

VERKEERSLEEFBAARHEID EN VERKEERSVEILIGHEID

Bijdrage ten behoeve van de ANWB-brochure Een veiliger buurt

R-86-10

Drs. R.D. Wittink

Leidschendam, 1986

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

VOORWOORD

De Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB heeft de SWOV gevraagd een bijdrage te leveren voor een handleiding voor woonbuurten.

Deze handleiding zal in belangrijke mate gebaseerd worden op de methode die de gemeente Ede toepast voor de prioriteitstelling van maatregelen voor het verbeteren van de verkeersleefbaarheid in woonbuurten. Bij die prioriteitstelling hanteert de gemeente Ede een aantal maten zoals de hoeveelheid groenvoorzieningen, het aantal ongevallen, de opbouw van het stratennet, de lengte en breedte van wegen, parkeervoorzieningen en de geuite gevoelens van onveiligheid, c.q. opvattingen over onveiligheid ("subjectieve verkeersonveiligheid").

De ANWB stelde de SWOV drie vragen:

- een beschrijving te geven van de begrippen subjectieve verkeersonveiligheid en verkeersleefbaarheid;
- een uiteenzetting te geven van de elementen die bij deze begripsbeschrijving van belang zijn;
- aan te geven of de elementen waarmee in Ede prioriteiten worden bepaald, aanpassing behoeven.

Deze bijdrage is de neerslag van het denken over en werken met de abstracte begrippen subjectieve onveiligheid en verkeersleefbaarheid binnen de SWOV. Het uitbrengen van dit rapport beoogt niet de discussie over dit onderwerp af te ronden, maar de huidige ideeën binnen de SWOV vast te leggen in het vertrouwen dat anderen naar aanleiding van de inhoud van deze bijdrage en samen met ons verder van gedachten wisselen over deze problematiek.

Deze bijdrage is samengesteld door drs. R.D. Wittink van de hoofdafdeling Tactisch Onderzoek.

Ir. F.C.M. Wegman

Hoofd Tactisch Onderzoek SWOV

INLEIDING

Belangrijke aspecten van verkeersleefbaarheid van een woonbuurt zijn:

- een bepaald voorzieningenniveau, bijvoorbeeld om te wandelen, te spelen, te recreëren;
- de aankleding, het uiterlijk van de buurt, zoals groenvoorzieningen;
- de bereikbaarheid voor de verschillende vervoerwijzen van openbare voorzieningen en van particuliere bestemmingen;
- de verkeersveiligheid, in de zin van het ontbreken van verkeersongevallen en van situaties die een risico op ongevallen inhouden;
- de beleving van verkeersveiligheid, in de zin dat bewoners geen angst voor ongevallen hebben;
- voldoende parkeergelegenheid;
- het ontbreken van overlast vanwege bijvoorbeeld lawaai of stank.

Tussen de verschillende aspecten kunnen tegenstrijdige belangen bestaan, zoals tussen de bereikbaarheid van bestemmingen met een auto enerzijds en spelactiviteiten of verkeersveiligheid anderzijds. Dat bemoeilijkt de aanpak van een woonbuurt om de verkeersleefbaarheid te verhogen. Er moeten prioriteiten worden gesteld, waartoe overigens financiële kaders ook al aanleiding kunnen geven.

Bovendien is het onmogelijk om alle risico's op een verkeersongeval te vermijden. Het is daarom nodig dat verkeersdeelnemers bewust zijn van de bestaande risico's, zodat zijzelf eraan bijdragen een ongeval te vermijden. De offers die buurtbewoners daarvoor moeten brengen kunnen echter de verkeersleefbaarheid weer aantasten.

Een andere complicatie bij de aanpak van de verkeersleefbaarheid betreft de verkeersomgeving van de woonbuurt. De wensen in de buurt over het verkeer kunnen bijvoorbeeld in strijd zijn met een verkeerscirculatieplan van de gemeente.

In deze bijdrage beperken we ons tot de aanpak van de verkeersonveiligheidsproblematiek als aspect van de verkeersleefbaarheid. De mogelijkheden om de verkeersonveiligheid terug te dringen worden in sterke mate bepaald door het totale beleid ten aanzien van de verkeersleefbaarheid. Het voorkómen van ongevallen en het voorkómen dat bewoners vanwege angst voor het verkeer in hun mobiliteit worden beperkt, worden echter als essentiële voorwaarden voor verkeersleefbaarheid beschouwd.

1. VERKEERSONVEILIGHEID EN DE BELEVING ERVAN

Verkeersonveiligheid houdt in de mate waarin verkeersdeelnemers het risico lopen om bij ongevallen betrokken te raken en daarbij letsel op te lopen. De verkeersonveiligheid kan manifest worden door een ongeval, maar is ook af te leiden uit de factoren waarvan bekend is dat ze een risico inhouden of het risico vergroten.

