

COMMENTAAR OP DE VIERDE NOTA RUIMTELIJKE ORDENING

R-88-38

Leidschendam, 1988

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Inleiding

Dit commentaar op de "Vierde Nota Ruimtelijke Ordening" is geformuleerd vanuit de kennis waarover de SWOV beschikt en omvat zowel een commentaar op hoofdpunten, alsook enige korte annotaties bij elementaire detailpunten.

Aangezien de geselecteerde vraagstukken die in de Nota zijn beschreven grotendeels voorbijgaan aan de verkeersonveiligheid, terwijl de gepresenteerde visies op oplossingen van de regering en de voorziene maatregelen op het terrein van de ruimtelijke ordening de problematiek van de verkeersveiligheid wel in hoge mate beïnvloeden, is deze reactie niet geformuleerd in de vorm van amendementen op de planologische kernbeslissingen.

In Hoofdstuk 3.2. van de Nota wordt als een van de vijf te behartigen basiswaarden een veilige omgeving genoemd, die echter vrijwel direct ingeperkt wordt tot de sociale veiligheid.

In Hoofdstuk 3.6 wordt opgemerkt dat het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit gekenmerkt wordt door voorwaarden vanuit zowel de sociale als de verkeersveiligheid. Hoewel in ditzelfde hoofdstuk staat: "Het gaat niet alleen om hondpoep, maar ook om lawaai en stank en om verkeersonveiligheid,", komt zelfs het woord verkeers(on)veiligheid naast de hier gegeven verwijzingen nauwelijks meer voor in de Nota. In de populaire versie ontbreekt zelfs elke verwijzing.

Dat het inderdaad niet om "hondpoep" gaat, moge blijken uit prognoses ten aanzien van de verkeersonveiligheid. Onder aanname van een even effectieve bevordering van de verkeersveiligheid als in het verleden en een toename van 70% automobiliteit, onder overigens vaste condities en met maximaal "gunstige" schattingen, zullen er vanaf 1987 tot 2015 minstens 30.000 verkeersdoden en meer dan 1,1 miljoen verkeersgewonden te betreuren zijn.

De totale economische schade veroorzaakt door de verkeersonveiligheid tot 2015 zal, met dezelfde aannamen en het prijsniveau van 1984, meer dan 160 miljard gulden bedragen.

Ons inziens ontbreekt in de Nota vooral een explicitering van een ondersteunend verkeersveiligheidsbeleid. Een beschrijving van de aard van het vraagstuk, het perspectief en beleidsuitspraken over ruimtelijk beleid in

relatie tot verkeersveiligheid zouden aan de planologische kernbeslissingen moeten worden toegevoegd.

In elk geval ontbreekt een toetsing van de gepresenteerde visies en voorstellen aan de doelstelling ten aanzien van de verkeersveiligheid (25% minder verkeersslachtoffers).

Een aantal elementen uit de gepresenteerde planologische kernbeslissingen zouden op basis van ons commentaar heroverweging verdienen. Een verwijzing naar het Structuurschema Verkeer en Vervoer dat in voorbereiding is kan niet volstaan, omdat juist de ruimtelijke kernbeslissingen daaraan voorafgaan.

De SWOV is gaarne bereid haar kennis en onderzoekspotentieel mede aan te wenden om te komen tot een expliciete samenhang tussen verkeersveiligheid en ruimtelijk beleid, opdat wij daadwerkelijk veiliger op weg naar de 21ste eeuw zullen kunnen gaan, dan naar ons inzicht nu blijkt uit de poging tot "voorsorteren".

1. COMMENTAAR OP HOOFDPUNTEN

1.1. Mobiliteitsontwikkeling en verkeersonveiligheid

Volgens onze huidige inzichten is het verkeerssysteem met zijn verkeersonveiligheid te beschrijven als een adapterend systeem met een continu (S-vormig), in de tijd dalende kans gedood of gewond te worden in het verkeer per voertuigkilometer per jaar.

