

Mobiliteit mag - Veiligheid moet

Ir. F.C.M. Wegman

D-2000-12

Mobiliteit mag - Veiligheid moet

Inleiding ter gelegenheid van het Nationaal Verkeersveiligheidscongres,
13 april 2000, Amsterdam

Documentbeschrijving

Rapportnummer: D-2000-12
Titel: Mobiliteit mag - Veiligheid moet
Ondertitel: Inleiding ter gelegenheid van het Nationaal Verkeersveiligheidscongres, 13 april 2000, Amsterdam
Auteur(s): Ir. F.C.M. Wegman
Projectnummer SWOV: 30.911

Trefwoord(en): Conference, mobility (pers), safety, development, policy, administration, priority (gen), Netherlands, Europe.

Projectinhoud: Dit rapport bevat de tekst van een inleidende lezing door de heer Wegman, directeur van de SWOV, op 'NVVC 2000', het Nationaal Verkeersveiligheidscongres gehouden op 13 april 2000 te Amsterdam.

Aantal pagina's: 17 blz.
Prijs: f 15,-
Uitgave: SWOV, Leidschendam, 2000

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV
Postbus 1090
2260 BB Leidschendam
Telefoon 070-3209323
Telefax 070-3201261

Samenvatting

In het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid wordt gewerkt met kwantitatieve taakstellingen: de aantallen verkeersslachtoffers in het jaar 2000 zouden 25% lager moeten zijn dan de aantallen in 1986. In het jaar 2010 zouden de verkeersdoden tot een aantal van 750, en de ziekenhuisgewonden tot een aantal van 14.000 teruggebracht moeten zijn. De taakstellingen voor het jaar 2010 liggen binnen ons bereik, maar dan zouden er wel aanvullende initiatieven ontwikkeld moeten worden. Als we onze ontwikkelingen op het gebied van verkeersveiligheid spiegelen aan die van het ons omringend Europa is er geen enkele reden voor zelfgenoegzaamheid. De vraag wat te doen vergt enerzijds een politiek/bestuurlijk antwoord en anderzijds een inhoudelijk. Aanbevolen wordt om verkeersveiligheid een integraal onderdeel te laten zijn van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan onder het motto 'Mobiliteit mag - Veiligheid moet'. De volgende fase van Duurzaam Veilig moet zodanige condities scheppen dat verkeersveiligheid op een transparante wijze wordt meegewogen en dat er bovendien geen geweld gedaan wordt aan de visie en uitgangspunten van Duurzaam Veilig.

Summary

Mobility may - Safety must; Introduction for the National Road Safety Congress, 13th April, 2000, Amsterdam

The Netherlands' road safety policy works with quantitative targets: in 2000, the number of victims will have to be 25% less than in 1986. In 2010, the number of road deaths will have to have been reduced to 750, and the in-patients to 14,000.

The 2010 targets are within our reach, but we will have to develop additional initiatives.

If we compare our road safety developments with the European countries around us, there is not a single reason for complacency.

The question of what to do about it requires on the one hand, a political/managerial answer, and on the other hand, an intrinsic answer.

I recommend making road safety an integral part of the National Traffic and Transport Plan, with the slogan "Mobility may - Safety must".

The next phases of Sustainably Safe must create such conditions that road safety is clearly included in the weighting process, and that, moreover, no damage is done to the vision and starting points of Sustainably Safe.

Inhoud

1.	Nederland in internationaal perspectief	7
2.	Nederland en de taakstellingen	10
3.	indicatoren voor verkeersonveiligheid?	12
4.	Investeren in de kwaliteit van de infrastructuur	13
5.	Duurzaam Veilig alleen?	16
6.	Ten slotte	17

