

# De rol van verkeersveiligheid in het ruimtelijke-orderingsbeleid

R-94-52

F. Poppe & M. Slop (SWOV) en Tj. Prins & H. Moning (AGV)

Leidschendam, 1994

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV  
Postbus 170  
2260 AD Leidschendam  
Telefoon 070-3209323  
Telefax 070-3201261

## Samenvatting

Om te komen tot een handleiding voor degenen die op het raakvlak van ruimtelijke ordening en verkeersveiligheid werken, en daarbij verkeersveiligheid in dat proces een duidelijker en steviger plaats willen geven, is in het onderhavige onderzoek een aantal stappen doorlopen. In dit rapport wordt daarvan verslag gedaan.

Uit een analyse van het huidige planproces blijkt dat onderscheid gemaakt moet worden tussen de formele wettelijke procedures, en de informele planningslijn. In het kader van de wettelijke procedures krijgt verkeersveiligheid geen prominente plaats, zeker niet wanneer de globale uitgangspunten en de strategische ruimtelijke keuzen aan de orde zijn. Meer algemeen is er een proces van globalisering en flexibilisering dat het stellen van aanvullende eisen op dat punt bemoeilijkt.

Ook in het informele planningsproces van overleg, advisering en inspraak komt verkeersveiligheid niet prominent aan de orde. Dat heeft onder meer te maken met het feit het moeilijk is de effecten van ruimtelijke keuzen op de verkeersveiligheid (kwantitatief) zichtbaar te maken. Pas in een laat stadium, wanneer het bestemmingsplan aan de orde is, wordt verkeersveiligheid een belangrijker onderwerp.

Er is een groot aantal actoren betrokken bij het ruimtelijk planproces. Aan de hand van het planproces programmering — planvorming — besluit — uitvoering zijn de activiteiten van die actoren nagegaan.

Uit de activiteiten van actoren blijkt dat mogelijkheden voor verbetering aanwezig zijn. Gezien het hiërarchisch karakter van de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening is het goed op het hoogste niveau (structuurplannen en PKB's van het rijk) al expliciet aandacht aan verkeersveiligheid te geven. Daarmee wordt de kans op doorwerking naar 'beneden' vergroot.

Daarnaast moeten methoden en instrumenten ontwikkeld worden om in elk stadium van het planproces de effecten van keuzen op de verkeersveiligheid zichtbaar te maken. Een checklist kan daarbij ook nuttig zijn.

Ten slotte is een concept opgesteld voor een handleiding. Deze is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

## Summary

In order to produce a manual for those working on the intersection of environmental planning and traffic safety, and willing to give traffic safety a more clear and concrete place in that process, this survey followed a number of steps. This report gives an account of those steps.

An analysis of the current planning process in the Netherlands shows that one has to make a distinction between the formal legal procedures, and the informal proceedings. Within the realm of the legal procedures traffic safety is not given a very prominent place, certainly not when global starting points and strategic environmental choices are at stake. More generally speaking a process of globalizing and adaptability is present, which makes it difficult to make extra demands in this respect. Also in the informal proceedings of discussion, advisement and participation traffic safety does not have a prominent place. The fact that it is difficult to make the effects of environmental choices on traffic safety clear (in a quantitative way) has certainly a bearing on this. Only at a late stage, when local planning is the subject, traffic safety gains importance.

A large number of actors is involved in the planning process. Following the line of programming — planning — decision — realisation the activities of those actors have been defined. From the activities of the actors it follows that there are possibilities for improvement. The hierarchical character of the law on planning makes it logical to give traffic safety explicit attention already at the highest level (i.e., the strategic environmental state decisions, PKB). That enlarges the chances of 'filtering down'. Apart from that methods and tools will have to be developed to make the effects of environmental choices on traffic safety clear in all stages of the planning process. A checklist can be very useful.

Finally a draft for a manual has been formulated. This draft has been added to this report as an appendix.

# Inhoud

## *Voorwoord*

1. *Inleiding*
2. *Onderzoekopzet en werkwijze*
3. *Over sector, facet, formule en informele planning*
4. *De formeel-juridische planningslijn*
  - 4.1. Algemeen
  - 4.2. De rijksoverheid
  - 4.3. De provincie
  - 4.4. De gemeente
    - 4.4.1. Het structuurplan
    - 4.4.2. Het bestemmingsplan
  - 4.5. Toetsing van het bestemmingsplan
  - 4.6. Jurisprudentie
  - 4.7. Conclusies
5. *De informele planning*
  - 5.1. Algemeen
  - 5.2. Verkeersveiligheidsbeleid op streekplanniveau
  - 5.3. Regio's
  - 5.4. Gemeenten
  - 5.5. Conclusies
6. *Actoren*
  - 6.1. Overzicht
  - 6.2. De rijksoverheid
    - 6.2.1. Dagelijks bestuur
    - 6.2.2. Ambtelijke voorbereiding
    - 6.2.3. Advisering
    - 6.2.4. Belangengroepen
    - 6.2.5. Algemeen bestuur
    - 6.2.6. Beroepsinstanties
  - 6.3. Provinciaal niveau
    - 6.3.1. Dagelijks bestuur
    - 6.3.2. Ambtelijke voorbereiding
    - 6.3.3. Advisering
    - 6.3.4. Belangengroepen
    - 6.3.5. Algemeen bestuur
    - 6.3.6. Beroepsinstanties
  - 6.4. Regio's
  - 6.5. Gemeentelijk niveau
    - 6.5.1. Dagelijks bestuur
    - 6.5.2. Ambtelijke voorbereiding
    - 6.5.3. Advisering
    - 6.5.4. Belangengroepen
    - 6.5.5. Algemeen bestuur
    - 6.5.6. Beroepsinstanties
  - 6.6. Samenvatting

7. *Kansen voor de verkeersveiligheid*

8. *De activiteiten van de actoren*

8.1. Algemeen

8.2. De rijksoverheid

8.3. Provinciaal niveau

8.4. Gemeentelijk en regionaal niveau

9. *Ten slotte*

*Literatuur*

*Afbeeldingen 1 t/m 11*

*Bijlagen 1 en 3*

# Voorwoord

Een integrale benadering van de verkeersveiligheid vereist dat het onderwerp in alle relevante beleidsvelden een duidelijke plaats krijgt. Ook in de ruimtelijke ordening worden keuzes gemaakt die direct en indirect effect hebben op de verkeersveiligheid.

Het is daarom gewenst te komen tot een handleiding die voor al diegenen die in de ruimtelijke ordening actief zijn instrumenten geeft de verkeersveiligheid ook een rol te laten spelen in het plan- en besluitvormingsproces.

De Adviesdienst Verkeer & Vervoer van Rijkswaterstaat heeft daarom de SWOV opdracht gegeven onderzoek te doen naar de manier waarop verkeersveiligheid nu in dat proces betrokken is; en om vervolgens mogelijkheden voor verbetering aan te geven. Daarnaast diende op basis daarvan een concept voor de tekst van een handleiding geleverd te worden.

De SWOV heeft voor de uitvoering van delen van deze opdracht het bureau AGV ingeschakeld. In dit rapport wordt integraal verslag gedaan van die uitvoering. De tekst is gezamenlijk opgesteld door de betrokken medewerkers: de heren H. Moning en Tj. Prins van AGV, en F. Poppe en M. Slop van de SWOV.

Wij hopen dat hiermede de basis gelegd is voor een heldere handleiding, die de mogelijkheid geeft verkeersveiligheid in de ruimtelijke ordening de plaats te geven die het verdient, en die voor een duurzaam-veilig verkeer- en vervoersysteem noodzakelijk is.

# 1. Inleiding

Voor de lange termijn zijn er ten aanzien van verkeersveiligheid vergaande streefbeelden geformuleerd: in de periode 1986-2010 dient het aantal verkeersdoden met 50% af te nemen en het aantal gewonden in het verkeer met 40%. Om deze streefbeelden te kunnen halen zullen ook ingrijpende maatregelen nodig zijn. Hiertoe is in het derde Meerjarenplan voor de Verkeersveiligheid gekozen voor een tweesporenbenadering:

- een intensivering van het reeds in gang gezette speerpuntenbeleid;
- de ontwikkeling van een duurzaam-veilig verkeers- en vervoersysteem.

Voorts dient het draagvlak voor verkeersveiligheid verbreed te worden door ook op andere terreinen dan verkeer en vervoer hiervoor aandacht te vragen. Eén van de terreinen waar dit zou moeten geschieden betreft de ruimtelijke ordening.

De ruimtelijke ordening is een voor de hand liggend vakgebied om de aandacht op te richten:

- Via de instrumenten van de ruimtelijke ordening vinden veranderingen aan de (openbare) ruimte plaats.
- Eenmaal gebouwd ligt de structuur van een gebied voor zeer lange tijd vast, zodat alleen marginale veranderingen mogelijk zijn.
- Het realiseren van intrinsiek veilige structuren dient via 'de lijn' van de ruimtelijke ordening te worden ingebouwd.
- In ruimtelijke plannen is tot op heden slechts in beperkte mate aandacht voor verkeersveiligheid (zie SGBO-onderzoeken).
- De ruimtelijke inrichting van Nederland zal in de komende tijd aanzienlijk wijzigen. Illustratief hiervoor is dat volgens de Trendbrief Volkshuisvesting tot het jaar 2015 162.000 woningen extra gebouwd dienen te worden boven het reeds geraamde aantal in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (835.000). Ook voor wat betreft de werk- en recreatiegebieden is er sprake van forse ontwikkelingen. Al deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor het verkeer en vervoer en dus ook de verkeersveiligheid.
- In de bestuurlijke structuur en de organisatie van het verkeers- en vervoerbeleid is sprake van grote wijzigingen, zoals de opkomst van de stadsregio's (de BON-gebieden, naar de rijksnota's Besturen Op Niveau) en de vervoerregio's en decentralisatie van beleid.

Het is van belang verkeersveiligheid in een vroegtijdig stadium mee te wegen in het ruimtelijk planproces. Op deze wijze kunnen betere resultaten gehaald worden: een preventieve aanpak heeft meer effect dan een curatieve en is bovendien in het algemeen goedkoper.



## 2. Onderzoekopzet en werkwijze

Het doel van het onderzoek is het samenstellen van een handleiding voor mensen die bij de ruimtelijke planvorming zijn betrokken. Het gaat daarbij onder andere om planologen, verkeerskundigen, en stedenbouwkundigen. Die handleiding moet er aan bijdragen dat het aspect verkeersveiligheid een duidelijker plaats krijgt in het ruimtelijk ordeningsproces.

In dit onderzoek zijn vier fasen onderscheiden:

1. Analyse van het huidig ruimtelijk planproces, waarin alle voor de verkeersveiligheid relevante beslismomenten worden vastgelegd.
2. Aangeven van de activiteiten door de verschillende actoren in het planingsproces.
3. Nagaan wat de bijdrage kan zijn van het opnemen van een verkeersveiligheidsparagraaf in beleidsnota's ten einde de invloed van verkeersveiligheid bij de ruimtelijke plannen te vergroten.
4. Het opstellen van een brochure over verkeersveiligheid in ruimtelijke plannen.

Dit rapport betreft de fasen 1, 2 en 3, en besluit met enkele opmerkingen over de inhoud van een uit te brengen brochure. Een concepttekst voor een dergelijke brochure is afzonderlijk opgesteld.

Het rapport is verder als volgt ingedeeld.

In Hoofdstuk 4 wordt de formeel-juridische planning beschreven. Dit gebeurt op basis van literatuuronderzoek. Het informele planingsproces komt in Hoofdstuk 5 aan de orde. Hiervoor is naast schriftelijke bronnen ook gebruik gemaakt van mondelinge bronnen. In Hoofdstuk 6 worden de actoren beschreven. Hoofdstuk 7 vat een aantal mogelijkheden om verkeersveiligheid een meer actieve rol te laten vervullen in de ruimtelijke ordening samen. In Hoofdstuk 8 wordt aangegeven wat het voorgaande betekent voor de activiteiten van de relevante actoren.

De consultatie van mondelinge bronnen heeft plaatsgevonden in de vorm van interviews, hierbij zijn ervaringen verwerkt van:

- de gemeenten Amsterdam, Maastricht, Waddinxveen en Zwolle;
- de provincies Gelderland, Limburg en Zuid-Holland;
- het knooppunt/de vervoerregio Arnhem/Nijmegen en de vervoerregio Zuid-Limburg;
- de stedenbouwkundige bureaus BRO en Bokelman en Croonen.

In Bijlage 1 zijn de namen van de geïnterviewde personen opgenomen. Doordat geïnterviewde personen gedurende de laatste jaren meer dan één rol hebben vervuld (bij meerdere instanties) zijn in de betreffende interviews ook deze ervaringen verwerkt.

### 3. Over sector, facet, formele en informele planning

De Wet en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (WRO en BRO) kennen geen definitie van het begrip ruimtelijke ordening. In de ruimtelijke ordening dienen de ruimteclaims van de diverse sectoren te worden afgewogen. Samen met het economisch beleid en het sociaal-cultureel beleid behoort volgens de Commissie De Wolff het ruimtelijk beleid tot de zogenaamde facetten (zie Afbeelding 1). Verkeersveiligheid, als onderdeel van de sector Verkeer en vervoer, kan in de systematiek van de Commissie De Wolff als subsector beschouwd worden.

Sinds de rapportage van deze Commissie in 1970 is echter het één en ander gewijzigd in de indeling van en de visie op facetten en sectoren. Zo is het milieubeleid te beschouwen als een facet, gezien de wijze van organisatie (met een coördinerend minister) en de wijze waarop het 'facet' milieu getoetst wordt bij sectormaatregelen.

Verkeersveiligheid zou ook anders kunnen worden ingedeeld: niet als onderdeel van de sector Verkeer en vervoer, maar als onderdeel van veiligheidsbeleid in het algemeen, waarbij dan ook zaken als sociale veiligheid en veiligheid inzake milieurampen thuishoren. Een dergelijk beleidsveld Veiligheid kan als facet beschouwd worden, immers bij vrijwel alle maatregelen op het terrein van de sectoren is er sprake van invloed op veiligheid in het algemeen.

Mr H.D. Tjeenk Willink schrijft als regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst in zijn rapportage 'De mythe van het samenhangend overheidsbeleid' het volgende:

'Algemeen gesproken kan worden gesteld dat de mogelijkheden van samenhang tussen beleidssectoren bij de beleidsvorming beperkt zijn. Het maximaal haalbare is samenhang in de beleidsvorming op een relatief smal beleidsterrein of het aangeven van een globale richting op bredere beleidsterreinen. Dat lijkt een bescheiden taakstelling. In de praktijk blijkt deze echter al moeilijk genoeg' (Donkersloot, 1992).

Bij de analyses van het ruimtelijk planningsproces is het van belang een onderscheid te maken tussen de formeel-juridische planning en de informele planning. De formeel-juridische planningslijn is vastgelegd in WRO en BRO. In Afbeelding 2 is weergegeven hoe de samenhang is tussen de planningslijnen van facet en sector is op rijksniveau.

Tot de informele planningslijn worden in dit kader zaken gerekend als onderzoek, analyse en ideevorming. Deze informele planningslijn zal, om te komen tot realisatie, moeten resulteren in een formeel-juridisch plan met een bindende status, dat niet strijdig is met het provinciale beleid (streekplan) en het rijksbeleid (planologische kernbeslissingen).

De planvormen van de informele planningslijn kennen een grote hoeveelheid aan vormen en namen daarvoor. Een gemeente (of ontwikkelaar) is hierin geheel vrij. De namen structuurvisie of uitbreidingsplan worden hiervoor vaak gekozen. (De WRO kent wel het structuurplan dat een gemeente of meerdere gemeenten kunnen opstellen). Doordat de gemeenteraad de mogelijkheid heeft in te stemmen met een dergelijk informeel plan, kan er overigens toch een grote mate van politieke en bestuurlijke zelfbinding ontstaan.

Ook is het nuttig een onderscheid te maken tussen ruimtelijke ordening en stedenbouw. Hoewel er een grote verwantschap bestaat tussen deze beide begrippen zijn er wel degelijk verschillen: in de stedenbouw is men sterk gericht op plannen met een hoge ruimtelijke kwaliteit; in de ruimtelijke ordening worden de belangen van de diverse sectoren afgewogen. Het zijn vaak stedenbouwkundigen, die de ruimtelijke plannen opstellen.

## 4. De formeel-juridische planningslijn

### 4.1. Algemeen

Basis van de formeel-juridische ruimtelijke ordening zijn de Wet en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (WRO en BRO). Bij de formeel-juridische ruimtelijke ordening speelt de 'autonomie van het bestuur', zoals dat geregeld is in de Grondwet, een belangrijke rol. Dit betekent dat hogere overheden terughoudend moeten optreden, hetgeen ook blijkt uit het SGBO-onderzoek naar de provinciale rol (SGBO, 1992b). Deze terughoudendheid wordt nog versterkt door het streven naar deregulering en globale, flexibele plannen.

In de formeel-juridische planningslijn kunnen drie planniveaus worden onderscheiden:

1. De rijksoverheid met structuurschetsen en structuurschema's, waarbij de Planologische Kernbeslissingen (PKB's) door Eerste en Tweede Kamer worden vastgesteld. De meest relevante PKB's zijn die van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II) en de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX). In par. 4.2 is dit opgenomen.
2. De provincie met streekplannen (zie par. 4.3).
3. De gemeenten die beschikken over de structuurplannen, bestemmingsplannen en een aantal aanverwante planvormen (par. 4.4).

Echter de driedeling geeft geen scherpe scheidslijnen weer. Ruimtelijke ordening is ondeelbaar: er is geen rijks ruimtelijke ordening, een provinciale en daaronder nog eens gemeentelijke ruimtelijke ordening. Er is een taakverdeling in gemeenschappelijkheid (Donkersloot, 1992). De hogere overheden geven een kader voor (planningslijn) en bewaken de eenheid van beleid (toezichtlijn) voor zover bovengemeentelijke belangen dat vereisen. Aan de toezichtlijn wordt in par. 4.5 specifiek aandacht besteed.

Alvorens de verschillende plannen en toetsingsprocedures worden besproken moet allereerst het volgende worden opgemerkt: de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) is een procedurewet waarin niet het 'wat', maar het 'hoe' is geregeld. Het is meer een vaststellingsprocedure dan een besluitvormingsprocedure. De diverse bestuursniveaus hebben discretionaire bevoegdheden (elk op eigen niveau). Bovendien speelt de jurisprudentie een belangrijke rol bij de toepassing van de wet (zie par. 4.6).

### 4.2. De Rijksoverheid

Het ruimtelijk relevante beleid op rijksniveau wordt weergegeven in Planologische Kernbeslissingen (PKB's) van structuurschema's en structuurschetsen. Het BRO zegt over de PKB: 'betreft plannen voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijke beleid... waaronder.. structuurschetsen, structuurschema's en concrete beleidsbeslissingen.'

PKB's hebben in directe zin een bestuurlijk-politieke binding voor alleen het (eigen) rijksniveau en geen bestuursrechtelijke binding. Door haar indicatieve karakter laat een PKB ruimte voor nadere keuzen. Een PKB structureert het regeringsbeleid en dit wordt daardoor meer voorspelbaar en beter controleerbaar, maar laat nadere keuzen en een afstemming op

het beleid aan andere overheden over. De PKB is een voorbeeld van wat genoemd wordt 'het regeren per nota', in het ruime tussengebied tussen wetgeving en uitvoering en bestuurscontrole. PKB's bevatten beleidsuitgangspunten in de vorm van doelstellingen, richtlijnen, voorzieningen en indicatieve bestemmingen en gebiedsaanwijzingen. Beleidsinhoudelijk vormen PKB's basis voor juridische stappen van de rijksoverheid: de aanwijzingen. Daarmee kunnen andere overheden *verplicht* worden bepaalde zaken in streekplan of bestemmingsplan op te nemen.

PKB's over concrete beleidsbeslissingen, zoals aanleg van de 'hoge-snelheidslijn' en de Betuwelijn, hebben een afwijkend karakter. Deze categorie wordt in WRO en BRO niet omschreven.

Met betrekking tot de beslissingen in een PKB wordt in het BRO aangegeven dat een onderscheid gemaakt kan worden tussen wezenlijke en niet-wezenlijke beslissingen. In de PKB het SVV II (deel e) is een aantal beslissingen aangewezen als 'wezenlijk', hieronder vallen onder andere delen van de strategie van het verkeers- en vervoerbeleid.

Een PKB ondergaat een uitgebreide procedure. In Afbeelding 3 is deze procedure schematisch weergegeven.

Inhoudelijk komt verkeersveiligheid in de 'beleids-PKB's' (betreft niet de PKB's over concrete beslissingen) alleen voor in het SVV II: de taak- en doelstellingen van het verkeersveiligheidsbeleid en deze worden gerekend tot de wezenlijke beslissingen. De echte uitwerking van de het verkeersveiligheidsbeleid vindt plaats in de sectornota's en de meerjarenplannen. Wellicht door de geringe aandacht voor verkeersveiligheid in de ruimtelijk relevante delen van het SVV II, wordt er in de ruimtelijke integratienota van de rijksoverheid, de VINEX, geen aandacht besteed aan verkeersveiligheid. De ruimtelijke plannen van provinciale en gemeentelijke overheden zijn in eerste instantie een vertaling van het nationale ruimtelijke beleid. Indien de rijksoverheid geen substantiële aandacht besteedt aan verkeersveiligheid in het nationale ruimtelijke beleid, dan wordt het voor het rijk moeilijk kritiek uit te oefenen op provinciale en gemeentelijke overheden wanneer *zij* weinig of geen aandacht besteden aan verkeersveiligheid in ruimtelijke plannen.

Kijkt men echter naar andere beleidsvelden - bijvoorbeeld milieu - dan krijgen deze in sommige gevallen wel een nadrukkelijke plaats in het streekplan. Als verklaring kan worden aangevoerd dat milieu een belangrijke politieke issue is en dat de verantwoordelijke (coördinerend) minister voor ruimtelijke ordening ook milieubeheer in zijn portefeuille heeft. Door het NMP-plus en de wijze waarop dit overgenomen is in de aanscherping van de Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening (VINEX) heeft milieubeheer wel een belangrijke plaats gekregen in plannen van andere overheden. Dit is tot nu toe niet gelukt voor de verkeersveiligheid.