Het aantal gewonden per miljoen voertuigkilometers per jaar daalde vrij regelmatig sinds het begin van de jaren vijftig, namelijk van circa 3,5 tot iets onder 0,7 nu. Het aantal verkeersdoden per 100 miljoen voertuigkilometers per jaar daalde in de overeenkomstige periode van bijna 18 tot circa 2 (zie de Grafieken 1 en 2).

Overeenkomstige ontwikkelingen deden zich voor in andere geïndustrialiseerde landen, hoewel in minder sterke mate.

Bij gelijkblijvende effectiviteit van de inspanningen gericht op de systeemveiligheid lijkt deze daling voor verkeersdoden in de verre toekomst in het meest "gunstige" geval het nulniveau te naderen, hetgeen voor verkeersgewonden onhaalbaar lijkt.

Gegeven deze meest "gunstige" aannamen en uitgaande van een stijging van 70 % in de voertuigkilometers zullen er rond 2015 in het verkeer nog altijd meer dan 35.000 gewonden en meer dan 500 doden per jaar vallen. Dit betekent voor de periode 1987-2015 dat er in totaal minstens 30.000 verkeersdoden en meer dan 1,1 miljoen verkeersgewonden te betreuren zullen zijn.

De verantwoording van deze voorspellingen is gegeven in het rapport "De verkeersonveiligheid van wegtypen in 1986 en 2010; Resultaten van berekeningen voor een beleidscenario uit het Structuurschema Verkeer en Vervoer" (SWOV R-88-3).

De totale economische schade veroorzaakt door de verkeersonveiligheid tot 2015 zal, met dezelfde aannamen en het prijsniveau van 1984, meer dan 160 miljard gulden bedragen.

Deze "voorzichtige" schatting van de economische schade is gebaseerd op berekeningen van het adviesbureau McKinsey & Company in 1984.

Ook de stijging van de jaarlijkse, absolute aantallen verkeersdoden en gewonden tot 1973 kan aldus begrepen worden: de procentuele stijging van

de mobiliteit overtrof de procentuele daling in de verkeersonveiligheid per afgelegde voertuigkilometers.

Het belang van een relatief lage mobiliteitsgroei om vanuit veiligheids-oogpunt een adequate aanpassing van het verkeerssysteem mogelijk te maken is daarmee aangegeven.

De afname van de relatieve onveiligheid van het verkeerssysteem in de jaren zestig en zeventig is vermoedelijk grotendeels te danken aan het hoge investeringsniveau voor verbetering en veilige uitbreiding van het verkeerssysteem in die jaren. Ter illustratie daarvan moge dienen dat het aandeel van de op autosnelwegen gereden voertuigkilometers de laatste decennia toenam van 5% tot 30% van de totale verkeersprestatie, terwijl het aandeel van de verkeersdoden op deze wegen nu nog slechts circa 6% is van het totale aantal.

Een vermoedelijk, relatief laag investeringsniveau voor verkeersvoorzieningen in het komende decennium zal op gespannen voet staan met een aangenomen groei van 70% van de voertuigkilometers.

Deze groei kan vanuit de vraagzijde nog mogelijk geacht worden, maar vanuit het aanbod van voorzieningen lijken vooralsnog zodanige beperkingen aanwezig, dat bij ongewijzigd beleid een dergelijke prognose ons niet als realistisch voorkomt.

Vooralsnog zijn wij van mening dat berekeningen met behulp van een dynamisch systeemmodel met "supply and demand constraints" de grondslag dienen te vormen voor verantwoorde beleidsscenario's terzake mobiliteitsontwikkelingen.

De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening heeft een selectief karakter en het Structuurschema Verkeer en Vervoer geeft uitvoering aan veronderstelde deelontwikkelingen. Integrale beleidsscenario's voor mobiliteitsontwikkelingen ontbreken tot nu toe.

Wanneer te verwachten is dat het komende decennium de investeringen terzake verkeer en verkeersveiligheid inderdaad niet op een hoog niveau liggen, zullen ook andere middelen moeten worden gevonden om het verkeerssysteem veiliger te maken.