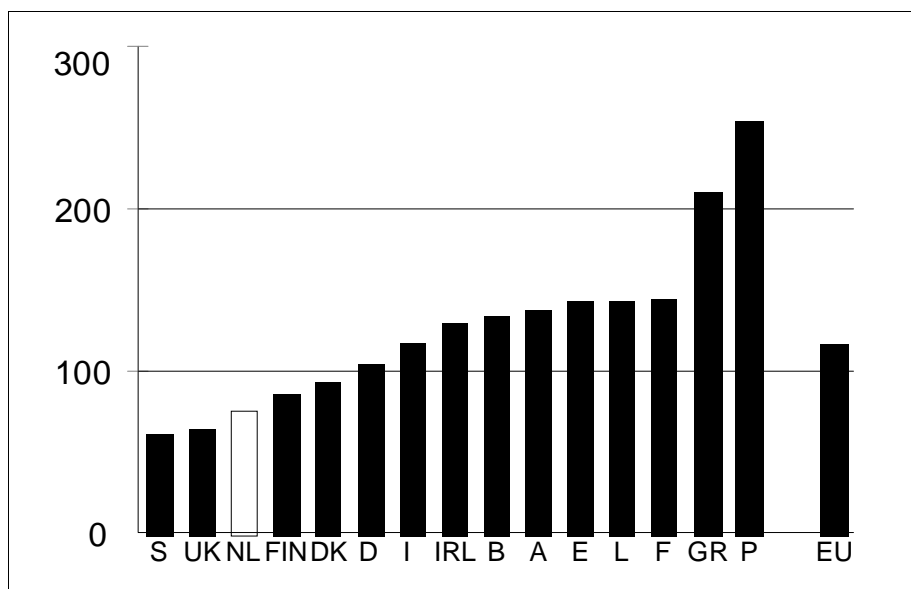
1. Nederland in internationaal perspectief

Het is goed om te weten dat verkeersonveiligheid geen maatschappelijk vraagstuk is dat onontkoombaar en onafwendbaar de groei van onze mobiliteit volgt. Cijfers spreken op dat punt duidelijke taal. Sinds 1972, toen er in ons land 3264 doden als gevolg van verkeersongevallen waren te betreuren, is het jaarlijkse aantal doden met tweederde gedaald (67%) en het risico (doden per in het verkeer afgelegde kilometer) met 83% (zie *Tabel 1*).

	Ontwikkeling verkeersonveiligheid		
	1972	1999	Verandering
Verkeersdoden	3264	1090	-64%
Verkeersrisico	54,4	9,2	-83%

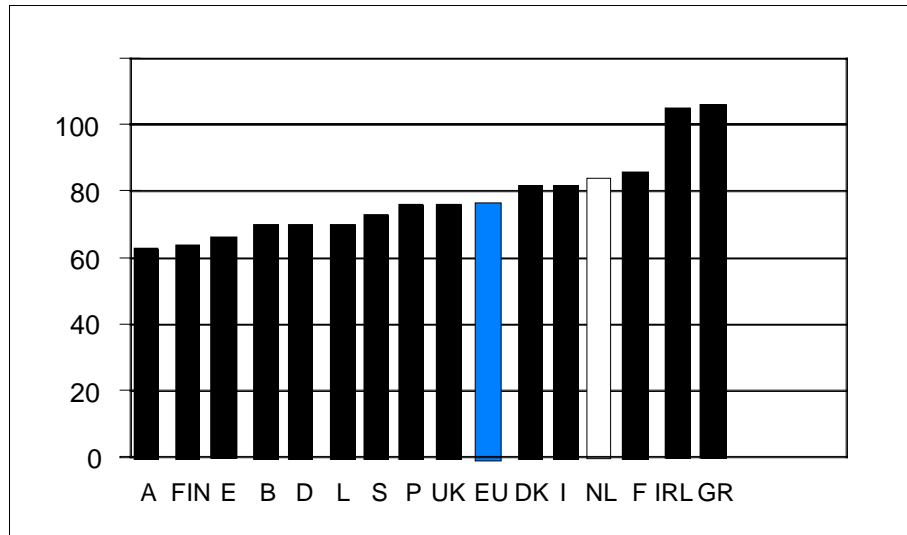
Tabel 1. *Ontwikkeling van het aantal verkeersdoden en het verkeersrisico (aantal doden per miljard voertuigkilometers) in Nederland (1972 - 1999).*

Nederland behoort tot de meest verkeersveilige landen van Europa en van de wereld. Het aantal verkeersdoden in de landen van de Europese Unie is ruim 42.000 per jaar, waarvan nog geen 1.100 in Nederland. Nederland is relatief veilig als we het aantal slachtoffers per 1.000.000 inwoners voor de vijftien EU-landen op een rij zetten. Was het gemiddelde in 1997 voor de Europese Unie ongeveer 115 doden per miljoen inwoners, in Nederland bedroeg dit 75 doden (zie *Afbeelding 1*).



