressoren, dan ontstaat een veel interessanter beeld. Uitgaande van de stelling dat de verschillende soorten verkeersdeelnemers tegelijk op de weg moeten zijn om in conflict te kunnen komen, zien wij dan hoe groot de risico's voor de diverse slachtoffergroepen in feite zijn bij de confrontatie met de agressor (afbeelding 4 en 5).

4

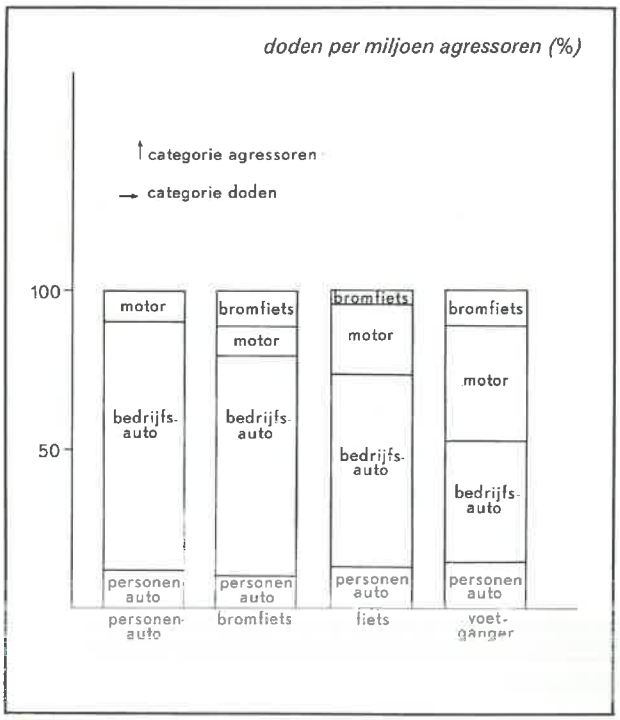




5

Nu springt de 'gevaarlijkheid' van de groep vrachtauto's, bestelwagens en bussen (wegens het ontbreken van aparte cijfers over de grootte van die drie categorieën hier gesommeerd tot de categorie bedrijfsauto's) in het oog. Zien wij even voorbij aan de doden uit personenauto's, dan is de categorie bedrijfsauto's in het bijzonder voor de bromfiets buitengewoon veel gevaarlijker, ook indien men ziet naar de grote risico's van deze categorie agressoren voor de fietsers en voetgangers. Door hun geringe aantal zijn de gegevens over gedode motorrijders te onbetrouwbaar om hier serieus beschouwd te worden.

Terwille van de duidelijkheid zijn de op deze wijze gecorrigeerde aandelen van de hoofd-categorieën agressoren in figuur 6 nog eens op schaal uitgezet.



6

Een verklaring zou kunnen zijn het geringe snelheidsverschil tussen bedrijfsauto's en bromfietsen in het stadsverkeer, waardoor het inhalen als zeer gevaarlijke conflictsituatie veel langer duurt dan bij andere combinaties. Het lijkt gewenst nader onderzoek te verrichten of deze verklaring juist is. Dit leidt tot

instrumentarium voor de uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid te kunnen laten fungeren. Daarbij dient duidelijk te zijn welk effect een afwijking van de richtlijnen zal hebben op de verkeersveiligheid, om in dergelijke situaties een afgewogen beleidskeuze te kunnen doen. Een en ander verbindt de nodige voorwaarden aan de presentatie en onderbouwing van richtlijnen.

Stelling 4

Uit bestuurlijk oogpunt dienen richtlijnen met betrekking tot de vormgeving en inrichting van de verkeersinfrastructuur een juridische grondslag te krijgen om in het bijzonder de lagere overheden een technisch instrumentarium te bieden voor een effectieve en slagvaardige uitvoering van het beleid met betrekking tot de verkeersveiligheid.

3. Rol van de inspraak in de voorbereiding van uit te voeren werken ter verbetering of uitbreiding van de verkeersinfrastructuur (ook t.b.v. de verkeersveiligheid)

De afgelopen jaren heeft de wijze waarop het beleid met betrekking tot de sector verkeer en vervoer en de uitvoering daarvan gestalte krijgt, belangrijke veranderingen ondergaan. Deze veranderingen hebben vooral te maken met de democratisering van het besluitvormingsproces en een meer integrale ofwel multidisciplinaire aanpak in deze. De massamotorisering en de voor het (auto)verkeer benodigde voorzieningen hebben mede geleid tot een groeiende waardering voor de nog beschikbare hoeveelheid ruimte en het woon- en leefmilieu en hebben de maatschappelijke betrokkenheid in dit verband vergroot. Deze veranderingen zijn onder meer van grote invloed op de planning en uitvoering van werken in de wegensector als onderdeel van het verkeers- en vervoerbeleid, c.q. het verkeersveiligheidsbeleid. Vanuit die democratiseringsgedachte is in het totale besluitvormingsproces een ruime plaats toebedacht aan de inspraak- en beroepsmogelijkheden van derden. Zo is bij de (plan)voorbereiding van een nieuwe weg in de volgende fases de inspraak gewaarborgd:

- de tracé-studie en de tracé-vaststellingsprocedure;
- het principeplan voor verbetering;
- de planologische inpassing, i.c. het opnemen in een bestemmingsplan (de juridische grondslag), met de daaraan in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening verbonden inspraak- en beroepsmogelijkheden.

en vervoer op de drie bestuursniveaus onvoldoende op elkaar afgestemd door een gebrek aan verticale coördinatie. Dit speelt bijvoorbeeld bij de realisering van voorgenomen uitbreidingen van het (hoofd)wegennet. Zo leidt onvoorzien uitstel van een geplande uitbreiding van het hoofdwegennet tot verslechtering van de situatie op de bestaande wegen van het onderliggende wegennet (de provinciale wegen).

Om verschillende redenen (verkeersafwikkeling, verkeersonveiligheid, het woon- en leefmilieu) kan dit onverantwoord zijn en tot maatregelen noodzaken, die bij een tijdige realisering van de hoofdweg konden worden nagelaten. Doorgaans zijn de aan de regionale (vervangende primaire) wegen te stellen maatregelen en de daarmede gepaard gaande kapitaalsinvesteringen van een zodanige omvang, dat deze de middelen van de provincie ver te boven gaan. Uitvoering van die maatregelen zou dan het voorgenomen provinciaal beleid doorkruisen en zelfs onmogelijk maken. Meer overleg, samenwerking en hardere afspraken daaromtrent tussen rijk, provincie en gemeenten zou de onderlinge afstemming van het uitvoeringsbeleid kunnen verbeteren.

Stelling 3

Een op initiatief van de provincie in te stellen coördinerend orgaan, waarin de verschillende overheden zijn vertegenwoordigd, dat toezicht zal houden op de afstemming in planontwikkeling en uitvoering van projecten van rijk, provincie en gemeenten ware aan te bevelen.

2. Richtlijnen voor vormgeving en inrichting van verkeersvoorzieningen als instrumentarium voor uitvoering van verkeersveiligheidsbeleid.

Ontwikkeling en verbreiding van richtlijnen met betrekking tot de vormgeving en inrichting van de verkeersinfrastructuur (bijvoorbeeld de RONA-richtlijnen) is voor de uitvoering van een verkeersveiligheidsbeleid van grote betekenis. In dat kader vervullen richtlijnen de volgende functies:

a. verhoging van de know-how van de verschillende overheden en instanties, die een taak hebben op het gebied van verkeer en vervoer en derhalve de verkeersveiligheid;

b. meer uniformiteit in opvattingen ten aanzien van en in de benadering, c.q. aanpak van de verkeersveiligheid;

c. het bieden van een instrumentarium of gereedschap voor een effectieve en slagvaardige uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid voor de verschillende overheden;

d. het confronteren van de verkeersdeelnemers met gelijksoortige oplossingen; dit speelt in op het verwachtingspatroon van de verkeersdeelnemer, bevordert een uniform gedrag in het verkeer en daarmee de verkeersveiligheid.

Voor de ontwikkeling van vorenbedoelde richtlijnen is veel wetenschappelijk onderzoek nodig. Hierin ligt een belangrijke initiërende en uitvoerende taak voor de rijksoverheid. Daarnaast zijn er reeds een aantal instanties die specifiek werkzaam zijn op het gebied van het onderzoek naar verkeer, verkeersveiligheid e.d. SVT, NVI, SWOV, etc.). Gezien de in de provincies aanwezige kennis, ervaring en gegevens met betrekking tot de verkeersveiligheid kunnen de provincies door samenwerking en overleg met het rijk en genoemde instanties een belangrijke, zo niet onmisbare inbreng leveren. In de huidige situatie spitsen de problemen zich toe op de onder c. genoemde functie van richtlijnen.

Met name bij de lagere overheden bestaat behoefte aan een technisch instrumentarium in de vorm van richtlijnen om het voorgenomen verkeersveiligheidsbeleid te kunnen effectueren.

De planning en uitvoering van het beleid en het gehele wettelijke instrumentarium zijn daar nu nog onvoldoende op ingericht. In het kader van de WRO bijvoorbeeld kan een gemeente via een bestemmingsplanregeling een afwijking van de richtlijnen oproepen, c.q. afdwingen, terwijl de onteigeningsbevoegdheid op basis van diezelfde richtlijnen bij Koninklijk Besluit is bekrachtigd. Een en ander kan tot een onevenwichtige en zelfs vrij willekeurige toepassing van richtlijnen aanleiding geven, hetgeen in strijd is met het streven naar een verhoging van de verkeersveiligheid (zie functie d).

Voor een effectieve en slagvaardige uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid is het derhalve noodzakelijk, dat aan de richtlijnen een bepaalde status of juridische grondslag wordt verleend. Daarentegen zal in bepaalde situaties een ontwerp conform de richtlijnen praktisch gezien niet haalbaar zijn en/of onverantwoord worden geacht. Enige speelruimte (marges) in richtlijnen is gewenst om deze laatste als een op de praktijk, c.q. de realiteit, geënt

Stelling 3

Het is gewenst, na te gaan of de grote ongevalskans tussen bedrijfsauto's en bromfietsen voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt door inhaalmanoeuvres. Indien dit zo is verdient het sterke aanbeveling de maximumsnelheid voor bromfietsen te verhogen tot bijvoorbeeld 60 km/h, waardoor zij in het stadsverkeer niet meer met gering snelheidsverschil ingehaald behoeven te worden door personenauto's en bedrijfsauto's.

Het spreekt vanzelf dat een dergelijke maatregel vergezeld zou moeten gaan van hogere eisen ten aanzien van bestuurbaarheid, stabiliteit en remvermogen van bromfietsen. Even logisch is het dat die bromfietsen dan niet meer op fietspaden thuishoren en als een categorie lichte motorfietsen moeten worden beschouwd.