De beleving van verkeersonveiligheid heeft betrekking op de wijze waarop weggebruikers risico waarnemen en ervaren. Dit kan leiden tot opvattingen van weggebruikers over bijvoorbeeld een verhoogd risico op bepaalde locaties.

De gevoelens en opvattingen kunnen terecht zijn en wijzen op situaties met een groter risico dan elders het geval is, anderzijds kunnen ze voortkomen uit een algemene onvrede over het verkeer of berusten op een vermeend verhoogd risico.

De verkeerssituaties waarover de meeste negatieve opvattingen worden geuit, kunnen dezelfde zijn als die waarvan objectief (door analyse van risicofactoren) is vast te stellen dat zij het grootste risico hebben. Maar onderzoek heeft uitgewezen dat in situaties in woonbuurten waarover de meeste klachten bestaan, niet altijd de meeste ongevallen plaatsvinden. Soms, bijvoorbeeld in het onderzoek Herindeling en herinrichting stedelijke gebieden Eindhoven en Rijswijk, bleek zelfs het tegendeel het geval. De meest voor de hand liggende verklaring hiervoor is dat weggebruikers de gevaren van bepaalde situaties onderkennen en uit de weg gaan of extra voorzichtig zijn. Voor het beleid blijft dan echter de vraag of dit gedrag niet te veel ten koste gaat van de verkeersleefbaarheid, zoals het geval zal zijn wanneer een groep weggebruikers niet meer de straat over durft te steken.

De gevoelens van onveiligheid kunnen echter ook leiden tot onbeheerst en ongecontroleerd gedrag met een verhoogd risico als gevolg. Nader onderzoek is nodig om meer inzicht te verkrijgen in de relatie tussen de beleving van het verkeersproces en risico.

2. AANDACHT VOOR VERKEERSLEEFBAARHEID

Sinds het begin van de jaren zeventig is de aandacht voor de verkeersleefbaarheid sterk toegenomen. Voor de verkeersveiligheid heeft dat twee gevolgen gehad. Ten eerste het benadrukken van de noodzaak om ongevallen en letsels te voorkomen en ten tweede de discussie over de wijze waarop dit laatste moet gebeuren. Met name van het gemotoriseerde verkeer wordt in de woonbuurten een grotere inspanning verlangd om ongevallen te voorkomen. Weliswaar moeten in principe alle weggebruikers nog rekening houden met de mogelijkheid van een ongeval en hun gedrag daarop moeten afstemmen. Maar dit behoeft niet altijd in evenredig grote mate het geval te zijn. Van beleidswege is bovendien geaccentueerd dat de mogelijkheden en vaardigheden van verkeersdeelnemers om ongevallen te vermijden verschillend zijn, mede vanwege hun vervoerwijze. Puur vanuit de verkeersveiligheid kan dus ook al verantwoordelijkheid tussen groepen verkeersdeelnemers worden gedifferentieerd.

De wegbeheerder kan daarop inspelen, bijvoorbeeld door met name bepaalde vervoerwijzen tot aangepast gedrag te dwingen. Tevens zal hij de voorwaarden moeten scheppen waarin alle weggebruikers zoveel mogelijk kunnen compenseren voor gevaren die toch optreden.

De wegbeheerder moet dus de uitgangspositie creëren die het de weggebruikers mogelijk maakt aangepast gedrag te vertonen ten behoeve van de verkeersveiligheid, maar zodanig dat dit gedrag spoort met het verkeersleefbaarheidsbeleid. De functie die een straat heeft gekregen, moet ook daadwerkelijk vervuld kunnen worden. Dat betekent dat de maatregelen verschillen naar gelang de functie van een weg. In een woonstraat of woonerf worden de inspanningen om ongevallen te voorkomen meer dan op alle andere wegen bij het gemotoriseerd verkeer gelegd, op buurt- en nog meer op wijkontsluitingswegen krijgt het langzaam verkeer al meer beperkingen opgelegd, op verkeersaders wordt die lijn nog verder doorgetrokken.

3. ANALYSE VAN VERKEERSONVEILIGHEID

Ongevallen zijn meestal het gevolg van een combinatie van factoren en omstandigheden, bijvoorbeeld bepaalde weg-, verkeers- en gedragskenmerken en invloeden van het weer, duisternis enz.