Geconcludeerd kan worden dat het verkeersveiligheidsbeleid van de rijksoverheid zich tot nog toe richt op de sector verkeer en niet op de ruimtelijke ordening.

#### 4.3. De provincie

De Provinciale Staten zijn bevoegd een streekplan vast te stellen voor (delen van) het provinciaal gebied. Verplicht is dit niet, maar alle provincies hebben sinds 1982 hun gehele gebied afgedekt met één of meer streekplannen.

Een streekplan geeft de hoofdlijnen aan voor de toekomstige ontwikkeling van het plangebied; het plan is over het algemeen globaal en heeft een sterk programmatisch karakter. Het streekplan heeft volgens Donkersloot (1992) vier functies:

1. een globaal ontwikkelingsprogramma voor de lange termijn;
2. een grondslag voor provinciale aanwijzingen aan gemeenten;
3. een toetsingskader voor gemeentelijke plannen;
4. een integratiekader voor de ruimtelijke planning.

Voor het opstellen van een streekplan zijn, conform WRO en BRO, drie fasen te onderscheiden:

- *Programmafase*. Gedeputeerde Staten (GS) stellen onderzoek in en voeren overleg met de Provinciale Planologische Commissie (PPC) en alle betrokken gemeentebesturen. Hiervoor staat geen wettelijke termijn voor aangegeven.

- *(Voor)ontwerpfase*. GS leggen het ontwerp streekplan ter visie. Mogelijkheid voor bezwaren bij Provinciale Staten (PS) binnen twee maanden.

- *Vaststellingsfase en mededeling*. PS stellen - binnen 4 tot 6 maanden - het streekplan vast. Het streekplan ligt ter inzage voor iedereen. Vervolgens kennisgeving aan Minister. De Rijksplanologische commissie adviseert namens de Minister van VROM over elk streekplan aan het provinciaal bestuur. Er is dus geen goedkeuring vereist van hogere overheden.

Tegen een streekplan is geen Kroonberoep mogelijk.

In Afbeelding 4 is de fasering van het streekplan weergegeven alsmede de betrokken actoren.

Overigens kunnen streekplannen zeer verschillend van karakter zijn: gedetailleerde versus globale streekplannen. De trend is globale streekplannen voor gebieden met een grotere omvang. Desgewenst kunnen provincies eventueel samen met andere betrokkenen komen met een nadere uitwerkingen (territoriaal of categoriaal) van het streekplan.

In een streekplan kan per uitspraak een hardheidsgraad worden opgenomen. Hieruit blijkt wat de hoofdstructuur is, waarbij de gemeenten bij aantasting een aanwijzing mogen verwachten. Voorts is aangegeven welke procedure gevolgd moet worden om te kunnen afwijken van planbeslissingen uit het streekplan (bijvoorbeeld: besluit GS, GS gehoord PPC, besluit PS etc.).

Ook is er de behoefte om de uitvoeringsgerichtheid van het streekplan te vergroten door een verwevenheid met de financiële meerjarenafspraken (begroting) te vergroten.

Het SGB0 (1992b) concludeert dat verkeersveiligheid slechts in beperkte mate in streekplannen aan de orde komt. Hiervoor worden de volgende redenen gegeven:

- het streekplan is te globaal is om (gedetailleerde) aandacht te geven aan verkeersveiligheid;
- de aard van de ruimtelijke ordening leent zich in het algemeen niet voor behartiging van sectorbelangen; het plan is gericht op een optimale ruimtelijke inrichting;
- de ruimtelijke ordening rekent het bevorderen van de verkeersveiligheid in principe niet tot de eigen kerndoelstellingen;
- verkeersveiligheidseffecten van ruimtelijke keuzen zijn vaak moeilijk of niet te beoordelen.

De provincies zien, met uitzondering van het eigen wegbeheer, het bevorderen van verkeersveiligheid over het algemeen als een gemeentelijke taak. Indien een streekplan wel aandacht zou besteden aan verkeersveiligheid, dan zou dit gemeenten ongetwijfeld stimuleren om hieraan ook aandacht te besteden. Het streekplan kan de gemeenten op dit punt echter waarschijnlijk niet binden.

De integratie functie van het streekplan komt ten aanzien van het aspect verkeersveiligheid niet sterk tot uiting. Er zijn geen PKB's die aanleiding geven in ruimtelijke plannen aandacht te besteden aan verkeersveiligheid. Overige redenen om verkeersveiligheid niet in streekplannen op te nemen zijn vooral terug te voeren op het feit dat verkeersveiligheid in zekere zin een subsector is van de sector verkeer en ook niet opgenomen is in het nationale ruimtelijke beleid.

#### 4.4. De gemeente

##### 4.4.1. *Het structuurplan*

De gemeente *kan* een structuurplan op stellen voor het eigen grondgebied of, in samenwerking met buurgemeenten, voor een ruimer gebied. Het structuurplan kan vergeleken worden met het streekplan, de omschrijving in WRO en BRO is vrijwel gelijklopend. Een structuurplan is een programma, beleidsvisie, ontwikkelingsplan, dat voor een groter, functioneel samenhangend gebied de diverse aanspraken op de ruimte samenbrengt en op elkaar afstemt. Het is daarmee een kader voor nadere uitwerking naar deelgebieden. Het plan is niet bindend en daarom is er ook geen hogere goedkeuring nodig, alleen een mededeling. In Afbeelding 5 is weergegeven welke positie het structuurplan heeft binnen de totale gemeentelijke planvorming.

Er zijn niet echt veel structuurplannen opgesteld. Vaak moet er sprake zijn van een concrete aanleiding om een structuurplan op te stellen. Voorbeelden hiervan zijn: stadsuitbreiding, gemeente in de klem, gemeentelijke herindeling, reactie op streekplan. Veelal stellen gemeenten 'pseudo-plannen' op, zoals structuurvisies en dergelijke. Echter door bestuurlijke zelfbinding zijn deze plannen wel van groot belang.

Door de samenhangende visie op het grondgebied als geheel, biedt het structuurplan in principe goede mogelijkheden voor het inbrengen van verkeersveiligheidsaspecten.

##### 4.4.2. *Het bestemmingsplan*

Het bestemmingsplan is de kern van de ruimtelijke plannen: naast een programma is het bestemmingsplan tevens een algemeen verbindende regeling. Het is daarmee het enige ruimtelijke plan dat bindend is voor burgers en bedrijven. Volgens Donkersloot (1992) heeft het bestemmingsplan in totaal zes functies:

1. beleidsvisie, de gekozen ruimtelijke ontwikkeling;
2. uitvoeringsprogramma, concrete werken en voorzieningen zijn nader gepreciseerd;
3. beleidsinstrument, basis voor politie- en bestuursdwang;
4. grondgebruiksstatuut, voor burger en overheid is vastgelegd wat wel en wat niet met de grond mag gebeuren;

5. integratiefuncties, brandpunt voor integratie tussen lagere en hogere overheden, tussen facet en sectoren en tussen particulier en algemeen belang;
6. procesfunctie, gelegenheid voor communicatie tussen overheid en burgers over de toekomstige ontwikkeling van het betrokken gebied.

Een bestemmingsplan bestaat uit:

- een omschrijving van bestemmingen (gedetailleerd of globaal);
- een plankaart en
- planvoorschriften (betreffende bebouwing, gebruik en uitvoering).

Er is een aantal beperkingen die gesteld zijn aan de voorschriften in het bestemmingsplan die in het kader van deze studie relevant zijn.

1. De voorschriften mogen in geen geval verder strekken dan in verband met de bestemming of een goede ruimtelijke ordening nodig is. Een voorschrift 'sociale woningbouw' is dus niet toelaatbaar;
2. Alleen bij dwingende redenen mag beperking worden opgelegd aan het meest doelmatige gebruik. Een voorbeeld is de vestiging van een huisartsenpraktijk in een gedeelte van een woning met de bestemming eengezinswoning.

Het zijn ook deze beperkingen, die blijkens het SGB0-rapport (1992a) een belangrijke rol spelen in de jurisprudentie.

Naar de mate van detaillering kunnen vele typen bestemmingsplannen worden onderscheiden:

- gedetailleerde plannen;
- globale plannen (vlekkenplan), die in fasen uitgewerkt wordt tot een gedetailleerd plan;
- uitwerkingsplannen, uiterlijk gelijk aan een gedetailleerd plan;
- globaal eindplan zonder uitwerkingsverplichting;
- stadsvernieuwingsplan, gelijk gesteld aan een bestemmingsplan maar gericht op uitvoering;
- planherziening of wijzigingsplannen, vaak 'postzegelplannen';
- plannen ex art. 19 WRO (algemene vrijstellingsbevoegdheid).

Strikt genomen zijn een aantal van de bovengenoemde plannen niet als bestemmingsplan te betitelen, echter aard, procedure en opzet van deze plannen is sterk verwant aan het bestemmingsplan.

Voor de opstelling van een bestemmingsplan worden vijf volgende fasen onderscheiden:

- *programmafase*, met onderzoek, overleg (o.a. met de Provinciaal Planologische Commissie, PPC) en inspraak;
- *ontwerpfase*;
- *vaststellingsfase*; de gemeenteraad stelt een bestemmingsplan, al of niet gewijzigd, vast;
- *goedkeuringsfase*; het vastgestelde bestemmingsplan ligt ter visie voor een ieder, mogelijkheid voor het indienen van bezwaren bij GS. GS beoordelen het plan voor goedkeuring termijn 3 tot 6 maanden en laat zich vaak leiden door het advies van de PPC;
- *beroepfase*; het (gedeeltelijke) goed-/afgekeurde bestemmingsplan ligt ter visie voor een ieder, mogelijkheid voor het indienen van bezwaarschriften bij de Kroon (termijn 1 maand).



In Afbeelding 6 is de bestemmingsplanprocedure schematisch weergegeven. Een (ontwerp) bestemmingsplan wordt op verschillende tijdstippen ter inzage gelegd. Donkersloot stelt over het resultaat van de inspraak: 'Geen plan blijkt geheel ongewijzigd na inspraak, weinig plannen worden fundamenteel bijgesteld door inspraak'.

Ondanks de vrij gedetailleerde voorgeschreven proceduregang bestaan er grote verschillen tussen gemeenten ten aanzien van de invulling daarvan.

Het bestemmingsplan is niet alleen het enige plan dat richting burgers bindend is, het is ook het enige plan dat tot concrete uitvoering leidt. Bij een bestemmingsplan behoort dan ook een exploitatie-opzet. Hier wordt niet verder ingegaan op de wijze waarop een bestemmingsplan door de gemeente tot uitvoering gebracht kan worden. Wel wordt geconstateerd dat ook in de uitvoering nog een groot aantal beslissingen genomen dient te worden die hun gevolgen voor de verkeersveiligheid kunnen hebben. De mate waarin de beschrijving van het bestemmingsplan richtinggevend is voor de wijze van uitvoering (of voor de belangenafweging daarbij) is daarom wel van belang.

De mate waarin verkeersveiligheid binnen een gemeente meeweegt in de planvorming kan sterk wisselen. Verkeersveiligheid komt soms expliciet aan de orde, terwijl in andere plannen dit aspect niet eens impliciet is behandeld. Dit kan zelfs voor verschillende plannen binnen één gemeente variëren.

Het SGBO (1992a) geeft hiervoor de volgende verklaringen:

- het al dan niet betrokken zijn van verkeerskundigen bij het gehele ruimtelijke planproces;
- de aanwezigheid van goede informele contacten;
- hoger overheden vragen geen aandacht voor dit onderwerp;
- de politiek, burgers en maatschappelijke instellingen vragen in sommige gevallen specifieke aandacht voor verkeersveiligheid;
- aandacht voor verkeersveiligheid kan geld kosten.

#### 4.5. Toetsing van het bestemmingsplan

De realisatie van rijks- en provinciaal beleid, zoals neergelegd in PKB's en streekplannen is afhankelijk van de concretisering van dat beleid in bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen worden, omdat het bindende plannen zijn, getoetst door Gedeputeerde Staten, daarin geadviseerd door de PPC. Toetsingskader voor bestemmingsplannen is het streekplan, een handleiding toetsing bestemmingsplannen en/of provinciale sectormota's.

Bij de advisering over en toetsing van bestemmingsplannen kan alleen aandacht worden besteed aan het onderwerp verkeersveiligheid, indien het streekplan ook ingaat op dit onderwerp. De provincie kan dan alleen eisen dat er in het bestemmingsplan 'iets' over verkeersveiligheid dient te zijn opgenomen: op de inhoud kan niet worden getoetst. Is er in het streekplan geen aandacht aan verkeersveiligheid geschonken, dan is dit ook geen issue bij de advisering over en toetsing van het bestemmingsplan. Indien de ruimtelijke ordening verkeersveiligheid niet als belangrijk aspect binnen een ruimtelijk plan zien, zijn de kansen voor het inbrengen van zaken die betrekking hebben op verkeersveiligheid klein.

Overigens dienen alle sectoren geïntegreerd te worden binnen het bestemmingsplan. Er vindt dus een afweging plaats tussen de sectoren met strijdige ruimteclaims. Dit betekent dat in bestemmingsplannen compromissen moeten worden gesloten. De ruimtelijke ordening ziet het bevorderen van verkeersveiligheid niet als haar (kern) doelstelling. Derhalve heeft men er geen belang bij verkeersveiligheid via planning, advisering of toetsing te bevorderen. Verkeersveiligheid wordt daarbij dan niet in de afweging betrokken, of heeft slechts een gering gewicht in die afweging.

#### 4.6. Jurisprudentie

Uit onderzoek (SGBO 1992a) kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat de Kroon in beroepsprocedures enerzijds bestemmingen wel toetst op hun effect op de verkeersveiligheid (verkeersveiligheid in enge zin: als de randvoorwaarde in een concrete situatie), maar verkeersveiligheid in brede zin afwijst. Overigens meldt het onderzoek dat niet alle tegenstrijdigheden in de verschillende uitspraken van de Kroon hiermee kunnen worden verklaard.

#### 4.7. Conclusies

1. De Wet op de Ruimtelijke Ordening is een procedurewet, er worden vrijwel geen inhoudelijke zaken voorgeschreven. In het tijdperk van decentralisatie en flexibilisering is er weinig enthousiasme voor het stellen van inhoudelijke eisen ten behoeve van bepaalde sectoren, zoals verkeersveiligheid.
2. De ruimtelijke ordening is gericht op het afwegen van de ruimteclaims van de verschillende sectoren waarbij een optimale ruimtelijke inrichting ontstaat. Verkeersveiligheid wordt niet beschouwd als een kerndoelstelling van de ruimtelijke ordening.
3. In het rijksbeleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening wordt niet of nauwelijks aandacht besteed aan verkeersveiligheid. De horizontale beleidsdoorwerking op rijksniveau (via het Meerjarenplan Verkeersveiligheid, SVV II (PKB) en VINEX) is zeer beperkt. Hierdoor is er geen verticale beleidsdoorwerking ten aanzien van verkeersveiligheid via de lijn van de ruimtelijke ordening, hetgeen bijvoorbeeld wel het geval is ten aanzien van het milieu.
4. Streekplannen zijn over het algemeen te globaal van karakter om in te gaan op gedetailleerde zaken. De provincies beschouwen over het algemeen verkeersveiligheid meer als een gemeentelijke taak.
5. Indien verkeersveiligheid wordt meegenomen in de gemeentelijke ruimtelijke plannen (structuurplan en bestemmingsplan), dan wordt dit meestal veroorzaakt door sectorale stimulansen (het betrekken van verkeerskundigen bij de planvorming) en de aandacht die hiervoor gevraagd wordt door politiek en bewoners.

## 5. De informele planning

### 5.1. Algemeen

Onder de informele planning wordt verstaan: de wijze waarop de ruimtelijke planning in de praktijk gaat. Over informele planning ligt weinig vast en er worden vele methoden gebruikt: ter illustratie is in Afbeelding 7 een overzicht opgenomen van diverse soorten planning.

Naast de informele aspecten bij de reeds besproken formele planfiguren op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau (vooral PKB, streekplan en bestemmingsplan), wordt in dit hoofdstuk ook aandacht gegeven aan de meer informele planfiguren. Daarbij gaat het vooral om samenwerkingsvormen tussen verschillende overheden. Hierbij komt vooral de vervoerregio aan de orde, op welk niveau het Regionale Verkeer- en Vervoerplan (RVVP) opgesteld wordt.

Zoals in Hoofdstuk 2 geschetst, is voor het beschrijven van de informele planningslijn van zowel literatuur als mondelinge bronnen gebruik gemaakt.

De rapportage van dit onderzoek is uitgesplitst naar de verschillende planniveaus:

- provincie: streekplan;
- vervoerregio: RVVP;
- gemeente: structuur- en bestemmingsplan.

Er zijn ook interviews gehouden bij stedenbouwkundige bureaus die vooral actief zijn op het gemeentelijk niveau.

Bij het onderzoek is aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- de gang van zaken in de ruimtelijke plannen en de rol van de verkeersveiligheid;
- de aspecten die in de ruimtelijke planning een rol spelen;
- de actoren die een rol spelen in het planningsproces;
- de rol die verkeersveiligheid zou moeten spelen;
- de wijze waarop de inbreng van verkeersveiligheid verbeterd kan worden.

Deze aspecten zijn zowel gekoppeld aan de ruimtelijke planning van nieuwe locaties, bestaande locaties, als van de planning van voorzieningen.

De gebruikte lijst met aandachtspunten is opgenomen als Bijlage 2.

### 5.2. Verkeersveiligheidsbeleid op streekplanniveau

#### *Procedure en inhoud*

Over het algemeen is het begin van een streekplan gelegen in het opstellen van een Startnotitie of Plan van Aanpak. Dit geschiedt onder verantwoordelijkheid van de afdeling ruimtelijke ordening. Vervolgens worden, onder supervisie van een stuurgroep (meestal voorgezeten door de Gedeputeerde RO), verschillende werkgroepen geformeerd om vanuit de eigen 'sector' prognoses, behoefteramingen en beleid gewerkt. Vaak is hier ook een werkgroep verkeer bij: deze werkgroep heeft ook de taak de analyse en beleidsontwikkeling voor verkeersveiligheid ter hand te nemen. Over het algemeen constateren de geïnterviewden dat de aandacht meer uitgaat naar nieuwe weg- en openbaar-vervoerbindingen en de nieuwe bouwlocaties in relatie tot de infrastructuur dan naar verkeersveiligheid.

Op basis van deze werkzaamheden wordt vervolgens een Nota Eerste Verkenningen/Ontwikkelingsschets (zie ook Afbeelding 4) opgesteld.

De ondergeschikte rol van verkeersveiligheid wordt door de geïnterviewden onder andere verklaard door de onduidelijkheid van de wijzen waarop verkeersveiligheid geconcretiseerd moet respectievelijk zou kunnen worden in het streekplan(proces).

In principe komt verkeersveiligheid in algemene termen aan de orde in streekplannen. Verkeersveiligheid speelt in de afweging bij een keuze voor locaties geen actieve rol. De belangrijkste rol spelen hierbij de ruimtelijke mogelijkheden, landschap, versterken stedelijke structuur en economie. In navolging van het NMP en het SVV is mobiliteit en met name het beperken van (de groei van) de automobiliteit van toenemend belang.

De provincies wezen tot voor kort vooral naar de gemeenten voor wat betreft verkeersveiligheid. Echter vanaf 1 januari 1993 heeft de provincie naast de rol van wegbeheerder ook een duidelijke taak in het uitdragen van het verkeers- en vervoerbeleid in verband met het verkrijgen van financiën. Steeds meer provincies overwegen een provinciaal mobiliteits- en/of verkeersveiligheidsplan op te stellen. Deze plannen kunnen kaders bieden voor de doorwerking in streek, structuur- en bestemmingsplan. Bovendien hebben de provincies per 1 januari 1994 door de decentralisatie een grotere verantwoordelijkheid op het gebied van verkeersveiligheid gekregen. Met name de beleidscoördinatie komt naar de provincie toe. Ook krijgen de provincies gelden beschikbaar voor het uitvoeren van deze taak. De verwachting is dat de provincies hierdoor in hun optreden meer aandacht zullen besteden aan verkeersveiligheid.

Met betrekking tot het concept 'duurzaam veilig' kan geconstateerd worden dat daaraan door de sector invulling wordt gegeven. Dit heeft met name betrekking op de categorisering van wegen: de provincie Zuid-Holland en de vervoerregio's Zuid-Limburg en Arnhem-Nijmegen werken hieraan. Concretisering van 'duurzaam veilig' in streek-, structuur- en bestemmingsplannen is nog niet van de grond gekomen.

#### *De toetsende rol van de provincie*

Hoewel gemeentelijk bestemmingsplannen getoetst worden aan het streekplan is overeenstemming tussen beide plannen hierdoor niet verzekerd. Uit het SGB0-onderzoek 'Wegen naar de verkeersveiligheid getoetst?' (1992b) wordt geconcludeerd dat ten aanzien van sectorbelangen als verkeersveiligheid de provincies in consensus willen samenwerken met gemeenten. Dwingend opleggen of het dreigen met onthouding van goedkeuring komt ten aanzien van dit onderwerp niet of nauwelijks voor: er is sprake van een terughoudende toetsing, dit geldt zeker voor het aspect verkeersveiligheid.

Deze constatering is opnieuw bevestigd in de gehouden interviews. De geïnterviewden stellen dat bestemmingsplannen te weinig aanknopingspunten bieden om de gevolgen voor de verkeersveiligheid te kunnen beoordelen. Deze uitspraak kan twee oorzaken hebben: of bestemmingsplannen bieden te weinig inzicht in aspecten, die vanuit verkeersveiligheid belangrijk zijn of er bestaat weinig inzicht in de wijze waarop een bestemmingsplan beoordeeld zou moeten worden op het aspect verkeersveiligheid. In de

interviews worden beide oorzaken onderschreven, maar de indruk bestaat dat voor velen in het geheel niet duidelijk is wat veilige en onveilige ruimtelijke plannen zijn.

Door de wetwijziging van WRO en BRO in 1985 is er een tendens ontstaan naar meer globale bestemmingsplannen. In Afbeeldingen 8a en 8b zijn voorbeelden van een gedetailleerde en van een globale bestemmingsplankaart opgenomen. Gesteld wordt dat globale bestemmingsplannen (nog) moeilijker zijn om te kunnen beoordelen op verkeersveiligheids-effecten.

