

Verkeersveiligheid wacht op investeringen

Ir. F.C.M. Wegman

Verkeersveiligheid wacht op investeringen

Artikel verschenen in Staatscourant nr. 55, 19 maart 1997

D-97-3

Ir. F.C.M. Wegman

Leidschendam, 1997

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Documentbeschrijving

Rapportnummer:	D-97-3
Titel:	Verkeersveiligheid wacht op investeringen
Ondertitel:	Artikel verschenen in Staatscourant nr. 55, 19 maart 1997
Auteur(s):	Ir. F.C.M. Wegman
Onderzoeksmanager:	Ir. F.C.M. Wegman
Projectnummer SWOV:	72.325
Opdrachtgever:	Het onderzoek ten behoeve van dit artikel werd uitgevoerd in het kader van de jaarlijkse doelsubsidie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de SWOV.
Trefwoord(en):	Safety, cost, investment, financing, Netherlands.
Projectinhoud:	De daling van het jaarlijkse aantal dodelijke verkeersslachtoffers in Nederland stagneert al enkele jaren. Volgens de beleidsdoelstellingen moet in het jaar 2010 het aantal doden ten opzichte van 1986 met de helft zijn teruggebracht, maar als er geen extra investeringen in verkeersveiligheid worden gepleegd zal dat niet lukken. De vraag is enerzijds of de gestelde doelen te hoog gegrepen zijn en anderzijds of er op korte of lange termijn mogelijkheden zijn die wellicht leiden tot het bereiken van de doelstellingen. Met andere woorden: is er een wegverkeer voor te stellen met een aanzienlijk lager aantal slachtoffers dan nu?
Aantal pagina's:	11 pp.
Prijs:	f 15,-
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 1997

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV



Stichting
Wetenschappelijk
Onderzoek
Verkeersveiligheid
SWOV

Postbus 1090
2260 BB Leidschendam
Duidoord 32
telefoon 070 9209323
telefax 070 9209361

Inhoud

1.	<i>Inleiding</i>	4
2.	<i>Maatschappelijke kosten</i>	5
3.	<i>Bakens verzetten</i>	7
4.	<i>Handhaving</i>	8
5.	<i>Duurzaam-veilig</i>	10
6.	<i>Financiering</i>	11

1. Inleiding

De daling van het jaarlijkse aantal dodelijke verkeersslachtoffers in Nederland stagneert al enkele jaren. Volgens de beleidsdoelstellingen op het gebied van de verkeersveiligheid moet in het jaar 2010 het aantal doden ten opzichte van 1986 met de helft zijn teruggebracht, maar als er geen extra investeringen in verkeersveiligheid worden gepleegd zal dat niet lukken. Gezien het hoge maatschappelijk rendement van dergelijke investeringen is het eigenlijk een raadsel waarom ze zo lang op zich laten wachten.

Sinds het begin van de jaren negentig bedraagt het aantal verkeersdoden bijna 1.300 per jaar, terwijl er jaarlijks ongeveer 12.000 mensen na een verkeersongeval gewond in ziekenhuizen worden opgenomen. In het begin van de jaren zeventig kwamen er ruim 3.000 mensen per jaar om in het verkeer, in de periode daarna is het geleidelijk aan steeds beter gegaan met de verkeersveiligheid.

De gunstige ontwikkeling van de jaren zeventig en tachtig heeft zich de laatste jaren in Nederland echter niet doorgezet, dit in tegenstelling tot andere landen zoals Groot-Brittannië, Zweden en Finland. De relatief forse groei van de mobiliteit de laatste jaren bemoeilijkt een verdere reductie van het aantal verkeersslachtoffers.

De stagnerende daling van het risico uitgedrukt in het aantal slachtoffers per gereden kilometer in het verkeer (nu 3,5 %, maar voorheen 9% per jaar) maakt dus extra inspanningen nodig om de taakstellingen voor het beleid toch te bereiken. Dat doel is een kwart minder slachtoffers in het jaar 2000 vergeleken met 1985, en 40% minder gewonden en de helft minder doden in 2010 ten opzichte van 1986.

De vraag is enerzijds of de gestelde doelen te hoog gegrepen zijn en anderzijds of er op korte of lange termijn mogelijkheden zijn die wellicht leiden tot het bereiken van de doelstellingen. Met andere woorden: is er een wegverkeer voor te stellen met een aanzienlijk lager aantal slachtoffers dan nu?