De wegbeheerder kan direct de weg- en verkeerskenmerken beïnvloeden, indirect manipuleert hij daarmee ook het menselijk gedrag. Bij zijn analyse van de onveiligheid zal de wegbeheerder dus primair letten op verkeerskenmerken (zoals de intensiteit, de mate van sluipverkeer, snelheden) en wegkenmerken (zoals lengte van rechtstanden, wegbreedte, parkeerwijze). Maar hij moet ook kennis vergaren over het gedrag dat met die kenmerken samenhangt (zoals de reacties van weggebruikers ten opzichte van elkaar, vermijdingsmanoeuvres, voorrang verlenen). Met andere woorden, hij moet weten hoe maatregelen gedrag aanmoedigen of ontmoedigen.

Gevoelens van onveiligheid zijn niet direct als gegevensbron te gebruiken. We wezen er reeds op dat gevoelens in het ene geval kunnen leiden tot gedrag waarmee ongevallen worden voorkomen en in het andere geval tot gedrag waarmee de kans op een ongeval wordt vergroot. Inzicht is nodig over de feitelijke uitwerking.

Analyses kunnen intussen omvangrijk zijn, zodat een wegbeheerder er te weinig tijd of geld voor heeft. Ook omvangrijke analyses maken het overigens nog moeilijk om de relatie tussen weg- of verkeerskenmerken met de kans op ongevallen te kwantificeren, omdat ongevallen vaak een gevolg zijn van een combinatie van factoren en omstandigheden.

De wegbeheerder zal moeten trachten gebruik te maken van de opgebouwde kennis over de verkeersonveiligheid. Daarmee kan hij zoeken naar maten voor de verkeersonveiligheid die binnen de beschikbare middelen wel zijn in te vullen en nog tot een verantwoorde analyse kunnen leiden.

Met het oog hierop geven we in de volgende paragraaf een aantal maten voor de onveiligheid van een woonbuurt aan. Vergelijking van woonbuurten op deze maten kan leiden tot een prioriteitstelling uit verkeersveiligheidsoogpunt voor de aanpak van deze buurten. De uiteindelijke prioriteitstelling zal mede bepaald worden door maten voor andere aspecten van de verkeersleefbaarheid, zoals de geluidoverlast, het aantal groenvoorzieningen en de parkeermogelijkheden.

4. MATEN VOOR DE VERKEERSONVEILIGHEID IN WOONBUURTEN

4.1. Weggebruik

In een woonstraat moeten alle mensen ongeacht beperkingen in vaardigheden van de weg gebruik kunnen maken en de straat kunnen betrekken bij verblijfsactiviteiten, het woongenot en het verbeteren van de woonsfeer. De beste manier voor de wegbeheerder om te weten of deze doelstelling gerealiseerd wordt, is het uitvoeren van observaties en enquêtes.

Minder systematisch, maar dan ook minder intensief is het om op klachten over de verkeersoverlast af te gaan. Het risico is dat actieve buurten het meest in beeld komen. De wegbeheerder zal bovendien moeten weten wat de klachten waard zijn. Een compromis is om per buurt met "sleutelfiguren" te praten of bijeenkomsten te beleggen.

Verkeersaders die toegang geven tot dagelijkse voorzieningen zoals winkels en scholen, kunnen tot de directe woonomgeving worden gerekend. Hier zullen de verblijfsactiviteiten echter duidelijk minder zijn, evenals de beperking van verkeershinder. Terwille van de mobiliteit van alle bewoners en van hun veiligheid kunnen oversteekvoorzieningen gewenst zijn, die een korte oversteek en een goed zicht van verkeersdeelnemers op elkaar mogelijk maken.

4.2. Bereikbaarheid

Voor de bereikbaarheid van bestemmingen moeten alle vervoerwijzen behalve bussen gebruik kunnen maken van een woonstraat. Om de verschillende soorten weggebruik, zoals verblijfsactiviteiten, te bevorderen, is het gewenst het gemotoriseerde verkeer bepaalde beperkingen op te leggen. Bijvoorbeeld door parkeervoorzieningen op afstand van woningen, speel-, recreatie- en groenvoorzieningen te creëren - waar dan een parkeerverbod kan gelden - en door bijvoorbeeld verkeerregulerende maatregelen zoals doodlopende straten en éénrichtingverkeer, het gebruik van de fiets en het lopen te stimuleren.

De wegbeheerder kan voor de evaluatie hiervan eveneens verkeersobservaties uitvoeren of een enquête houden. Als surrogaat kan hij normen voor de bereikbaarheid stellen en aan de hand van de inrichting van een buurt nagaan in hoeverre aan de normen wordt voldaan.