Ook is gesteld dat er vanuit de gemeenten nauwelijks contact wordt opgenomen met de verkeers(veiligheids)afdeling van de provincie bij de voorbereiding of wijziging van bestemmingsplannen. Dit zou nog effectiever kunnen werken dan een toetsing achteraf, waarbij het doen van fundamentele aanpassingen een groot probleem is.

Ook is opgemerkt dat gemeenten veel gebruik maken van de artikel 19-procedure (anticipatievrijstelling). In de interviews is door provinciale ambtenaren gesteld dat toetsing van plannen ex artikel 19 op verkeersveiligheid door de provincie uiterst moeilijk is.

#### *Andere provinciale planvormen*

Naast het streekplan bestaan er nog andere planvormen op provinciaal niveau die direct of indirect ruimtelijke werking hebben.

Plannen die vaak directe ruimtelijke gevolgen hebben, die vervolgens weer inwerken op de verkeersveiligheid, zijn bijvoorbeeld de selectie van groot-schalige stortplaatsen voor slib, bagger of bouw- en sloopafval. Bij dergelijke plannen wordt in sommige gevallen de ruimtelijke vertaling ook direct in het streekplan gewijzigd: tegelijk met de vaststelling van het plan wordt ook een wijziging van het streekplan vastgesteld. In die gevallen kan het aspect verkeersveiligheid waar nodig ingebracht worden via de voorbereiding van de streekplanwijziging. Bij het genoemde voorbeeld kunnen er ook verkeersveiligheidseffecten zijn; het gaat vaak om grote hoeveelheden materiaal en de vraag of dat per spoor, per schip of over de weg aangevoerd wordt is dan belangrijk voor de verkeersveiligheid. Bovendien vormen de beschikbare mogelijkheden om het materiaal aan te voeren vaak een belangrijk criterium bij de te maken keuze.

Er zijn echter ook gevallen waarbij de streekplanwijziging aanvankelijk achterwege blijft. Een en ander wordt dan pas later, bij een integrale streekplanherziening of bij een 'verzamelwijziging' in het streekplan vastgelegd. Niettemin is in zo'n geval het ruimtelijk beleid wel degelijk gewijzigd, en kan bijvoorbeeld bij de toetsing van bestemmingsplan uitgegaan worden van het sectorplan *in afwijking* van het streekplan. De plannen 'spelen dan haasje over'. De Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt daarvoor de ruimte. In dergelijke gevallen zal op andere wijze de inbreng van het aspect verkeersveiligheid gewaarborgd moeten worden; immers, op het moment dat een en ander in het streekplan geformaliseerd wordt is van een werkelijke inhoudelijke afweging geen sprake meer.

De provincie stelt ook plannen vast die slechts indirect een ruimtelijke werking hebben. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een beleidsplan voor toerisme en recreatie, aan de ziekenhuisplanning en aan de scholenplanning. In dergelijke plannen worden uitspraken gedaan over de schaalgrootte van de voorzieningen en over de regionale spreiding ervan.

Daarmee is de beleidsruimte bij de locatiekeuze (die vaak pas later plaats vindt) beperkt, en is de hoeveelheid mobiliteit die gepaard gaat met het bezoek van die voorzieningen al voor een gedeelte bepaald. Geconstateerd moet worden dat in dergelijke gevallen het aspect 'mobiliteit' niet expliciet aan de orde komt, anders dan als 'bereikbaarheid' van de voorziening. De negatieve gevolgen van die mobiliteit, zoals verkeersveiligheid, komen dan dus ook niet aan de orde.

### 5.3. Regio's

Regio's als plannende organen zijn een betrekkelijk nieuw fenomeen. Veelal komen gemeenten in regionaal verband tot elkaar om tot een gezamenlijke visie ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen te komen. De aanleiding hiervoor is vaak gelegen in de provinciale voornemens om een nieuw streekplan op te stellen. Vaak wordt de regio door de provincie uitgenodigd de eigen visie op papier te zetten. Aangezien een dergelijke regionale visie door de gemeenteraden wordt bekrachtigd is er voor de gemeenten sprake van een forse zelfbinding. Voorbeelden van dergelijke regionale plannen, die voorafgaande aan een streekplan worden opgesteld zijn de Structuurschets Duin- en Bollenstreek en de Intergemeentelijke Structuurvisie Eemland (ISVE).

Een ander moment waarop veel gemeenten regionale samenwerking zoeken is tijdens het opstellen van een streekplan. Op deze wijze wil men actief inspelen op voorstellen of beslispunten van de provincie. Een voorbeeld hiervan is het convenant Gouda-Moordrecht-Waddinxveen. Een andere concrete aanleiding om regionale samenwerking te zoeken kan zijn gelegen in het feit dat een gemeente geen ruimte meer heeft voor uitbreidingen en bij één of meer naburige gemeenten aanklopt. Een voorbeeld hiervan is de Intergemeentelijke Structuurvisie Ede-Veenendaal. Aan deze studie hebben ook de beide betrokken provincies meegedaan.

Door een verdergaande regionalisering van het beleid, zoals neergelegd in de nota's Besturen op Niveau (BON), neemt het belang van de regio's voor de ruimtelijke ordening toe. Voorbeelden hiervan zijn de Structuurvisie van het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en de Structuurvisie van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KNA).

Ook op het gebied van verkeer en vervoer speelt de regio als beleidsbepalend en uitvoerend orgaan in toenemende mate een rol van belang (vervoerregio's). Echter taken en bevoegdheden van regio's liggen nog niet vast, hetgeen de planvorming bemoeilijkt.

Bij de (niet-wettelijke) ruimtelijke plannen van regio's wordt (vrijwel) geen aandacht besteed aan verkeersveiligheid. Regio's zijn hiermee sterk vergelijkbaar met provincies.

Voor vervoerregio's ligt dit anders, zij komen voort uit de sectorlijn en hebben uitdrukkelijk tot taak het verkeersveiligheidsbeleid voor de regio's te ontwikkelen. Ook de ruimtelijke ordening komt in de planvorming van vervoerregio's aan de orde gezien de nauwe samenhang, die algemeen onderkend wordt tussen verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening (beïnvloeden van de omvang en aard van de mobiliteit).

De vervoerregio's zijn te kort bezig om een afgerond oordeel en afgeronde beschrijving te kunnen van de wijze van planvorming, de actoren en de

wijze waarop verkeersveiligheid opgenomen is in de RVVP's. Duidelijk is wel dat verkeersveiligheid tot nu toe slechts een bescheiden rol speelt.

Redenen, die hiervoor worden aangegeven zijn:

- De (ontwerp-) RVVP's die tot nu toe zijn opgesteld moeten beschouwd worden als eerste versies. Binnen de vervoerregio's moet men wennen aan elkaar.

- Er ligt veel op het bordje van de vervoerregio, daarom heeft men zich bij de planvorming geconcentreerd op zaken als: beperking autoverkeer, infrastructuur voor auto, openbaar vervoer en fiets, exploitatie van het openbaar vervoer en locatiebeleid. Het blijkt dat verkeersveiligheid dus niet tot de belangrijkste onderwerpen behoort.

- Er is tot nu toe geen algemeen geaccepteerde methode om de plannen op verkeersveiligheid te toetsen.

Veel zal hierbij afhangen van de wijze waarmee de rijksoverheid omgaat met vervoerregio's (toetsing van plannen, erkenning van regio's etc.).

Indien de rijksoverheid hierbij aandacht vraagt voor verkeersveiligheid, zal in een volgende generatie RVVP's ongetwijfeld meer aandacht worden besteed aan dit onderwerp.

#### 5.4. Gemeenten

##### *Procedure*

Er zijn bij de gemeenten grote overeenkomsten aan te wijzen met de planning bij provincies. Dit betreft met name structuurplannen of soortgelijke plannen. Voor bestemmingsplannen liggen de zaken vaak anders: het opstellen van een bestemmingsplan is de formele afronding van een proces, de belangrijkste besluiten zijn dan al genomen.

Het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de afdeling ruimtelijke ordening/stedebouw, daarin eventueel bijgestaan door een particulier stedebouwkundig bureau. Net als bij de provincie worden ten behoeve van het opstellen van een ruimtelijk plan werkgroepen ingesteld met elk een (onderzoek)opdracht, bijvoorbeeld: wat is de woningbehoefte? welke soorten woningen? welke functies moeten worden gepland? wat is de ecologische structuur? wat zijn de verkeerskundige consequenties van bepaalde varianten? Het proces wordt gestuurd door een stuurgroep of planteam, waar vertegenwoordigers van verschillende relevante sectoren zitting hebben.

Markante momenten in de planning zijn de besluiten van de stuurgroep/het planteam en de raad(scommissie). Door de geïnterviewden wordt echter gesteld dat het richten van de aandacht op deze momenten niet effectief is: meestal zijn de belangrijke besluiten dan reeds genomen.

Uit de interviews blijkt dat de beste garantie voor de inbreng van verkeersveiligheid plaatsvindt bij de vorming van een multi-disciplinair planteam, waarin ook verkeerskundigen zitting hebben. Algemeen wordt gesteld dat de verkeerskundigen de taak hebben om verkeersveiligheid in te brengen, men (ook geïnterviewden uit de ruimtelijke ordening) wil dit niet overlaten aan planologen of stedebouwers.

Het verschilt per gemeente of verkeerskundigen daadwerkelijk betrokken worden bij het opstellen van ruimtelijke plannen. Geïnterviewden uit de hoek van de ruimtelijke ordening vinden dat dit voldoende gebeurt; ver-

keerskundigen echter beweren vaak het tegendeel en weten dit met voorbeelden te illustreren. Sommigen geven aan 'moe te zijn van het de plannen/stedebouwers achter de broek te zitten, het kost gewoon teveel tijd: ze komen maar bij mij' (Amsterdam en Maastricht). Uit andere gemeenten (Zwolle en Waddinxveen) komen echter positievere signalen, daar zijn verkeerskundigen veelal in een vroeg stadium betrokken bij de planvorming.

Opvallend is dat in de procedure er door de bewoners, via de inspraak veel aandacht gevraagd wordt voor verkeer en vervoer in het algemeen en verkeersveiligheid in het bijzonder. Bij de uitbreiding betreft dit met name de wijze waarop de verbinding met de bestaande kern plaatsvindt. Deze aandacht van bewoners voor verkeer(sveiligheid) wordt daarop vaak ook overgenomen door de raad(scommissie). Deze aandacht kan echter vaak niet omgezet worden in resultaten; het komt in een te laat stadium.

#### *Inhoud*

Bij de inhoudelijke keuze van locaties spelen de volgende aspecten een doorslaggevende rol:

- de mogelijkheid gronden tijdig te verwerven;
- economische en financiële aspecten;
- planologische en stedenbouwkundige aspecten (bijvoorbeeld: het bouwen in aansluiting op de bestaande kern);
- belangen van natuur en landschap (bos, open gebied, waardevol natuurgebied).

Bij ruimtelijke plannen in bestaande situaties zijn de meningen van bewoners en bedrijven van grote invloed.

Van diverse zijden is erop gewezen dat de Wet Geluidshinder diverse vanuit verkeer en vervoer aantrekkelijke opties blokkeert, zoals bijvoorbeeld het bouwen aan een spoorlijn.

Er zijn echter ook voorbeelden waarbij het verkeer en vervoer een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de locatiekeuze (Zwolle). Hierbij is onder andere gekeken naar de lengte van verplaatsingsafstanden, de concurrentiepositie van openbaar vervoer en fiets ten opzichte van de auto en de sociale veiligheid van de routes.

In de meeste gevallen heeft een gemeente echter niet een echte keuze uit meer mogelijkheden voor de uitbreiding.

Er is sprake van een cultuurverschil tussen stedebouwers en verkeerskundigen. Bij stedebouwers staat 'ruimtelijke kwaliteit' centraal; voor verkeerskundigen is dit een ongrijpbaar begrip. Voorbeelden van de overmatige aandacht voor 'ruimtelijke kwaliteit' zijn: het uit historische overwegingen kiezen van keien als bestratingmateriaal en het kiezen van een gridstructuur met lange rechtstanden uit esthetische overwegingen en omdat dit uit een oogpunt van verkaveling tevens de meest wenselijke kavelstructuur geeft.

Een ander verwijt is dat er over het algemeen maar één variant aan het bestuur wordt gepresenteerd. Verkeersveiligheid komt daarbij niet expliciet aan de orde: alles is impliciet verondersteld.

Vanuit stedenbouwkundige hoek is naar voren gebracht dat door het 'belangen van plannen met een sectorale inbreng de ruimtelijke ordening om zeep wordt gebracht: een plan wordt dan een kind dat geen vader meer heeft.' Vooral de neiging van de verkeerskunde om recepturen voor te schrijven maakt een plan volgens deze geïnterviewden kapot en ontmoet-



digd de mensen om te denken. Indien de wetmatigheden van auto-, fiets- en openbaar-vervoerstructuren uitgangspunt zijn voor een plan, valt er, aldus enkele geïnterviewden, weinig meer te ontwerpen. Vanuit de stedenbouw kiest men liever voor smallere straten dan voor lapmiddelen als asverspringing en drempels.

Stedenbouwers en verkeerskundigen verwijten elkaar vaak te veel oog te hebben voor de rijdende en rustende auto en te weinig voor het openbaar vervoer en de fiets.

Er wordt bij nieuwe locaties aandacht gevraagd voor de plek en de omvang daarvan: indien er te kleine locaties worden ontwikkeld (bijvoorbeeld aan de andere kant van een drukke weg of een kanaal) dan kunnen deze locaties de nodige voorzieningen (zoals winkel- en schoolvoorzieningen, maar ook verkeersvoorzieningen als tunnels en bruggen) niet dragen. Er moet daarom gestreefd worden naar locaties die snel worden uitgebouwd naar een omvang van minstens 3000 woningen.

Door één van de geïnterviewden wordt gesteld dat verkeerskundigen te weinig gebruik maken van de middelen die ze hebben om zaken aan te tonen: de ongevallencijfers en de programma's om deze snel te kunnen analyseren. Hiermee kunnen, zeker in bestaande situaties, de nodige zaken aangetoond worden, waardoor verkeersveiligheid ook een belangrijke rol kan spelen in de discussies.

De 'belangen' van sociale veiligheid en verkeersveiligheid zijn nogal eens strijdig. Vanwege de sociale veiligheid dienen auto- en fietsroutes gebundeld te worden en het autoverkeer ook de wijken in te komen. Uit een oogpunt van verkeersveiligheid dienen auto- en fietsroutes juist zoveel mogelijk gescheiden te worden en de auto buiten de eigenlijke woonstraten te blijven. Vanwege dit dilemma wordt wel eens gekozen voor een dubbele voorziening voor de fiets: één voor overdag, gescheiden van de autoroute en één voor de avond en 's nachts, gekoppeld aan de autoroute.

#### *Andere gemeentelijke plannen*

Ook bij de gemeente is soms sprake van beleidsbeslissingen los van bestemmings- of structuurplan waarin een ruimtelijk beleid feitelijk wordt vastgelegd of waaraan directe of indirecte gevolgen voor het ruimtelijk beleid verbonden zijn, die vervolgens weer effecten op de verkeersveiligheid hebben.

Daarbij gaat het bijvoorbeeld over beslissingen over relatief grootschalige projecten (stadhuis, stadion, sporthal), die weliswaar in een later stadium in een bestemmingsplan verwerkt worden, maar waarbij de principe beslissing nu al genomen wordt.

In dezelfde sfeer liggen beslissingen over het 'binnenhalen' van grootschalige evenementen (Olympische Spelen, Worldgames, Floriade, Wereldruiterspelen, enzovoort).

Ook beslissingen over de spreiding van bepaalde activiteiten over de stad kunnen in eerste instantie los van het bestemmingsplan genomen worden (scholenfusies, woonwagenkampen, stadskantoren).

Ten slotte kunnen beslissingen over het al dan niet in exploitatie nemen of houden van pontveren zeer directe gevolgen hebben voor de mobiliteitsstromen van vooral het langzaam verkeer.

In al deze gevallen vindt de besluitvorming geheel los van de bestemmingsplanprocedure plaats. Er kan dus niet vertrouwd worden op procedures die bij het bestemmingsplan gevolgd worden om 'verkeersveiligheid' daarbij expliciet te maken.

## 5.5. Conclusies

1. Hoewel verkeerskundigen wel degelijk betrokken zijn bij het opstellen van streekplannen wordt algemeen gesteld dat deze plannen te abstract en te globaal van karakter zijn om verkeersveiligheid op een goede wijze aan de orde te laten komen. Er bestaat geen beeld van de wijze waarop verkeersveiligheid aan de orde zou moeten komen.

Provincies toetsen gemeentelijke plannen niet of nauwelijks op verkeersveiligheid. De redenen hiervoor zijn:

- de terughoudende houding van de provincies in verband met de gemeentelijke beleidsvrijheid;

- de procedurele opzet van WRO en BRO waardoor er nauwelijks grondslag is voor een dergelijke toetsing;

- het globale karakter van het provinciale toetsingskader (het streekplan).

2. Planning van ruimtelijke ontwikkelingen en verkeer en vervoer wordt sinds kort ook door regio's (BON-gebieden en vervoerregio's) ondernomen. De eerste resultaten hiervan laten maar een beperkte aandacht voor verkeersveiligheid zien.

3. Verkeerskundigen worden lang niet in alle gevallen betrokken bij het opstellen van ruimtelijke plannen in gemeenten. Voor een deel kan dit verklaard worden door cultuurverschillen, die er in veel gevallen bestaan tussen stedenbouwers en verkeerskundigen.

4. Verkeer en verkeersveiligheid spelen over het algemeen geen of een bescheiden rol bij de keuze van locaties. Mogelijkheden voor grondverwing, economische en financiële aspecten, planologische en stedenbouwkundige aspecten en de belangen van natuur en milieu spelen hierbij een belangrijker rol. Ook hier speelt het ontbreken van mogelijkheden om verkeersveiligheidseffecten te kunnen kwantificeren een belangrijke rol.

5. Hoewel een aarzelend begin gemaakt wordt met het uitwerken van het concept van duurzaam veilig binnen de sector verkeer en vervoer is er nog geen sprake van een doorwerking naar ruimtelijke plannen.

6. Het zijn vaak direct betrokken bewoners die in het planproces de aanzet geven om meer aandacht te besteden aan verkeer en vervoer in het algemeen en verkeersveiligheid in het bijzonder. Vaak is echter het planproces al zo ver gevorderd dat er geen fundamentele aanpassingen meer (kunnen) plaatsvinden.

## 6. Actoren

Een actor is iedere persoon en/of instantie die betrokken is bij het ruimtelijke planningsproces. Gezien de formele en informele beïnvloedingsmogelijkheden is elke Nederlander een potentiële actor. In de praktijk zijn uiteraard de besturen van de Rijksoverheid, provincie en gemeente de belangrijkste actoren bij het opstellen en vaststellen van ruimtelijke plannen. Hierbij zijn het gespecialiseerde ambtelijke diensten, namelijk de Rijks Planologische Dienst, respectievelijk de Provinciaal Planologische Dienst (of de Dienst Ruimte) en de afdeling Stadsontwikkeling/ Ruimtelijke Ordening, die het inhoudelijke werk verrichten voor het opstellen van ruimtelijke plannen. Sommige functionarissen worden enerzijds in persoon als actor beschreven, maar zijn anderzijds ook onderdeel van een orgaan dat zelf ook weer een actor is. Dit geldt bijvoorbeeld voor een aantal leden van de Provinciale Planologische Commissie (PPC).

### 6.1. Overzicht

Op basis van Donkersloot (1992) is een illustratief overzicht opgesteld van de het zogenaamde kerncircuit van actoren, die een rol spelen bij het opstellen van ruimtelijke plannen bij de Rijksoverheid en de provincie (Afbeelding 9) en bij gemeenten (Afbeelding 10). Afbeelding 10 dient hierbij gelezen te worden als een voortzetting van Afbeelding 9, immers via de plannings- en de toetsingslijn zijn de bovengemeentelijke en de gemeentelijke planning verbonden. Uit deze afbeeldingen blijkt dat er sprake is van zeer veel actoren. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat de procedures van besluitvorming en beïnvloeding zeer complex zijn. In Afbeelding 11 is de onderlinge relatie van de belangrijkste van deze actoren weergegeven.

Mede aan de hand van de afbeeldingen worden eerst de belangrijkste actoren nader beschreven. Daarbij wordt vooral aandacht gegeven aan de verantwoordelijkheden van die actoren in het planningsproces. Vanuit de beschrijving van die verantwoordelijkheden kan immers inzicht gegeven worden in de belangen die de actoren dienen te behartigen. Hiermee kan vervolgens ook meer inzicht gekregen worden in de wijze waar tijdens de al beschreven beslismomenten afwegingen gemaakt worden.

Ook hier wordt onderscheid gemaakt naar de drie bestuurslagen rijk, provincie en gemeente, met afzonderlijke aandacht voor de regio's. Voor elk van de bestuurslagen worden in elk geval besproken:

- dagelijks bestuur;
- ambtelijke diensten;
- vaste adviseurs;
- belangengroepen;
- algemeen bestuur;
- beroeps- en toetsinginstanties.

Met deze volgorde wordt zo veel mogelijk de procesgang bij het tot stand komen van een ruimtelijk plan gevolgd.

Bij beroep en toetsing wordt de aandacht vooral gericht op de toetsing. De beroepsinstanties zullen alleen kort worden aangeduid. Deze actoren kunnen immers verder niet beïnvloed worden.

Daarna worden nog de overige organen besproken, zoals vervoerregio's. Daarbij is de hiervoor aangegeven structuur niet zinvol, omdat bij die organen (nog) geen sprake is van een gestructureerd tot een afgerond plan leidend proces.