2. Maatschappelijke kosten

De grote aantallen slachtoffers van het wegverkeer maken nauwelijks indruk op de publieke opinie. Vermoedelijk zou dat anders zijn als hetzelfde aantal slachtoffers zou vallen bij het jaarlijks verongelukken van enkele jumbojets of van enkele veerschepen in het Kanaal. Onze samenleving lijkt voorbij te gaan aan de enorme omvang van de problematiek omdat het probleem zich in verdunde mate manifesteert: anonieme slachtoffers vallen overal en zeer verspreid in de tijd.

Daartegenover staat de constatering dat verkeersongevallen dichterbij zijn dan men denkt: iedereen kent wel iemand die bij een verkeersongeval om het leven is gekomen. En bij het huidige aantal slachtoffers loopt elke Nederlander in zijn leven een kans van 50% om bij een verkeersongeval gewond te raken. Ook de maatschappelijke kosten vertegenwoordigen een waarde die tot nadenken stemt. Recentelijk heeft de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat de maatschappelijke kosten van de verkeersonveiligheid geschat.

kostencategorie	totale kosten (1993, in mln guldens)
medische kosten	440
potentieel produktieverlies	4.346
materiële kosten	4.188
afhandelingskosten	303
filekosten	250
subtotaal	9.527
toevoeging immateriële schade	2.826
eindtotaal	12.353

Deze cijfers gaan meer spreken als ze in perspectief worden geplaatst. Allereerst een vergelijking met de economische kosten van files in ons land. De schattingen daarvan variëren tussen de 1,5 en 3 miljard gulden per jaar. Interessant is verder de vergelijking met de kosten van ongevallen bij andere transportmodi. In een recente Europese studie van de European Transport Safety Council kwam men tot de conclusie dat de economische schade van ongevallen in het wegverkeer voor de gehele Europese Unie 162 miljard ecu bedraagt, van treinongevallen 2,7 miljard ecu, van vliegtuigongevallen een half miljard ecu en van scheepvaartongevallen 1,8 miljard ecu.

Dit betekent dat 97% van alle maatschappelijke kosten van transportongevallen in de Europese Unie voor rekening komen van het wegverkeer. Zonder in details te treden is uit de tabel met Nederlandse gegevens af te leiden dat er drie grote kostencategorieën zijn. Allereerst het potentiële produktieverlies, dat wordt berekend op basis van de bijdrage die een individu had kunnen leveren wanneer hij niet gewond was geraakt of voortijdig overleden.

De tweede categorie is de materiële schade. Van gegevens van auto-verzekeraars komt overigens de informatie dat de materiële kosten ruim een miljard gulden meer zouden bedragen.

Ten slotte de post immateriële kosten. De schatting van deze kosten is gebaseerd op een Europees onderzoek. Het gaat hier om een schatting waarin gebruik gemaakt is van de zogenaamde 'willingness to pay'-methode, ofwel een schatting van de bereidheid in een samenleving te investeren in de preventie van ongevallen. Bij de maatschappelijke waardering van bijvoorbeeld milieuschade worden ook immateriële kosten in de totale maatschappelijke kosten meegerekend.

Van groot belang is vast te stellen wie voordelen zou ondervinden van de verminderde kosten van verkeersonveiligheid. Daartoe zijn drie partijen te onderscheiden: overheid, particulieren en werkgevers. Er is nagegaan welke kosten door welke groepen nu worden gedragen, waarbij de immateriële kosten buiten beschouwing zijn gebleven, omdat deze zich in feite niet laten toedelen, anders dan aan afzonderlijke individuen. De resultaten zijn dat de overheid slechts een klein deel van gerealiseerde besparingen incasseert en particulieren en werkgevers beiden ongeveer de helft.

Het is interessant dit resultaat te betrekken bij discussies hoe ongevallenpreventie en daarmee gepaard gaande kostenreductie ten gevolge van verkeersongevallen te financieren zijn.

3. Bakens verzetten

De SWOV heeft in 1996 een discussienota geschreven waarin beleidsimpulsen waren opgenomen om de taakstellingen op het gebied van de verkeersveiligheid weer binnen bereik te brengen. De discussienota kreeg de titel *De bakens verzetten*, indachtig het Nederlandse gezegde dat als het tij verloopt, men de bakens moet verzetten. Met deze titel heeft de SWOV tevens willen aangeven dat niet alles anders of nieuw moet, maar dat er wel nieuwe impulsen nodig zijn.

De door de SWOV aanbevolen strategie bevatte drie onderdelen. Ten eerste kan er op korte termijn een aantal effectieve maatregelen genomen worden, in het bijzonder op al bestaande speerpunten van beleid zoals alcohol, autogordels, snelheidsbeheersing, fietsen, snor- en bromfietsen, zwaar verkeer en het verbeteren van locaties waar veel ongevallen gebeuren.