Bij het uitwerken van het bovenstaande valt het op hoe weinig gedetailleerd de informatie is, die aan de statistieken kan worden ontleend. Wel is iets bekend over de aard van de conflictsituaties, maar niet over bijvoorbeeld met welk deel van de 'zware' verkeersdeelnemer de verongelukte 'lichte' verkeersdeelnemer in aanraking is gekomen. Per categorie agressoren zou bekend moeten zijn op welke plaats het contact plaatsvond, te weten: voorzijde, achterzijde, op welk hoekpunt, aan welke zijkant, onder de zijkant van een vrachtauto of aan de buitenomtrek van het voertuig.

Pas als dergelijke gegevens bekend zijn kan worden vastgesteld of het bijvoorbeeld zin heeft, voor te schrijven dat vrachtauto's moeten worden voorzien van een gladde, gesloten zijbeplating (met uitzondering van de wielopeningen), zoals reeds jaren een dwarsbalk aan de achterkant is voorgeschreven om te beletten dat een personenauto onder de laadbak schuift.

I.4. Kenmerken van verkeersdeelnemers

Inleider:
L. H. Sturing
EVO Algemene Verladers en Eigen Vervoerders Organisatie

1. Rol van de factor 'mens'

Hoofdkenmerk van verkeer is beweging, verplaatsing. Verkeersdeelnemers dienen dan ook in hoofdzaak te worden onderscheiden naar hun bewegings- of verplaatsingskenmerken. Daarbij is een categorisering aan te brengen, die voortvloeit uit de aard van de verschillende kenmerken.

Inventarisatie en analyse van de verplaatsingskenmerken zijn met name van belang om een beter zicht te krijgen op de rol, die de factor 'mens' kan spelen bij de bestrijding van de verkeersonveiligheid. De effectiviteit van die rol hangt in hoge mate af van het vermogen en de vaardigheid van de mens om in het verkeer te anticiperen op de verplaatsingskenmerken. Dit anticiperend verplaatsingsgedrag lijkt de enig doelmatige bijdrage, die de mens kan leveren aan het vermijden van conflicten en botsingen tussen verkeersdeelnemers. Het realiseren van die bijdrage is slechts mogelijk, indien daaraan ten grondslag ligt een maatschappelijk geïntegreerd en gestructureerd proces van gedragsbeïnvloeding.

2. Kenmerkcategorieën

De volgende kenmerkcategorieën kunnen worden gemarkeerd.

2.1. Fysiek-technische kenmerken van verplaatsing

Deze categorie gaat uit van de fysieke eigenschappen van verkeersdeelnemers in samenhang met de daaruit resulterende mechanisch-technische mogelijkheden bij en van verplaatsing.

Binnen deze categorie kunnen kenmerkanalyses plaats vinden van voetgangers, fietsers, vrachtauto's, landbouwvoertuigen enz.

2.2. Persoonskenmerken van verplaatsing

Deze categorie gaat uit van specifieke persoonskenmerken, die van invloed zijn op het vermogen en de vaardigheid van het zich verplaatsen als verkeersdeelnemer.

Binnen deze categorie kunnen de kenmerken van kinderen, bejaarden enz. worden geanalyseerd.

2.3. Maatschappelijke kenmerken van verplaatsing

Deze categorie gaat uit van die verplaatsingskenmerken, die de maatschappelijke functies van verplaatsing inhouden, zoals woon-werkverkeer, recreatief verkeer, goederenvervoer.

Gegeven de maatschappelijke betekenis van verkeer en vervoer, zal een analyse van de maatschappelijke verplaatsingskenmerken onmisbaar zijn; zowel ten behoeve van het ontwikkelen van een maatschappelijk geïntegreerd proces van gedragsbeïnvloeding, alsook ter bijstelling van de uitkomsten van analyses binnen de overige kenmerkcategorieën.

3. Zwakte /sterkte analyses (z.s.a.)

Teneinde de risico's van het verplaatsingsgedrag in relatie tot verkeersveiligheid te kunnen inventariseren en kwalificeren, zijn nauwkeurige zwakte/sterkte analyses van de kenmerken van ver-

De taken, bevoegdheden en middelen van de provinciale overheid op het gebied van het verkeer en vervoer zijn begrensd door:
- het wettelijk en financieel instrumentarium waarover de provincie beschikt om gestalte te geven aan het beleid met betrekking tot het verkeer en vervoer, c.q. de verkeersveiligheid.
- de verdeling van, c.q. de verhouding tussen, de taken en bevoegdheden van het rijk, de provincies en de gemeenten inzake het verkeer en vervoer.

Het huidige stelsel van wetten en regelen met betrekking tot het verkeer en vervoer draagt de volgende negatieve kenmerken:
- een onsamenhangend geheel; de wetten en regelen hebben betrekking op onderdelen van de planning en uitvoering van het verkeers- en vervoerbeleid en zijn niet of nauwelijks op elkaar afgestemd (een integratiekader ontbreekt);
- een grote verscheidenheid in bevoegdheden van de provincie;
- een bestuurlijk en organisatorisch onduidelijke positie van de provinciale overheid.

Zo heeft de provincie wel taken doch geen bevoegdheden inzake het openbaar vervoer! Een integrale aanpak van de verschillende vervoerswijzen en -soorten op provinciaal niveau is derhalve nauwelijks mogelijk. In het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) wordt de noodzaak van een verruiming van de taken en bevoegdheden inzake het openbaar vervoer ook onderkend.

Een enigszins vergelijkbare situatie doet zich voor met betrekking tot de bevoegdheden van de provincie inzake de gemeentelijke en stadsgewestelijke verkeers- en vervoerplannen en verkeerscirculatieplannen. In het SVV wordt voorgesteld om 'het provinciaal verkeers- en vervoersplan voor te schrijven als integratiekader voor de verkeers- en vervoerplanning op gemeentelijk niveau analoog aan de functie van het streekplan ten opzichte van het gemeentelijk structuurplan/bestemmingsplan'. Het is dan echter vreemd of onlogisch te noemen dat hetzelfde SVV zegt, dat **onderzocht zal moeten worden** of vorenbedoelde plannen ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de provincie (SVV, blz. 57)!

Het vorenstaande pleit voor een verruiming van de taken, de bevoegdheden en de middelen van de provincies met betrekking tot de sector verkeer en vervoer. Een en ander vindt zijn ondersteuning in de eerder omschreven noodzaak om het verkeers- en vervoerbeleid, c.q. het verkeersveiligheidsbeleid op basis van een integrale aanpak gestalte te doen geven. De navolgende argumenten liggen daaraan ten grondslag:
- gezien de vele taken en bevoegdheden van de provinciale overheid op andere beleidsterreinen dan dat van de sector verkeer en vervoer, en in het bijzonder in aanmerking nemend de provinciale taken en bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening, heeft de provincie van de drie overheidsniveaus de meeste mogelijkheden om tot een integraal beleid inzake het verkeer en vervoer c.q. de verkeersveiligheid te komen (coördinatie in **horizontale** zin);
- gezien de bijzondere bestuurlijke en organisatorische positie van de provinciale overheid in relatie tot het rijk én de gemeenten kan en dient de provincie een belangrijke taak te vervullen in de onderlinge afstemming van het beleid op de verschillende overheidsniveaus (coördinatie in **verticale** zin);
- de behoefte aan, c.q. de noodzaak tot, een decentralisatie (is delegatie en geen deconcentratie!) van taken en bevoegdheden met betrekking tot het overheidsbeleid in zijn algemeenheid en het verkeers- en vervoerbeleid in het bijzonder, wordt algemeen onderkend. In het Wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur en meer specifiek met betrekking tot het verkeer en vervoer in het SVV, worden de nodige aanzetten gegeven tot verruiming van taken en bevoegdheden van de lagere overheden.

Stelling 1

De verkeersveiligheid is een integraal onderdeel van het beleid inzake verkeer en vervoer en heeft van daaruit onlosmakelijke dwarsverbindingen met andere sectoren en facetten van beleid.

Stelling 2

Een gecoördineerde aanpak (zowel horizontaal als verticaal) van de uitvoering van het beleid inzake verkeer en vervoer, c.q. de verkeersveiligheid, vergt een herverdeling en herschikking van taken, bevoegdheden en financiële middelen tussen en op de verschillende overheidsniveaus. De huidige en toekomstige bestuurlijke positie van de provincie biedt daartoe een goed integratiekader.

In de huidige situatie is het uitvoeringsbeleid inzake het verkeer

Werkbijeenkomstvoorbereider:
Drs. J. de Geus
Inter-Provinciaal Overleg, G.S. Noord-Brabant

Inleiding

Voorafgaande aan de presentatie van de in het kader van het subthema 'Uitvoering en coördinatie' geformuleerde stellingen is het goed om heel in het kort aan te geven, welke betekenis of inhoud in dit verband aan de begrippen 'uitvoering' en 'coördinatie' is toegedacht. Die betekenis of inhoud is in sterke mate ingegeven door mijn bestuursfunctie (wegen, verkeer en vervoer) op provinciaal niveau. Vanuit die invalshoek is de titel van het onderhavige subthema uit te breiden tot 'de uitvoering en de coördinatie van het beleid inzake het verkeer en vervoer c.q. de verkeersveiligheid.'

Bij het begrip **uitvoering** gaat het dan om de wijze waarop de verschillende bestuursniveaus en met name door de provinciale overheid het voorgenomen beleid inzake het verkeer en vervoer, c.q. de verkeersveiligheid, wordt en kan worden geconcretiseerd of geëffectueerd. Dit op basis van de aan die overheden toegedachte taken, bevoegdheden en beschikbare middelen (mankracht, kennis, geld) voor het beleid in het algemeen en het beleidsterrein van het verkeer en vervoer in bijzonder.

De verantwoordelijkheid voor het verkeer en de veilige afwikkeling daarvan is verspreid over meerdere instanties en organisaties. In bestuurlijke zin (beleidsmatig) berust die verantwoordelijkheid op de drie bestuursniveaus (het Rijk, de provincies en de gemeenten). Het begrip **coördinatie** heeft betrekking op de onderlinge afstemming van de uitvoering van het beleid inzake het verkeer en vervoer c.q. de verkeersveiligheid van de verschillende overheden.

1. Organisatie en coördinatie van de uitvoering van het beleid inzake het verkeer en vervoer, c.q. de verkeersveiligheid.

De verkeersveiligheid is een component van het verkeer, dat is te definiëren als zich verplaatsende voertuigen en voetgangers. Verkeer ontstaat als afgeleide van de vervoerbehoeften van de mens wanneer die aan ruimtelijk gescheiden gesitueerde maatschappelijke activiteiten wil/moet deelnemen. Enerzijds is de verkeersinfrastructuur een gevolg van de maatschappelijke activiteiten, anderzijds worden deze maatschappelijke activiteiten beïnvloed door de verkeersinfrastructuur. Er is dus sprake van een wisselwerking.