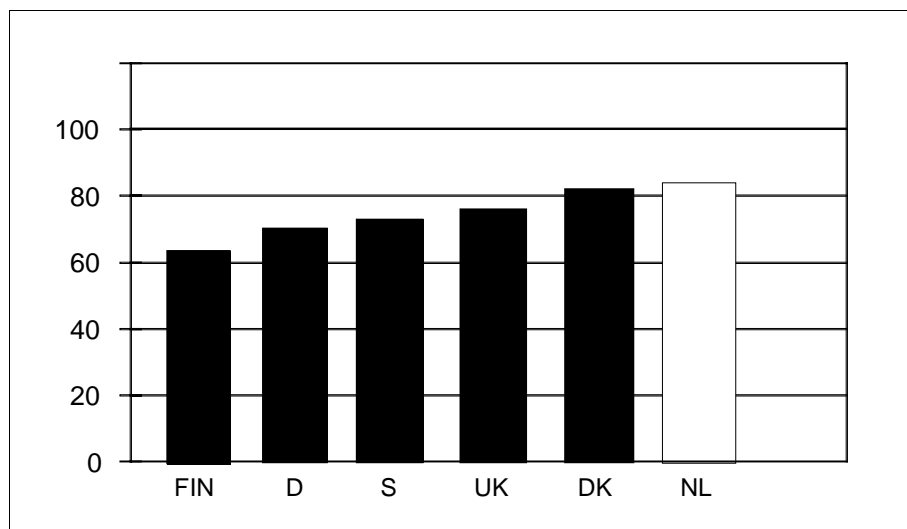
Afbeelding 1. *Aantal verkeersdoden per 1.000.000 inwoners voor de vijftien EU-landen (1997).*

Bekijken we de ontwikkeling van het aantal doden per miljoen inwoners (mortaliteit) voor de jaren negentig (zie *Afbeelding 2*), dan is de constatering opmerkelijk en voor ons land wat teleurstellend dat het Europese gemiddelde sneller daalt dan de mortaliteit in Nederland. Nederland zit hier in de achterhoede!



Afbeelding 2. Trends in het aantal verkeersdoden per 1.000.000 inwoners in de Europese Unie; het jaar 1998 ten opzichte van 1991 (1991 = 100).

Je zou kunnen menen dat dit mede komt doordat dat Nederland al zo veilig is en het daarom moeilijker is verdere vooruitgang te boeken. Deze veronderstelling wordt niet gesteund door de feiten. Ik heb de zes veiligste landen van Europa apart gezet en daarbij is te zien de andere vijf zich beter ontwikkelen dan ons land (zie *Afbeelding 3*).



Afbeelding 3. Trends in het aantal verkeersdoden per 1.000.000 inwoners voor de zes relatief veiligste landen in de Europese Unie; het jaar 1998 ten opzichte van 1991 (1991 = 100).