Het beperken van de groei van het personenautoverkeer is in verband met de begrensde investeringen voor voorzieningen en vanwege het gebrek aan ruimte niet alleen van het grootste belang voor de bereikbaarheid, maar

zal ook een noodzakelijke voorwaarde zijn om te voorkomen dat de verkeers-
onveiligheid op een onaanvaardbaar niveau blijft (gezien de doelstelling
van 25% minder slachtoffers).

Effectuering van de doelstelling van het beperken van het personenauto-
verkeer dient dan ook met krachtige middelen te worden ondersteund.

1.2. Infrastructuur en verkeersveiligheid

In de Nota wordt prioriteit gegeven aan het hoofdtransportassennetwerk
door het realiseren van ontbrekende schakels en door capaciteitsvergro-
ting middels verbreding en optimalisatie. Daarbij trekt met name de
mogelijkheid van een randstedelijke doorstroomroute de aandacht.

Wanneer er vanuit gegaan wordt dat de beperkte groei van de automobili-
teit hoofdzakelijk daardoor mogelijk zal worden, kan van een relatief
minder toenemende belasting van het secundaire en tertiaire wegennet
sprake zijn. Vanwege de op zich grotere onveiligheid van dat secundaire
en tertiaire wegennet kunnen dergelijke maatregelen de verkeersveiligheid
bevorderen.

De zogenaamde doorstroomroutes kunnen bijdragen tot een verhoging van de
verkeersveiligheid. De voorgestelde scheiding in doorgaand en niet-door-
gaand of zakelijk en niet-zakelijk verkeer lijkt echter niet optimaal.
Een dergelijke scheiding draagt zonder moeilijke vormen van controle niet
bij tot beperking van het personenautoverkeer, terwijl "rekening rijden"
voor zakelijk en doorgaand verkeer op de nieuwe routes dat verkeer juist
meer belast dan het overige verkeer.

De verwachte groei van het goederenvervoer van circa 80% in de jaren tot
2015 (binnenlands en grensoverschrijdend), waaraan om economische redenen
geen beperkingen gesteld moeten worden, zou differentieel bevorderd kunnen
worden, als een voorziening zoals een doorstroomroute uitsluitend voor het
zwaar verkeer zou worden bestemd en tolheffing op de wegen voor personen-
auto's zou plaatsvinden.

Een absolute en relatieve toename van het zwaar verkeer vormt door zijn
incompatibiliteit (snelheid en massa verschillen sterk van de overige
vervoerswijzen) ook een relatief toenemend probleem voor de verkeersvei-
ligheid. Van het scheiden van ongelijke vervoerswijzen door middel van
een doorstroomroute voor zwaar verkeer kan een gunstig effect op de ver-

keersveiligheid worden verwacht, vooral als in de toekomst het aandeel van zwaar verkeer relatief groter wordt.

Deze scheiding, die vermindering van verschillen in snelheid en optimalisering van de doorstroming van het personenautoverkeer tot gevolg heeft, draagt meer bij aan het bevorderen van de verkeersveiligheid en de bereikbaarheid dan de voorgestelde.

Ook vanuit economische overwegingen, bijvoorbeeld rationeel wegonderhoud en het minimaliseren van de investeringen voor wegeaanleg, is de scheiding van personenautoverkeer en zwaar verkeer van belang.

Het afstemmen van vestigingen en woonlocaties op vervoersvoorzieningen vormt op zich een juist beleid ter beperking van het woon-werk verkeer. Echter, het beleid gericht op versterking van de centrumfunctie van steden, de suburbane versterking aan de stadsranden, het versterken van de stedelijke knooppunten, gevoegd bij de mobiliteitsbevorderende maatregelen voor het hoofdtransportassennetwerk, zal zonder meer leiden tot een sterke verkeerstoename op de arteriële toe- en afvoerende secundaire wegen en de stedelijke verkeersaders.