## 6.2. De rijksoverheid

### 6.2.1. *Dagelijks bestuur*

Het 'dagelijks bestuur' op rijksniveau wordt gevormd door de afzonderlijke ministers, die elk voor zich verantwoording schuldig zijn aan het Parlement. Het maken van 'ruimtelijke plannen' valt op rijksniveau onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Deze dient doelstellingen op verschillende beleidsterreinen na te streven. Daarbij zijn hier onder meer van belang het realiseren van voldoende woningen (met inachtneming van soort en situering), een 'optimaal' gebruik van de beschikbare ruimte, en beperking van de verkeersshinder. Voor de verkeersveiligheid heeft deze minister geen directe verantwoordelijkheid, die ligt op het terrein van de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W). Deze dient daarnaast ook doelstellingen op o.a. het gebied van bereikbaarheid na te streven. Overigens wordt verkeersveiligheid ook wel als een aspect van 'leefbaarheid' gezien, waardoor het ook tezamen met andere milieu-aspecten beschouwd kan worden. Zo beschouwd ligt er een raakvlak met de verantwoordelijkheid van de minister van VROM. De minister van VROM heeft, als coördinerend minister voor de Ruimtelijke Ordening, de eerste verantwoordelijkheid voor de onderlinge afstemming tussen de activiteiten van de ministeries.

### 6.2.2. *Ambtelijke voorbereiding*

De ministers zijn in veel gevallen de formele actor, waarbij veel afwegingen gemaakt worden bij de ambtelijke voorbereiding. Dit speelt zich grotendeels in het informele planningsproces af. In de directe lijn gaat het daarbij om de verschillende afdelingen binnen het ministerie van VROM. Ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor aspecten die van belang zijn voor de verkeersveiligheid is het niet zinvol daar verder onderscheid tussen de afdelingen te maken.

Daarnaast speelt in de voorbereiding van ruimtelijke plannen op rijksniveau de Rijks Planologische Dienst een belangrijke rol. De RPD houdt zich onder meer bezig met het onderkennen van relevante maatschappelijke ontwikkelingen en het vertalen daarvan naar het ruimtelijke beleid. De relatie tussen verkeersveiligheid en ruimtelijk beleid zou daar ook in passen.

De Rijksplanologische Commissie (RPC) lijkt in de praktijk vooral te functioneren als een orgaan waar de afstemming tussen het beleid van de ministeries ambtelijk voorbereid kan worden. Binnen de RPC moet dan ook de vertegenwoordiger van V&W als een relevante actor genoemd worden.

Bij grote projecten met interdepartementale aspecten wordt meestal een stuurgroep ingesteld met vertegenwoordigers (meestal minimaal op directorenniveau) van de verschillende (onderdelen van) ministeries.

Binnen V&W zijn de mogelijk conflicterende doelstellingen 'bereikbaarheid' en 'verkeersveiligheid' ook binnen de beleidsvoorbereidende diensten terug te vinden. Een afzonderlijke organisatie-eenheid 'verkeersveiligheid' is te vinden op het directieniveau. Uit de wijze waarop 'verkeersveiligheid' in de organisatie is terug te vinden kan afgeleid worden in hoeverre dit als facet dan wel als sector in de beleidsvoorbereiding ingebracht wordt.

### 6.2.3. Advisering

De advisering over ruimtelijke plannen vindt plaats via de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RARO). Uitsluitend wanneer het een beleidsbeslissing betreft waar ook (of in de eerste plaats) de minister van V&W verantwoordelijkheid draagt, vindt ook advisering door de Raad voor Verkeer en Waterstaat plaats, waarvan de Raad voor de Verkeersveiligheid een onderraad is. Alleen de Raad voor de Verkeersveiligheid heeft daarbij expliciet en in de eerste plaats het aspect verkeersveiligheid als eerste toetsingscriterium. Het is echter de vraag in hoeverre bij belangrijke beleidsbeslissingen van het rijk in de adviezen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat het aspect verkeersveiligheid doorklinkt. In veel gevallen is het de zgn. Commissie Infrastructuur uit de Raad die adviezen op dit terrein voorbereid.

### 6.2.4. Belangengroepen

Op rijksniveau zijn verschillende belangengroepen te onderkennen die actief proberen de besluitvorming te beïnvloeden. Deze worden veelal gevoed vanuit de zorg voor een bepaald belang dat door een 'ruimtelijk plan' beïnvloed wordt, en richten zich dus niet zozeer op de ruimtelijke planning zelf. Uiteraard bewegen de activiteiten van deze groepen zich vooral in het informele planproces, en daarnaast in de beroepsprocedures. Op rijksniveau zijn er echter voor burgers en belangengroepen weinig beroepsmogelijkheden. Wel zijn er inspraakmogelijkheden.

De relevante belangengroepen zijn dus vnl. groepen die zich direct op verkeer en/of verkeersveiligheid richten. Deze behoeven hier niet alle uitputtend genoemd te worden, wel kunnen een aantal kenmerken genoemd worden waaraan deze groepen onderscheiden kunnen worden. Onderscheid valt te maken naar permanente organisaties (ANWB, ENFB, enz.) en tijdelijke 'platforms' die zich op de (meestal plaatselijke of regionale) gevolgen van landelijke plannen (zoals spoorlijnen en autowegen) richten.

Daarnaast zijn er enerzijds groepen die zich vooral op de bereikbaarheidsaspecten richten (Stichting Weg), en anderzijds groepen die zich vooral op leefbaarheid en verkeersveiligheid richten.

Ten slotte kan onderscheid gemaakt worden naar de vraag of een groep zich specifiek op één of meer vervoerwijzen richt.

### 6.2.5. Algemeen bestuur

Het 'algemeen bestuur' op rijksniveau wordt gevormd door de Eerste en Tweede Kamer, en meer in het bijzonder de Vaste Commissies. Als belangrijkste actoren kunnen echter de specialisten uit de verschillende fracties gezien worden. Te betwijfelen valt het of de organisatie daarbij zodanig is dat het onderwerp verkeersveiligheid bij de woordvoerders 'ruimte-

lijke ordening' aandacht krijgt. Daarbij valt op dat er in de meeste (grote) fracties zowel een woordvoerder 'verkeer', als een woordvoerder 'veerkeersveiligheid' is, die niet altijd dezelfde persoon is.

De specialisten worden daarnaast gesteund door medewerkers van de fractie, en vaak op een of andere wijze gevoed door werkgroepen vanuit hun partij.

#### 6.2.6. *Beroepsinstanties*

Zoals al vermeld, staat er nauwelijks beroep open bij de besluitvorming over ruimtelijke plannen op rijksniveau. De (afdelingen uit de) Raad van State zijn veeleer te beschouwen als de hoogste instantie bij beroepen op besluiten van de provinciale en gemeentelijke overheid, en kan hier verder buiten beschouwing blijven.

### 6.3. **Provinciaal niveau**

#### 6.3.1. *Dagelijks bestuur*

Het dagelijks bestuur van de provincie wordt gevormd door het College van Gedeputeerde Staten. Hoewel hierbij sprake is van zgn. collegiaal bestuur, en de gedeputeerden dus (anders dan ministers) formeel alleen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor hun beleid beheert in de praktijk elke gedeputeerde zelfstandig zijn of haar portefeuille. Bij de meeste provincies zijn de beleidsvelden Ruimtelijke Ordening en Verkeer en Vervoer bij verschillende gedeputeerden ondergebracht. Evenals bij het rijk is binnen de portefeuille Verkeer en Vervoer sprake van verschillende, mogelijk tegenstrijdige, doelstellingen: bereikbaarheid en verkeersveiligheid. Binnen het dagelijks bestuur is het overleg over inhoudelijke zaken wel frequent (vergeleken met de situatie op rijksniveau), zodat de koppeling met activiteiten op het gebied van ruimtelijke ordening meer kansen heeft. Dat kan versterkt worden naarmate de gevolgen van een en ander concreter in beeld gebracht kunnen worden.

#### 6.3.2. *Ambtelijke voorbereiding*

De verschillende actoren op rijksniveau kunnen op provinciaal niveau op analoge wijze worden teruggevonden, echter met twee verschillen. Zoals er een RPD is, hadden alle provincies van oudsher een Provinciale Planologische Dienst (PPD). De functie hiervan was echter wezenlijk anders (geworden) dan die van de RPD. De PPD functioneerde vrijwel als een 'gewone' dienst in de hiërarchische lijn. Onder meer daarom hebben inmiddels alle provincies de taken ondergebracht bij een Dienst Ruimte, of Ruimte en Groen.

Het tweede verschil betreft de Provinciale Planologische Commissie, deze is meer een adviesorgaan, en wordt daarom in de volgende paragraaf behandeld.

#### 6.3.3. *Advisering*

De Provinciale Planologische Commissie (PPC) is, in tegenstelling tot de RPC, meer extern gericht en is meer een adviesorgaan. Rijksambtenaren maken deel uit van de PPC (de zgn. 'rijksheren'), onder meer om de consistentie tussen rijks- en provinciaal beleid te bewaken. Deze rijksheren

moeten dan ook als afzonderlijke actoren beschouwd worden. Ook maken vertegenwoordigers van 'de maatschappij' deel uit van de PPC. Daarbij zijn in het algemeen echter geen personen die verkeersveiligheid tot hun belang hebben. De PPC is hiervoor al genoemd als een van de organen die adviezen uitbrengen over het provinciaal beleid. De Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid (ROV's) zijn ook in de positie advies uit te brengen over de (verkeersveiligheids)aspecten van het ruimtelijke-orderingsbeleid. Het ROV is zeker te beschouwen als een potentieel belangrijke actor bij het versterken van het aspect van verkeersveiligheid in ruimtelijke plannen. De rol van de ROV's is echter nog niet uitgekristalliseerd, en is zich bovendien met de per 1 januari 1994 ingaande decentralisatie aan het wijzigen.

#### 6.3.4. *Belangengroepen*

Veel belangengroepen die op min of meer permanente basis op landelijke schaal opereren richten zich ook tot de provincie. De al genoemde decentralisatie van taken en financiën op het gebied van de verkeersveiligheid naar het provinciale niveau zal dat nog versterken. Deze organisaties zijn ook vaak (via afdelingen) vertegenwoordigd in het ROV (ENFB, VVN, enz.). Zoals dat ook op rijksniveau gebeurt, zijn er daarnaast veelal tijdelijke platforms of actiegroepen die zich richten op de plaatselijke gevolgen van provinciale plannen.

#### 6.3.5. *Algemeen bestuur*

Het algemeen bestuur wordt gevormd door Provinciale Staten. De inhoudelijke discussies vinden in het algemeen plaats in de Statencommissies voor Ruimtelijke Ordening en voor Verkeer en Vervoer. Er is meestal geen vaste regel voor de wijze van behandelen van enerzijds ruimtelijke plannen met (mogelijk) verkeers(veiligheids)aspecten, en anderzijds de ruimtelijke aspecten van verkeersplannen (zoals wegentracés). De fractiewoordvoerders in beide commissies zijn dus als relevante actoren te beschouwen.

#### 6.3.6. *Beroepsinstanties*

Hier moet onderscheid gemaakt worden tussen besluiten op beleidsniveau, zoals streekplannen, en besluiten op projectniveau, zoals tracé-besluiten. Tegen beleidsbesluiten zijn geen algemene beroepsmogelijkheden. Projectbesluiten hebben wel een beroepsmogelijkheid.

### 6.4. **Regio's**

In een aantal regio's proberen gemeentebesturen in het kader van een WGR-regeling tot een gezamenlijk beleid op regionale schaal te komen. Dergelijke plannen worden vaak als 'intergemeentelijke structuurschets' aangeduid. Het proces dat tot een dergelijk plan leidt is vaak weinig inzichtelijk, en de actoren zijn dan ook moeilijk te definiëren. In elk geval zijn de wethouders voor ruimtelijke ordening van de betrokken gemeenten veelal de eerstverantwoordelijken. Soms ook hebben de burgemeesters daar een meer uitgesproken taak.

De ambtelijke voorbereiding is van een geheel andere orde dan bij het opstellen van een streekplan of bestemmingsplan. Bij een intergemeentelijke structuurschets liggen de wensen en verlangens van de afzonderlijke

gemeenten al duidelijk op tafel, en wordt geprobeerd tot een compromis te komen.

Van een beïnvloeding vanuit andere gebieden, zoals de verkeersveiligheid, komt het dan ook vaak niet.

Een andere vorm van regionale samenwerking zijn de vervoerregio's. In sommige gevallen wordt de ruimtelijke ordening als een gegeven verondersteld, maar in andere gevallen moeten de activiteiten binnen de vervoerregio ook voor die beslissingen informatie opleveren. In alle gevallen echter kan op het niveau en binnen het beleidsveld van de vervoerregio's voor de verkeersveiligheid veel winst worden geboekt. De RVVP's van de vervoerregio's hebben tot nu toe dezelfde onduidelijke wijze van totstandkoming als hiervoor bij de intergemeentelijke structuurschets aangegeven is. Hier zijn het uiteraard vooral de wethouders voor verkeer die aan het overleg deelnemen, terwijl meestal ook de gedeputeerde voor verkeer, de regionale directie van RWS en OV-maatschappijen participeren. Het aantal actoren is dus groot, waarbij sprake is van grote verschillen in verantwoordelijkheden.

Een aantal actoren heeft ook verkeersveiligheid als een verantwoordelijkheid, maar de wijze waarop die binnen een RVVP vorm gegeven moet worden is vooralsnog onduidelijk gebleven. Daarbij speelt ook een rol dat de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid (ROV) eveneens een taak op deze schaal hebben.

## 6.5. Gemeentelijk niveau

### 6.5.1. *Dagelijks bestuur*

De formele situatie bij de gemeenten is analoog aan die bij de provincies: collegiaal bestuur door het College van Burgemeesters en Wethouders. Afhankelijk van de grootte van de gemeente is de collegiale verantwoordelijkheid in de praktijk niet altijd aanwezig: in grote gemeenten zijn wethouders de facto alleen verantwoordelijk. De verantwoordelijkheid voor het verkeers- en vervoerbeleid enerzijds en voor het maken en uitvoeren van ruimtelijke plannen anderzijds ligt ook bij de gemeente vaak bij verschillende portefeuillehouders.

### 6.5.2. *Ambtelijke voorbereiding*

De voorbereiding van bestemmingsplannen kan op veel verschillende manieren gebeuren, en de variatie tussen en binnen gemeenten is dan ook groot. De ambtenaar of de afdeling die verantwoordelijk is voor verkeersveiligheid wordt als één van de actoren op enig moment in dat proces betrokken, het moment waarop dat gebeurt varieert echter sterk.

### 6.5.3. *Advisering*

Van een structurele advisering is vrijwel nooit sprake. Wel vindt er (wettelijk verplicht) overleg plaats met de provincie. Daarbij wordt vooral bekeken of de voornemens van de gemeente eventueel strijdig zijn met provinciaal beleid. Daarnaast vindt er in veel gevallen informeel bestuurlijk overleg plaats tussen gemeente en provincie. De verantwoordelijk gedeputeerde is dan ook zeker een van de actoren bij het tot stand komen van een bestemmingsplan.



#### 6.5.4. *Belangengroepen*

Bij het formuleren van een bestemmingsplan worden de gevolgen voor de verkeersafwikkeling en de verkeersveiligheid het meest concreet. Op dit punt richten zich dan ook vele plaatselijke actiegroepen. Daarvan zijn sommige een structurele actor (in een aantal grote gemeenten vindt structureel overleg plaats tussen - bijvoorbeeld - de plaatselijke ENFB-afdeling en de verkeersafdeling).

#### 6.5.5. *Algemeen bestuur*

De gemeenteraad vormt het algemeen bestuur. Hoewel ook op gemeentelijk niveau veel inhoudelijke voorbereiding plaats vindt in de vakcommissies, worden de keuzen relatief vaak pas definitief in de plenaire raadsvergadering gemaakt. Meer dan bij Kamerleden en Statenleden het geval is moeten hier *alle* Raadsleden als actor beschouwd worden. Overigens vereist dit wel een hoog niveau van informatievoorziening aan de voltallige Raad.

#### 6.5.6. *Beroepsinstanties*

Gemeentelijke plannen worden, anders dan provinciale plannen, expliciet getoetst aan plannen van hogere overheden. Bestemmingsplannen worden door de provincie getoetst aan het streekplan. Dit is een bevoegdheid van GS, die in uitzonderlijke gevallen daar de Statencommissie voor Ruimtelijke Ordening bij betreft. De toetsing kan alleen plaats vinden aan de hand van het vastgestelde provinciaal beleid (bij strijdigheid heeft de provincie overigens wel alle vrijheid afwijking van het streekplan toe te staan, of het streekplan te wijzigen).

De PPC adviseert GS over de aanvaardbaarheid van de bestemmingsplannen, waarbij de al genoemde rijksheren ook het rijksbeleid tot uitdrukking kunnen proberen te laten komen.

Is een bestemmingsplan eenmaal goedgekeurd dan kan nog een beroepsprocedure gestart worden.

#### 6.6. **Samenvatting**

Bij de planvorming op rijk- en provinciaal niveau zijn in vrijwel alle gevallen verkeerskundigen betrokken. Daarmee is het belang van de verkeersveiligheid echter nog niet veiliggesteld: deze verkeerskundigen zijn niet altijd even zeer gericht op verkeersveiligheid: openbaar vervoer en beperking groei autogebruik krijgen de laatste tijd de meeste aandacht. Het moment waarop men in het proces ingeschakeld wordt kan sterk verschillen. Van een sturende invloed vanuit verkeersveiligheid op ruimtelijke plannen is nauwelijks sprake. Er ontbreekt een persoon of instantie die in staat is gedurende alle fasen van het planproces te zorgen dat verkeersveiligheid aan de orde komt. Gebrek aan direct toepasbare kennis speelt daarbij ook een rol.

Bij het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen is een meer divers beeld: verkeerskundigen zijn wel, beperkt of niet betrokken. Zelfs binnen één gemeente kan dit van plan tot plan verschillen. De factoren die dit bepalen zijn divers: ambtelijke cultuur en/of organisatie, omvang van de organisatie, ervaringen in het verleden, opstelling van bestuurders en be-

woners, specifieke problemen. Ook hier geldt dat betrokkenheid van verkeerskundigen geen garantie is voor goede en voldoende aandacht voor verkeersveiligheid.

Het effect van het werk van belangengroeperingen is het meest duidelijk aanwezig op gemeentelijk niveau, waar dat in concrete planwijzigingen vertaald kan worden.

## 7. Kansen voor de verkeersveiligheid

Op basis van de analyse en de resultaten van de interviews kan een overzicht gegeven worden van de aangrijpingspunten om verkeersveiligheid een meer actieve rol in ruimtelijke plannen te laten spelen:

- De regelgeving op het gebied van de Ruimtelijke Ordening heeft een duidelijk hiërarchisch karakter. Dit geldt zowel voor de verhoudingen tussen de verschillende overheden als voor de verschillende planvormen binnen één overheidslaag. Op rijksniveau moet verkeersveiligheid nadrukkelijker worden ingebracht in de ruimtelijke en ruimtelijk relevante plannen (Nota RO, PKB van het SVV). Op deze wijze komt verkeersveiligheid via de kanalen van de ruimtelijke planning (PKB-streekplan-structuurplan-bestemmingsplan) aan de orde. Het is aanbevelenswaard spoedig te beginnen met het opzetten van de beleidsvoorbereiding en een onderzoekprogramma ten behoeve van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening.
- Ook in de 'sectorlijn' zijn er mogelijkheden om de inbreng van verkeersveiligheid te verbeteren. Concreet zijn het de Regionale Verkeers- en Vervoerplannen (RVVP's) waar verkeersveiligheid nadrukkelijk aan de orde dient te komen. Voorwaarde is dat verkeersveiligheid nadrukkelijk wordt betrokken bij de toetsing van RVVP's door de rijksoverheid. Een andere mogelijkheid zijn de provinciale verkeersveiligheidsplannen, die een stimulans kunnen vormen voor meer aandacht voor verkeersveiligheid.
- Wellicht biedt het aansluiten van verkeersveiligheid bij een facet 'algemene veiligheid' perspectieven voor een betere doorwerking van het beleid.
- Verkeersveiligheid moet expliciet aan de orde worden gesteld in ruimtelijke plannen, zodat bestuurders inzicht geboden wordt in de effecten van verkeersveiligheid. In dit kader wordt gepleit voor het opstellen van Verkeersveiligheidseffectrapportages (VER) bij ruimtelijke plannen. Er moet overigens worden benadrukt dat een dergelijke VER eenvoudig en hanteerbaar moet worden, in tegenstelling tot de MER. Via experimenten bij streek- structuur- en bestemmingsplannen kan ervaring worden opgedaan.
- Inhoudelijk is er over het algemeen weinig kennis aanwezig om verkeersveilige ruimtelijke plannen op te stellen. Via onderzoeken en analyses (onder andere van bestaande structuren en situaties) dient meer kennis te worden verzameld waarna - wat minstens zo belangrijk is - deze kennis breed verspreid moet worden. Deze kennis dient erop gericht te zijn kwalitatieve uitspraken beter te onderbouwen (bijvoorbeeld mobiliteitsreductie, modal split wijziging, categoriseren van de wegen etc.). Nagegaan moet worden of een eenvoudig (reken)instrument ontwikkeld kan worden teneinde consequenties van locatiekeuzen op het aspect verkeersveiligheid in beeld gebracht kunnen worden. Een kwantitatieve onderbouwing zal een duidelijke stimulans betekenen voor de rol van verkeersveiligheid in het totale afwegingsproces.  
Daarnaast is het wenselijk een checklist op te stellen voor streek-, structuur- en bestemmingsplannen.
- De verkeersveiligheid moet door verkeerskundigen worden ingebracht in het planproces. Teneinde het geconstateerde cultuurverschil te verkleinen dient bij stedenbouwers meer 'feeling' voor verkeersveiligheid ontwikkeld

te worden (bijvoorbeeld door opleiding en publikatie in vakbladen); bij verkeerskundigen dient kennis van het planproces en de inzet van de stedenbouwers te verbeteren.

- Niet alle verkeerskundigen zijn er even sterk op gericht verkeersveiligheid nadrukkelijk aan de orde te brengen in het planproces. De Actie -25% en het optreden van de ROV's is hiervoor wel een stimulans geweest, maar deze aandacht moet worden vastgehouden en uitgebouwd ('het moet tussen de oren zitten'). De informele contacten tussen ROV's, provincies en gemeenten moeten hiervoor nadrukkelijk gebruikt worden.
- Bij bestuurders (PS, raad, raadscommissies) staat men in principe open voor meer aandacht voor verkeersveiligheid. Dit komt mede ook door de initiatieven van inwoners. Door het voeden van inwoners, organisaties (VVN-groepen) en bestuurders is daarom een niet te onderschatten mogelijkheid om aandacht voor verkeersveiligheid te vragen.

