

CONSULT aan de Gemeente Amsterdam

ANALYSE VAN VERKEERSONGEVALLEN IN AMSTERDAM II

Gedachtenvorming over de opzet van een nader onderzoek

R-81-34

Ir. F.C.M. Wegman

Leidschendam, 1981

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Inleiding

De Gemeente Amsterdam heeft zich voorgenomen in haar verkeers- en vervoersbeleid zich mede te baseren op ongevalgegevens.

De Gemeente heeft de SWOV hierbij ingeschakeld vanwege de kennis en ervaring waarover de SWOV beschikt ten aanzien van het werken met ongevalgegevens.

Dit is de eerste maal dat een gemeente over een uitgebreide analyse van verkeersongevallen wenst te beschikken, gebruik maken van de gegevens zoals deze verzameld zijn door de Dienst Verkeersongevallenregistratie (VOR) te Heerlen. Vanwege hiermee samenhangende onzekerheden is er gekozen voor een aanpak in fasen.

In de eerste fase is een beschrijving van de verkeersonveiligheid in de Gemeente Amsterdam gegeven aan de hand van direct beschikbare gegevens. Op basis van deze beschrijving kan gekomen worden tot het aangeven van aandachtsgebieden voor een gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid. Onder aandachtsgebieden wordt verstaan: onderdelen van de totale problematiek die om nadere studie vragen, op basis waarvan een gericht plan van aanpak tot stand kan worden gebracht.

De SWOV heeft over deze eerste fase inmiddels gerapporteerd: "Analyse van verkeersongevallen in Amsterdam".

De tweede fase behelst een opzet voor een zogenoemde ideale probleemanalyse. Hiermee is bedoeld een meer gedetailleerde analyse van de problematiek voor een aantal gekozen aandachtsgebieden. In overleg tussen de Gemeente en de SWOV is het karakter van het werk in deze fase iets veranderd. Er is niet zozeer meer sprake van een probleemanalyse per aandachtsgebied maar meer van een bezinning op de mogelijkheden voor een gemeentelijke overheid om een verkeersveiligheidsbeleid te voeren. Dit wordt in de probleemstelling nader uitgewerkt.

Op basis van deze nota kunnen meer concrete onderzoekontwerpen worden uitgewerkt mede op basis van inzicht in de beschikbaarheid van bestaande gegevens en de mogelijkheden gegevens te verzamelen.

Deze nota kan worden beschouwd als het verslag van de tweede fase.

Probleemstelling

Een gemeentelijke overheid kan op een groot aantal van haar beleids-terreinen activiteiten ontplooiën, welke van invloed zijn op de aard en de omvang van de verkeersonveiligheid op de gemeentelijke wegen. Hieraan kan worden toegevoegd dat zeker bij de grotere gemeenten, binnen de gemeente zelf, beleid wordt gevoerd dat consequenties heeft voor de verkeersonveiligheid, zonder dat die consequenties duidelijk worden gemaakt. Zelfs realiseert men zich mogelijke consequenties vaak niet.

Een gemeente heeft tevens te maken met de consequenties voor de verkeersveiligheid van activiteiten van andere overheden, waarop een gemeente niet of nauwelijks invloed heeft.

Deze omstandigheden maken een gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid tot een gecompliceerde zaak.

Allereerst is de vraag of een gemeente wel een apart verkeersveiligheidsbeleid moet formuleren en uitvoeren, dan wel aandacht voor de verkeersveiligheid onderdeel laten vormen van andere beleidsterreinen. In eerste instantie moet dan gedacht worden aan het verkeers- en vervoersbeleid. Antwoord op deze vraag hangt sterk samen met de omvang van een gemeente, de daarmee samenhangende omvang van de problematiek en met de gemeentelijke organisatie en de daarmee samenhangende organisatie van het gemeentelijk beleid.

Er gaan stemmen op beleidsvoorbereiding wel apart te laten plaatsvinden teneinde tot doorzichtiger besluitvorming te komen en bij de beleidsuitvoering aan te haken bij bestaande planvormen teneinde efficiënte uitvoering mogelijk te maken.

Naast deze problemen op gebied van bestuursorganisatie liggen er bovendien nog allerlei inhoudelijke problemen.

Deze inhoudelijke problemen betreffen enerzijds de analyse van de problematiek en anderzijds de beschikbare kennis over het effect van maatregelen.

In een analyse van de verkeersonveiligheidsproblematiek is aan de orde:

- beschrijven van de ontwikkeling van de verkeersonveiligheid op het gemeentelijke wegennet
- verklaring van die ontwikkeling, waarbij in het bijzonder van belang is in hoeverre de vastgestelde ontwikkeling samenhangt met - eigen activiteiten of die van anderen met het oog op de verkeersveiligheid te bevorderen
 - eigen activiteiten of die van anderen die ook van invloed zijn gebleken op omvang en aard van de verkeersveiligheidsproblematiek.

Verkeersveiligheidsonderzoek heeft tot nu toe nog niet zoveel en zodanige informatie opgeleverd dat op een eenvoudige manier duidelijk wordt wat onder gegeven omstandigheden de beste maatregelen zijn en wat de omvang van de effecten zijn. De vraag is of dit er ooit van zal komen.