Als tweede onderdeel van de strategie is aanbevolen om te bewerkstelligen dat bij beslissingen op het gebied van de ruimtelijke ordening, infrastructuurbeleid en mobiliteitsbeleid die van invloed zijn op de verkeersveiligheid expliciet verkeersveiligheidsoverwegingen in de besluitvorming mee te nemen en mee te wegen. Het is niet goed te begrijpen dat verkeersveiligheid zo impliciet wordt meegewogen bij beslissingen over groot-schalige en kleinschalige infrastructuur. Als besloten wordt tot grote railprojecten zoals de Betuwelijn of de Hoge Snelheidslijn, zou er dan geen aandacht moeten zijn voor de verkeersveiligheid, naast aandacht voor de invloed van deze projecten op het milieu? Het blijkt dat er slechts voorstanders zijn om verkeersveiligheid mee te wegen, maar in de weerbarstige praktijk van de besluitvorming gebeurt dat slechts impliciet en dus niet uitgesproken. Het is zeer aan te bevelen een zogenoemde 'verkeersveiligheidsaudit' of veiligheidseffectrapportage te verlangen.

Als derde onderdeel is voorgesteld om op basis van de resultaten en van het succes van de beide eerder genoemde onderdelen een duurzaam-veilig wegverkeer te realiseren. Deze strategie is gebaseerd op de gedachte dat de bevordering van de verkeersveiligheid in termen van aanzienlijke reductie van het aantal slachtoffers reëel mogelijk is, dat hiervoor in potentie voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak te verkrijgen is - zelfs voor ingrijpende maatregelen - en dat er op korte termijn 'succesimpulsen' nodig zijn om het vliegwiel voor structurele en verdergaande verbeteringen op de lange termijn (duurzaam-veilig) in beweging te zetten.

4. Handhaving

Binnen het speerpuntenbeleid, het eerste onderdeel van de hierboven beschreven strategie, is de SWOV van oordeel dat de verkeershandhaving een zeer prominente rol heeft. Voor de korte termijn is politietoezicht in het verkeer het sterkste middel om de doelstellingen van het beleid weer binnen bereik te brengen.

Politietoezicht zal op korte termijn meer effect kunnen hebben dan educatie of voorlichting, of aanpassingen van de infrastructuur. Verkeershandhaving en daarbinnen juist politietoezicht is een van de manieren waarop een overheid aan de burgers zichtbaar kan maken dat zij het bevorderen van verkeersveiligheid als een serieuze zaak ziet.

Verkeerstoezicht kan ook binnen korte tijd werkelijk effectief zijn. Een behoorlijke mate van effectiviteit vereist wel dat het toezicht naar een aanzienlijk hoger niveau gebracht wordt, zowel kwantitatief als kwalitatief. Om de gedachten te bepalen: het gaat hierbij niet om een pakkans van enkele tientallen procenten meer, maar om bijvoorbeeld een verviervoudiging ervan.

Grotere inspanningen van politie en justitie vereisen een goed management van de handhaving: een goede organisatie met een hoge mate van deskundigheid en motivatie en gerichte investeringen in hoogwaardige apparatuur. Het moet mogelijk zijn de efficiëntie van het toezicht aanzienlijk te verbeteren door meer inzet van nieuwe technologieën. Per overtreding is dan minder tijd van politie- en justitieambtenaren nodig. Dat zou overigens niet moeten leiden tot het verlaten van de gewenste lik-opstukbenadering.

Dat verhogingen van de subjectieve pakkans en de werkelijke pakkans tot grote resultaten kunnen leiden, leren een aantal buitenlandse voorbeelden. De SWOV heeft bepleit om deze goede buitenlandse voorbeelden - in Australië op het gebied van toezicht op rijden onder invloed en snelheid, in Canada op het gebied van toezicht op autogordels - als inspiratie voor het Nederlandse toezicht te gebruiken. Schattingen leren dat er in het jaar 2000 dan zo'n 180 doden minder te betreuren zouden zijn, waarmee de gestelde doelen voor dat jaar binnen bereik komen.

In de noordelijke provincies van Nederland wordt op dit moment gewerkt aan een grootschalig toezichtproject waarin politie, justitie en bestuur samenwerken op basis van de genoemde buitenlandse voorbeelden. Het is te hopen dat dit project werkelijk van de grond zal komen. In het recente verleden was er nadrukkelijk twijfel of politie en justitie de vraag naar meer en betere inspanningen op het gebied wel konden en wilden opbrengen. Uit een evaluatie van verkeerstoezicht na de politie-reorganisatie kwam het verbijsterende resultaat dat de politie juist minder tijd, zo'n 30% besteedt had aan verkeerstoezicht, terwijl een stijging geboden was.