Uit het vorenstaande blijkt dat het verkeersveiligheidsbeleid geen op zich zelf staand beleidsterrein vormt en kan vormen, maar zich uitstrekt over vele beleidsterreinen. In het bijzonder het beleid inzake de ruimtelijke inrichting van onze samenleving (de ruimtelijke ordening) en het beleid met betrekking tot het verkeer en vervoer zijn voorwaardenscheppend en vormen het integratiekader voor een verkeersveiligheidsbeleid. Voor een effectief verkeersveiligheidsbeleid is het derhalve noodzakelijk, dat de organisatie, de planning en de uitvoering van dat beleid op basis van een **integrale aanpak** gestalte wordt gegeven. Hierbij gaat het om:

a. het op elkaar afstemmen en de integratie van het verkeers- en vervoerbeleid van rijk, provincies en gemeenten, daarbij een consequente (her)verdeling van taken tussen deze drie overheidsniveaus voor ogen houdend;

b. het op elkaar afstemmen en de integratie van het verkeers- en vervoersbeleid en andere sectoren en facetten van het beleid tussen de drie overheidsniveaus onderling en per overheidsniveau;

c. een integrale aanpak van de verschillende vervoerwijzen en -soorten met inachtneming van hun specifieke mogelijkheden en beperkingen.

Het spreekt voor zich dat vorengeschetste integrale aanpak de behoefte aan, c.q. de noodzaak van **coördinatie**, zowel horizontaal (per overheidsniveau) als verticaal (tussen de verschillende overheden), doet toenemen. Voordat echter aan die noodzakelijke coördinatie (structureel) inhoud wordt gegeven, dient men zich af te vragen of de huidige organisatie in het beleid met betrekking tot het verkeer en vervoer, c.q. de verkeersveiligheid, en de uitvoering daarvan aanpassing behoeft. **Coördinatie dient immers het sluitstuk te zijn van een goede organisatie!**

plaatsing nodig. Daarvoor is niet voldoende de vaststelling van die kenmerken of eigenschappen, die in de crashfase (respectievelijk de post-crashfase) de mate van ernst van de (gevolgen van een) botsing bepalen of beïnvloeden. Het is dan ook een misverstand om het predikaat 'zwak' te verbinden aan die soorten verkeersdeelnemers die bij een botsing als fysiek zwakste zijn te beschouwen, evenals het een misverstand is om het predikaat 'sterk' te geven aan die soorten verkeersdeelnemers, die bij een botsing als de fysiek sterkste gelden. Een z.s.a. van verplaatsingskenmerken, die alle fases van het verplaatsingsgebeuren omvat, alsmede alle kenmerkcategorieën, biedt de beste kansen op een effectief proces van gedragsbeïnvloeding. Dat proces is effectief, indien het bijdraagt tot verhoging van de ongevallenpreventie. Derhalve dient bij de z.s.a. van verplaatsingskenmerken de nadruk te liggen op de precrashfactoren.

Twee voorbeelden kunnen dit wellicht verduidelijken.

3.1. Van voetgangersbescherming naar voetgangersemancipatie

Een z.s.a. van voetgangers in het algemeen voorzover plaats vindend binnen de onder 2.1 genoemde kenmerkcategorie (fysiektechnische kenmerken van verplaatsing), levert nogal wat sterke aspecten op. Daarvan zijn onder meer te noemen: een buitengewoon grote beweeglijkheid en wendbaarheid; een bijzonder grote mogelijkheid tot oriëntatie naar alle kanten (geen dode hoeken); een uitermate grote flexibiliteit bij wisseling van richting.

Deze sterke verplaatsingskenmerken geven de voetganger unieke mogelijkheden een anticiperend verplaatsingsgedrag te ontwikkelen en daardoor zichzelf en andere verkeersdeelnemers tegen conflicten en ongevallen te beschermen. Daarbij geldt als voorwaarde, dat de inrichting van en de regeling binnen verkeersruimtes de voetganger optimale kansen bieden om, met gebruikmaking van zijn sterke verplaatsingskenmerken, minimale risico's te lopen ten aanzien van zijn fysiek zwakke eigenschappen in de crash- en de post-crashfase.

De fysiek-technisch sterke verplaatsingskenmerken van de voetganger in het algemeen rechtvaardigen de vraag, of hij wel feitelijk aanspraak mag maken op de bijzondere bescherming die hij krachtens artikel 15, eerste lid, van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens geniet. Daaraan kan worden toegevoegd de vraag in hoeverre die bijzondere bescherming ertoe bijdraagt, dat de voetganger weerhouden wordt van een bewustwordingsproces ten aanzien van zijn sterke verplaatsingskenmerken. De laatste vraag, die dan moet worden gesteld is, of in plaats van de bescherming van voetgangers niet de emancipatie van voetgangers in ontwikkeling zou moeten worden gezet, waardoor de gedragsbeïnvloeding van deze soort verkeersdeelnemers tot verhoging van de ongevallenpreventie kan bijdragen.

3.2. Eisen vrachtautorijbewijs aanzienlijk verzwaren

Tegenover de bijzonder sterke kenmerken van de vrachtauto in de crashfase, staan bij een z.s.a. die ook de pre-crashfase omvat, minder sterke tot zeer zwakke verplaatsingskenmerken. Gewezen kan worden onder meer op een zeer geringe flexibiliteit bij wisselen van richting, beperkte mogelijkheden tot oriëntatie naar achteren (do-de hoeken), ontbreken van mogelijkheden tot snelle wisseling en aanpassing van snelheid met volbelading in het bijzonder bij zware combinaties.

De huidige wettelijke rijvaardigheidseisen voor chauffeurs van vrachtauto's zijn op deze zwakke verplaatsingskenmerken niet of nauwelijks afgestemd. Een opleiding in anticiperend rijgedrag zou in het bijzonder voor deze chauffeurs een absolute noodzaak moeten zijn. Een aanzienlijke verzwaring van de wettelijke eisen is dan ook geboden.

4. Organisatie van de gedragsbeïnvloeding

Voor een meer blijvend gevolg van gedragsbeïnvloeding is het noodzakelijk om de beïnvloeding van het menselijk verplaatsingsgedrag minder actiematig en meer maatschappelijk gestructureerd en geïntegreerd te organiseren.

Acties vanuit intussen vrijwel klassiek geworden conflictmodellen, zoals zwakke versus sterke verkeersdeelnemers of langzaam versus snelverkeer, zijn bovendien door hun niet van polarisatie ontbloot karakter, minder bevorderlijk voor een maatschappelijk volwassen proces van gedragsbeïnvloeding. Dit proces wordt eerder gefrustreerd dan gestimuleerd door het gebruik van slogans als 'loslopers aller wegen, verenigt u' en 'langzaam aan is hard zat'. Datzelfde geldt overigens evenzeer voor een slogan als 'blij dat ik rij' casu quo 'niet blij in de rij'.

Deze inleiding beoogt een aanzet te geven voor een discussie over een maatschappelijk geïntegreerd, volwassen proces van gedragsbeïnvloeding. In dat verband worden nog de volgende kanttekeningen gemaakt bij enkele (deels actuele) ontwikkelingen.

4.1. Gedragsregels

Uitbreiding van de reikwijdte van de verkeerswetgeving met normen van verkeershinder en energie, maakt het geheel van wettelijke gedragsregels tot een te ondoorzichtig en derhalve niet langer betrouwbaar middel voor de bestrijding van de verkeersonveiligheid. Reeds nu bestaat ernstige twijfel aan de deugdelijkheid van die gedragsregels in dit opzicht. Onderzoek naar de mogelijkheid van een afzonderlijke regeling, exclusief ten behoeve van de verkeersveiligheid, is dan ook gewenst.

De onlangs door de Tweede Kamer aangenomen motie voor het geven van voorrang aan van rechts komend langzaam verkeer gaat voorbij aan de betekenis van verschillen in verplaatsingskenmerken voor het verplaatsingsgedrag.

4.2. Verkeers- en rijopleiding

Anticipatievermogen is het resultaat van een mede daarop gericht maatschappelijk opvoedings- en trainingsproces. Verkeersopleiding in het voortgezet onderwijs is dan ook onmisbaar. Ten behoeve van een juiste aansluiting zou de rijopleiding dan moeten kunnen aanvangen vanaf het zestiende jaar.

4.3. Verkeersruimtes

De inrichting van en de regeling binnen verkeersruimtes kunnen bevorderen of benadelen, dat verkeersdeelnemers partners in verplaatsingsgedrag worden in plaats van elkaars tegenstanders.

teit bij de uitvoering door richtlijnen en aanbevelingen – is centrale coördinatie noodzakelijk.

De coördinatie van het verkeersveiligheidsonderzoek op het gebied van de factor weg

De coördinatie en samenwerking tussen de verschillende onderzoekinstanties en opdrachtgevers is de laatste tien jaar verbeterd en verbetert nog steeds. Genoemd kan worden de instelling in 1973 van de Stuurgroep Stedelijke Verkeersveiligheid waarin de gemeenten samenwerken bij het onderzoek op het gebied van de verkeersveiligheid en waarin de Directie Verkeersveiligheid, de Centrale Politie Verkeerscommissie, de Rijkswaterstaat (Dienst Verkeerskunde) en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV een waarnemersplaats bekleden.

In de inleiding zal nader worden ingegaan op een aantal fundamentele verkeersveiligheidsstudies in het kader van de RONA-werkgroep over:

- Rijstrookbreedte en Fietsverkeer.

Voorts zal ingegaan worden op een aantal op de praktijk gerichte studies die door de SWOV worden uitgevoerd en door een groot aantal overheidsinstanties worden begeleid en gestuurd, te weten de onderzoeken:

- Verkeersveiligheid in plattelandsgebieden (de Beemster)
- De verkeersonveiligheid in de provincie Noord-Brabant.

Doel van beide studies is het aangeven van maatregelen waarmede de bestaande onveilige situatie verbeterd kan worden. Bepaalde resultaten van deze studies zijn ook elders toepasbaar.

Een voorbeeld van coördinatie bij onderzoek is ook het voor- en na-onderzoek, dat uitgevoerd wordt bij de Demonstratieprojecten Fietsroutes Tilburg en Den Haag en bij het Demonstratieproject Herindeling stedelijk gebied te Eindhoven en Rijswijk. Ook hierbij zijn meerdere overheden betrokken. Juist het instellen van fietsroutes en de herindeling van stedelijk gebied kunnen er toe bijdragen de gevolgen van het ongelijk en ongelijkwaardig zijn van de verkeersdeelnemers te beperken.

De informatie over verricht verkeersveiligheidsonderzoek

Met name de Directie Verkeersveiligheid, de Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB en het Studiecentrum Verkeerstechniek SVT spelen hier een rol. De Directie Verkeersveiligheid geeft een blad 'Berichten over Verkeersveiligheid' en registers met het lopende verkeersveiligheidsonderzoek uit. Ook het ANWB-blad Verkeerskunde heeft op dit gebied een belangrijke functie. Het SVT tenslotte verspreidt publikaties van onderzoekresultaten.

Coördinatie bij de uitvoering door de opstelling van richtlijnen en aanbevelingen

Aandacht zal worden geschonken aan een aantal richtlijnen die tot heden, meestal in samenwerking tussen vele instanties, tot stand zijn gekomen en hun status.

Tenslotte zal nog kort worden ingegaan op de zojuist verschenen Handleiding Aanpak Verkeersongevallenconcentraties, als voorbeeld van een aanbeveling, die in samenwerking tussen verschillende instanties tot stand is gekomen.