Duidelijk is dat wijziging van regelgeving in het kader van WRO en BRO geen of weinig aanknopingspunten biedt om verkeersveiligheid een belangrijker rol te laten spelen in ruimtelijke plannen. Daarvoor is de regelgeving te procedureel van aard en de trend teveel gericht op globalisering en flexibilisering. Perspectiefrijker is de lijn van het aandragen van inhoudelijke informatie teneinde verkeersveiliger plannen te kunnen opstellen. Kortom: niet voorschrijven maar overtuigen.

## 8. De activiteiten van de actoren

### 8.1. Algemeen

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de activiteiten op het gebied van de verkeersveiligheid van de verschillende actoren bij het tot stand brengen van de ruimtelijke plannen. Het gaat hierbij dus niet om de verschillende andere beleidsterreinen (zoals verkeer en vervoer) waar verkeersveiligheid direct of indirect aan de orde kan komen.

Er zal zo veel mogelijk onderscheid gemaakt worden tussen de feitelijke situatie, en potentiële mogelijkheden voor verbeteringen.

Evenals in de vorige hoofdstukken zullen de verschillende bestuurslagen afzonderlijk besproken worden. Daarbinnen zal weer onderscheid gemaakt worden naar de verschillende fasen in de procesgang bij het tot stand komen van de ruimtelijke plannen. Daarbij is het overigens niet noodzakelijk om opnieuw alle fasen te beschrijven. De aandacht wordt vooral gericht op de fasen waar concrete bijdragen aan de inbreng van het aspect verkeersveiligheid gebracht kunnen worden. Dat betekent dat de aandacht daarbij vooral gericht is op de inbreng van de actoren in het dagelijks bestuur, de ambtelijke voorbereiding en de advisering. In het kader van deze rapportage kan vooral bij die actoren effect verwacht worden. Andere actoren, zoals belangengroepen, kunnen ook een belangrijke positieve bijdrage aan de verkeersveiligheid leveren, maar het beschrijven van de mogelijkheden tot het beïnvloeden van die actoren is niet het doel van deze rapportage.

### 8.2. De rijksoverheid

Op rijksniveau liggen vooral bij de ambtelijke voorbereiding en bij de advisering mogelijkheden om het onderwerp verkeersveiligheid beter aan de orde te laten komen.

Allereerst moet echter op rijksniveau expliciet de beleidslijn vastgesteld worden dat in de ruimtelijke planvorming ook verkeersveiligheid aandacht dient te krijgen. Wanneer dat eenmaal vastgelegd is kan pas een draagvlak ontstaan om verdere activiteiten te ontwikkelen. Deze kunnen gericht zijn op kennisvermeerdering en/of -verspreiding, op de activiteiten in overleg- en adviesorganen op landelijk niveau en op de doorwerking naar provinciaal en gemeentelijk niveau.

Bij de ambtelijke voorbereiding zijn de vertegenwoordigers van V&W in RPC en in stuur- en werkgroepen voor bijv. PKB's de relevante actoren. In de eerste plaats zullen zij er voor moeten zorgen dat bij de start van grootschalige projecten vastgelegd wordt *dat* verkeersveiligheid expliciet een rol dient te spelen, en *hoe* dat in de verdere werkwijze geoperationaliseerd wordt.

Zij zullen via de interne kanalen van V&W van informatie moeten worden voorzien om dat te kunnen realiseren.

Het zal daarbij bijvoorbeeld gaan om kwalitatieve informatie over de effecten die principiële beslissingen over de situering van bepaalde activiteiten ten opzichte van elkaar hebben op de verkeersveiligheid. Waar de mobiliteit die daar mee samenhangt al een punt van aandacht is, kan ook

aandacht gegeven worden aan de relatie tussen omvang en soort mobiliteit (bijvoorbeeld vervoerswijzekeuze) en de verkeersveiligheid. Daarnaast moeten de beleids- en onderzoekafdelingen nagaan welk onderzoekprogramma gestart zou moeten worden om tot meer kwantitatieve informatie te komen.

Bij de advisering van buiten de ambtelijke dienst moet er naar gestreefd worden dat in situaties waar uitsluitend de RARO adviseert (en niet de Raad voor Verkeer en Waterstaat), informatie als hiervoor bedoeld een rol speelt. De leden van de RARO die vanuit de hoek van V&W benoemd zijn zijn hierbij dan de relevante actoren. Op het moment dat stukken met betrekking tot een uit te brengen advies uitgaan dient ook dergelijke informatie toegevoegd te worden. Mogelijk kan het daarbij ook nuttig zijn ambtelijk secretariaat, dat de adviezen voorbereid en verwoord, van informatie te voorzien. Het direct vertegenwoordigen van 'de verkeersveiligheid' in de RARO zal ook een belangrijke toegevoegde waarde zijn. Wanneer ook de Raad voor V&W advies uitbrengt mag verwacht worden dat de Raad voor de Verkeersveiligheid in de gelegenheid gesteld wordt, dan wel de gelegenheid aangrijpt, de eventueel gevolgen voor de verkeersveiligheid onder de aandacht te brengen.

Via de Regionale Directies van Rijkswaterstaat is het rijk ook in de PPC's vertegenwoordigd, men levert daar één van de zogenaamde 'rijksheren'. In de PPC komt zowel het provinciaal ruimtelijk beleid aan de orde, als de gemeentelijke bestemmingsplannen die ter toetsing aan de provincie worden voorgelegd. Langs deze weg kan het belang van een toets op de verkeersveiligheid naar voren worden gebracht. De verkeersveiligheidsconsultanten bij de Regionale Directies kunnen daar een initiërende rol in vervullen.

### 8.3. Provinciaal niveau

Streekplannen hebben, meer nog dan planvormen van het rijk, nadrukkelijk een tweeledig karakter. Zij vormen het afwegingskader voor de provincie zelf, maar zijn ook toetsingskader voor de bestemmingsplannen van de gemeenten. Deze stellen verschillende eisen aan de initiatieven die van de actoren mogen worden verwacht, en aan de informatie en instrumenten die zij daarvoor nodig hebben.

Waar het de functie van afwegingskader betreft gaat het er in het algemeen om te bepalen of voor een bepaalde activiteit ruimte gereserveerd moet worden, en wáár dat gerealiseerd moet worden. In toenemende mate is het gebruikelijk om daarbij ook aandacht te besteden aan de mobiliteits-effecten van de verschillende keuzen. Van de gedeputeerde verantwoordelijk voor verkeersveiligheid en de Dienst waar dat onder valt mag verwacht worden dat daarbij ook de gevolgen voor de verkeersveiligheid in beeld gebracht worden.

Afgeleid daarvan geldt dat meer in het bijzonder voor de vertegenwoordigers van de dienst in de stuur- of werkgroep die het opstellen van een specifiek ruimtelijk plan begeleidt of uitvoert. Bij de startfase moet er voor gezorgd worden dat er helder vastgelegd wordt op welke wijze bij de verschillende stappen die gezet worden de effecten op de verkeersveiligheid zichtbaar worden gemaakt.

Naarmate het daarbij meer gaat om de keuze tussen concrete afgeperkte

alternatieven zou dat ook zo goed mogelijk gekwantificeerd moeten gebeuren.

Waar het meer integrale keuzes op het niveau van een algemene strategie in een streekplan als geheel betreft zal het in veel gevallen tot een kwalitatieve afweging beperkt moeten blijven. Wanneer die keuzes echter groot effect kunnen hebben zou een nadere onderbouwing op het punt van de verkeersveiligheid gemaakt moeten worden. Op dit punt kan aansluiting gezocht worden bij de regels rond een MER: wanneer bepaalde grenzen overschreden worden (de omvang van een bouwlocatie bijvoorbeeld) kan (een deel van) een streekplan MER-plichtig worden. Dergelijke criteria zouden ook vanuit het belang van de verkeersveiligheid opgesteld moeten worden. Wanneer een MER al uitgevoerd wordt dan kan ook getracht worden het verkeersrisico in te brengen als één van de te onderzoeken elementen in de veiligheidsparagraaf van de MER. Dit moet dan vastgelegd worden in de richtlijnen voor de MER-rapportage.

Met het oog op de toetsende functie van het streekplan kan een algemene paragraaf over het bevorderen van de verkeersveiligheid bij het inrichten van de openbare ruimte van belang zijn. Gezien de marginale wijze van toetsing die algemeen toegepast wordt zullen provincies niet *zelf* tot een beoordeling van het bestemmingsplan op de verkeersveiligheid overgaan. Bij het formuleren van richtlijnen voor de beoordeling van bestemmingsplannen en het uitvoeren van de toetsing kan wel aanbevolen (of zelfs geëist) worden dat de gemeente een dergelijke beoordeling uitvoert. Ook op deze punten mag van de gedeputeerde en de ambtelijke dienst verantwoordelijk voor de verkeersveiligheid een actieve rol verwacht worden. Binnen die dienst geldt dat vervolgens voor de vertegenwoordigers in stuur- en werkgroepen en voor degenen die met het aspect verkeersveiligheid bezig zijn. De beschikbaarheid van teksten die als voorbeeld kunnen dienen kan daarbij bevorderend werken.

Bij het toetsen van bestemmingsplannen aan de criteria die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd moet in de procedure daarvoor vastgelegd zijn dat het organisatie-onderdeel dat verantwoordelijk is voor de verkeersveiligheid daarbij ook ingeschakeld wordt. Dit maakt het mogelijk er voor te zorgen dat bij de afweging ook dit toetsingelement aan de orde komt.

#### 8.4. Gemeentelijk en regionaal niveau

De plannen van de regio's worden in de praktijk opgesteld door de gezamenlijke gemeenten, waarbij soms ook de provincie of het rijk participeert.

In sommige gevallen gebeurt dat op basis van samenwerking in projectgroepen e.d., in andere gevallen worden mensen gedetacheerd. In beide gevallen echter kan wat hierna over de wijze van werken in de gemeenten door de verantwoordelijke wethouder en de betrokken dient gezegd worden ook toegepast worden op het tot standkomen van regionale plannen.

Het bestemmingsplan is veruit de belangrijkste planvorm voor de gemeente. Het is voor de gemeente het afwegingskader voor de vraag voor welke functies ruimte gegeven moet worden, en waar dat moet gebeuren. De effecten op het verkeer en op de verkeersveiligheid kunnen op dat niveau het meest concreet in beeld worden gebracht. Voor zover dat al niet door richtlijnen of voorschriften in bijvoorbeeld het streekplan geëist wordt, is

het dus de taak van de verantwoordelijke wethouder en dienst om er voor te zorgen dat bij de voorbereiding van het bestemmingsplan de gevolgen voor verkeersveiligheid in beeld gebracht worden en ook meespelen in de afwegingen. Dat kan alleen wanneer methoden beschikbaar zijn om al bij de eerste globale keuzen ook op dat niveau voor- of nadelige effecten voor de verkeersveiligheid aan te wijzen.

Bij de start van de bestemmingsplanprocedure moet vastgelegd worden dat de gevolgen voor de verkeersveiligheid zichtbaar gemaakt dienen te worden. Dat moet doorwerken in de te volgen werkwijze en de in te schakelen organisatie-onderdelen.

Gedurende de opstelling van een bestemmingsplan worden op steeds lager schaalniveau keuzen gemaakt, op basis van steeds gedetailleerder uitgewerkte alternatieven. De voor verkeersveiligheid verantwoordelijke ambtenaren moeten er daarbij steeds alert op zijn dat ook de effecten op de verkeersveiligheid op hetzelfde schaalniveau, en met dezelfde gedetailleerdheid, uitgewerkt worden.

In hoeverre een bestemmingsplan richtinggevend en sturend kan werken voor de gemeente zelf is niet geheel duidelijk. Bij zgn. flexibele plannen, waar in toenemende mate sprake van is, wordt vrijwel alles aan de uitwerkingsbevoegdheid van B&W overgelaten (al dan niet na raadpleging of in overleg met de raadscommissie). Wanneer het onmogelijk blijkt in een flexibel plan aan te geven dat bij de uitwerking de verkeersveiligheid een belangrijk criterium dient te zijn (en dat deze uitwerking ook plaats dient te vinden) en ook geen richting kan worden gegeven aan de wijze waarop het bestemmingsplan uitgevoerd dient te worden (waar dat belangrijk is voor de verkeersveiligheid) zouden vanuit dat oogpunt dergelijke flexibele plannen ongewenst zijn. Het zou dan beter zijn wanneer bij het vaststellen van het bestemmingsplan exact vastligt waar en hoe bijv. vrijliggende fietspaden gerealiseerd dienen te worden. Er dient dan ook gezocht te worden naar methoden om ook bij flexibele plannen sturend en richtinggevend ten aanzien van de verkeersveiligheid te kunnen zijn. De verantwoordelijk wethouder en de raadscommissie dienen er bij de opstelling van een dergelijk flexibel plan alert op te zijn dat de intenties goed vastgelegd worden.



## 9. Ten slotte

Na een algemene beschouwing over de ruimtelijke ordening en verkeersveiligheid is dit rapport allengs meer toegespitst op de processen bij de planvorming, de verschillende actoren en de activiteiten van die actoren. Aan de hand daarvan is het nu mogelijk in een brochure samen te vatten hoe dit in de praktijk toegepast kan worden. In een dergelijke brochure dient allereerst toegelicht te worden waarom het van belang is ook in ruimtelijke plannen aandacht voor verkeersveiligheid te hebben. Vervolgens dient aangegeven te worden waarom het ook daar, en juist daar, belangrijk is volgens het concept van 'duurzaam veilig' te werk te gaan, en wat dat concept behelst.

Daarna kan voor de belangrijkste planvormen van de verschillende overheidslagen (bestemmingsplan, streekplan en PKB) worden aangegeven op welke momenten degenen die verantwoordelijk zijn voor de verkeersveiligheid dat onderwerp moeten inbrengen in het planproces. Daarbij moet zoveel mogelijk worden aangegeven op wat voor wijze, en met wat voor hulpmiddelen dat zou moeten gebeuren.

Een concept voor een dergelijke brochure is afzonderlijk opgesteld.

## Literatuur

Berg, M. van den; Huygen, P.P.P. & Ottens, H.L.F. (1988). *Algemene Planologie*. Vakgroep Toegepaste Geografie en Ruimtelijke Planning, Universiteit Utrecht.

BGC. *Gemeente Zoetermeer: Verkeersveiligheidsaspecten stadsdeel Oost*. Technische rapportage. BGC, 1993. ZTM/641/30/KI.

Bie, C. de & Werken, R. van de. *Wegvakken duurzaam veilig inrichten*. Verkeerskunde, jaargang 44 (1993), nummer 10 (okt).

DHV i.s.m. Traffic Test. *Demonstratieproject Duurzaam Veilig in West Zeeuws Vlaanderen*. Nog niet openbaar.

DHV. *Experiment categorie-indeling wegen binnen de bebouwde kom (Nijmegen)*. Nog niet afgerond.

Donkersloot, P. (1992). *Bestuurlijke organisatie en spel- en speelregel van de ruimtelijke planning*. Vakgroep Stadsstudies, Universiteit Utrecht.

Koomstra, M.J.; Mathijssen, M.P.M.; Mulder, J.A.G.; Roszbach, R. & Wegman, F.C.M. (redactie). *Naar een duurzaam veilig wegverkeer*. Nationale Verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 1990/2010 (vervolg op 'Iedereen ken wel iemand...'). SWOV, 1992. ISBN 90-801008-1-1.

Minnen, J. van. *Inherent veilige 80 km/uur-wegen*. Ontwikkeling van een strategie voor een duurzaam veilige (her-)inrichting van doorgaande 80 km/uur-wegen. Deel I: Keuze van de relevante wegen en het opstellen van criteria en eisen. Deel II: Aanbevelingen. SWOV, 1992. R-92-59 I en II.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1991). *Meerjarenplan Verkeersveiligheid*. Den Haag.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1986-1992). *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel a t/m e*. Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1991). *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), deel 3: kabinetsstandpunt*. Den Haag.

Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Limburg (1992). *Ruimtelijk beleid en verkeersveiligheid; verkeersveiligheid als leidraad in ruimtelijke plannen*. Maastricht.

Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Limburg ROVL. *Symposiummap Duurzaam veilig wegverkeer in Limburg* (Vaals, 13 mei 1993). ROVL, 1993.

Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Limburg ROVL. *Ruimtelijk beleid en verkeersveiligheid*. Verkeersveiligheid als leidraad in ruimtelijke plannen/ROVL, geen jaartal.

ROV-Drenthe (1993). *Verkeersveiligheid en ruimtelijke plannen*. Toelichting op de conflictogram-aanpak. Assen, 1993.

SGBO (1992a). *Wegen naar verkeersveiligheid, verkeersveiligheid in ruimtelijke plannen van gemeenten*. VNG, afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurkundig Onderzoek. Den Haag.

SGBO (1992b). *Wegen naar verkeersveiligheid naar verkeersveiligheid getoetst? De provinciale rol in een verkeersveilig gemeentelijk ruimtelijk beleid*. VNG, afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurkundig Onderzoek. Den Haag.

SOAB en DTV consultants (1993). *Naar een duurzame verkeersveiligheid; verkeersveiligheid als structurerend element in de ruimtelijke ordening*. Breda/Tilburg.

SWOV. *Verslag van het vooronderzoek naar een duurzaam veilig wegverkeer in de vervoerregio Arnhem/Nijmegen (werktitel)*. Te publiceren in 1994.

SWOV. *Basisdocument Duurzaam veilig verkeer- en vervoersysteem*. Nog niet afgerond.

Zundert, J.W. van (1990), *Het bestemmingsplan; een juridisch-bestuurlijke indeling in de ruimtelijke ordening*. Samson/H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.



## Afbeeldingen 1 t/m 11

Afbeelding 1. *Schematische weergave van de verhouding tussen facetten en sectoren van overheidsbeleid naar de Commissie De Wolff uit 1970 (Bron: Donkersloot, 1992).*

Afbeelding 2. *De samenhang tussen de planningslijnen van facet en sector (Bron: Donkersloot, 1992).*

Afbeelding 3. *Schematische weergave van de PKB-procedure (Bron: Donkersloot, 1992).*

Afbeelding 4. *Fasering van het streekplan (Bron: Donkersloot, 1992).*

Afbeelding 5. *Positie van het structuurplan binnen de gemeentelijke planvorming (Bron: Donkersloot, 1992).*

Afbeelding 6. *Schematische weergave van de bestemmingsplanprocedure (Bron: Donkersloot, 1992).*

Afbeelding 7. *Diverse soorten planning (Bron: Van den Berg e.a., 1992).*

Afbeelding 8a. *Voorbeeld van een gedetailleerd bestemmingsplan (Bron: ROM-magazine, april 1987).*

Afbeelding 8b. *Voorbeeld van een globaal bestemmingsplan (Bron: ROM-magazine, april 1987).*

Afbeelding 9. *Actoren bij het opstellen van ruimtelijke plannen bij Rijksoverheid en Provincie (Bron: Donkersloot, 1992).*

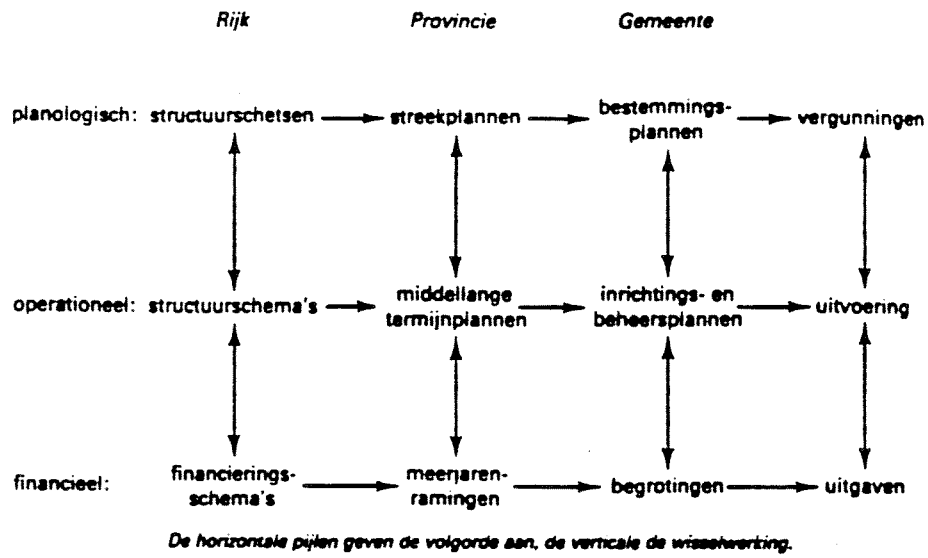
Afbeelding 10. *Actoren bij het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen (Bron: Donkersloot, 1992).*

Afbeelding 11. *De organisatie van de ruimtelijke ordening (Bron: Donkersloot, 1992).*



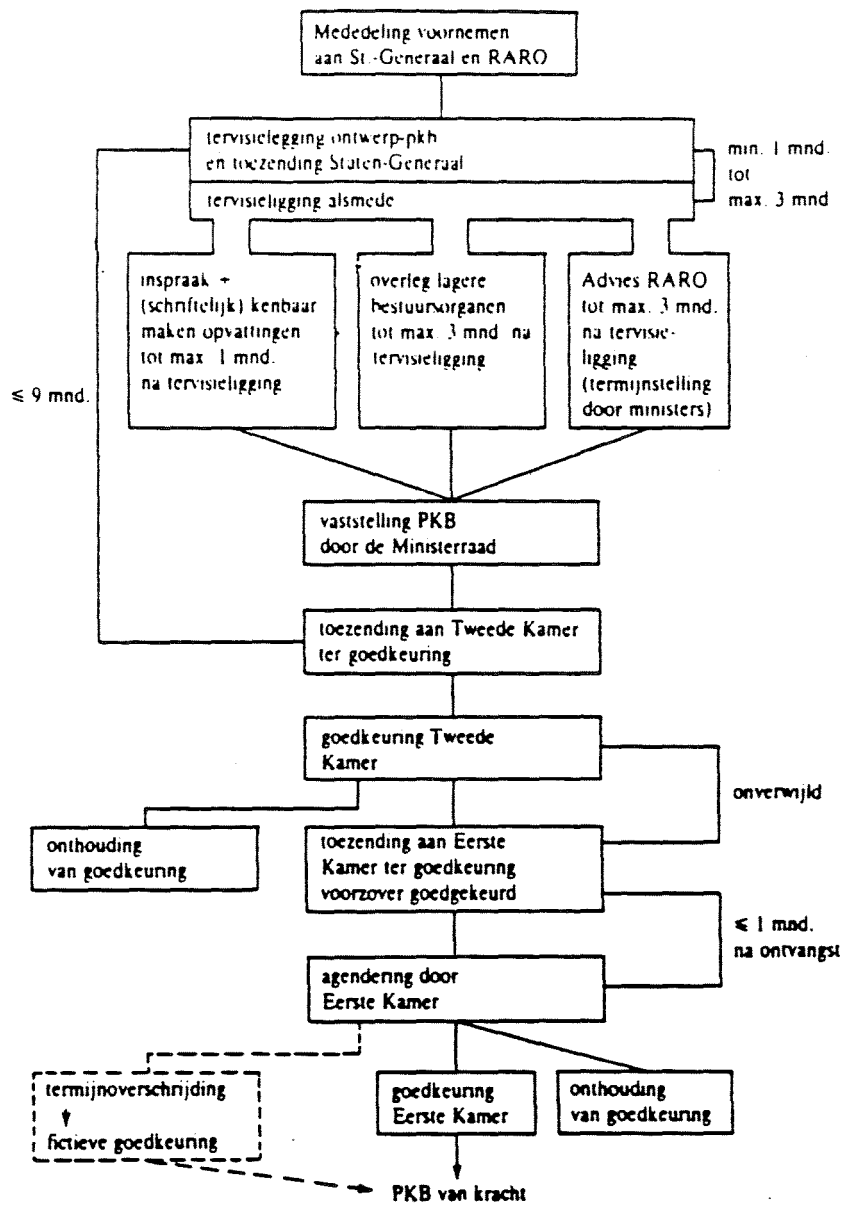
Sectoren	Facetten		
	economisch beleid	sociaal-cultureel beleid	ruimtelijk beleid
Landbouw			
Verkeer & vervoer			
Defensie			
Energievoorziening			
Natuurbescherming			
Onderwijs			

Afbeelding 1. Schematische weergave van de verhouding tussen facetten en sectoren van overheidsbeleid naar de Commissie De Wolff uit 1970 (Bron: Donkersloot, 1992).