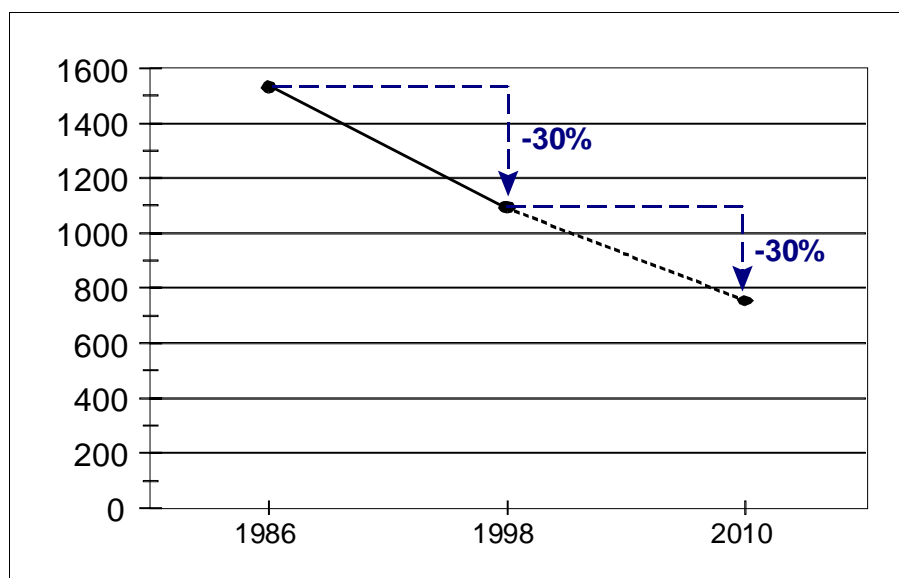
Deze conclusie is niet nieuw maar heeft klaarblijkelijk tot nu toe niet geleid tot iets extra's. Een nadere analyse moet leren wat er dan in het buitenland aan de gang is dat wellicht navolging hier verdient; de SWOV scant ontwikkelingen in het buitenland bij voortduring en rapporteert daarover regelmatig, zo ook vandaag.

2. Nederland en de taakstellingen

Naast deze internationale maatlat bestaat er ook de nationale; dat is er een die wellicht wat betekenisvoller is. In het midden van de jaren tachtig heeft Nederland kwantitatieve taakstellingen geformuleerd voor de daling van het aantal verkeersslachtoffers voor de jaren 2000 en 2010. Dat gebeurde in het toenmalige Meerjarenplan Verkeersveiligheid en het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer.

De SWOV is altijd een groot voorstander geweest van het werken met taakstellingen. Een OESO-rapport over dit onderwerp liet overtuigend zien dat als kwantitatieve taakstellingen geformuleerd zijn er daardoor meer realistische plannen voor de verbetering van de verkeersveiligheid worden gemaakt, een efficiëntere benutting plaatsvindt van publieke middelen en dat de geloofwaardigheid van beleid en - niet onbelangrijk - beleidsmakers toeneemt.

Het sterke punt van taakstellingen is dat er regelmatig gekeken kan worden of we nog wel op koers liggen en of er wellicht reden is het beleid bij te stellen. Het NVVC is een goed moment om eens in de twee jaar de balans op te maken. Wat leren ons de meest recente cijfers? Ik heb ze hier nog eens op een rij gezet in *Afbeelding 4*.



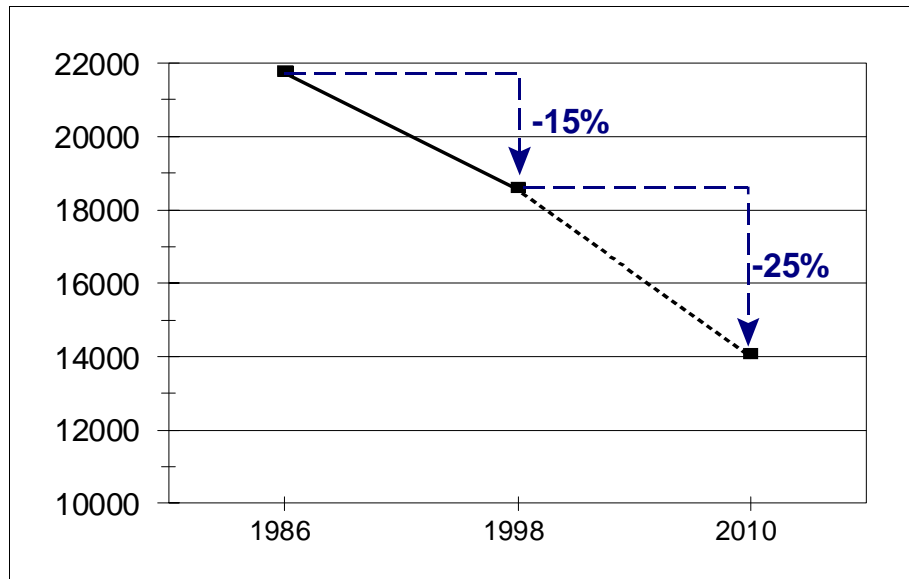
Afbeelding 4. Ontwikkeling van het aantal verkeersdoden tot 1998 en de te realiseren ontwikkeling voor de taakstelling in 2010.