II.3. Uitvoering en coördinatie

Inleider:
Ir. B. Beukers
Dienst Verkeerskunde Rijkswaterstaat

Inleiding

Er bestaat een nauwe verwevenheid tussen de samenleving enerzijds en het verkeer en vervoer, en daarmede de verkeersveiligheid, anderzijds.

Een gevolg hiervan is, dat het beleid op vele terreinen – verkeer en waterstaat, maar ook ruimtelijke ordening, onderwijs, justitie, milieuhygiëne, etc. – en op vele niveaus – Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, etc. – gevolgen heeft voor het verkeer en vervoer en dus voor de verkeersveiligheid. Een goede coördinatie van het beleid en de uitvoering daarvan op al deze terreinen en niveaus en bij de uitvoering daarvan, is van evident belang o.a. voor het terugdringen van de verkeersonveiligheid.

De coördinatie in het algemeen

Voor de bovengenoemde beleidscoördinatie bestaan reeds een aantal samenwerkingsverbanden. De Minister van Verkeer en Waterstaat is belast met de Coördinatie van het beleid op het gebied van de verkeersveiligheid. Bij dit beleid zijn verder betrokken de Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken, Defensie, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Waterstaat, Cultuur Recreatie en Maatschappelijk Werk, Volksgezondheid en Milieuhygiëne en Onderwijs. De Directie Verkeersveiligheid speelt bij deze coördinatie een centrale rol. Het is van belang, dat een soortgelijke beleidscoördinatie ook tot stand komt bij de lagere overheden en tussen de verschillende overheden.

Verwacht mag worden, dat de maatregelen op het gebied van de verkeersveiligheid, die door een veelheid van diensten en overheden getroffen worden, zo steeds beter op elkaar afgestemd zullen worden.

Een doeltreffend verkeersveiligheidsbeleid is voorts alleen mogelijk indien er voldoende kennis bestaat over de factoren, die de verkeersveiligheid beïnvloeden. Deze kennis kan alleen door onderzoek verworven worden. Het gaat hierbij om onderzoek op vele terreinen, met name op het gebied van de wetgeving, mens, voertuig en weg. De verschillende overheden, ook in internationaal verband, wetenschappelijke instellingen en particuliere organisatie, deze beide laatste veelal via overheidsopdrachten, houden zich met dit onderzoek bezig. Een strakke coördinatie van deze onderzoekactiviteiten is noodzakelijk om een goede onderlinge afstemming tot stand te brengen en om versnippering en doublures te vermijden.

Om te bereiken dat iedere overheid – ook de kleinste gemeente – bij zijn beleid en beleidsuitvoering gebruik kan maken van alle bestaande relevante onderzoeken is ook een efficiënte informatie over gehouden onderzoek van groot belang.

Ook in de uitvoering van het beleid door de verschillende overheden dient zo doelmatig mogelijk gecoördineerd te worden. Voor de verkeersveiligheid is bijvoorbeeld van groot belang dat de wegen van de verschillende wegbeheerders zo uniform mogelijk zijn opgezet en uitgerust. Richtlijnen en aanbevelingen kunnen hierbij van grote waarde zijn.

De inleiding zal zich verder beperken tot de coördinatie bij het onderzoek, bij de informatie over onderzoek en bij de opstelling van richtlijnen en aanbevelingen, alles op het gebied van de factor weg. Juist bij deze drie zaken – onderzoek, informatie en uniformi-

Werkbijeenkomstvoorbereider:
Mr. M. Polak
Veilig Verkeer Nederland

Stelling 1

Er moet een geïntegreerde algemene vorming tot verkeersdeelnemer gerealiseerd worden met daarnaast specialistische vaardigheidsopleidingen.

De verkeerseducatie zoals die thans plaatsvindt, is teveel gericht op specifieke groepen weggebruikers. Het karakter van de verkeerseducatie wordt daardoor gekenmerkt door een hoge graad van versnippering, welke er mede oorzaak van is dat binnen het verkeersgebeuren een steeds sterkere polarisering vanuit de verschillende groepen verkeersdeelnemers plaatsvindt. Deze polarisering leidt tot ongewenste agressie in het verkeer.

Om hierin verbetering te brengen moet er een heroriëntatie plaatsvinden met betrekking tot de verkeerseducatie, zodanig dat deze niet langer in hoofdzaak gericht zal zijn op specifieke groepen weggebruikers, maar veeleer als doel zal hebben vorming tot algemene verkeersdeelnemers, die elkaar in verschillende rollen op de openbare weg ontmoeten.

Het zich eigen maken van specifieke vaardigheden – als bijvoorbeeld bromfietsrijden, of autorijden – kan dan als specialistische aanvulling op die algemene basisvorming worden gezien.

Stelling 2

'Verkeer' moet als vormingsgebied binnen het voortgezet onderwijs verplicht gesteld worden.

1. Er moet gewerkt worden aan een zodanige organisatiestructuur voor het voortgezet onderwijs dat 'verkeer' als vormingsgebied daarbinnen een plaats kan krijgen.
2. Er moeten docentencursussen gegeven gaan worden die opleiding tot een erkende onderwijsbevoegdheid voor verkeersdocent.

Verkeerseducatie in schoolverband vindt thans slechts plaats binnen één leeftijdsgroep voornamelijk omdat de wet slechts het verkeersonderwijs op de lagere school heeft verplicht gesteld.

Er bestaan geen relevante argumenten waarom deze verplichtstelling op 12-jarige leeftijd ophoudt. Integendeel.

Deze situatie moet veranderen opdat de verkeersvorming meer het karakter zal krijgen van een 'education permanente'. Daarom zal gestreefd moeten worden naar verplichtstelling van 'verkeer' als vormingsgebied ook binnen het voortgezet onderwijs.

Binnen de huidige organisatiestructuur van het voortgezet onderwijs bestaan noch qua beschikbare tijd, noch qua beschikbare mankracht, mogelijkheden om 'verkeer' als verplicht vormingsgebied in te voeren.

Stelling 3

De huidige verkeersvoorschriften zijn ten aanzien van de factor mens een onbetrouwbaar middel voor een doelmatige bestrijding van de verkeersonveiligheid.

Er dient dan ook een onderzoek te worden ingesteld naar de mogelijkheid om een afzonderlijk reglement samen te stellen voor een veilig verkeersgedrag in de praktijk. Een dergelijk reglement zou, met exclusieve hantering van het veiligheidscriterium, grondregels voor het verplaatsingsgedrag in de verkeerspraktijk moeten bevatten, waarvan na onderzoek is gebleken dat niet-naleving daarvan een meer dan normaal risico van een feitelijk conflict (botsing) tussen verkeersdeelnemers inhoudt. Bij dit onderzoek dienen de kenmerken van de verschillende soorten verkeersdeelnemers en een analyse van de daaruitvoortvloeiende conflictmogelijkheden mede te worden betrokken.

1. Het historisch gegroeide stelsel van verkeersvoorschriften vormt door de overvloed, de ondoorzichtigheid en de ingewikkeldheid van deze voorschriften, een latent aanwezige overbelasting van de taak van de verkeersdeelnemer en van de taak van de verkeerspolitie.
2. Dat leidt tot een proces van vervreemding en verwaarlozing van deze voorschriften bij de verkeersdeelnemers, van gewenning aan

verkeersovertredingen en van het aanleggen van eigen, subjectieve gedragsnormen.
3. De ondoorzichtigheid van de huidige voorschriften zal nog worden vergroot, doordat naast de huidige criteria van veiligheid en vrijheid, de reikwijdte van de verkeerswetgeving straks nog twee bijkomende criteria zal gaan bevatten, namelijk verkeershinder en energie.
4. Specifieke veiligheidsregels voor het verplaatsingsgedrag zullen mede gebaseerd moeten zijn op de verschillende kenmerken van verplaatsingen in het verkeer. Deze regels zullen moeten bevorderen, dat de verkeersdeelnemer inzicht krijgt via verkeers- en rijopleiding in die kenmerken. Hij moet zich een anticipatiegedrag eigen maken, dat de uit die verschillende kenmerken voortvloeiende conflictrisico's zoveel mogelijk vermijdt, respectievelijk de gevolgen van het niet kunnen vermijden zoveel mogelijk beperkt.

zonder meer worden afgewenteld op het derde niveau. Ook al is onze ruimtelijke orde gericht op een verplaatsing hoofdzakelijk per auto, dan zullen de nadelen, meer dan nu het geval is, op het autosysteem moeten worden verhaald. Zwakke verkeersdeelnemers kunnen door hun kenmerken veel minder risico's dragen. Verkeersoplossingen zullen dus niet op doorstroming van het gemotoriseerd verkeer gericht mogen zijn, wanneer de positie van zwakkere verkeersdeelnemers daarbij wordt verzwakt.

Stelling 5

Allen die buiten verblijven worden onder de huidige omstandigheden automatisch verkeersdeelnemer, ook al is hun motief niet primair verplaatsing. Alle buitenruimte wordt automatisch verkeers- en parkeerruimte, ook al is de primaire functie een andere (verblijven, recreëren). De tweede pijler van een verkeersveiligheidsbeleid zal moeten zijn andere essentiële functies veilig te stellen. Dat betekent dat parkeren in steden en dorpen gereguleerd zal moeten worden en dat gemotoriseerd verkeer tot aanpassing moet worden gedwongen. Aanpassing kan betekenen:
- Terugdringen van gemotoriseerd verkeer naar specifieke verkeersruimten, waar dit verkeer ook alle prioriteit geniet;
- In verblijfsgebieden vooral bestemmingsverkeer met aangepaste snelheid;
- In oude stadswijken zullen vele straten een dubbelfunctie moeten uitoefenen, aan leefbaarheid zal dan voorrang moeten worden gegeven.

Stelling 6

Een door leefbaarheid en verkeersveiligheid gekenmerkt ruimtelijk inrichtingsbeleid veronderstelt een opnieuw ontwerpen en inrichten van de ruimte, wat zeer aanzienlijke kosten met zich meebrengt. Ook de beperkingen, op te leggen aan het autosysteem, brengen kosten (vertraging, alternatieve vervoerswijzen e.d.) mee. Omgekeerd zal een actief herinrichtingsbeleid arbeidsplaatsen scheppen.

Stelling 7

Het gedrag van de gemotoriseerde weggebruiker is nauwelijks door voorlichting en spelen op verantwoordelijkheidsgevoel te beïnvloeden. Dit gedrag zal daarom zowel in de verkeers- als in de verblijfsgebieden vooral door fysieke maatregelen moeten worden aangepast aan de mogelijkheden van het betrokken gebied. Naast fysieke maatregelen (paaltjes, bloembakken, vluchtheuvels, e.d.) zal met name de inrichting van de weg het verlangde gedrag logisch moeten afdwingen. Bebording en gericht politietoezicht zullen aanvullend werken.