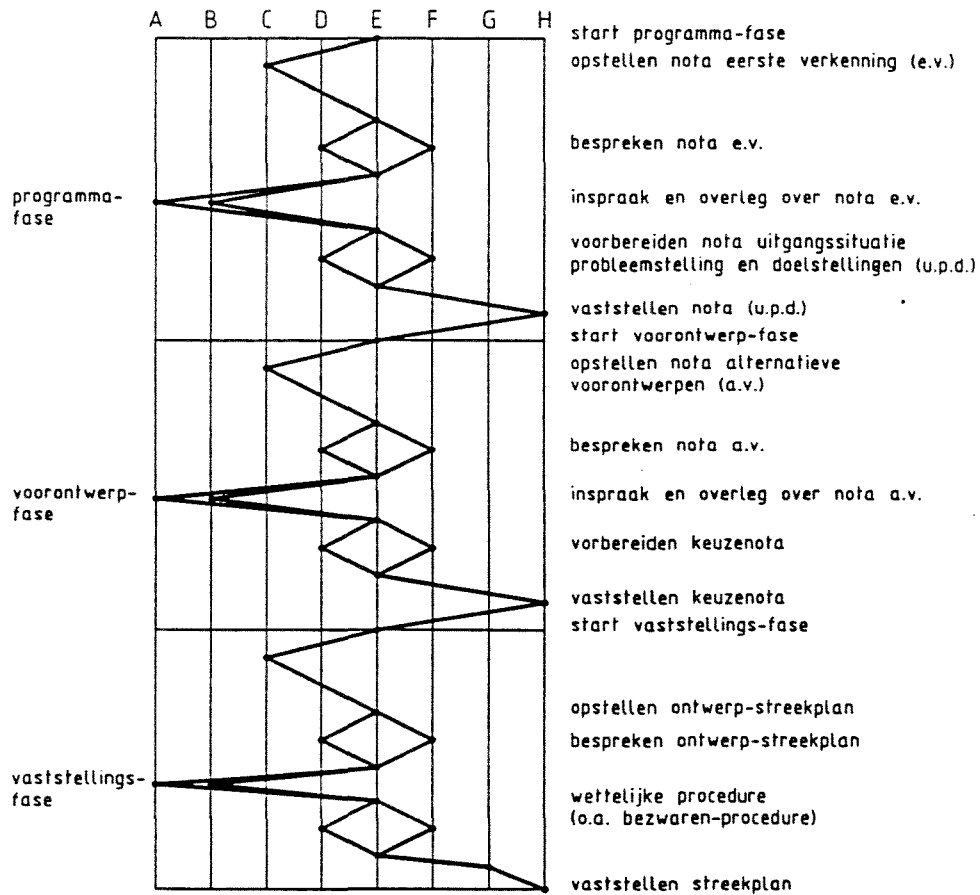


Afbeelding 2. De samenhang tussen de planningslijnen van facet en sector (Bron: Donkersloot 1992).



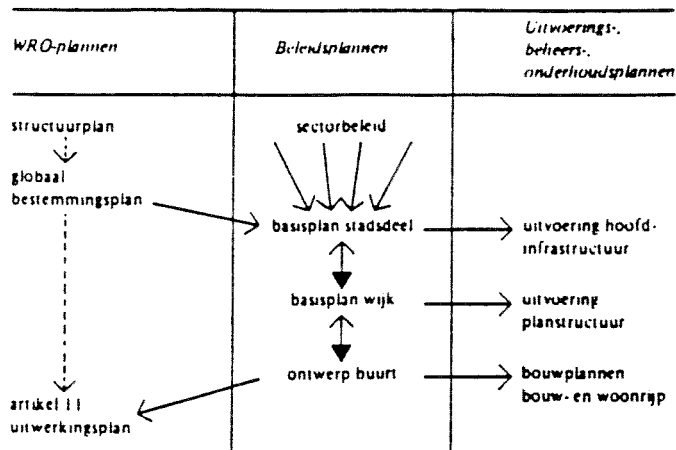


Afbeelding 3. Schematische weergave van de PKB-procedure (Bron: Donkersloot, 1992).

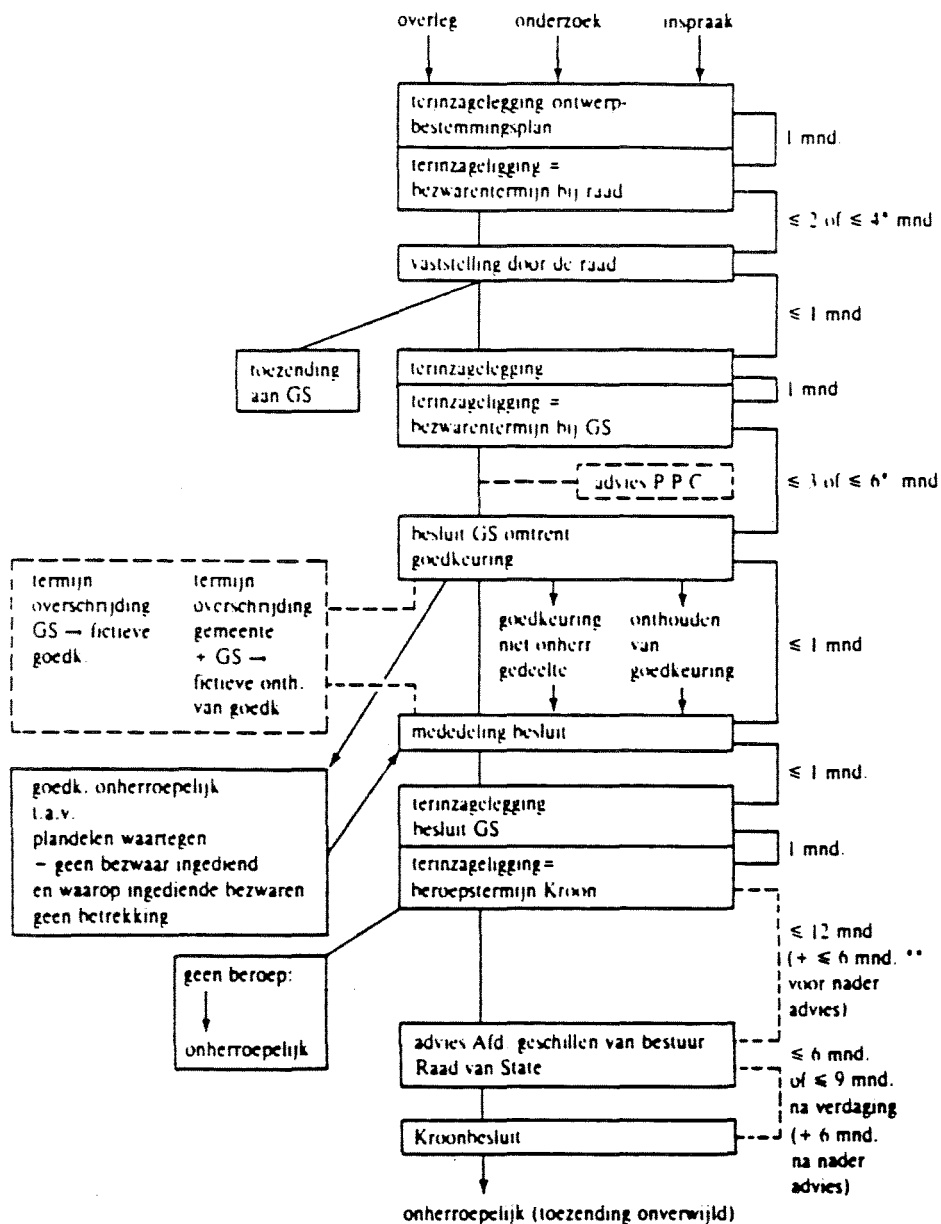


- A = gemeentebesturen, instanties, enz.
- B = bevolking
- C = provinciale projectgroepen
- D = provinciale planologische commissie
- E = gedeputeerde staten
- F = statencommissie voor de ruimtelijke ordening
- G = statencommissie voor de bezwaarschriften
- H = provinciale staten

Afbeelding 4. Fasering van het streekplan (Bron: Donkersloot, 1992).



Afbeelding 5. Positie van het structuurplan binnen de gemeentelijke planvorming (Bron: Donkersloot, 1992).



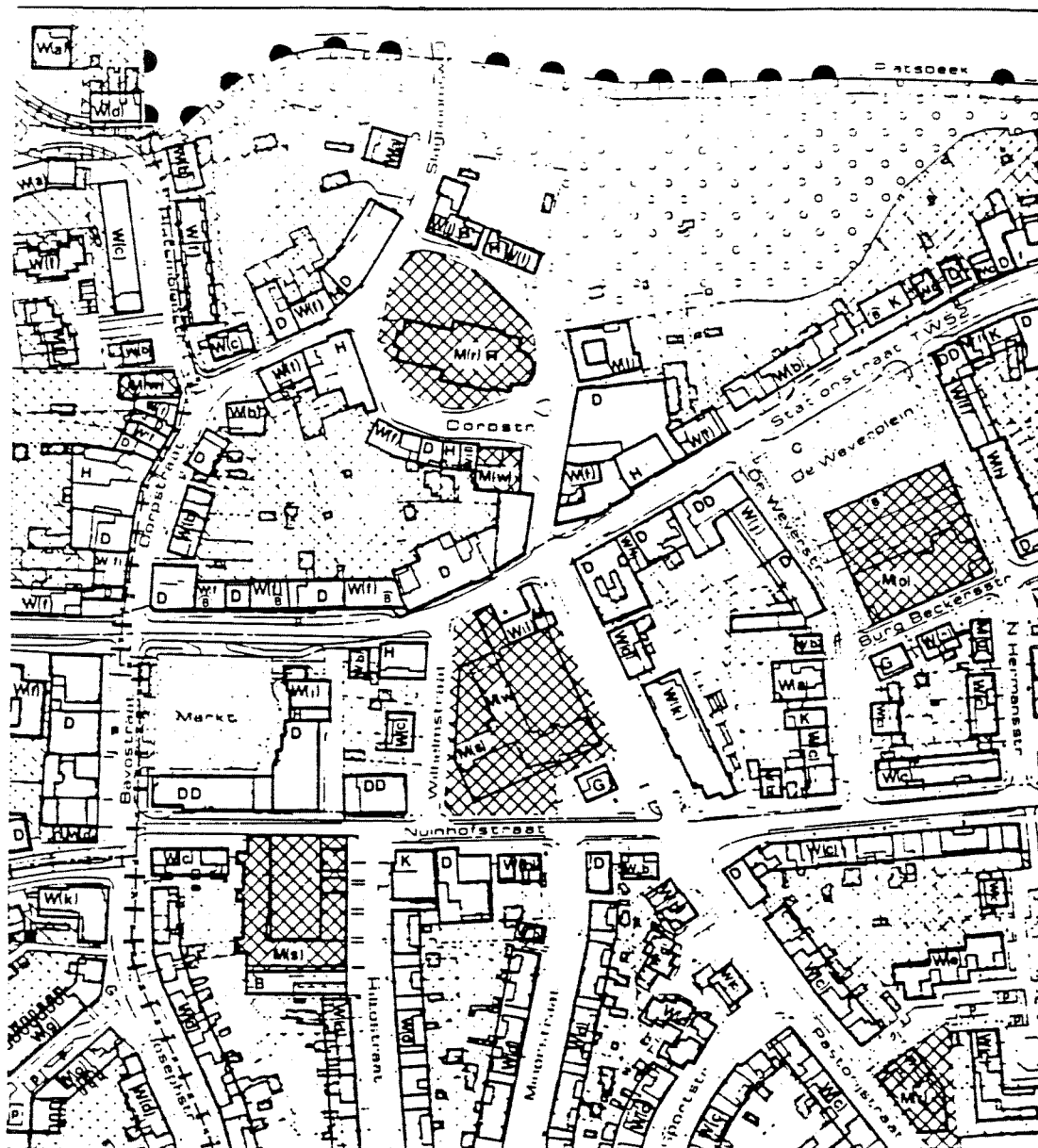
\* indien bezwaren zijn ingediend. Hoorzitting verplicht.

\*\* deze termijnen worden op een nader bekend te maken tijdstip van kracht

Afbeelding 6. Schematische weergave van de bestemmingsplan-procedure (Bron: Donkersloot, 1992).

- o Action planning
- o Adaptieve planning
- o Advocacy planning
- o Allocatieve planning
- o Anti-planning
- o Blauwdruk planning
- o Command planning
- o Communicatieve planning
- o Community planning
- o Contingency planning
- o Corporate planning
- o Counter planning
- o Developmental planning
- o Failure Planning
- o Funktionele planning
- o Incrementele planning
- o Indicatieve planning
- o Innovatieve planning
- o Interactive planning
- o Normatieve planning
- o Operationele planning
- o Participatieve planning
- o Permissive planning
- o Pleitplanning
- o Procedurele planning
- o Procesplanning
- o Radicale planning
- o Strategische planning
- o Structurele planning
- o Synoptische planning
- o Systeemplanning
- o Tactische planning
- o Transactieve planning
- o Zelfplanning

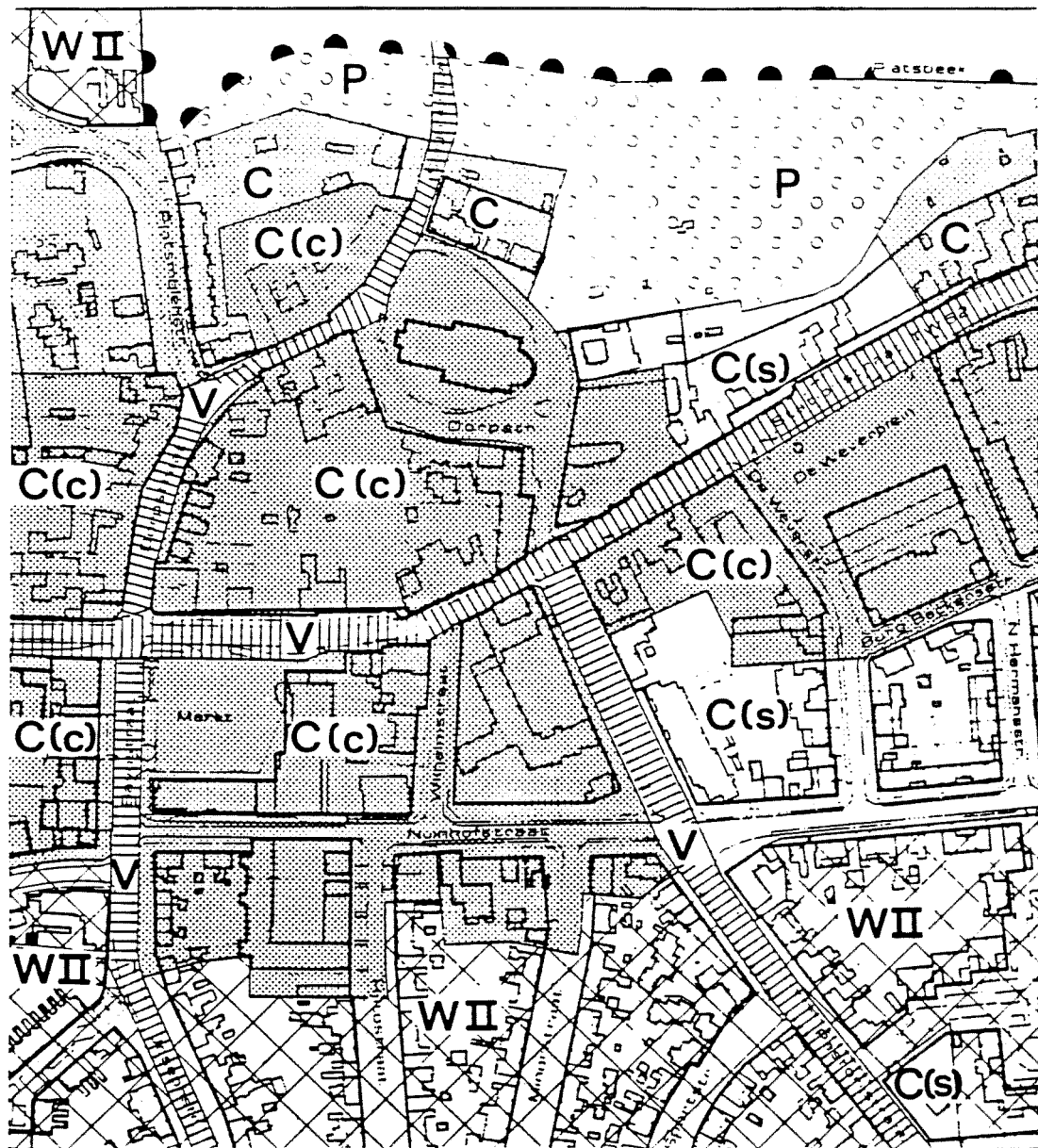
\* De diverse soorten planning die hier genoemd worden, kunnen zowel betrekking hebben op de methode als op de programma-inhoud en de positie van de planningeenheden.





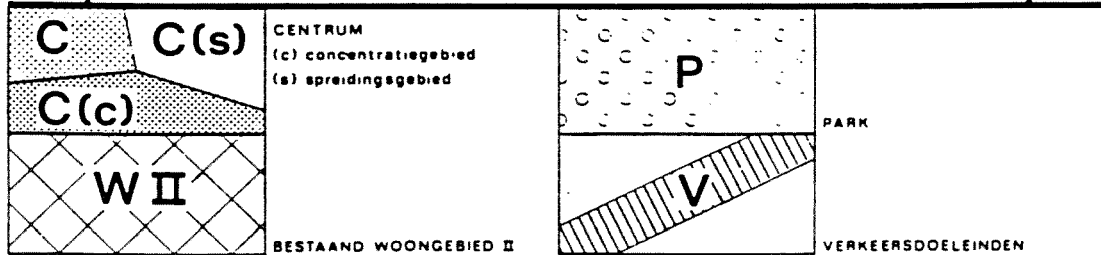
**DETAILPLAN (gefingeerd) schaal 1:2500**  
**BURO STARREN EN PEUTZ TE HEERLEN**

W ( )	WOONDOELEINDEN IN 11 CATEGORIEËN		OPENBAAR GROEN	M	MAATSCHAPPELIJKE DOELEINDEN
D	DETAILHANDEL		PARK		met bijbehorende erven
DD	DETAILHANDEL / DIENSTVERLENING		WEGEN MET TROTTOIRS		(o) overheidsvoorzieningen
H	HORECA		PARKEREN		(s) onderwijsvoorzieningen
K	KANTOREN		PLEIN		(r) religieuze voorzieningen
G	GEZONDHEIDSZORG		TEVENS		(w) welzijnsvoorzieningen
	ACHTERTUIN		WATERSCHAPSDOELEINDEN		BEDRIJFSDOELEINDEN
	TUIN		TEVENS HOGEDRUK		met bijbehorende erven
			GASTRANSPORTLEIDING		
			OVERSCHRIJDING		
			BASISGRENSWAARDE W9H		

Afbeelding 8a. Voorbeeld van een gedetailleerd bestemmingsplan (Bron: ROM-magazine, april 1987).