De conclusie is dat we in Nederland goed op koers liggen wat de ontwikkeling van het aantal verkeersdoden betreft, zelfs als we het teleurstellende aantal van 1999 - namelijk hoger dan in 1998 - in beschouwing nemen.

In de afgelopen twaalf jaar is het aantal doden met ongeveer 30% gedaald. Als het aantal vanaf nu tot aan 2010 weer met 30% daalt (ten opzichte van

1998) dan is de taakstelling bereikbaar; deze taakstelling is inmiddels ook in het concept Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) opgenomen. Het is wellicht overbodig hier op te merken dat de daling niet als vanzelf gebeurt, maar mede het resultaat is van allerlei inspanningen om de verkeersveiligheid te bevorderen.

Voor de ontwikkeling van het aantal gewonden dat in een ziekenhuis wordt opgenomen kan de conclusie niet zo positief zijn (zie *Afbeelding 5*). Hierbij baseer ik me mede op de statistieken zoals deze door ziekenhuizen worden opgesteld.



Afbeelding 5. Ontwikkeling van het werkelijke aantal ziekenhuisgewonden tot 1998 en de te realiseren ontwikkeling voor de taakstelling in 2010.

De conclusie hieruit is dat de daling de afgelopen 12 jaar zo'n 15% heeft bedragen. Dit terwijl de komende 12 jaar de daling bijna dubbel zo groot moet zijn, ofwel nog eens 25%, om de taakstelling te bereiken. Extra initiatieven zijn nodig om dit doel te bereiken.

3. indicatoren voor verkeersonveiligheid?

Overigens wil ik hierbij wel aantekenen dat het uitsluitend richten op doden en ziekenhuisgewonden geen recht doet aan de volle omvang van de maatschappelijke problematiek van verkeersonveiligheid. Ons alleen richten op doden en ziekenhuisgewonden betekent bijvoorbeeld dat in het geheel geen aandacht wordt besteed aan de economische gevolgen van de verkeersonveiligheid, of aan kosten van de gezondheidszorg, aan de kwaliteit van leven van verkeersslachtoffers, aan blijvende gevolgen van ongevallen en de daarmee gepaard gaande arbeidsongeschiktheid en aan letsels die geen ziekenhuisopname vergen...

Dit zijn zaken die desondanks zeer ernstig genomen moeten worden. Ik denk hier bij voorbeeld aan whiplash-slachtoffers. Het oplopen van whiplash leidt in de regel niet tot ziekenhuisopname, maar is voor betrokkenen zeer ernstig, omdat in ieder geval bij een deel van de slachtoffers het oorspronkelijke leven niet kan worden voortgezet. Ook niet onvermeld kan blijven de aanzienlijke en toenemende schadelast die verzekeringsmaatschappijen ondervinden, iets wat op termijn altijd tot premiestijging zal leiden!

Hoewel ik de toespitsing op doden en ziekenhuisgewonden in de taakstellingen voor verkeersveiligheid begrijp en steun - het is goed een helder baken voor beleid te formuleren - zal er daarnaast aan nog meer kenmerken aandacht besteed moeten worden, om een ongewenste verschraving van het veiligheidsbegrip te voorkomen. Ik nodig de verkeersveiligheidsgemeenschap en de politiek uit hierover een discussie te voeren: meten we al onze inspanningen uitsluitend af aan het aantal overleden en ernstig gewonde verkeersslachtoffers of gaan we het veiligheidsbegrip vanwege inhoudelijke en maatschappelijke overwegingen verrijken en nuanceren?

U begrijpt uit mijn betoog dat ik meen dat er goede redenen zijn om tot die verrijking te besluiten, zij het niet in de plaats van de nationale taakstellingen, maar ernaast.

Concluderend: als we onze eigen taakstellingen serieus nemen en als we ons spiegelen aan het ons omringende Europa is er geen enkele reden voor zelfgenoegzaamheid. De taakstellingen voor het aantal verkeersdoden liggen binnen bereik, die voor de ziekenhuisgewonden alleen maar als er aanvullend en extra initiatieven worden ontwikkeld om ons wegverkeer veiliger te maken. Dan rijst de vraag: wat dan te ondernemen?