Stelling 8

Van het Rijk wordt een voorwaardenscheppend beleid verwacht om een aanpak als hierboven bedoeld mogelijk te maken:
- Aanpassing van wetgeving om gewenst verkeers- en parkeergedrag te kunnen afdwingen: o.a. wegsleepregeling (inmiddels ten dele gerealiseerd), parkeerklem, winkelerf, geen automatische voorrang snelverkeer, lagere maximum van de snelheid in de verblijfsgebieden binnen de bebouwde kom;
- Maatregelen om vervoerskeuze te beïnvloeden:
a. hogere prioriteit voor openbaar vervoer (verlaging tarieven, faciliteiten als vrije busbanen, nieuwe (interlokale) tramlijnen, e.d.);
b. parkeerheffing;
c. tolsystemen bij binnengaan binnensteden.
- Bijdrage in algemene middelen van de gemeenten om verkeersveilige inrichting van steden en dorpen mogelijk te maken, dan wel objectief versleutelde bijdrageregeling en niet vervallen in systeem van omslachtige planfinanciering met allerlei dwingende bestedings-, onderzoeks- en uitvoeringsvoorschriften;
- Bevoegdheid scheppen voor gemeenten ook buiten de bebouwde kom verkeersmaatregelen te nemen in het belang van de verkeersveiligheid;
- Bevorderen van aansluiten op, dan wel van meet af aan ontsluiten van nieuwe bouwplaatsen door railvervoer, van recreatieve voorzieningen in directe woonomgeving, van aanleg fijnmazig fietspadennet (waar nodig binnen bebouwde kommen, in ieder geval in directe omgeving van en tussen bebouwde kommen);
- Moet gestreefd worden naar nationaal gezien geharmoniseerde—derhalve onmiddellijk herkenbare—verkeersoplossingen?

Werkbijeenkomstvoorbereider:
Drs. P. Ph. Dordregter
Vereniging Nederlandse Gemeenten

Voorop

Onveiligheid is inherent aan elk menselijk handelen. Onveiligheid kan beperkt worden door gevolgen van falen tegen te gaan (veiligheidsgordels) of door falen geen kans te geven (kruisingvrije wegen). Gemeenten kunnen voornamelijk de inrichting van de wegen en woonwijken bepalen en invloed op die oorzaken van de onveiligheid uitoefenen.

Stelling 1

Verkeersveiligheid is geen exclusieve verantwoordelijkheid van één van de drie bestuurslagen. Elke bestuurslaag zal daaraan overeenkomstig zijn functie verantwoordelijkheden hebben te dragen. Het vraagstuk van de verkeersonveiligheid zal dan ook door de gezamenlijke overheden moeten worden aangepakt.
• Het gaat niet aan om met name de gemeenten laksheid bij de bestrijding van verkeersonveiligheid te verwijten, zoals vanuit de Tweede Kamer van tijd tot tijd gebeurt. Het vraagstuk is immers pas laat op het nationale niveau 'ontdekt'. Wat niet betekent dat gemeenten niet al jaren vragen om maatregelen die hen moeten helpen bij hun beleid. Bovendien hebben gemeenten op tal van aspecten geen invloed: alcoholwetgeving, voertuigkenmerken, verkeersvoorschriften, e.d.

Stelling 2

Verkeersveiligheid is een kenmerk van een sociaal-ruimtelijk systeem en in het bijzonder van het verplaatsingssysteem. Dat wil zeggen, dat verkeersveiligheid maar in beperkte mate als zodanig is te bevorderen, maar vooral tot stand moet komen door de aard en inrichting van het sociaal-ruimtelijke systeem.
a. De onderlinge situering van de verschillende functies bepaalt de verplaatsingsbehoefte en grotendeels de feitelijke verplaatsingen;
b. De ruimtelijke orde en aard van de infrastructuur daarbinnen bepalen de verdeling van de verplaatsingen over de verschillende vervoerswijzen;
c. De concrete inrichting van de gebieden, mede als afgeleide van ruimtelijke orde en infrastructuur, bepaalt ten slotte een deel van de verkeersonveiligheid.
Dit betekent dat er drie niveaus zijn om de verkeersveiligheid te beïnvloeden, waarbij in beide eerste niveaus alleen van voorwaardenscheppend beleid sprake kan zijn en alleen op het laatste niveau concrete, direct op de verkeersveiligheid gerichte maatregelen mogelijk zijn.
Waar de gemeente in ieder geval verantwoordelijk is voor (de fysieke aspecten van) het laatste niveau, is zij in sterke mate afhankelijk van wat er op beide andere niveaus gebeurt. Tot grote hoogte is zij ook voor beide andere niveaus verantwoordelijk, maar ingebed binnen regionale kaders. Voor dit laatste zijn provincie en Rijk verantwoordelijk.

Stelling 3

Een verkeersveiligheidsbeleid zal vanuit de zwakste verkeersdeelnemers moeten worden opgebouwd. Dit betekent dat vanuit deze categorieën moet worden bezien welke maatregelen op de drie abstractieniveaus kunnen worden getroffen. Natuurlijk kunnen niet alle fietsers en voetgangers over één kam worden geschoren:
• Volstrekte veiligheid kan niet voor allen gegarandeerd worden op alle plaatsen en alle momenten; op bepaalde uren van de dag kan doorstroming wat meer prioriteit krijgen dan op de overige uren; aan eisen van gehandicapten en bejaarden kan maar in bepaalde mate worden tegemoetgekomen; het lijkt zinnig van een modale fietser of voetganger uit te gaan en daarnaast het schoolgaande kind als uitgangspunt te nemen.

Stelling 4

Tekortkomingen op het eerste en tweede niveau mogen niet

II.1. Politieke besluitvorming

Inleider:
Drs Ed. van Thijn
Tweede Kamer der Staten-Generaal

1. De bevordering van de verkeersveiligheid behoort tot de belangrijkste politieke prioriteiten. Daarover bestaat in ons land geen meningsverschil. Het blijkt echter een loze kreet als aan deze uitspraak niet een aantal duidelijke gevolgen wordt verbonden, zoals:
• de ontwikkeling van een nationaal, samenhangend beleid op basis waarvan bij voorrang die maatregelen worden genomen, die op korte termijn het meeste effect sorteren;
• de bestuurlijke organisatie daaraan zowel horizontaal als vertikaal geheel dienstbaar wordt gemaakt;
• het tempo waarin de maatregelen tot stand komen zo hoog mogelijk wordt opgevoerd;
• geldgebrek in geen enkel opzicht ook maar enige rol mag spelen.

2. De ontwikkeling van een nationaal, samenhangend beleid is de resultante van een pijnlijk afwegingsproces, waartoe niet iedereen bereid is. Het congresthema 'ongelijkheid en ongelijkwaardigheid in het verkeer' impliceert een duidelijke keuze waarvan ik hoop, dat iedereen zich de gevolgen bewust is. Deze keuze houdt in dat het verkeersveiligheidsbeleid zich primair dient te richten op de bescherming van de zwakke en kwetsbare verkeersdeelnemers. Dat zijn per definitie zij die een hoog risico lopen, dodelijk te verongelukken in het verkeer en een hoge kans lopen op een ernstig ongeval (letsel). Uit de ongevallenstatistieken blijken dit de voetgangers, fietsers en bromfietsers te zijn, vooral voor zover het kinderen, jeugdigen en bejaarden betreft. Er zal derhalve een verkeersveiligheidsstrategie ontwikkeld moeten worden die er primair op gericht is de bescherming van deze categorieën in het verkeer op korte termijn drastisch te vergroten. Dat betekent dat voortaan in het beleid van alle overheden voorrang moet worden gegeven aan maatregelen en voorzieningen, die de bewegingsvrijheid van deze categorieën verruimen boven maatregelen en voorzieningen, die de doorstroming van het autoverkeer bevorderen.

3. Op de ontwikkeling en de uitvoering van deze strategie moet de bestuurlijke organisatie worden afgestemd. Daarvan is nu geen sprake. Het merendeel van de doden en gewonden onder de in 2 genoemde groepen valt op wegen onder het beheer van lagere overheden, in het bijzonder binnen de bebouwde kom. De fragmentatie van het wegbeheer is een sta-in-de-weg voor een planmatig en slagvaardig beleid. Deze versnippering van bestuur, beheer en beleid is diverse malen in de Kamer aan de kaak gesteld en heeft bij herhaling geleid tot de unanieme eis dat de Directie Verkeersveiligheid wordt uitgebouwd tot een zelfstandige dienst met zodanige bevoegdheden, mankracht en financiële armslag, dat een strategie als onder 2 aangeduid dwars door de bestuurslagen heen kan worden ontwikkeld en uitgevoerd. Het is een misverstand dat het parlement door deze benadering de bestuurlijke invalshoek centraal heeft willen stellen. Het tegendeel is het geval. Men heeft juist tot uitdrukking willen brengen dat bestuurlijke belangen ondergeschikt behoren te worden gemaakt aan een doelmatige aanpak van de verkeersveiligheid.
Competentiegeschillen tussen overheidsinstanties, bureaucratische traagheid bij het treffen van voorzieningen en procedurele knelpunten in het verkeer tussen bestuurslagen, druisen in tegen de politieke prioriteit die aan de verkeersveiligheid is toegekend.
De slepende discussie over de horizontale en de verticale coördinatie staat teveel in het teken van het behoud van de 'eigen verantwoordelijkheid' van de verschillende departementen en de 'autonomie' van de lagere overheden. Deze belangen wegen niet op tegen het recht van de burger op een slagvaardig beleid van dé overheid in deze zaak van leven en dood. De discussie dreigt te

verzanden in een nieuw netwerk van overbelaste commissies en tijdrovende vergaderschema's en -structuren, terwijl er nog altijd geen zicht is op de gevraagde verkeersveiligheidsstrategie.

4. De jongste ontwikkeling rondom de DVV is zeker een stap in de goede richting. De bestuurlijke grondslag voor een samenhangend, slagvaardig beleid is echter nog in onvoldoende mate gelegd.
- Van een concentratie van beleidsbepalende instrumenten op het gebied van de verkeersveiligheid binnen het departement van Verkeer en Waterstaat, is nog geen sprake;
- Van een overheveling van taken van andere kerndepartementen naar de DVV is evenmin sprake;
- Van een uitbreiding van bevoegdheden kan niet worden gesproken. De handleiding 'Aanpak Verkeersongevallenconcentraties', hoe voortreffelijk ook, draagt een vrijblijvend karakter;
- De mankracht van de DVV wordt weliswaar uitgebreid, maar blijft onvoldoende om het bestaande takenpakket naar behoren te kunnen vervullen;
- De regionalisatie gebeurt op experimentele basis. De veiligheidsinspecteurs blijven bij de 'waterstaten', zodat er gedoubleerd wordt in plaats van samengebundeld;
- De financiële armslag bij de aanpak van verkeersongevallenconcentraties blijft beperkt tot een armzalige begrotingspost van vier miljoen gulden.

5. Als de bevordering van de verkeersveiligheid werkelijk tot de belangrijkste politieke prioriteiten zou behoren, dan moet dit ook betekenen dat geld geen rol speelt. Dat doet het echter wel.
- De uitgaven voor verkeersveiligheid nemen een marginale plaats in op de begroting van Verkeer en Waterstaat (circa 0,5%). Op het totaal van de uitgaven van alle overheden ten behoeve van autowegen is dit percentage 1%. Doorstroming:veiligheid = 100:1. Het begrip 'prioriteit' is een woord dat weinig te maken heeft met de door cijfers bepaalde realiteit;
- De handleiding 'Aanpak Verkeersongevallenconcentratie' wordt vergezeld van een handreiking aan de lagere wegbeheerders van vier miljoen gulden (minder dan 0,1%). Op de experimenteerprojecten tot herinrichting van verblijfsgebieden (f 2,6 miljoen in 1979) wordt beknibbeld.