**GLBAAL EINDPLAN -ZONERING-** schaal 1:2500   
**BURO STARREN EN PEUTZ TE HEERLEN**



Afbeelding 8b. Voorbeeld van een globaal bestemmingsplan (Bron: ROM-magazine, april 1987).

advies, vak- en onderzoekswereld	bestuur	volksvertegenwoordiging, politiek, (bestuurlijk) recht	maatschappij
	<u>KROON</u> koning en ministers	<u>RAAD VAN STATE</u> advies over wetgeving Afd. gesch van bestuur Afd. Rechtspraak	
<u>WRR</u> wet. beleidsvoorber. toekomstverkenningen themapportten	<u>REGERING</u> ministerraad	<u>1<sup>E</sup> EN 2<sup>E</sup> KAMER</u> vaste cie. voor RO	<u>POLITIEK PARTIJEN</u> bureaus pp.
	<u>RROM</u> onderraad MR		
	<u>MINISTER VROM</u> coördinerend minster voor RO		
	<u>RPC</u> ambtelijke voorcoördinatie (topambtenaren) verschillende cie's	<u>RARC</u> maatschappelijke advisering door belangengroepen, lagere overheden en deskundigen verschillen cie's	
	<u>RPD</u> amdt. en technische voorbereiding, beleid en onderzoek	<u>INTERDEPART. OVERLEG</u> 13 departementen	
<u>ONDERZOEKSWERELD</u> universiteiten onderzoeksbureaus			<u>BURGERS</u> en insprekers (B)
<u>PRO</u> Programmeringsoverleg RO-onderzoek			<u>LOBBY'S</u> Blij dat ik rij, OV-bedrijven, de milieubeweging, de landbouw, etc
<u>DE VAKWERELD</u> nrov, srpc, vakbladen, congressen			
	<u>GEDEPUTEERDE STATEN</u> (E)	<u>PROVINCIALE STATEN</u> vaste statencie. voor RO. (F)	<u>POLITIEKE PARTIJEN</u>
<u>INSPECTIE RO</u>	<u>Prov. Diensten /RU</u> <u>IMTE</u> Afd. Gem. plannen, en streekplannen (C)	<u>PPC</u> menging RPC/RARO Rijksheren en vrije samenstelling subcie. (D)	
	<u>OVERIGE PROV. DIENSTEN</u> prov. waterstaat directie verkeer ROV		

De letters (B-C-D-E-F) verwijzen naar de actoren in Afbeelding 4.

Afbeelding 9. Actoren bij het opstellen van ruimtelijke plannen bij Rijksoverheid en Provincie (Bron: Donkersloot, 1992).



---

BELANGENBEHARTIGING  
V.N.G.

COLLEGE VAN B&W  
beleidsvoorber. en  
uitvoering  
Portefeuillehouder

GEMEENTERAAD  
besluitvorming

GEM. BEDRIJVEN  
met budgetverantw

DIENSTEN  
beleidsinhoudelijke  
ontwikkeling en uit-  
voering

SECRETARIE  
bestuurlijk-juridi-  
sche zaken

RADEN OF CIE.'S  
functioneel (RO)  
territoriaal (deel-  
raad)

EXTERN ADVIES  
.prof. deskundigheid  
stedenbouwkundige  
bur.  
architecten  
landschapsarchitec-  
ten  
verkeer/recreatie  
voorzieningen  
woningmarkt  
.projectmanagement

DIENST SO/RO/..  
.structuurzaken  
.planvorming  
.beheer  
prof. deskundigheid

PROJECTORGANISATIE  
(tijdelijk)

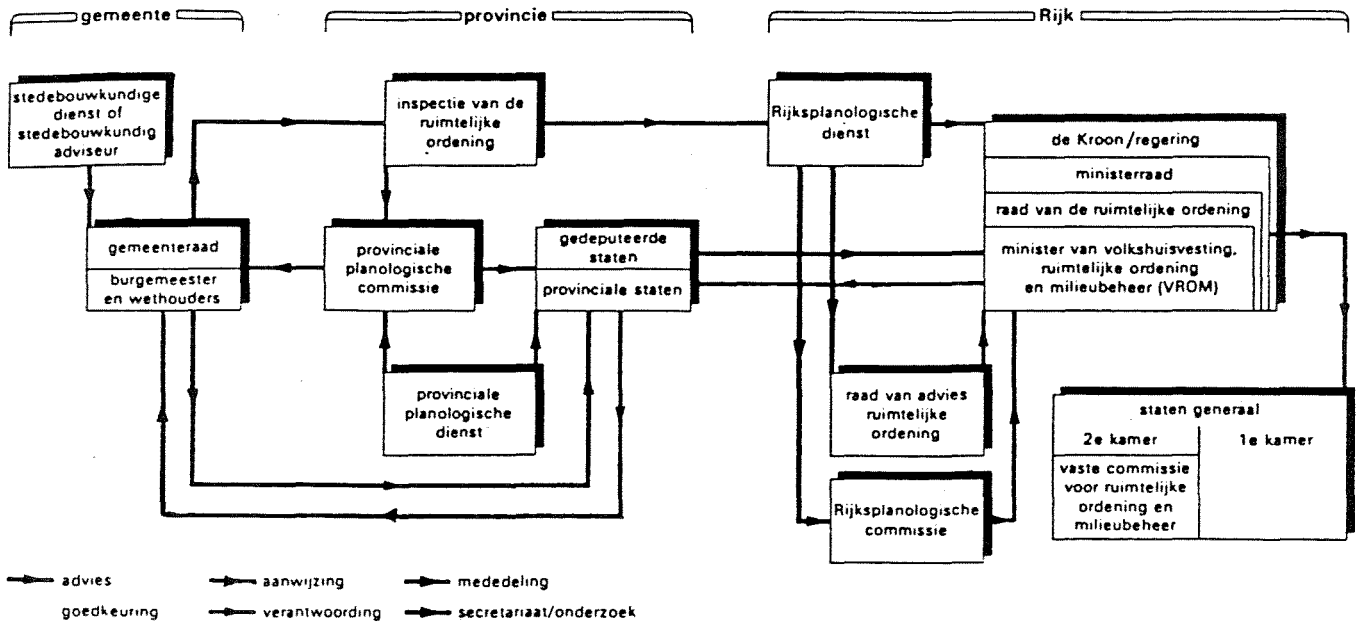
TERRITORIALE ORG  
(permanent)  
ambt. deconcentratie

BEWONERS, ACTIE-,  
BELANGEN-, BUURT-, EN  
BEWONERSGROEPEN

---

Afbeelding 10. Actoren bij het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen (Bron: Donkersloot, 1992).

## 10 De organisatie van de ruimtelijke ordening



Afbeelding 11. De organisatie van de ruimtelijke ordening (Bron: Donkersloot, 1992).

## Bijlagen 1t/m 3

Bijlage 1. *Lijst van geïnterviewde personen.*

Bijlage 2. *Aandachtspuntenlijst RO en verkeersveiligheid.*

Bijlage 3. *'Verkeersveiligheid in ruimtelijke plannen' (Concepttekst voor een brochure).*



## Bijlage 1. Lijst van geïnterviewde personen

Ir. P. Bueninck,  
hoofd adviesgroep verkeer, BRO-adviseurs te Vught

Ir. E.A.M. Croonen,  
directeur Bokelman en Croonen, Adviesbureau voor ruimtelijke ordening en inrichting te Utrecht.

Ir. L.G.F.H. Fortuijn,  
hoofd afdeling, provincie Zuid-Holland

Ir. P. Jansen,  
secretaris Vervoerregio Zuid-Limburg (daarvoor werkzaam bij de gemeente Maastricht)

W.P. Kaandorp,  
medewerker RO en Milieu, gemeente Waddinxveen

Ir. W.A.P. Lincewicz,  
chef onderafdeling Verkeersplanologie en Openbaar Vervoer, Provincie Gelderland  
(tevens betrokken bij het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) en de Vervoerregio Arnhem-Nijmegen).

Ing. A.J. Orgelist,  
medewerker Verkeersveiligheid afdeling Verkeer en Vervoer, Provincie Limburg

Ir. S.G. van Proosdij,  
senior verkeerskundige, gemeente Zwolle (tevens betrokken bij de Vervoerregio Zwolle).

Ing. B. Smit,  
verkeerskundige, gemeente Waddinxveen

Ir. J.J. Wolters,  
adviseur verkeersveiligheid, gemeente Amsterdam



## Bijlage 2. Aandachtspuntenlijst RO en verkeersveiligheid

De interviews zijn er op gericht om de (informele) procedures en actoren te achterhalen.

Het gaat hierbij nadrukkelijk om de HUIDIGE situatie.

In het tweede gedeelte van het interview is het van belang om een indruk van de kansen voor RO en verkeersveiligheid te weten te komen.

In principe is het belangrijk te weten voor de huidige situatie:

- wie is de actor om verkeersveiligheid in de planvorming mee te laten nemen?;
- welke hulpmiddelen (check-list, voorbeeldplan) worden daarbij gebruikt?;
- welke momenten in de planvorming wordt gebruikt?.

Er worden drie situaties onderscheiden:

- locatiekeuze nieuwe gebieden (streekplanniveau);
- stedenbouwkundige inrichting nieuwe gebieden (bestemmingsplanniveau);
- herinrichting reeds bebouwde gebieden.

### **Locatiekeuze**

1. Hoe vindt het proces/de procedure voor de keuze van een woon/werk/voorzieningen-locatie plaats?
2. Welke actoren en overheden spelen hierbij een grote rol en op welke momenten?
3. Welke belangen zijn hierbij belangrijk (kosten, economie, milieu, natuurwaarden, aaneensluiting van bebouwd gebied, verkeer en vervoer)?
4. Welke rol speelt verkeer en vervoer hierbij?
5. Op welke aspecten wordt bij verkeer en vervoer gelet?
6. Op welke aspecten wordt gelet om een verkeersveilige locatie te kiezen?
7. Wat zijn de uitgangspunten voor de verschillende vervoerwijzen?
8. Wie is (voelt zich) verantwoordelijk voor de afweging op het gebied van verkeer en vervoer en verkeersveiligheid?
9. Wat is een verkeersveilige locatie, welke uitgangspunten worden daarvoor gehanteerd en door wie?
10. Hoe en op welke momenten kan de inbreng van verkeersveiligheid verbeterd worden (duidelijker uitgangspunten, meer deskundigheid, inhoudelijke eisen aan RO-procedure, verplichte effect rapportage etc.)? (is al volgende fase)

### **Stedenbouwkundige inrichting**

1. Hoe vindt het proces/procedure van de inrichting van een bepaalde locatie plaats?
2. Welke actoren spelen hierbij een grote rol (gemeente, stedelijke bureaus, bestuurders, provincie) en op welke momenten?
3. Welke belangen zijn bij de inrichting van een locatie het belangrijkste (kosten, economie, 'ruimtelijke kwaliteit', milieu, natuurwaarden, aaneensluiting van bebouwd gebied, verkeer en vervoer etc.)?

4. Welke rol speelt verkeer en vervoer hierbij?
5. Op welke aspecten wordt bij verkeer en vervoer gelet?
6. Op welke aspecten wordt gelet om een verkeersveilige locatie in te richten?
7. Wat zijn de uitgangspunten voor de verschillende vervoerwijzen?
8. Wie is (voelt zich) verantwoordelijk voor de afweging op het gebied van verkeer en vervoer en verkeersveiligheid?
9. Wat is een verkeersveilig ingerichte locatie, welke uitgangspunten worden daarvoor gehanteerd en door wie?
10. Hoe en op welke momenten kan de inbreng van verkeersveiligheid verbeterd worden?

#### **Bestaande locaties**

1. Welke RO-maatregelen worden genomen op bestaande locaties?
2. Hoe kan verkeersveiligheid hierin een rol spelen (of kan dit beter via de 'sectorale lijn' worden ingebracht)? (verkeersveiligheid wordt nu nog als een aspect van verkeer en vervoer beschouwd; dit zou een facet moeten worden op een vergelijkbaar niveau als milieu).

#### **Tweede gedeelte van het interview**

1. Wie (de actor) kan worden aangewezen om verkeersveiligheid zo optimaal mogelijk in de planvorming mee te laten nemen?
2. Welke hulpmiddelen (check-list, voorbeeldplan) zijn er benodigd om een zo effectief mogelijke beïnvloeding te verkrijgen?
3. Welke momenten in de planvorming zijn het meest geschikt?



Bijlage 3

bij

De rol van verkeersveiligheid in het ruimtelijke-orderingsbeleid  
F. Poppe & M. Slop (SWOV) en Tj. Prins & H. Moning (AGV)

## Verkeersveiligheid in ruimtelijke plannen

A-94-24

F. Poppe

Leidschendam, 1994

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV  
Postbus 170  
2260 AD Leidschendam  
Telefoon 070-3209323  
Telefax 070-3201261

# Verkeersveiligheid in ruimtelijke plannen

## Leeswijzer

In deze handleiding wordt de plaats en de rol van verkeersveiligheid in ruimtelijke plannen behandeld. U treft allereerst een inleiding aan waarin aangegeven wordt *waarom* verkeersveiligheid een plaats in de ruimtelijke planvorming dient te hebben. Vervolgens wordt een korte beschrijving gegeven van wat een duurzaam veilig systeem voor het wegverkeer inhoudt. Ook wordt kort aandacht besteed aan de plaats van *de verkeersveiligheid* in de organisatie.

Daarna wordt, afzonderlijk voor rijk, provincie en gemeente, voor de verschillende stappen in het proces aangegeven hoe daarbij aandacht aan de verkeersveiligheid moet worden besteed, en welke betrokkene daarvoor verantwoordelijk is.

Aan het slot wordt een overzicht gegeven van relevante literatuur, waaruit meer informatie geput kan worden.

## Inhoud

- Inleiding
- Duurzaam veilig
- Verkeersveiligheid in de organisatie
- Het rijk
- De provincie
- De gemeente
- Literatuur

## Inleiding

Verkeersveiligheid wordt door tal van factoren bepaald. Vaak wordt de aandacht allereerst gericht op het verkeersgedrag, de toestand van de weg, het weer, politietoezicht, enz. Hoewel die zaken natuurlijk belangrijk zijn, spelen meer factoren een rol, factoren waarvan de betekenis voor de verkeersveiligheid niet altijd direct zichtbaar is. De totale omvang van de verkeersonveiligheid, de ernst van de afloop van ongevallen, de verdeling van de slachtoffers over bevolkingsgroepen of over vervoerwijzen, enzovoort, wordt ook bepaald door zaken als de inrichting van een wijk, de wegenstructuur van die wijk, en de situering van die wijk. Daarbij gaat het dus om de planvorming en de besluitvorming in de ruimtelijke ordening. Maar op het moment dat de beslissingen over die zaken genomen worden, wordt het verband met de verkeersonveiligheid vaak niet gelegd.

Maar op *dat* moment wordt bepaald hoe groot de afstanden zijn die voor allerlei noodzakelijke verplaatsingen moeten worden afgelegd. Op *dat* moment wordt voor een groot gedeelte vastgelegd wat de concurrentieverhou-

dingen tussen de verschillende vervoerwijzen zijn, waarmee de uiteindelijke vervoerwijzekeuze ook voor een groot deel bepaald is. Op *dat* moment ligt vast welke oversteken er door kwetsbare groepen (langzaam verkeer, ouderen, jongeren) gemaakt moeten worden.

Later zijn daarop vaak maar beperkte aanpassingen mogelijk. Er kan dan alleen binnen al vastliggende grenzen naar oplossingen gezocht worden voor problemen die wellicht voorkomen hadden kunnen worden. Iedereen zal zonder problemen voorbeelden uit de eigen omgeving kunnen noemen.

Een school die fraai in het groen gesitueerd is, maar wel aan de andere kant van de autoweg dan de woonwijk waar de kinderen vandaan komen.

Een even fraai gelegen bejaardenoord, maar voor de bewoners zijn winkel en postkantoor alleen met een riskante overstek te bereiken.

Een bedrijventerreintje op een 'overgeschoten' hoekje -- maar de vrachtwagens kunnen er alleen door woonstraten komen.

In het SVV en het MPV staan forse taakstellingen op het gebied van de verkeersonveiligheid. De ontwikkelingen in recente jaren laten zien dat het in principe mogelijk lijkt die ook te halen.

Maar een belangrijk deel van die *potentiële* winst zal behaald moeten worden via de ruimtelijke inrichting. En daar zijn ook mogelijkheden voor. Zowel bij het inrichten van nieuwe stedelijke ruimte (VINEX) als bij het opnieuw inrichten van bestaande stedelijke ruimte (stadsvernieuwing) doen zich goede mogelijkheden voor een duurzaam-veilig systeem voor het wegverkeer te realiseren. Dat zal nodig zijn om die forse taakstellingen voor de toekomst ook mogelijk te maken.

Deze handleiding geeft aan op welke momenten *in het plan- en besluitvormingsproces van de ruimtelijke ordening* beslissingen aan de orde zijn die van belang zijn voor de verkeersonveiligheid. Zowel het *formele* als het *informele* planproces wordt daarbij bekeken. Daarbij wordt aangegeven welke instanties of personen op die momenten het belang van de verkeersonveiligheid naar voren zouden moeten brengen, en op welke wijze zij dat zouden kunnen doen.

Aan de hand van het proces van planvorming wordt gezien welke mogelijkheden er zijn om bij de afwegingen die daarbij gemaakt worden, op het juiste moment ook de verkeersonveiligheid te betrekken.

Bij de bespreking van de verschillende planvormen wordt aangesloten bij de hiërarchie die de organisatie van de ruimtelijke ordening in Nederland kenmerkt:

- rijksnota's in het kader van Planologische Kernbeslissingen.
- streekplannen op provinciaal of regionaal niveau;
- bestemmingsplannen op gemeentelijk niveau;

Ook de andere planvormen, zoals intergemeentelijke structuurplannen en plannen van vervoerregio's, waarin verschillende overheidslagen samenwerken, komen daarbij aan de orde. In schema:

rijk	provincie	gemeente
vervoerregio en andere samenwerkingsvormen		

Ook plannen uit andere beleidsvelden kunnen ruimtelijke gevolgen met gevolgen voor de verkeersveiligheid hebben. Een voorbeeld vanuit het beleidsveld milieu is de slibstortlokatiekeuze: een lokatie waar het slib per schip aangevoerd kan worden scoort in dat opzicht beter dan een lokatie die alleen per vrachtauto bereikbaar is.

Voor dergelijke plannen geldt dezelfde handelwijze als voor het ruimtelijk plan op dat schaalniveau, in dit geval het streekplan.

De activiteiten van de verschillende actoren worden zo veel mogelijk gekoppeld aan de verschillende stappen die in het planvormingsproces onderscheiden kunnen worden. Het hierna volgende schema brengt die verschillende fasen in beeld. Op details kan de uitwerking op de verschillende overheidsniveaus verschillen (met name de benaming van de onderscheiden fasen verschilt) maar overigens is deze indeling van toepassing op alle hier besproken ruimtelijke plannen.

fase	produkten	betrokkenen
Programma	<ul style="list-style-type: none"> <li>- startnotitie</li> <li>- plan van aanpak</li> <li>- uitgangspunten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- portefeuillehouder;</li> <li>- ambtelijk projectteam</li> </ul>
Planvorming	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nota beslispunten</li> <li>- ontwerpplan</li> <li>- ontwerpbesluit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- voltallig college</li> <li>- ambtelijk team</li> <li>- ontwerpers</li> <li>- externe betrokkenen</li> <li>- adviesorganen</li> </ul>
Besluit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- plan</li> <li>- besluit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- algemeen bestuur</li> <li>- bestuursambtenaren</li> </ul>
Realisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uitwerkingsplan</li> <li>- investeringsbesluit</li> <li>- bouwvergunning</li> <li>- enzovoort</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uitvoerders</li> </ul>

Als bijlagen zijn gedetailleerdere schema's opgenomen van de formele stappen in de besluitvorming over de belangrijkste planvormen op elk van de drie overheidslagen: PKB, streekplan en bestemmingsplan.

Omdat 'duurzaam veilig' nodig wordt geacht, wordt eerst een aantal voor deze handleiding van belang zijnde punten van het begrip "duurzaam veilig" samengevat. Vervolgens wordt een algemene beschrijving gegeven van de positie van het onderwerp 'verkeersveiligheid' in het beleid.

Aan het slot wordt een aantal aandachtspunten gegeven die bij de beoordeling van plannen op elk van de onderscheiden niveaus van belang kunnen zijn. Dit overzicht is bedoeld als ondersteuning, en heeft niet de pretentie volledig te zijn. Voor enkele punten geldt dat zij vooral op rijks-, dan wel gemeentelijk niveau van belang zijn.

## **duurzaam veilig**

'Duurzaam veilig' is niet alleen een kwestie van een weginfrastructuur. Een duurzaam veilig systeem voor het wegverkeer kan alleen bestaan wanneer voertuigen, weginfrastructuur en verkeersdeelnemers integraal bezien worden.

De ruimtelijke ordening schept daarbij het kader en de randvoorwaarden waarbinnen de weginfrastructuur gerealiseerd kan worden.

De vormgeving van weg en het ontwerp van het voertuig zullen steeds gebaseerd moeten zijn op de mogelijkheden van de mens. Andersom zullen opvoeding, onderwijs, opleiding en voorlichting er op gericht moeten zijn dat de verkeersdeelnemers de achtergronden van het systeem als vanzelfsprekend ervaren. De voertuigen zullen zo ontworpen moeten zijn dat in de omstandigheden waarin botsingen mogelijk zijn de krachten zo opgevangen worden dat ook de zwakke verkeersdeelnemers zo min mogelijk letsel oplopen. Daarbij moet de modale verkeersdeelnemer (en niet de gezonde, ervaren automobilist) als maatgevend moet worden beschouwd.

De gedachten over een duurzaam veilige weginfrastructuur kunnen als volgt worden samengevat.

Ongevallen komen vaker voor, en de ernst van de afloop is groter, naarmate de verschillen in massa, snelheid en richting van de botspartners groter zijn. Dit komt zowel door het ingewikkelder worden van de verkeerstaak, de eigenschappen van de verschillende soorten voertuigen om botsingsenergie te absorberen, en de mogelijkheden van het menselijk lichaam een schok te verwerken.

Hoge snelheden zouden dan ook alleen mogen voorkomen wanneer de voorspelbaarheid van de mogelijke verkeerssituaties groot is, en de verschillen in snelheid, richting en massa klein.

Deze overwegingen leiden ertoe in principe slechts drie functies te onderscheiden: stromen - ontsluiten - toegang bieden. Voor elk van de drie functies kan dan één of twee wegtypen worden ontwikkeld, met een herkenbare vormgeving. Ook de kruispunten tussen wegen van hetzelfde type, en met wegen van een 'aangrenzend' type, moeten consequent vormgegeven worden (een kruising, een grote of een kleine rotonde, een ongelijkvloerse oplossing, enz.). Het netwerk moet zodanig opgebouwd zijn dat het gebruik ook zal passen bij de functie en de vormgeving. Het netwerk voor langzaam verkeer en openbaar vervoer kan gedeeltelijk samenvallen met het autonetwerk (door

vrije banen of gemeenschappelijk gebruik).

Voor het autonetwerk zou een uitwerking er bijvoorbeeld als volgt uit kunnen zien.