Vermoedelijk zal dit niet alleen leiden tot een verplaatsing van het fileprobleem naar de stadsranden en van daar naar de aanvoerende snelwegen en de aanvoerende verkeersaders binnen de stadsgewesten. Met zekerheid zal dit echter een relatieve en mogelijk ook een absolute toename van de verkeersonveiligheid tot gevolg hebben. Dit laatste gevolg zal optreden vanwege het feit dat de betreffende arteriële wegen en stedelijke verkeersaders tot de onveiligste typen wegen behoren, zowel absoluut als relatief per afgelegde voertuigkilometer. Het aandeel van de slachtoffers op deze typen wegen van het totale aantal slachtoffers in het verkeer zal daardoor vermoedelijk tot circa 3/4 stijgen.

Vanuit overwegingen van verkeersveiligheid dient de aandacht van de ruimtelijke ordening zich dan ook vooral te richten op de vormgeving van het intra-stadsgewestelijk verkeer op verkeersaders en op de interface met het inter-stadsgewestelijk verkeer.

Mogelijke richtingen voor oplossingen zullen door nader onderzoek moeten worden gevonden. Voorshands zullen deze oplossingen vooral (gedeeltelijk) moeten worden gezocht in kenmerken die ook gelden voor autosnelwegen. Dit betekent niet dat ongelijkvloerse kruisingen en scheiding van rijrichtingen met geleiderails worden voorgestaan.

Wel wordt gedacht aan het waar mogelijk scheiden van rijrichtingen door groenvoorzieningen in het midden, aan het kruisen van verkeer door middel van in- en uitvoegingen, zoals rotondes en aan het zoveel mogelijk scheiden van verkeerssoorten.

Zoals in elk geëvolueerd systeem van transport in de natuur, geselecteerd door hogere overlevingskansen, dienen menging van verschillende soorten transport en meerrichtingsverkeer slechts te worden voorzien bij eindbestemmingen van het transport.

Voor alles vergt de aandacht voor de interfaces met en de vormgeving van intra-stadsgewestelijk verkeer op verkeersaders een ondersteunend en initiërend rijksbeleid, alsmede een functionele samenwerking van rijk, provincies en gemeenten.

Intermediaire kaders als streekplannen en gemeentelijke structuurplannen dienen zicht te geven op specificatie van wegen met een overwegende verkeersfunctie en daaraan, eventueel op termijn, verbonden vormgevingseisen vanuit verkeersveiligheid en doorstroming.

Bovenstaande integrale aanpak is in de Nota met name verwoord met betrekking tot de keuze van locaties en het openbaar vervoer.

Aangezien het mechanisme van prijsbeleid slechts marginale invloed heeft op de keuze van de vervoerswijze, terwijl de totale rit-reistijd die keuze dominant bepaalt, lijken de voorstellen tot integratie van gemengd openbaar vervoer en het intercity-plusnetwerk wel in de goede richting te gaan. De voorstellen zijn echter nog onvoldoende om een aantrekkelijk alternatief te vormen voor het stadsgewestelijk verkeer.

Zo lang reis- en wachttijden voor niet-autoritten van vertrekpunt tot aankomstpunt niet de reistijd met de auto benaderen zal het verplaatsen per auto de voorkeur blijven krijgen.

De huidige voorstellen geven geen aanleiding te veronderstellen dat een verschuiving in de toekomst het geval zal zijn voor het merendeel der ritten korter dan 80 kilometer. Daartoe zullen frequentere, snellere en beter aansluitende bus-, tram- en treinverbindingen tot stand moeten worden gebracht, dan nu worden voorzien.

De bus- en tramlijnen dienen wijd vertakt in de woon- en bestemmingsgebieden te penetreren.

De sneltrams en de hoge-snelheidstreinen, respectievelijk in het intra-stadsgewestelijk en in het inter-stadsgewestelijk gebied, zijn vermoedelijk de beste voorzieningen.

Het is de vraag of deze voorzieningen, zonder krachtige nieuwe financieringsimpulsen en onder het regiem van normeringssystemen (bijv. NVS), die de vicieuze cirkel van vraag en aanbod niet doorbreken, tot stand zullen komen. De twijfel daaraan zal niet mogen blijven voortbestaan, omdat de doelstelling van het beperken van het woon-werkverkeer per auto en andere niet-zakelijke automobiliteit daarmee staat of valt.