Toch gaat het hier om het kernpunt van de aanbevolen verkeersveiligheidsstrategie: de bescherming van de kwetsbaarste groepen in het verkeer. Uitgangspunt van de financiering zal zijn dat de kosten voor de infrastructurele wijzigingen van black spots voor rekening blijven van de verantwoordelijke wegbeheerder. Daarmee wentelt de Rijksoverheid de centrale verantwoordelijkheid voor een nationaal, samenhangend verkeersveiligheid af op de lagere overheden.
- Hieruit blijkt hoezeer de heiligverklaring van de gemeentelijke autonomie in werkelijkheid een gelegenheidsargument is om met betrekking tot de verkeersveiligheid voor een dubbeltje op de eerste rij te kunnen zitten.

Als het om grote geldstromen gaat, zoals bij het openbaar vervoer, schrikt het departement van Verkeer en Waterstaat er niet voor terug om tot de kleinste details als groot-betuttelaar van de gemeenten op te treden. Nu er van enigerlei geldstroom nog geen sprake is, staat het behoud van de autonomie centraal.
- Een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid dient te betekenen dat, dwars door de bestuurslagen heen, voorzieningen worden gerealiseerd die op de kortste termijn voor de kwetsbaarste groepen het grootste effect hebben. Aan een drastische scheiding van ongelijke verkeerssoorten door een herinrichting van woon- en verblijfsgebieden valt dan niet te ontkomen. Buitenlandse voorbeelden tonen aan dat op deze wijze de ongevallencijfers met vele tientallen procenten kunnen worden teruggedrongen.

'Dwars door de bestuurslagen heen' betekent niet een pleidooi voor een centralistische aanpak. Het betekent wel een pleidooi voor een aanpak waarin elke bestuurslaag een actief aandeel neemt, waarbij het tot de primaire verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid behoort om de financiële voorwaarden voor zo'n aanpak te scheppen. Een nationale verkeersveiligheidstrategie is alleen uitvoerbaar als er tussen de verschillende overheden plannings- en financieringsafspraken worden gemaakt over een meerjarige periode om zo'n herinrichtingsbeleid door te voeren. Daarbij gaat het niet om miljoenen maar om miljarden. Dat kan alleen als binnen het beleid van de Rijksoverheid de financiële prioriteit verlegd wordt van de doorstroming van het autoverkeer naar de bescherming van de kwetsbaarste groepen in het verkeer. Dat kan en mag geen onhaalbare kaart zijn als men bedenkt dat in het Structuurschema Verkeer en Vervoer elf miljard voor wegen-

Lange tijd is er van uitgegaan, dat het verkeersbeleid het beste kader zou zijn: een goed verkeersbeleid zou tevens een goede zorg voor de verkeersveiligheid inhouden en waarborgen.

Anderen menen dat het volksgezondheidsbeleid een goed kader is voor de verkeersveiligheid. Weer anderen plaatsen de verkeersonveiligheid in het kader van de zorg voor openbare orde en veiligheid.

Gemeend wordt dat deze kaders weinig deugdelijk zijn voor een verkeersveiligheidsbeleid.

Het verkeersveiligheidsbeleid dient in twee kaders te worden geplaats.

Eerste kader

Voor het eerste kader dienen we terug te gaan naar de oorsprong van de verkeersonveiligheid als maatschappelijk kwaad. Deze oorsprong ligt daar, waar bij de ontwikkeling van het individuele snelverkeer vrijwel de gehele openbare ruimte als verkeersgebied is beschouwd en alle mensen, die buiten vertoeven, tot verkeersdeelnemers zijn verklaard. Hierdoor zijn de andere functies van leef- en natuurgebieden vaak overwoekerd door de verkeersfunctie. Verkeersonveiligheid is primair ontstaan uit de botsing tussen het moderne wegverkeer en de leefgebieden.

Het eerste kader waarin een verkeersveiligheidsbeleid dient te worden geplaatst, is het kader van de zorg voor het aan hun functies doen beantwoorden van leef- en natuurgebieden. Het gaat hier om de zorg voor een goed leefmilieu. In dit beleid zal de verkeersfunctie zodanig moeten worden ingepast, dat de nadelige gevolgen van het verkeer – stank, lawaai, ruimtebeslag, ontsiering en onveiligheid – het milieu van de leef- en natuurgebieden niet aanzienlijk verstoren.

Als een dergelijk milieubeleid wordt gevoerd, is er een juist kader, waarin bij een verkeersveiligheidsbeleid met de ongelijkheid tussen verkeersdeelnemers en met de verschillen in betekenis – de ongelijkwaardigheid – rekening kan worden gehouden. Het is dan zeer de vraag of mensen die voor geheel andere levensfuncties – bijvoorbeeld sociale, recreatieve functies – buiten vertoeven nog wel als verkeersdeelnemer moeten worden aangemerkt. In het kader van leefgebieden staat de bereikbaarheid voorop en niet de snelheid van verplaatsing.

Tweede kader

Mobiliteit behoort tot de primaire levensbehoeften in onze samenleving. De mogelijkheden van het moderne wegverkeer kunnen hierin in belangrijke mate voorzien. Hiertoe zijn en worden openbare ruimten bestemd en ingericht als verkeersgebied.

Het tweede kader voor een verkeersveiligheidsbeleid is gelegen in de zorg voor de aanleg, inrichting, onderhoud en het functioneren van verkeersgebieden.

Ongelijkheid en verschil in betekenis tussen verschillende categorieën verkeersdeelnemers zullen bij een verkeersveiligheidsbeleid in dit kader eveneens een rol spelen. De afweging van ongelijkheid en ongelijke waarde zal hier echter een geheel andere zijn dan die in het kader van een milieubeleid voor leef- en natuurgebieden. Bij de verkeersgebieden gaat het vooral om een snelle, vlotte afwikkeling van het verkeer. Het verkeersveiligheidsbeleid zal in dit kader zodanig moeten worden gevoerd, dat de wezenlijke functie van een verkeersgebied niet wordt verstoord.

Slot

Voor een verkeersveiligheidsbeleid is belangrijk het onderscheid in functies van openbare ruimten. In verband hiermede is het nuttig het verkeersveiligheidsbeleid in twee kaders te plaatsen.

1. in het kader van een milieubeleid ten aanzien van verblijfs- en natuurgebieden;

2. in het kader van een beleid ten aanzien van de aanleg, inrichting, onderhoud en functioneren van verkeersgebied.

In deze twee kaders kan de ongelijkheid tussen verschillende categorieen verkeersdeelnemers, alsmede het verschil in betekenis van deze categorieën, een rol voor het verkeersveiligheidsbeleid spelen. De afwegingen zullen in die twee kaders echter verschillend zijn.

We nemen het op – evenals in de maatschappij daarbuiten – voor de zwakkeren in de verkeerssamenleving. De kans voor voetgangers en fietsers om per uur verkeersdeelname gedood of gewond te worden is driemaal zo groot als die voor inzittenden van auto's. Welnu, we nemen het in het beleid op voor deze zwakke verkeersdeelnemers; een wijs en humaan beleid.

Nadere analyse leert echter dat de zaak niet zo simpel ligt.

• Het congresthema stelt: 'De meeste verkeersslachtoffers vallen bij een conflict tussen verschillende categorieën verkeersdeelnemers.'

Dit is wel juist, maar niet in die zin, dat slachtoffers van conflicten *binnen* een categorie te verwaarlozen zouden zijn. Zo vallen er binnen de categorie van personenauto's 25% van het aantal verkeersdoden.

• Het congresthema kan de indruk wekken dat de genoemde categorieën verkeersdeelnemers zoals voetgangers, fietsen en autorijders vrij constante en homogene categorieën zijn. Dit nu is niet het geval

- één verkeersdeelnemer kan op één dag deel uitmaken van verschillende categorieën verkeersdeelnemers;
- het aandeel per verkeersdeelnemer aan een bepaalde categorie loopt sterk uiteen;
- de vrijheid om deel uit te maken van een bepaalde categorie loopt voor verkeersdeelnemers uiteen, evenals de vrijheid van tijdstip van verplaatsing en de vrijheid van routekeuze;
- binnen een categorie verkeersdeelnemers zijn er grote verschillen naar leeftijd, fysieke en psychische gesteldheden, ervaring en vaardigheid.

De verschillende categorieën verkeersdeelnemers zijn intern dus verre van homogeen en constant. Dit maakt dat de risico-factor binnen de categorie een sterke spreiding zal vertonen.

• Ook al zou er van homogeniteit binnen de categorieën verkeersdeelnemers sprake zijn, dan nog kan ongelijkheid tussen de categorieën niet het belangrijkste richtsnoer voor het beleid zijn. We zullen namelijk ook in aanmerking moeten nemen de kosten-baten vergelijking per categorie. Als met bepaalde middelen een groter effect kan worden verkregen in een categorie sterke verkeersdeelnemers dan in een categorie zwakke verkeersdeelnemers, zal dit in de beleidsafweging moeten worden betrokken. Een mensenleven in een sterke categorie heeft voor het beleid evenveel betekenis als in een zwakke categorie.

Ongelijkwaardigheid tussen categorieën verkeersdeelnemers

Het congresthema spreekt niet alleen over ongelijkheid, maar ook over ongelijkwaardigheid tussen de verschillende categorieën verkeersdeelnemers. Er wordt gesteld:

'Er bestaat ongelijkheid tussen verschillende categorieën verkeersdeelnemers in bewegingsmogelijkheden en gedrag en ongelijkwaardigheid wanneer het tot een botsing komt.'

Op deze wijze inhoud gegeven lijkt het onderscheid tussen ongelijkheid en ongelijkwaardigheid van weinig nut; de ongelijkwaardigheid is immers te herleiden tot de ongelijkheid.

Een ander begrip ongelijkwaardigheid is voor de beleidsbepaling veel belangrijker, namelijk in de zin van ongelijkheid in waarde, in betekenis. Zo geformuleerd is de waarde van de verschillende categorieën verkeersdeelnemers – en de vervoerwijzen en de vervoerbelangen, die zij vertegenwoordigen – ongelijk en variabel. We kunnen daarbij denken aan het belang voor de economie of voor het maatschappelijk of persoonlijk welzijn. In ieder geval zal een verkeersveiligheidsbeleid rekening moeten houden met de verschillende waarden die categorieën verkeersdeelnemers hebben.

Conclusie: de ongelijkheid tussen de verschillende categorieën verkeersdeelnemers – en de daaruit voortvloeiende verschillen in risico – vormt wel een belangrijk gegeven voor een verkeersveiligheidsbeleid, maar kan niet dienen als een primaire beleidsfactor.