4. Investeren in de kwaliteit van de infrastructuur

'Duurzaam Veilig' is een visie die begin jaren negentig ontwikkeld is en die inmiddels een van de belangrijkste dragers van het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid is. Het is onmiskenbaar een feit dat Duurzaam Veilig een nieuwe impuls gegeven heeft aan het denken over een verdere bevordering van de verkeersveiligheid. Duurzaam Veilig heeft de verkeersveiligheids-gemeenschap ervan bewust gemaakt dat er in het huidige wegverkeer onnodig slachtoffers vallen, dus bij ongevallen die als vermijdbaar kunnen worden gekenschetst. En dat in het huidige wegverkeer te veel water bij de wijn wordt gedaan en dat - als puntje bij paaltje komt - andere belangen lijken te prevaleren boven verkeersveiligheidsbelangen.

Daarbij kan worden aangetekend dat bij besluitvorming over de inrichting van ons wegverkeer veelal niet expliciet zichtbaar is of er - bewust of onbewust - kansen gemist worden om de veiligheid verder te bevorderen.

In Nederland is enkele jaren geleden gekozen voor het Startprogramma Duurzaam Veilig. Ik weet dat er resultaten van een evaluatiestudie van het Startprogramma onderweg zijn, maar nu al durf ik de stelling te betrekken dat de uitvoering van onderdelen van dat programma zelf nog niet tot veel minder slachtoffers heeft geleid.

Ik beschouw bijvoorbeeld de overtekening van het voorziene budget van 400 miljoen voor investeringen in de aanpak van de infrastructuur als een positief signaal. Wegbeheerders, gemeenten en ook waterschappen, hebben klaarblijkelijk interesse en hebben klaarblijkelijk voldoende plannen op de plank liggen die tot uitvoering kunnen komen. Er zal nu voorkomen moeten worden dat deze regeling als een boemerang terugkomt.

Het zou wel zorgelijk zijn als de volgende fase van Duurzaam Veilig niet zou leiden tot activiteiten die beschouwd mogen worden als een wezenlijke volgende stap die daadwerkelijk leidt tot minder slachtoffers. Ik weet dat er nu hard wordt gewerkt aan fase 2 van Duurzaam Veilig en ik maak van deze gelegenheid gebruik u wat van mijn gedachten hierover te geven in de hoop deze gedachten te mogen terugvinden of in het NVVP en/of in 'Duurzaam Veilig Fase 2'. Het ligt uiteraard alleen in mijn bedoeling enkele belangrijke componenten van dat nieuwe beleid hier te schilderen.

Allereerst stel ik vast dat bevordering van de verkeersveiligheid als een belangrijk toetsingscriterium wordt gepresenteerd in het komende NVVP. Ik vind dat een wezenlijk uitgangspunt en ik meen te weten dat Minister en Kamer dit onderschrijven. Maar de media volgend, kan ik me toch niet aan de indruk onttrekken dat andere mobiliteitsvraagstukken en veronderstelde oplossingen evenzeer aandacht vragen.

Ik doel uiteraard op de discussie over hoe de bereikbaarheid te bevorderen en de nadelen van congestie te verminderen. Bij het Noordzeeberaad en het Des-Indesberaad heb ik niet mogen optekenen dat daar verkeersveiligheid hoog op de agenda stond. Het is mijns inziens dan ook zeer gewenst dat de in onze samenleving aanwezige, maar veelal latente vraag naar meer veiligheid aangewakkerd wordt. Dit om invloed te verkrijgen op

beslissingen zoals die aan de orde zijn in het NVVP. Steun van maatschappelijke organisaties, zoals zojuist door de ANWB uitgesproken, om veiligheid even serieus te nemen als onderwerpen zoals rekeningrijden of verhoging van benzineprijzen, is daarbij onontbeerlijk.