1.3. Bevolkingsontwikkeling en verkeersveiligheid

Zoals de Nota aangeeft zullen delen van het platteland, vooral buiten het Westen, alsmede groeikernen en mogelijk ook stadsrandwijken sterk vergrijzen.

Niet alleen zal de veranderende bevolkingsopbouw een toenemende vraag naar dienstverlenende voorzieningen voor ouderen oproepen, zoals de Nota aangeeft, maar ook de verkeersveiligheid van ouderen vergt extra aandacht, met name voor de vormgeving van de verkeersvoorzieningen.

Ondanks de toenemende automobiliteit van ouderen zullen bij ongewijzigd beleid rond 2015 bijna de helft van het totale aantal verkeersdoden en 2/3 van de verkeersdoden onder fietsers en voetgangers bestaan uit verkeersdeelnemers die ouder zijn dan 65 jaar.

Een diskwaliteit van de verplaatsingen die zo eenzijdig uitwerkt op een zo herkenbaar kwart van de dan levende bevolking, zal politiek en ethisch onaanvaardbaar moeten worden geacht.

De voorspelbare politieke aandacht in de toekomst voor de veiligheid van het langzaam verkeer en voor de verplaatsingen van ouderen die niet meer beroepsmatig reizen, vergt ons inziens een nadere uitwerking van deze aspecten in een Nota Ruimtelijke Ordening, die zich op een verantwoordelijke wijze op de toekomst oriënteert en daarop nu reeds wil "voorsorteren". Het verkeer in het vergrijzende platteland, in de vergrijzende groeikernen en in de vergrijzende stadsrandwijken vraagt een met name aldaar toegesneden ruimtelijke ordening van relevante dienstverleningsvoorzieningen voor ouderen en een veilige vormgeving voor het langzaam verkeer tussen deze voorzieningen en de woonlocaties met hoge concentraties ouderen.

2. ANNOTATIES BIJ ELEMENTAIRE DETAILPUNTEN

2.1. Bladzijde 52

Niet alleen de belangrijkste verbindingen, zoals de Nota stelt, maar alle verbindingen zullen door hun ruimtelijke vormgeving duidelijk herkenbaar en onderscheidbaar moeten zijn. Categoriëring van wegen naar functie en vormgeving is een voorwaarde die de verkeersveiligheid eist.

2.2. Bladzijde 55

Grotere spreiding van verkeersbewegingen over de dag door spreiding van begin- en eindtijden voor het werk en de scholen wordt in de Nota als te zeer ingrijpend gekenschetst.

Naar ons inzicht dient echter beseft te worden dat het bekorten van reistijden door het verminderen van filevorming ook het economisch belang is van werkgevers en werknemers.

Het fenomeen van de latente vraag, die het effect van additionele voorzieningen vaak te niet doet, wordt in hoge mate bepaald door structurele piekbelasting tengevolge van gelijke begin- en eindtijden.

Door de overheid zou op grond van onderzoek naar de vraag: welke categorieën verplaatsen zich tussen welke plaatsen en op welke tijdstippen, aangetoond kunnen worden dat wederzijds voordelen te behalen zijn voor overheden, bedrijfsleven en burgers door structurele optimalisering van het spreiden van begin- en eindtijden.

Initiatieven van de overheid en vrijwillige categoriale akkoorden terzake dienen niet bijvoorbaat te worden uitgesloten.

Door de (min of meer analoge) tuning van het berichtenverkeer blijkt het behalen van 20% winst tot de mogelijkheden te behoren.

Vanuit verkeersveiligheid is het verminderen en optimaliseren van de ontmoetingen in het verkeer, bijvoorbeeld schoolverkeer en woon-werkverkeer, ten zeerste na te streven.

Het flexibiliseren van begin- en eindtijden door tolheffing op piekuren heeft geen invloed op vele categorieën verkeersdeelnemers met groepsgelaten werkzaamheden en beïnvloedt andere categorieën slechts marginaal.