• Naast ongelijkheid is de factor ongelijkwaardigheid voor het beleid van belang, maar dan in de zin van het verschil in waarde van de verplaatsingen tussen de categorieën verkeersdeelnemers.

Kaders verkeersveiligheidsbeleid

Om de factoren ongelijkheid en ongelijkwaardigheid zoals hierboven aangegeven, voor het beleid een rol te laten spelen, dient het verkeersveiligheidsbeleid eerst in een maatschappelijk kader te worden geplaatst.

aanleg wordt gereserveerd. Alleen bij zo'n verschuiving binnen het uitgavenbeleid van de Rijksoverheid kan met geloofwaardigheid gesproken worden van een politieke prioriteit voor verkeersveiligheid in het teken van 'ongelijkheid en ongelijkwaardigheid in het verkeer'.

Werkbijeenkomstvoorbereider:
Ir. G. R. de Regt
Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB

1. Inleiding

Een verkeersveiligheidsbeleid kan alleen slagen wanneer communicatie plaatsvindt. Het organiseren van communicatielijnen is essentieel voor het kunnen slagen van enig beleid voor de verkeersveiligheid. Deze conclusie trok de Hoofddirecteur van de ANWB tijdens het Nationaal Verkeersveiligheidscongres 1978[1]). De vereiste communicatielijnen liggen op zeer veel niveaus en in zeer veel verschillende richtingen. Voor een landelijk beleid is echter met name de communicatie van hoog tot laag, en omgekeerd van belang. Dit concludeerde ook de Minister toen hij in een adviesaanvraag aan de Voorlopige Raad Voor de Verkeersveiligheid[2]) schreef dat overleg en samenwerking tussen rijk, provincie en gemeente in de zogenaamde verticale coördinatie een essentieel onderdeel vormen voor het beleid van de coördinerend minister. Om de communicatie in deze – verticale – zin nog te verbeteren is recent een proefneming gestart in de provincies Drenthe en Friesland met een Regionaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid, dat overlegorgaan zal zijn[3]).

2. Politiek èn bestuurlijk probleem

Verkeersveiligheid is een aspect van het verkeers- en vervoerbeleid van de overheden. Het is echter een meer dan belangrijk aspect, als men het op één lijn stelt met andere bedreigingen van de volksgezondheid. Dan wordt het vooral ook een politiek zeer gewichtig punt.

Het moet duidelijk zijn dat verkeersveiligheid een zaak voor de politiek is, en niet alleen kan worden bezien vanuit de bestuurlijk-organisatorische invalshoek. Bij de recente parlementaire discussies[4]) lag vooral de nadruk op laagstgenoemde aspecten, doch het lijkt goed hier nadrukkelijk ook te wijzen op de politieke kant van de zaak. Eigenlijk zou in de bestuurlijke organisatie zichtbaar moeten zijn hoe in de politieke besluitvorming de prioriteiten voor het overheidsbeleid zijn gesteld. In die zin is de bestuurlijke organisatie dus enigszins een afgeleide. Alle politieke partijen en vele belangengroepen zeggen grote prioriteit toe te kennen aan de verkeersveiligheid, maar in de praktijk blijkt regelmatig dat men van mening verschilt als het erom gaat, hoe de verkeersveiligheid moet worden bevorderd en hoe de financiële prioriteiten moeten worden opgesteld. In een recente nota van een politieke partij[5]) staat dat voor het verkeersveiligheidsbeleid eerst uitgangspunten moeten worden geformuleerd die voortkomen uit een maatschappijopvatting. Dit is duidelijk dus een politieke keuze. In het thema van dit congres is met name het aspect 'ongelijkwaardigheid' bij uitstek een onderwerp van politieke aard.

Stelling 1

Verkeersveiligheid is met name een politiek probleem dat door de politieke colleges moet worden behandeld. De bestuurlijke organisatie moet beïnvloed kunnen worden door de politieke besluiten.

3. Kwaliteit van de besluitvorming

Omdat maatregelen ten behoeve van de bestrijding van de verkeersonveiligheid over het algemeen de burgers direct raken, is het van belang voor de kwaliteit van de te nemen besluiten, dat de burgers bij de besluitvorming worden betrokken. Dit beïnvloedt met name gunstig de acceptatie van de genomen besluiten, doch is ook van belang om de zwakke groepen in de samenleving kans van meespreken te bieden.

Daarnaast moet ook bij de politieke colleges belangstelling zijn om het resultaat van wetenschappelijk onderzoek mee te laten wegen in de besluitvorming. De recent in de Tweede Kamer binnen zes dagen na indiening aangenomen motie[6]) over de Voorrang Langzaam Verkeer van Rechts, negeert praktisch het belang van dergelijk onderzoek, hetgeen afbreuk doet aan de kwaliteit van zo'n Kameruitspraak.

II.2. Beleid

Inleider:
Drs. P. Allewijn
Directie Verkeersveiligheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

'In de ongelijkheid ligt de heerlijkheid des Heeren'
Vondel in: Lucifer.

Ongelijkheid en ongeval in het verkeer

Ongelijkheid

Ongelijkheid is een wezenlijke eigenschap van de wereld waarin we leven. Die ongelijkheid kan ons tot verwondering stemmen. Geen plant, geen dier, geen mens is gelijk aan de andere. Het zal deze verwondering zijn geweest, die Vondel tot zijn hierboven aangehaalde uitspraak bracht.

Ongelijkheid kan ook tot onvrede leiden. Ongelijkheid kan leiden tot situaties, die in een samenleving onaanvaardbaar zijn. Er is van nature gegeven ongelijkheid, maar ook ongelijkheid, die door de mens zelf is gecreëerd en ook maatschappelijk onaanvaardbaar kan zijn.

De mens is in staat om ongewenste ongelijkheid te verzachten of weg te nemen. De verantwoordelijkheid hiervoor valt met name toe aan de overheid.

Overheidsbeleid – gericht op een voor ieder leefbare samenleving – bestaat voor een belangrijk deel uit het beïnvloeden van maatschappelijk niet aanvaardbare ongelijkheid.

Het ligt dus voor de hand, dat het congres zich afvraagt of ongelijkheid tussen categorieën verkeersdeelnemers richtsnoer kan zijn voor een verkeersveiligheidsbeleid die tot maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen leidt en om ongelijkheid die voor een groot deel door de mens zelf in het leven is geroepen.

Maatschappelijke onaanvaardbaarheid

Voordat we ons werpen op het congresthema, is het de moeite waard ons af te vragen, waarom het huidige niveau van verkeersonveiligheid nog steeds maatschappelijk onaanvaardbaar wordt genoemd.

In de laatste tien jaar is bij een verdubbeling van de mobiliteit het aantal verkeersslachtoffers met 30–40% afgenomen. Is er dan nog reden om van maatschappelijke onaanvaardbaarheid te spreken?

Twee criteria zijn in dit opzicht belangrijk.

1. De vergelijking van de schadelijke gevolgen van de ontwikkeling van het wegverkeer met die van andere maatschappelijke ontwikkelingen.
2. De mogelijkheden – gerelateerd aan de vereiste middelen die er zijn om de schadelijke gevolgen verder terug te dringen.

Hanteren we deze criteria, dan is de uitspraak, dat de schadelijke gevolgen van de ontwikkeling van ons wegverkeersstelsel maatschappelijk onaanvaardbaar zijn, nog steeds steekhoudend.

Analyse congresthema

Ongelijkheid tussen categorieën verkeersdeelnemers

Oppervlakkig gezien lijkt het zonder meer juist om de ongelijkheid tussen categorieën deelnemers aan de verkeerssamenleving en de daaruit voortvloeiende risicofactor als richtsnoer te kiezen voor een verkeersveiligheidsbeleid.

8. Concept-congresuitspraak

In het licht van het voorgaande is het mogelijk enige conclusies te trekken over de hoofdlijnen volgens welke de politieke besluitvorming over verkeersveiligheid in ons land kan worden bevorderd. In het thema van dit congres 'Ongelijkheid en ongelijkwaardigheid in het verkeer' komt met nadruk een politieke vraagstelling aan de orde. Het is daarom zinvol over de politieke besluitvorming in ons land in het kader van dit congres een uitspraak te doen. Daartoe kan het volgende concept dienen:

Politieke besluitvorming met betrekking tot de verkeersveiligheid

- moet meer in politieke, vertegenwoordigende colleges plaatsvinden;
- moet goed rekening houden met de opinies van individuele of groepen burgers en de resultaten van wetenschappelijk onderzoek;
- moet op alle bestuurlijke niveaus worden gestimuleerd, overigens op de voor elk niveau meest geëigende wijze;
- moet ter wille van het bevorderen van goede informatie en coördinatie tussen de verschillende niveaus geschieden volgens op elkaar afgestemde procedures;
- moet geregeld worden in een wettelijk kader, dat de huidige bevoegdheden van de bestuurlijke niveaus niet fundamenteel aantast;
- moet herkenbare gevolgen kunnen hebben in de bestuurlijke organisatie en de planningsafspraken tussen de bestuursniveaus;
- moet worden bevorderd door het Rijk voldoende subsidiemogelijkheden te geven voor verkeersveiligheidsinvesteringen door wegbeheerders.

---

[1]) Congresverslag Nationaal Verkeersveiligheidscongres 1978 (blz. 50).
[2]) Adviesaanvrage over Verticale Coördinatie d.d. 2 augustus 1978.
[3]) Installatie Stuurgroep Proefneming Regionalisatie, 13 december 1979.
[4]) 15 febr. en 13 juni 1979
[5]) Nota Verkeersveiligheid—Tweede Kamer Fractie Partij van de Arbeid, november 1978.
[6]) Motie Cornelissen c.s. Kamerstuk 15800 nr. 49 (Ingediend 23 jan.; Aangenomen 29 jan. 1980)
[7]) Congresboek Nationaal Verkeersveiligheidscongres 1978 (blz. 46)
[8]) Debat 15 februari 1979 in Tweede Kamer
[9]) Hoofdartikel Verkeerskunde september 1978.
[10]) Debat 13 juni 1979 in Tweede Kamer.
[11]) Advies inzake Verticale Coördinatie van de Voorlopige Raad voor de Verkeersveiligheid, 20 december 1979 (blz. 4).

Stelling 2

De kwaliteit van de politieke besluitvorming wordt vergroot door de opinie van de burgers en van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek mee te wegen.

4. Op alle niveaus

Het nemen van politieke beslissingen over verkeersveiligheid gebeurt op alle niveaus. Niet alleen in het parlement, maar ook in Provinciale Staten en vooral in Gemeenteraden komen regelmatig verkeersveiligheidsonderwerpen ter sprake. Het is echter duidelijk dat in deze verschillende politieke forums niet op dezelfde wijze en over dezelfde aspecten van het beleid gesproken en besloten kan worden.

Dordregter stelde[7]) dat op rijksniveau een belangrijk vraagstuk als de verkeersveiligheid tot op zekere hoogte verzelfstandigd kan worden en uit zijn context worden losgemaakt.

Op het gemeentelijk grondvlak echter beweegt de oplossing van de verkeersveiligheidsproblematiek zich binnen de maatschappelijke realiteit van alledag, van concrete situaties in al hun verscheidenheid binnen een veelheid van belangen en opvattingen.