Dan is vervolgens de vraag welke inhoudelijke componenten in de tweede fase van Duurzaam Veilig zouden moeten worden opgenomen. Gezien de grote maatschappelijke aandacht rond extra investeringen in onze infrastructuur stel ik niet voor verkeersveiligheidsbudgetten afzonderlijk te gaan vragen en zoeken. De discussies die indertijd gevoerd zijn om 200 miljoen gulden extra voor het Startprogramma Duurzaam Veilig te verkrijgen doen eerlijk gezegd niet echt uitzien naar hernieuwde discussies over extra geld voor Duurzaam Veilig.

Mijn voorstel is dat Duurzaam Veilig onderdeel wordt van de 'totaalpakketten' waar onze Minister over spreekt, of de brede pakketten van maatregelen waarover het huidige concept-NVVP rept. Het motto van deze integrale afweging zou dan kunnen zijn 'Mobiliteit mag - Veiligheid moet'.

Maar komt het dan wel goed met de realisering van Duurzaam Veilig? Ik vertrouw dat eerlijk gezegd niet helemaal als verkeersveiligheidsbelangen niet op enigerlei wijze zekergestellt zouden worden. Hoe zou dat 'moeten' eruit kunnen zien?

Ik beperk me hier tot vier voorstellen:

1. Tot nog toe is de realisering van Duurzaam Veilig vooral een zaak geweest van de kring van verkeersveiligheidsprofessionals. Dat was goed omdat het nodig was om vooral inhoudelijk de neuzen in eenzelfde richting te krijgen. Maar vanaf nu zouden veel meer de burgers moeten merken dat Duurzaam Veilig bestaat, althans het gedachtegoed van Duurzaam Veilig, en dat dit een wezenlijk onderdeel is van ons mobiliteits- en infrastructuurbeleid.
Communicatie gericht op het verkrijgen van draagvlak voor de uitvoering van Duurzaam Veilig is daarbij het na te streven doel. In het verlengde daarvan zie ik ook de noodzaak ons te verstaan met andere beleidsterreinen die zich bezighouden met de ruimtelijke inrichting van ons land, de stedenbouwkunde, de verkeersplanologen, degenen die zich beijveren voor een schoner en gezonder milieu, het openbaar vervoer, enzovoort.
2. Mobiliteits- en infrastructuurplannen, nationale, regionale en wellicht ook grote lokale plannen, worden doorgerekend op de veiligheidsimplicaties en op basis daarvan wordt de mogelijkheid geboden om op een transparante wijze verkeersveiligheid in de besluitvorming mee te wegen, transparant ook voor politieke en bestuurlijke afwegingen en te benutten bij inspraak, enzovoort.
De SWOV ontwikkelt hiertoe instrumentarium en we hopen binnenkort een zogenaamde bèta-versie beschikbaar te kunnen krijgen.
Geïnteresseerden zijn hierbij uitgenodigd met ons samen te werken. In de SWOV-stand op Intertraffic kunt al zien waar we mee bezig zijn.

3. Als er tot uitvoering van infrastructurele plannen wordt besloten, zou dat niet anders mogen dan zo dat deze passen in de visie van Duurzaam Veilig. Met de visie strijdige oplossingen zouden niet meer gerealiseerd mogen worden. Dat zou betekenen dat er tot een vormgeving van de infrastructuur besloten wordt die voldoet aan een nader te bepalen 'minimumniveau'. Er is dan ook behoefte aan zodanige afspraken dat duurzaam-onveilige oplossingen ook daadwerkelijk niet toch in de praktijk tot stand komen.
4. In de tweede fase van Duurzaam Veilig past de categorisering van wegen volgens de Duurzaam-Veiligvisie, dat wil zeggen een verdeling in drie categorieën: stroomweg, gebiedsontsluitingsweg en erftoegangsweg. Daarbij stel ik voor dat de definiëring van het stroomwegennet volgens de Duurzaam-Veiligvisie en die van het hoofdwegennet, zoals voorzien in het NVVP als Planologische Kernbeslissing, nu op elkaar gelegd worden. Mij lijkt voor het Rijk hier een regierol weggelegd. Als een stroomwegennet vastgelegd is, zullen landsdelen of regio's hun gebiedsontsluitingswegennet daarop kunnen afstemmen.