Het is dan ook niet verbazingwekkend dat een discussie op gang is gekomen om het verkeerstoezicht niet meer door de politie te laten uitvoeren maar over te hevelen naar het openbaar bestuur, i.e. het ministerie van Verkeer en Waterstaat, provincies en gemeenten. Het gaat dan om overtredingen die niet gezien worden als een zwaar vergrijp, maar als een inbreuk op de 'verkeersordening', bijvoorbeeld snelheidsovertredingen. De 'bestuurlijke

boetes' die dan opgelegd worden, of in ieder geval een deel ervan, zouden dan beschikbaar zijn voor de financiering van het toezicht.

Toeval of niet, het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie hebben recent het initiatief genomen om via zogenoemde gebiedsgerichte projecten de handhavingsdruk aanzienlijk op te voeren.

Een andere interessante optie is de aanstelling van extra personeel bij de politie, dat geen andere taak heeft dan uitvoeren van verkeerstoezicht.

Een eerste proef daarmee zal medio 1997 in Groningen starten met zogenoemde 'snelheidswachten'.

Hopelijk worden het eerder genoemde toezichtproject in de noordelijke provincies en de inspanningen van het Openbaar Ministerie goed op elkaar afgestemd.

5. Duurzaam-veilig

Het concept duurzaam-veilig dat de SWOV enige jaren geleden heeft gelanceerd, mag zich in een behoorlijke steun verheugen. Bij dit concept gaat het erom de menselijke maat weer terug te brengen in het wegverkeer en de weggebruikers niet in een omgeving te plaatsen waar het maken van fouten praktisch onvermijdelijk is. De laatste paar jaar is het concept verder uitgewerkt en inmiddels zijn er verschillende demonstratie- en voorbeeldprojecten die zich laten inspireren op dit concept, met name in West-Zeeuwsch-Vlaanderen, de Kop van Overijssel en plannen in de gemeenten Oosterbeek en Grubbenvorst. Sinds enige tijd is er een Stuurgroep Duurzaam Veilig, waarin het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen bezig zijn een plan van aanpak te ontwikkelen voor de introductie van een duurzaam-veilig wegverkeer. De plannen voor een zogenaamde 'Startvariant Duurzaam-Veilig' bevatten maatregelen die op de korte termijn zeer effectief zijn en relatief weinig kosten en bovendien de voorwaarden scheppen voor een daadwerkelijke totstandkoming van een duurzaam-veilig wegverkeer. De plannen zijn al in brede kring besproken en er lijkt inhoudelijke overeenstemming te zijn ontstaan; helaas laat de ondertekening van een convenant al enige tijd op zich wachten.

6. Financiering

Op enigerlei wijze moet er voor het verder terugbrengen van het aantal verkeersslachtoffers aanzienlijk meer geld aangewend worden dan nu. Gedurende een periode van zo'n 30 jaar zou 30 miljard gulden beschikbaar moeten komen, waardoor het aantal slachtoffers met 60% kan dalen. Het maatschappelijke rendement van deze investering, zelfs bij zeer conservatieve schattingen, komt uit op circa negen procent. Dit ligt ver boven de norm van vier procent die het ministerie van Verkeer en Waterstaat hanteert voor investeringen in infrastructurele projecten. Er is hier dus sprake van maatschappelijk zeer verantwoorde investeringen. De volgende vraag is wie deze investeringen zou kunnen en willen plegen. De Nederlandse overheid gaf in 1994 ruim acht miljard gulden uit aan weginfrastructuur, waarvan de bestemming van circa 1,3 miljard vastligt als zogenoemde kapitaallasten van eerdere investeringsbeslissingen. Ongeveer de helft van het resterende geld wordt uitgegeven aan onderhoud en de andere helft aan nieuwe investeringen. Dit betekent dus dat 'duurzaam-veilig' uit bestaande budgetten gefinancierd zou kunnen worden. Dat zou overigens wel de nodige coördinatie vergen. Alle gemeenteraden, Provinciale Staten, waterschappen en de Tweede Kamer zouden immers een daartoe strekkende beslissing moeten nemen.

Een tweede lijn is dat de 'baathebbers' van minder ongevallen en verkeersslachtoffers zouden besluiten de benodigde investeringen (voor) te financieren. Het gaat daarbij om individuen en om verzekeringsmaatschappijen, sociale fondsen, ziektekostenverzekeraars, levensverzekeraars en schadeverzekeraars.

Het is nog niet duidelijk in hoeverre hier sprake is van een begaanbare weg, maar omdat er sprake is van maatschappelijk zeer verantwoorde investeringen, is het zeker de moeite waard een serieuze verkenning van deze problematiek uit te voeren.