Het provinciale politieke forum houdt zich in de praktijk ook regelmatig bezig met de verkeersveiligheid, doch dit is nogal beperkt van aard vanwege de geringe taak in deze. De Minister[8]) voorzag, evenals de ANWB[9]) een uitbreiding van deze taak en bevoegdheden als erg zinvol, hetgeen ertoe kan leiden dat ook de Provinciale Staten een grotere rol in de politieke besluitvorming over verkeersveiligheid kunnen krijgen.

Stelling 3

Alle niveaus van politieke besluitvorming dienen bij het verkeersveiligheidsbeleid betrokken te zijn.

5. Verticale communicatie

De te onderscheiden politieke forums zijn in belangrijke mate onafhankelijk in hun besluitvorming omdat zij ieder hun taken en bevoegdheden hebben. Anderzijds moet worden opgemerkt dat vaak wel degelijk bij de besluitvorming rekening moet worden gehouden met het beleid van andere bestuursniveaus. Dit omdat algemene wettelijke regelingen zijn getroffen of omdat financiële, technische of organisatorische eisen zijn gesteld door hogere bestuurslagen. In deze situatie is er sprake van een communicatie van hoog naar laag, doch zeker voor een verkeersveiligheidsbeleid is de communicatie van laag naar hoog zeker zo belangrijk. De basis voor deze communicatie ligt nadrukkelijk bij de individuele burger die, hetzij als verkeersdeelnemer, hetzij als 'verkeerstoeschouwer', rechtstreeks te maken heeft met de verkeers(on)veiligheid. Afhankelijk van de taken en bevoegdheden van iedere bestuurslaag kunnen de van onderop gesignaleerde problemen op een hoger niveau worden opgelost.

Stelling 4

Verticale communicatie tussen de politieke colleges – van laag naar hoog en omgekeerd – is gewenst.

6. Onderlinge verhoudingen

Het is meermalen door de Minister[10]) gesteld dat hij niet de indruk wil wekken vanuit een centraal punt, dwars door de bestuurslagen heen, de verschillende wegbeheerders tot bepaalde maatregelen te willen dwingen. Hierdoor zou immers een verschuiving van verantwoordelijkheden optreden.

Anderzijds[5]) is wel eens gesteld dat in de autonomie van het grote aantal wegbeheerders het belangrijkste knelpunt ligt bij het doorvoeren van een landelijk uniform beleid en dat de remedie hiertegen gezocht moet worden in wettelijke regelingen die de bevoegdheden van het Rijk verruimen.

De onderlinge verhoudingen tussen de politieke bestuurslagen is hier duidelijk in het geding. Men moet zich dan echter ook goed realiseren dat de verhoudingen ook nu reeds sterk worden bepaald door bestaande wettelijke regelingen, die met name liggen op het gebied van de uitvoering van beleid. Vele subsidie-regelingen van

het Rijk zijn van eminent belang voor het kunnen realiseren van enig beleid inzake een bepaald beleidsterrein bij de lagere overheden. Via de financiële impuls kan het rijk de **uitvoering** van een beleid nationaal stimuleren 'dwars door de bestuurslagen heen', en onverlet latend de bevoegdheden van andere overheden. Het blijft duidelijk een verantwoordelijkheid van deze overheden in hoeverre zij zich – gezien o.a. de lokale situatie – kunnen en willen conformeren aan het door hogere overheden i.c. het Rijk geformuleerde verkeersveiligheidsbeleid.

De subsidie-mogelijkheid werkt echter wel sturend bij de politieke besluitvorming op lager niveau, doch waarschijnlijk alleen dan, wanneer de budgetruimte voldoende is.

Stelling 5

Onverlet latend de huidige verhoudingen tussen de bestuursniveaus kan een ruime rijkssubsidieregeling een landelijk verkeersveiligheidsbeleid goed bevorderen.

7. Hoe organiseren

Het lijkt zinvol te bezien hoe de zo essentieel voor een verkeersveiligheidsbeleid genoemde communicatie en coördinatie kan worden georganiseerd. Wanneer ervan wordt uitgegaan dat de politieke besluitvorming op ieder niveau moet worden gestimuleerd, is het niet nodig nadruk te leggen op het moeten wijzigen van de bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen. Verder is het wenselijk de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursniveaus uitdrukkelijk aan te geven[11]).

Het is ook veel realistischer de zaak niet teveel op te hangen aan veranderingen in bevoegdheden, maar veel meer te streven naar een aanpak die in dit opzicht aansluit bij de bestaande situatie. Dan is op korte termijn resultaat mogelijk. Dit betekent echter niet dat geen wettelijke regeling nodig lijkt. Integendeel, een goede communicatie tussen zoveel politieke colleges is pas mogelijk als afspraken worden gemaakt en vastgesteld over de structuur en procedures volgens welke de organen ten opzichte van elkaar werken. Dit zou heel goed in een wettelijke regeling kunnen worden ondergebracht, die onderdeel uitmaakt van rijks-subsidieregelingen met betrekking tot verkeersveiligheidsinvesteringen.

Stelling 6

Een procedure die door alle politieke colleges wordt gevolgd bij de besluitvorming over verkeersveiligheid, zou wettelijk kunnen worden beschreven.

8. Proeve van een procedure

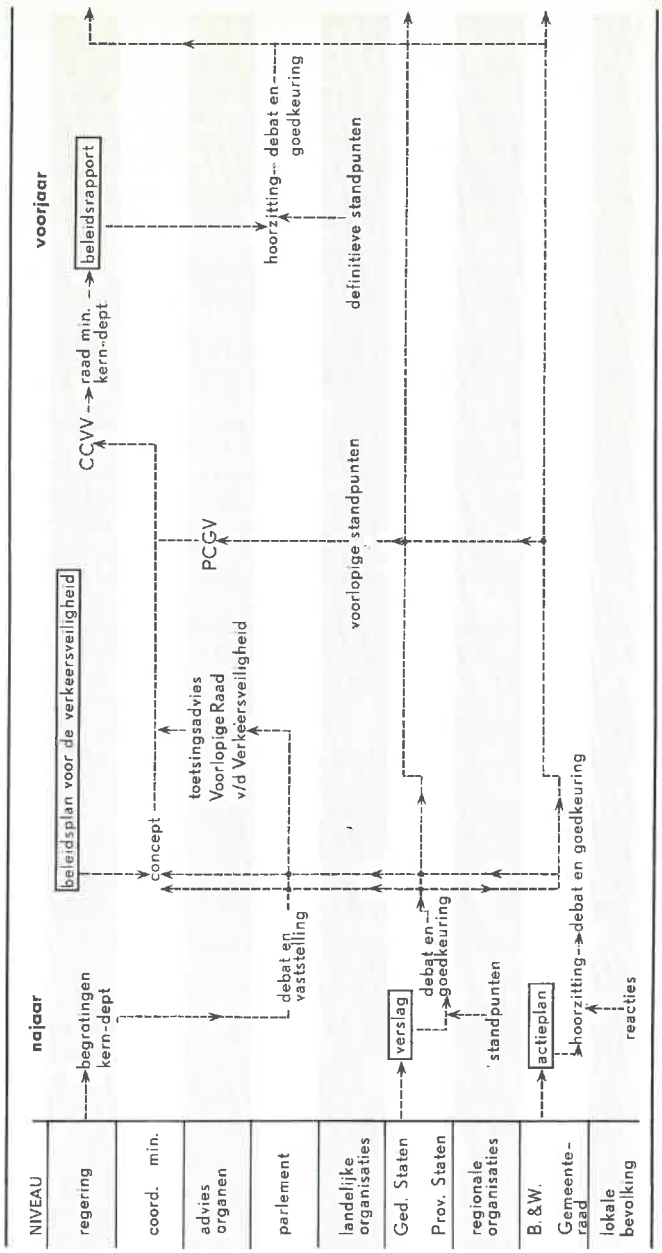
Om de hiervoor zeer in het kort behandelde uitgangspunten wat meer gestalte te geven, wordt ten slotte hierna een concept gegeven van een procedure, die de politieke besluitvorming over de verkeersveiligheid in ons land zou kunnen bevorderen.

Op rijksniveau

- De regering dient jaarlijks in het voorjaar een voortschrijdend **Beleidsrapport over de Verkeersveiligheid** aan het parlement aan te bieden. Dit rapport wordt opgesteld door de Coördinerend Minister en is mede-ondertekend door alle bewindslieden van de zogenaamde kern-departementen. Het bevat o.a. een analyse van de recente besluitvorming van de lagere overheden.
- Het parlement houdt ieder voorjaar een **Verkeersveiligheidsdebat** over het Beleidsrapport. Aan dit debat dienen alle ministers van de kern-departementen deel te nemen. De Vaste Kamercommissie houdt, voorafgaand aan het debat, een hoorzitting voor de landelijke organisaties.
- De (Voorlopige) Raad voor de Verkeersveiligheid geeft jaarlijks een **Toetsings-advies** op grond van haar toetsing van het Beleidsrapport aan o.a. het lange-termijnbeleid, de lopende begrotingsvoorstellen, de maatschappelijke ontwikkelingen. Dit Advies wordt gevoegd bij het eerder genoemde Beleidsrapport van de regering en aan het parlement gezonden.

Op provinciaal niveau

- Het College van G.S. wijst een Coördinerend Gedeputeerde voor de Verkeersveiligheid aan. Deze geeft ieder najaar aan Provinciale Staten een **Verslag over de Verkeersveiligheid**, waarin het beleid van de provincie als wegbeheerder en planologische



Jaarlijkse politieke besluitvorming over verkeersveiligheid

wetgever wordt behandeld, alsmede wordt aangegeven op welke punten tijdens goedkeuringsprocedures (bijvoorbeeld bestemmingsplannen; gemeentelijke verkeersmaatregelen) het verkeersveiligheidsaspect daadwerkelijk betrokken is geweest.

- De Provinciale Staten houden ieder najaar een **Verkeersveiligheidsdebat** naar aanleiding van het Verslag van de Coördinerend Gedeputeerde. De resultaten van het debat worden naar de lagere en hogere bestuurscolleges gezonden. Ter voorbereiding van het debat kunnen reacties van particuliere organisaties worden gevraagd.

Op gemeentelijk niveau

- Binnen ieder College van B. en W. zou één lid de portefeuille Verkeersveiligheid moeten krijgen. Deze zou ieder najaar een **Actieplan voor de Verkeersveiligheid** moeten opstellen.
- De gemeenteraad zou het Actieplan na een **Verkeersveiligheidsdebat** moeten vaststellen nadat de plaatselijke bevolking vóór het debat gelegenheid heeft gekregen op het voorgestelde Actieplan te reageren. De bevindingen en conclusies van de Raad zouden moeten worden doorgespeeld naar de hogere bestuursorganen.

De verschillende momenten van politieke besluitvorming dienen onderling qua tijdstip te worden gecoördineerd, opdat tijdig informatie kan worden uitgewisseld om de besluitvorming elders te kunnen beïnvloeden. Een globaal tijdschema is daarom van belang (zie figuur).