Het feit dat er nog zoveel onbekende invloeden bestaan op de verkeersonveiligheid in gemeenten, waar bovendien een gemeente geen of nauwelijks invloed op heeft en de gecompliceerde organisatie van het eigen beleid en de inhoudelijke onzekerheden doet de vraag stellen:

Heeft een gemeentelijke overheid redelijke kans van slagen als zij zich voorneemt een verkeersveiligheidsbeleid te voeren, teneinde effectief de verkeersonveiligheid te reduceren en dit zichtbaar te maken?

De geformuleerde probleemstelling is in een groot aantal deelproblemen uiteen te leggen. In dit kader wordt niet verder ingegaan op de problematiek van beleidsafstemming tussen de verschillende beleidsniveaus (verticale coördinatie) en binnen de gemeentelijke organisatie zelf (horizontale coördinatie).

Het resultaat zal zijn dat er sprake is van niet gewenste invloeden op de verkeersonveiligheid waarvan de herkomst niet altijd even duidelijk is.

Ten aanzien van de inhoudelijke problematiek kan onderscheid gemaakt worden in:

1. het inbrengen van bestaande kennis op het gebied van de verkeersveiligheid in "lopende" activiteiten. In eerste instantie moet dan gedacht worden aan verkeer en vervoer, maar ook op het terrein van ruimtelijke ordening, politie, volksgezondheid etc. zijn activiteiten mogelijk.
2. een tweede mogelijkheid is de evaluatie van eigen, al ondernomen activiteiten.

Bij de eerste mogelijkheid kan langs twee lijnen worden gewerkt, welke aan te duiden zijn als oplossingsgerichte en probleemgerichte. Bij een oplossingsgerichte benadering worden bepaalde probleemsituaties gelokaliseerd en oplossingen bedacht voor die situaties door maatregelen op de betreffende lokatie te nemen.

Op het gebied van verkeer is bij deze aanpak voorzichtigheid geboden. De invloed van maatregelen op specifieke lokaties is bijna altijd verderstrekkend dan tot de betreffende lokatie, omdat maatregelen het verkeersgedrag rond die lokatie kunnen beïnvloeden. Te denken is aan beïnvloeding van het manoeuvregedrag, het routekeuzegedrag, of zelfs van de modal-split of van de mobiliteit. Gevolg kan dan zijn een verschuiving van problemen in plaats van een oplossing ervan.

Een probleemgerichte benadering biedt om genoemde reden en daar waar men te maken heeft met een zeer gecompliceerd probleem, meer perspectief. Perspectief in die zin dat men beter in staat is op een rationele manier te beslissen, omdat de relevant bevonden consequenties (criteria) bekend zijn en in een beslissing mee kunnen wegen.

Bij een probleemgerichte aanpak wordt allereerst een analyse gemaakt van de totale problematiek. Op basis van deze informatie moeten deelproblemen worden gekozen die in het bijzonder de aandacht verdienen. Dit gebeurt op basis van een interpretatie van feitelijke gegevens: een politieke keuze derhalve. Daarna kan men per gekozen deelprobleem (aandachtgebieden) een verdere analyse maken, mogelijk maatregelen inventariseren, uitvoeren en evalueren.

ad. 2. Bij evaluatie gaat het erom vast te stellen welk deel van de geconstateerde ontwikkeling samenhangt met de maatregelen (welke bijv. genomen zijn in het kader van het VCP) en welke niet.

Deze evaluatie moet leren in hoeverre de verkeersveiligheidsmaatregelen effectief gebleken zijn en welke overige maatregelen, vooral in het kader van het verkeers- en vervoersbeleid, een positieve dan wel negatieve invloed hebben op de verkeersonveiligheid.

Zowel bij het inbrengen van bestaande kennis als bij de evaluatie van activiteiten is het zinvol de totale problematiek te structureren. Een bruikbare invalshoek is de hiërarchische indeling zoals deze op het gebied van verkeer en vervoer gebruikelijk is.

In vraagvorm en toegespitst op de verkeersveiligheid:

1. Welke ruimtelijke en demografische ontwikkelingen beïnvloeden de omvang en de aard van de verkeersonveiligheid en in welke mate? (voorbeelden; bevolkingsdichtheid, bevolkingsopbouw, bebouwingsdichtheid etc.).
2. Welke ontwikkelingen in het verkeer en vervoerspatroon beïnvloeden de omvang en de aard van de verkeersonveiligheid en in welke mate? (voorbeelden: modal-split, ritlengten, routekeuze).
3. Welke veranderingen in de verkeersinfrastructuur beïnvloeden aard en omvang van de verkeersonveiligheid en in welke mate? (voorbeelden: scheiding van verkeerssoorten, integratie etc.)

Teneinde iets te kunnen zeggen over deze relaties moet ook nog een antwoord worden gegeven op de vraag:

- a. Welke autonome ontwikkelingen (hier te verstaan als ontwikkelingen die los staan van veranderingen in de ruimtelijke kenmerken of in het verkeers- en vervoerspatroon) beïnvloeden de aard en de omvang van de verkeersonveiligheid en in welke mate? (voorbeelden: toenemende rijervaring).

Conclusie

In hoeverre de geformuleerde vragen onderzoekbaar zijn, voor welke prijs en welke vraag de meest kans biedt (op korte termijn) beantwoordt worden is niet zonder meer na te gaan. Daarom stelt de SWOV voor de vragen op de drie niveaus nader uit te werken in zo concreet mogelijke onderzoekvoorstellen.