4.3. Doorgaand verkeer

In woonstraten hoort alleen verkeer thuis dat daar zijn bestemming of vertrekpunt heeft. De wegbeheerder heeft tot taak voor het doorgaande verkeer buiten de woonstraten goede routes te creëren. Voor de veiligheid daarvan zal de wegbeheerder met name moeten letten op oversteekvoorzieningen op deze routes en faciliteiten voor fietsers. Daarnaast vraagt de overgang van woonstraten naar een ontsluitingsweg of van ontsluitingsweg naar een verkeersader eveneens veel aandacht. De mate waarin verkeersdeelnemers worden geattendeerd op potentiële conflicten, het ontlenen van voorrang en een goede opstelruimte, zijn van belang om een veilige overgangssituatie te creëren.

4.4. Anticipatie

De wegkenmerken moeten herkenning oproepen over de functie die de weg vervult. De weggebruiker moet herinnerd worden aan de aard van de mogelijke ontmoetingen en conflicten en de mogelijkheden om ongevallen te voorkomen. Het wegontwerp en verkeersvoorzieningen moeten duidelijke indicaties geven van de functie van een weg. De wegbreedte, de lengte van rechtstanden, scheiding tussen voetpad en rijbaan, resp. fietspad en rijbaan, spelen hierbij een rol.

4.5. Overzichtelijkheid

Het straatbeeld is in woonstraten doorgaans minder overzichtelijk dan op andere wegen. Spel-, groen- en parkeervoorzieningen dienen zo te worden aangelegd dat verkeersdeelnemers nog tijdig op elkaar kunnen reageren nadat één van hen niet goed op een ontmoeting heeft geanticipeerd. Op ontsluitingswegen en verkeersaders is het wenselijk het oversteken te concentreren op bepaalde locaties met oversteekvoorzieningen. De wegbeheerder zal de situaties ter plekke moeten beoordelen.

4.6. Snelheidsbeperkingen

Aangepaste snelheden zijn van belang om het gemotoriseerde verkeer te dwingen de nodige inspanningen te leveren om ongevallen te helpen voor-

komen. De mate van snelheidbeperking is afhankelijk van de gewenste functie van de weg. De wegbeheerder kan snelheden meten of, minder nauwkeurig, uit de wegkenmerken afleiden of de rijsnelheden al dan niet te hoog zullen zijn.

4.7. Ongevallen

De criteria tot nu toe hebben betrekking op het proces dat tot ongevallen kan leiden. Ongevallen zijn uiteraard zelf een belangrijke graadmeter voor de mate van onveiligheid van een straat. Vanwege de geringe hoeveelheid verkeer vinden zij in woonstraten minder plaats dan op ontsluitingswegen en verkeersaders. Voorzover ze plaatsvinden kan analyse ervan indicaties geven over de achterliggende problemen.

5. PRIORITEITSTELLING

Bovengenoemde maten zijn te scoren met behulp van meer-puntenschalen. Zo is een totale score per buurt vast te stellen. Daarbij moet bedacht worden dat de scores, vooral wanneer de meest eenvoudige methoden van vaststelling worden gehanteerd, betrekking hebben op weg- en verkeerskenmerken, dus op elementen die de wegbeheerder direct kan manipuleren. Er zijn ook andere maatregelen denkbaar, zoals in de educatieve sfeer. De effecten van eventuele maatregelen aan de weg of het verkeer moeten overigens altijd beoordeeld worden in combinatie met gedrags- en voertuigvariabelen.

Het is denkbaar om ook andere scores bij de prioriteitstelling te betrekken uit verkeersveiligheidsoogpunt. Bijvoorbeeld het aandeel kinderen of het aantal oudere mensen of het aantal gehandicapten onder de bewoners - groepen verkeersdeelnemers met beperktere vaardigheden dan de gemiddelde verkeersdeelnemer.

Om een totale score te berekenen is een waardering van de afzonderlijke scores nodig. Bepaalde kenmerken kunnen een sterkere risicoverhoging in zich hebben dan andere kenmerken. Een complicatie bij dit alles is dat de verschillende maten onderling kunnen correleren.

Bij de waardering van de scores zal niet alleen kennis over de verkeersveiligheid en over andere aspecten van de verkeersleefbaarheid een rol spelen, ook een politieke waardering. Opvattingen over het verkeersproces komen dan naar voren, zoals een extra bescherming willen geven aan langzaam verkeer, bevorderen van spelmogelijkheden op straat, bevorderen van activiteiten en actieradius van oudere mensen of gehandicapten.

Het expliciet maken van deze waarderingen betekent dat het beslissingsproces inzake de aanpak van woonbuurten rationeler wordt, omdat het niet alleen gebaseerd is op klachten. Tevens wordt het beleid inzichtelijker voor de bewoners omdat de doelstellingen en daarbij eventuele belangstellingen worden verduidelijkt.