2.3. Bladzijde 110

Optimalisatie of capaciteitsvergroting door vluchtstrookgebruik draagt niet bij aan de verkeersveiligheid en dient tot een incidenteel gebeuren te worden beperkt.

Wisselende rijstroken, mits met fysieke middelen (verplaatsen van mobiele geleiderail) bewerkstelligd, schaadt de verkeersveiligheid niet en voorkomt filevorming en het daarbij optredende gevaar.

Het instrument elektronische tolheffing zal zodanig ontworpen moeten worden dat ook andere vormen van elektronisch begeleid autorijden, die onderwerp van studie en onderzoek zijn in projecten zoals PROMETHEUS, CARIMAT en DRIVE, daarmee integreerbaar zijn. Dit is ook nodig om een optimale veiligheidsbevordering en doorstroming als spin off eenvoudig te kunnen bewerkstelligen.

2.4. Bladzijde 110

Het intercitynetwerk dat gedacht wordt als snelle treinverbinding met een gemiddelde snelheid van 160 km/u en met topsnelheden tot 200 km/u, lijkt nu reeds onvoldoende om aan de gestelde doelen te beantwoorden en is in technologisch opzicht vergeleken met het buitenland reeds verouderd.

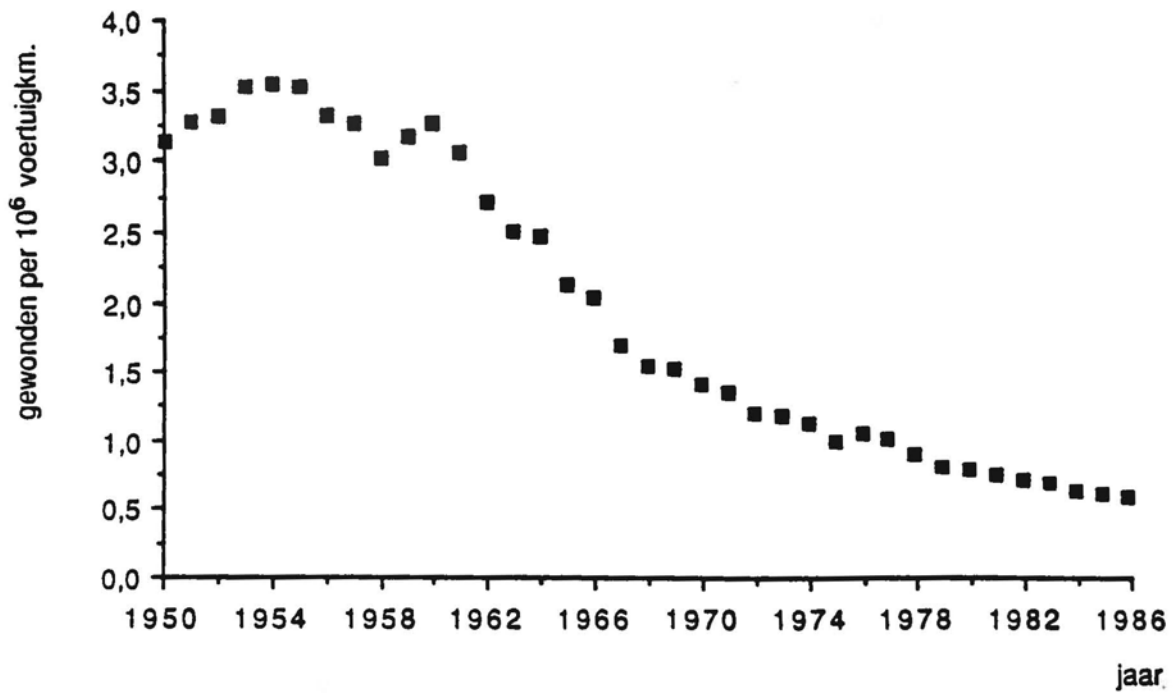
Met name de Duitse ontwikkeling, die in tegenstelling tot de Franse TGV geen nieuwe hoge-energie-bovenleiding vergt, zou Nederland tot voorbeeld kunnen strekken. In Duitsland zullen in 1991 ruim 41 interstedelijke trajecten voorzien zijn van snelle treinverbindingen met gemiddelde snelheden die tegen de 300 km/u kunnen lopen, terwijl topsnelheden van 400 km/u mogelijk zijn. Het demonstratieproject Hamburg - Bremen toont de levensvatbaarheid aan van deze vernieuwing.