5. Duurzaam Veilig alleen?

Ik heb in mijn bijdrage tot nu toe een zeer zwaar accent gelegd op de relatie tussen Duurzaam Veilig en het komende Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Daaruit mag u afleiden dat ik denk dat alleen een hechte koppeling tussen de twee kansen biedt voor de realisering van Duurzaam Veilig. Maar dat de wereld groter is, realiseer ik me zeer wel.

Het is dan ook niet zonder betekenis dat tijdens dit NVVC de bevordering van de verkeersveiligheid vanuit een breed perceptief wordt benaderd. Er is aandacht voor de kansen van de telematica, voor de versterking van de zogenaamde integrale veiligheid als leidend principe. Op zichzelf onderwerpen die het waard zijn in te passen in de Duurzaam-Veiligvisie.

Ik meen dat het verkrijgen van draagvlak voor een duurzaam-veilige inrichting van onze infrastructuur van groot gewicht is, en wellicht wat veronachtzaamd is in het verleden. Op het gebied van educatie, voorlichting en ook handhaving door de politie zie ik vele mogelijkheden.

Op dit moment worden schattingen gemaakt van de effecten en ook de kosteneffectiviteit van een groot aantal mogelijke. Hoewel ik hier de resultaten nog niet kan presenteren, kan ik wel medelen dat gedrags-beïnvloedende maatregelen, in het bijzonder politietoezicht en voorlichting, onderdeel zal zijn van de aan te bevelen maatregelen. Maar het is een misverstand te menen dat dergelijke maatregelen in de plaats zouden kunnen komen van de beoogde veranderingen van de infrastructuur.

6. Ten slotte

Ik sluit af met het aanbieden van twee cadeautjes. Ongeveer een maand geleden hebben we minister Netelenbos voor een werkbezoek bij de SWOV mogen begroeten. We hebben toen onder andere laten zien waar de SWOV mee bezig is. Ik heb toegezegd namens de SWOV enkele ideeën nader uit te zullen werken. Twee resultaten kan ik vandaag aanbieden.

Allereerst heeft de SWOV een overzicht gemaakt van aanbevelingen uit recente SWOV-rapportages die nog niet tot uitvoering en/of voorbereiding zijn gekomen, maar die ons inziens nog steeds actueel zijn. We hebben daarbij gekozen voor onderwerpen waarbij het Ministerie wellicht het eerst aan zet is om beleidsontwikkeling in gang te zetten. En die wij graag zien als (nog) onbenutte kansen om het aantal verkeersslachtoffers verder terug te brengen.

Onze aanbevelingen komen voort uit eigen SWOV-onderzoekingen, maar evenzeer uit onze scanning van ontwikkelingen in het buitenland. De onderwerpen hebben we gegroepeerd naar twee terreinen: voertuigen en gedragsbeïnvloeding - in brede zin. Ik wil graag zo dadelijk het eerste exemplaar van dit rapport aan de Minister aanbieden.

Zoals gezegd ik heb nog een tweede cadeautje. Ik kan u hierbij aankondigen dat BIS-V, het Beleidsinformatiesysteem Verkeersveiligheid dat de SWOV heeft ontwikkeld in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, nu beschikbaar is voor alle verkeersveiligheidsprofessionals in Nederland. BIS-V dient ertoe om u te ondersteunen bij het voorbereiden en evalueren van verkeersveiligheidsbeleid. Het was een uitgesproken wens van onze Minister om dit systeem zo snel mogelijk voor iedereen beschikbaar te krijgen. Het staat nu op CD-ROM, maar wij verwachten dat binnenkort deze informatie ook via de SWOV-website beschikbaar komt.

BIS-V is heel makkelijk toegankelijk, bevat een enorme hoeveelheid actuele informatie, in overleg met gebruikers gekozen, over alle belangrijke onderwerpen. Die informatie komt uit allerlei databronnen, onderzoeksrapporten en beleidsdocumenten. Als u BIS-V nog niet kent, kunt u het vandaag bekijken bij onze stands op de Kennismarkt hier en op Intertraffic. Daar ligt ook een intekenlijst. Ondersteuning organiseren we in regionaal verband; als u uw belangstelling kenbaar maakt, informeren we u daar nader over.