Ook in ontwikkelingen ten aanzien van zogenaamde sneltramnetwerken loopt Nederland helaas niet voorop.

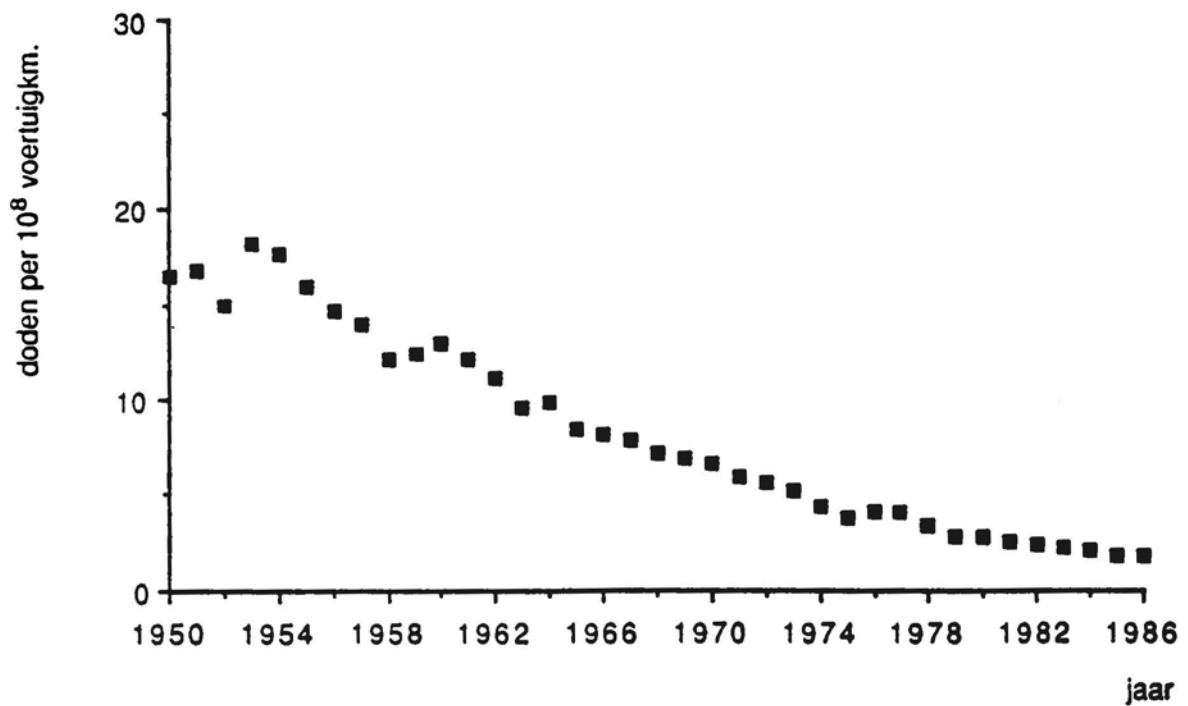
2.5. Bladzijde 153

Het moet een ernstige omissie worden genoemd dat onder het thema "financiële prioriteitstelling en ruimtelijk beleid" niet is opgenomen:

- het zo spoedig mogelijk terugdringen van de bestaande verkeersonveiligheid en het voorkomen van nieuwe vormen van gevaren door het verkeer - terwijl een analoge prioriteitformulering met betrekking tot vervuiling en milieu wel wordt aangetroffen.



Grafiek 1. Gewondenquotient in Nederland 1950-1986



Grafiek 2. Dodenquotient in Nederland 1950-1986