Binnen de bebouwde kom functioneren (naast de woon- en winkelerven) straten met gemengd verkeer met een lage maximum snelheid. De ontsluitingswegen hebben een maximumsnelheid van bijvoorbeeld 50 km/h, waarbij op de drukkere wegen fietsvoorzieningen noodzakelijk zijn. De hoofdaders zijn dubbelbaans. Uiteraard hebben deze wegen fietsvoorzieningen, of er is een gedeeltelijk vrijliggend net van fietsvoorzieningen.

Buiten de bebouwde kom hebben de erftoegangswegen een lage maximumsnelheid. Ontsluitingswegen kunnen enkel- of dubbelbaans te zijn, afhankelijk van de vraag of er veel of weinig uitwisselingspunten zijn. Als stroomwegen kunnen (een variant op de huidige) autowegen en autosnelwegen dienst doen.

De gedachten over de exacte vormgeving voor deze wegtypen zijn echter nog niet geheel uitgekristalliseerd. Daarbij speelt ook een rol de vraag hoe het best vanuit de huidige situatie naar de ideale "duurzaam veilige" situatie gegroeid kan worden. Dit betekent ook dat nu nog niet verwezen kan worden naar richtlijnen o.i.d. waarin de fysieke vormgeving voor de verschillende wegtypen van een duurzaam veilig wegennet is opgenomen.

### **verkeersveiligheid in de organisatie**

De voorbereiding en uitvoering van ruimtelijke plannen vindt vrijwel altijd plaats in een ander organisatieonderdeel dan dat waar verkeersveiligheid is ondergebracht. De ruimtelijke planvorming hoort thuis bij het Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), resp. een provinciale Dienst Ruimte en Groen, of een gemeentelijke afdeling Stadsontwikkeling.

De zorg voor de verkeersveiligheid wordt in het algemeen gezien als een onderdeel van het verkeersbeleid. Organisatorisch zal verkeersveiligheid vrijwel altijd bij 'verkeer', of 'verkeer en vervoer', ingedeeld zijn: het Ministerie voor Verkeer en Waterstaat (V&W), resp. een provinciale Dienst Verkeer en Vervoer, of een gemeentelijke afdeling Verkeer.

In het beleid zal verkeersveiligheid echter breder aandacht dienen te krijgen. Op een aantal punten is dat direct duidelijk. Waar bijvoorbeeld het politietoezicht aan de orde is, valt de uitvoering daarvan onder een ander beleidsveld. Verkeersveiligheid kan echter ook beschouwd worden als een leefbaarheidsaspect, zoals geluidsoverlast, luchtverontreiniging en beperking van de leef- en speelruimte dat ook zijn.

Daarmee is niet gezegd dat het noodzakelijk is verkeersveiligheid ook organisatorisch anders in te delen. Maar op die wijze wordt wel duidelijk dat het op allerlei plaatsen en momenten nodig kan zijn naar de effecten op de verkeersveiligheid te kijken. Waar allerlei initiatieven op hun effecten op het

leefmilieu beoordeeld worden (ook als het niet wettelijk verplicht is een MER uit te voeren), kan het ook nuttig zijn de effecten op de verkeersveiligheid te toetsen. Voor 'risico' zijn zelfs normen en richtlijnen vastgesteld waar in een MER aandacht aan besteed moet worden -- ook het verkeersveiligheidsrisico zou daar aan getoetst moeten worden. Het verkeersrisico (per inwoner, voor een jaar, gemiddeld over Nederland) is overigens vele malen groter dan wat bij een industriële activiteit als aanvaardbaar voor de omwonenden wordt geaccepteerd: dit is ongeveer 100 maal zo hoog. De organisatie, en de procedures, moeten zo ingericht zijn dat waar de ruimtelijke inrichting van stad, provincie of land aan de orde is, er ook een toets op de gevolgen voor de verkeersveiligheid plaats vindt. Later in deze handleiding zal ingegaan worden op de vraag hoe globaal, dan wel gedetailleerd dat zou moeten gebeuren.

In de praktijk blijken de beste omstandigheden voor zo een 'brede' werking van verkeersveiligheid aanwezig te zijn in een projectorganisatie. Voorwaarde is dan wel dat iemand in die organisatie expliciet verantwoordelijk gesteld is voor de verkeersveiligheidsinbreng. Wenselijk is dat dat ook een exclusieve verantwoordelijkheid is, niet gecombineerd met andere verantwoordelijkheden.

Hoewel een dergelijke projectgroep uiteraard binnen een ambtelijke organisatie moet functioneren, is het zaak niet uitsluitend intern te opereren. Zeker in de startfase is al zaak extern gericht te opereren, en zich te oriënteren op de problemen die opgelost moeten worden. Het probleem behoort niet te zijn dat er (bijvoorbeeld) een bestemmingsplan opgesteld moet worden; de problemen moeten eerst 'buiten' vastgesteld worden, en deze kunnen op verschillende beleidsvelden, waaronder verkeersveiligheid, liggen. Het bestemmingsplan moet daar dan de *oplossing* voor bieden.

Daarbij wordt het belang van een afzonderlijk (sector-)plan voor de verkeersveiligheid niet verminderd. De legitimatie voor het voortdurend benadrukken van het belang van verkeersveiligheid binnen een projectgroep kan o.m. gevonden worden in het vastgesteld zijn van een beleidsplan voor de verkeersveiligheid. Ook worden in een dergelijk plan de doelstellingen geformuleerd waar bij het beoordelen van ruimtelijke plannen naar verwezen kan worden. Daarmee wordt ook de noodzakelijke afweging van belangen helderder gemaakt. In een ruimtelijk plan moeten immers naast de verkeersveiligheid nog vele andere belangen nagestreefd worden.



## **wie zijn er met verkeersveiligheid bezig, en wanneer?**

Drie categorieën personen kunnen worden onderscheiden: bestuurders, ambtenaren en leden van adviesorganen op elk van de drie overheidsniveaus. Het is niet altijd noodzakelijk scherp onderscheid te maken naar deze verschillende categorieën. Een bestuurder en zijn ambtenaren hebben een gemeenschappelijk doel, waarbij de actieve rol nu eens door de een, en dan weer door de ander vervuld kan worden. In deze handleiding ligt de nadruk vooral op de vraag *wat* op de verschillende bestuurslagen kan worden gedaan, en hoe dat kan worden gedaan.

In een aantal situaties wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsambtenaren en staf(-ambtenaren). Met beleidsambtenaren wordt bedoeld op de personen die werken binnen het organisatieonderdeel dat voor verkeersveiligheid verantwoordelijk is. Waar over de staf gesproken wordt, wordt bedoeld op de ambtenaren die de bestuurder (portefeuillehouder) direct ondersteunen, en die meestal een algemene verantwoordelijkheid hebben.

Aan de hand van het hiervoor al gegeven schema van de procesgang wordt aangegeven welke 'actoren' actie moeten ondernemen.

De rol van vertegenwoordigers in adviesorganen komt aan de orde bij de bestuurslaag die die vertegenwoordigers "levert", "aanstuurt" of van informatie en ondersteuning voorziet.

## rijk

---

- *nationale plannen hebben een signaalwerking die via provincie en gemeente doorvertaald kan worden naar de uitvoering;*
- *nationale plannen hebben ook een voorbeeldwerking, zij vinden over het algemeen veel navolging voor wat betreft o.a. benadering en strategie;*
- *in het kader van nationale plannen worden veelal stimuleringsmaatregelen genomen en middelen beschikbaar gesteld.*

*Voorbeelden:*

- *Vierde nota ruimtelijke ordening, en 'Vierde Nota Extra' (VINEX);*
- *Nadere uitwerking van het ruimtelijk beleid (bijvoorbeeld: convenanten over de ruimtelijke ontwikkeling, bufferzone beleid, Nadere Uitwerking Groene Hart);*
- *Structuurschetsen en structuurschema's;*
- *Milieu effect rapportages;*
- *Nadere uitwerking sectoraal beleid (tracébeslissingen, fusieplannen en locatiekeuze scholen, ziekenhuizen, culturele voorzieningen en dergelijke).*

### **inleiding**

Om een basis te hebben voor het eigen beleid, en om van daaruit de andere overheden te stimuleren dat ook te doen, zou vanuit de beleidsafdeling van V&W (HWV) het aangeven van verkeersveiligheidseffecten van ruimtelijke keuzen tot expliciet onderdeel van het beleid gemaakt dienen te worden.

Aangezien het vaak nog niet mogelijk is deze gevolgen ook kwantitatief aan te geven moet onderzoek naar de relatie tussen ruimtelijke keuzen op nationale en (boven-)regionale schaal en de verkeersveiligheid geëntameerd worden, evt. in samenwerking tussen V&W en RPD.

### **programma**

Bij de start van de voorbereiding van landelijk ruimtelijk beleid (uitwerkingen Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, diverse Structuurschema's) dient er vanuit de beleidsafdeling verkeersveiligheid voor gezorgd te worden dat in het interdepartementaal overleg een werkwijze wordt vastgelegd die inhoudt dat ook de effecten op de verkeersveiligheid zichtbaar worden gemaakt, en dat advisering vanuit de optiek van de verkeersveiligheid in de diverse stadia gewaarborgd is.

De mogelijkheden om het leveren van een bijdrage aan de verkeersveiligheid ook als een van de doelen van een plan vast te leggen moet steeds onderzocht worden.

#### ***Aandachtspunten***

- *HWV beraadt zich tijdig op de vraag hoe verkeersveiligheid in 'grote' ruimtelijke plannen opgenomen kan worden.*
- *Is verkeersveiligheid als na te streven doel opgenomen?*
- *Zijn er eisen ten aanzien van de verkeersveiligheid geformuleerd?*
- *Zorg voor goede communicatie met vertegenwoordigers in de projectgroep.*

**actoren:** beleidsambtenaren V&W

#### **planvorming**

Bij het formuleren van het ruimtelijk rijksbeleid kan op twee manieren de verkeersveiligheid aan de orde komen, afhankelijk van het soort besluit of plan: bij ruimtelijke beslissingen op rijksniveau, en bij het formuleren van eisen en criteria waaraan beleid van andere overheden getoetst zal worden. Waar het de eigen beslissingen betreft zullen deze vooral de *ruimtelijke structuur* betreffen. Daarvoor worden hier enkele aandachtspunten gegeven. Waar het wenselijk beleid van andere overheden betreft kan naar de desbetreffende paragrafen verwezen worden.

#### ***Aandachtspunten:***

- *Zorg dat de uitgangspunten in het programma van eisen ook gevolgd worden.*
- *Worden de gevolgen voor de verkeersveiligheid expliciet gemaakt?*
- *Worden de afstanden zo klein mogelijk gehouden?*
- *Is de afstand van herkomst/bestemming tot het stroomwegennet voldoende klein?*
- *Worden barrières voor kwetsbare groepen vermeden?*
- *Hoe komt de concurrentieverhouding tussen vervoerwijzen te liggen?*

**actoren:** ambtenaren V&W

#### **besluit**

Besluitvorming over het ruimtelijk beleid van het rijk wordt veelal voorafgegaan door advisering in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RARO). Door middel van afspraken met het secretariaat van de RARO moeten er voor gezorgd worden dat in de voorbereiding van de adviezen het aspect verkeersveiligheid aan de orde komt.

De formele besluitvorming over ruimtelijke plannen op rijksniveau is, wat de bestuurlijke kant betreft, een besluit van minister of kabinet (bij een Planologische Kernbeslissing - PKB - is er vervolgens ook een politieke besluitvorming via Tweede en Eerste Kamer; ook bij niet-PKB-besluiten kan de Kamer daarom vragen). Daarbij is meestal ook een MER verplicht.

Vanuit V&W moet nagegaan worden of in de voorbereiding van het besluit de gevolgen voor de verkeersveiligheid ook werkelijk in beeld gebracht zijn en te benadrukken dat verkeersveiligheid ook voldoende gewicht in de besluitvorming krijgt.

***Aandachtspunten:***

- *Zijn de gevolgen voor de verkeersveiligheid duidelijk in beeld gebracht?*
- *Telt dit ook mee in de besluitvorming?*
- *Worden voldoende financiële middelen gereserveerd?*

**actoren:** minister V&W,  
ambtelijke staf

**realisatie**

Een groot gedeelte van de uitvoering van het rijksbeleid vindt plaats door middel van advisering via de Provinciale Planologische Commissies (PPC's). Daar heeft het rijk de mogelijkheid het eigen beleid ook uit te dragen in de provincie en, indirect via de toetsing van gemeentelijke bestemmingsplannen in de PPC, richting gemeente. De inbreng van het rijk vindt o.a. plaats via de Regionale Directies van Rijkswaterstaat. Voor de verkeersveiligheidsconsulenten binnen de RD's ligt er dus de taak de vertegenwoordigers in de PPC's van dat belang te doordringen en hen bij de uitvoering te ondersteunen. In sommige situaties (bij zgn. "grote gevallen"), kan het gaan om een inhoudelijke beoordeling op het punt van de verkeersveiligheid. In het algemeen zal het meer gaan om het benadrukken dat provincie of gemeente de verkeersveiligheidseffecten beter in beeld hadden moeten, en kunnen, brengen.

In sommige situaties is het niet gemakkelijk beleidslijnen op rijksniveau te vertalen in de meer concrete toepassingen op provinciaal of gemeentelijk niveau. In dergelijke vallen dient de beleidsafdeling richtlijnen te laten uitwerken, in voorkomende gevallen ondersteund door voorbeelduitwerkingen, eventueel in praktijksituaties. De fysieke vormgeving van de bij 'duurzaam veilig' onderscheiden wegtypen moet bijvoorbeeld nog uitgewerkt worden.

***Aandachtspunten:***

- *Draagt het streekplan bij aan de rijksdoelen op het gebied van de verkeersveiligheid?*
- *Stel zonodig richtlijnen op, of laat voorbeelduitwerkingen maken.*
- *Wordt door provincie of gemeente gebruik gemaakt van eventuele richtlijnen of voorbeelduitwerkingen?*
- *Besteedt het streekplan voldoende aandacht aan verkeersveiligheid (zie ook onder 'provincie')?*
- *Heeft een bestemmingsplan de gevolgen voor verkeersveiligheid zichtbaar gemaakt (zie ook onder 'gemeente')?*

**actoren:** vertegenwoordigers in  
adviesorganen,  
beleidsambtenaren

## Provincie

---

- *Het provinciaal streekplan is bepalend voor het ruimtelijk beleid van de provincie en bepaalt daarmee de lokatie van velerlei verkeersaantrekkende activiteiten. Ook in provinciale sectorplannen kunnen dergelijke besluiten vastgelegd worden.*
- *De provincie heeft bij de goedkeuring van bestemmingsplannen een belangrijke toetsende rol die ook ten behoeve van de verkeersveiligheid benut kan worden.*

### **voorbeelden**

- *Streekplan*
- *Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad*
- *Nota Verstedelijking Zuidvleugel van de Randstad*
- *Nota Selectie Slib- en Baggerstortlocaties*
- *Advies t.a.v. regionale spreiding van ziekenhuizen, resp. verpleegtehuizen of scholen voor voortgezet onderwijs.*

### **inleiding**

Het streekplan heeft een tweeledige functie: richtinggevend en afwegingskader voor het eigen provinciaal beleid; en toetsingskader t.o.v. de bestemmingsplannen. Om op het gebied van de verkeersveiligheid voor beide functies een rol te vervullen is in elk geval nodig dat bij de start van de streekplanprocedure (die bij een integrale herziening zo'n 3 jaar in beslag kan nemen) ambtelijk en bestuurlijk wordt vastgelegd dat verkeersveiligheid in die zin aan de orde dient te komen.

In het kader van andere beleidsvelden worden soms ook buiten het streekplan plannen vastgesteld of besluiten genomen met ruimtelijke gevolgen die van belang zijn voor de verkeersveiligheid. Wanneer die gevolgen direct merkbaar zijn en het ruimtelijk beleid van de provincie feitelijk wijzigen (toerisme, stortlocaties, enz.), dient vanuit de verkeersveiligheid daar hetzelfde belang aan gegeven te worden als aan het streekplan.

Bij plannen waarbij de ruimtelijke gevolgen (en dus de gevolgen voor de verkeersveiligheid) slechts indirect zijn, kan dat niet. Het gaat hier onder andere om de scholen- en ziekenhuisplanning. Wel moeten ook daar de concepten voor dergelijke plannen getoetst kunnen worden door degenen die voor verkeersveiligheid verantwoordelijk zijn. Bij de start van de planvoorbereiding dient dit vastgelegd te worden.

### **programma**

Het ruimtelijk beleid is voor een provincie één van de zwaartepunten van de provinciale bevoegdheden. De voorbereiding kent vaak dan ook een lang traject, waarbij de belangrijke beslispunten geselecteerd worden. Het gehele besluitvormingstraject wordt meestal voorbereid en begeleid door een ambtelijke projectgroep. Het is dus belangrijk dat in die projectgroep ook iemand voor 'verkeersveiligheid' verantwoordelijk wordt gesteld.

In deze fase worden onderwerpen en keuzes op hun belang geselecteerd, variërend van belangrijke discussiepunten, tot punten die 'geruisloos' in plan en besluit verwerkt worden. Wordt 'verkeersveiligheid' in deze fase niet aan de orde gesteld, dan zal het veel moeilijker zijn het onderwerp in latere discussiefasen alsnog toe te voegen.

#### *aandachtspunten:*

- *is 'verkeersveiligheid' in de ambtelijke projectgroep vertegenwoordigd door iemand die daar geen andere verantwoordelijkheden heeft?*
- *wordt 'verkeersveiligheid' als na te streven en te toetsen doel genoemd?*
- *spelen in andere beleidsvelden zaken die zodanige gevolgen hebben voor het ruimtelijk beleid dat ook verkeersveiligheid bekeken moet worden?*

**actoren:** portefeuillehouder,  
ambtelijke staf

### **planvorming**

Bij de start van het proces is in principe vastgelegd dat verkeersveiligheid een rol dient te spelen bij de afwegingen. Tijdens de verdere planvorming dient er nu op te worden toegezien dat de verkeersveiligheidsgevolgen van verschillende beleidskeuzen zo goed mogelijk inzichtelijk worden gemaakt.

In het totstandkomen van een streekplanherziening of -wijziging is een aantal fasen te onderscheiden. Soms zal een aantal stappen samengevoegd worden, of wordt een tussenstap ingelast, maar de hierna gehanteerde fasering zal in de meeste gevallen bruikbaar zijn. In elke stap wordt het aantal alternatieven steeds verder ingeperkt en wordt de uitwerking verder gedetailleerd. Voorop dient te staan dat in de projectgroep steeds op tafel komt wat de gevolgen voor de verkeersveiligheid zijn.

Bij de eerste strategische keuzen, waarbij de ruimtelijke strategie in hoofdlijnen aan de orde is, zal de verkeersveiligheid nog slechts kwalitatief aan de orde kunnen komen. De discussie zal dan gaan over de vraag of nieuwe woongebieden binnen bestaand stedelijk gebied (verdichting), aan de rand van steden (concentratie) of op enige afstand (forensengemeenten) ontwik-

keld zouden moeten worden. Kwalitatieve elementen waar op getoetst kan worden zijn dan bijvoorbeeld woon-werk afstanden, fietsafstand tot stadskern, enzovoort.

Wanneer de lokatiekeuze aan de orde is kan het effect van de alternatieven beter in beeld gebracht worden. Instrumenten voor effectberekeningen op regionale schaal zijn in ontwikkeling of er worden proeven mee genomen. Een aantal van deze instrumenten brengt nog slechts de mobiliteit in beeld, zonder de gevolgen voor de verkeersveiligheid aan te geven. Wanneer deze mobiliteit uitgesplitst wordt naar automobilititeit en mobiliteit per openbaar vervoer en/of fiets, dan kan toch een eerste kwalitatieve schatting van de verkeersveiligheidseffecten worden gemaakt.

De zgn. Woonlokatie-scanner (WOLOCAS) van TNO bijvoorbeeld geeft op basis van afstanden en een aanduiding van de kwaliteit van de verschillende verkeersvoorzieningen een beeld van de hoeveelheid mobiliteit die realisering van die lokaties zou oproepen.

Bij een volgende fase van detaillering, wanneer de (mogelijk te realiseren) infrastructuur in grove lijnen bepaald is, komen instrumenten als de Evaluatiemodule Verkeer & Vervoer (EVV) bij het Nieuw Regionaal Model (NRM) of SWOVISI in beeld. Daarbij wordt getracht de gevolgen voor de verkeersveiligheid ook kwantitatief te maken. Dergelijke instrumenten zijn sterk gericht op de verkeersinfrastructuur als beleidsinstrument. Instrumenten die ook in beeld brengen wat dat betekent voor de verschillende vervoerwijzen, en wat een aanvullend beleid gericht op verschuivingen tussen vervoerwijzen zou betekenen, zijn nog in ontwikkeling. Het dient daarmee mogelijk te zijn om op basis van weglengten en afstanden tot knooppunten van openbaar vervoer een schatting te maken van de mobiliteit onderscheiden naar vervoerwijze.

**Aandachtspunten:**

- *Worden de verplaatsingsafstanden zo klein mogelijk gehouden, en de groei van de mobiliteit beperkt?*
- *Zijn punten die veel zwaar verkeer aantrekken bereikbaar via het hoofdwegennet (C-lokaties)?*
- *Zijn attractiepunten, die veel personenverplaatsingen aantrekken, goed en veilig bereikbaar per fiets en openbaar vervoer (o.a. A- en B-lokaties)?*
- *Zijn de voorwaarden voor een (duurzaam veilig) geordend wegennet aanwezig?*
- *Is er sprake van een goed functionerend net van stroomwegen?*
- *Worden voldoende eisen gesteld aan het gemeentelijk beleid (zie ook onder 'gemeente'?)*

**actoren:** ambtelijke dienst, externe (rijks-)adviseurs, etc.

**besluit**

Wanneer het besluit voorligt moet in de projectgroep èn door degenen die betrokken zijn bij de verdere voorbereiding van de bestuurlijke besluitvor-

ming nagegaan worden of de gevolgen voor de verkeersveiligheid inderdaad voldoende uitgewerkt zijn, of op de geformuleerde doelen ook getoetst is, en of deze doelen ook gehaald worden.

Het meest in detail zou de verkeersveiligheid uitgewerkt moeten worden bij het kiezen van een plaats voor bedrijven of industrieën die veel (zwaar) verkeer met zich mee brengen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om afvalverwerking, wat veel (zwaar) verkeer van vuilniswagens oplevert. Tegelijkertijd is het wenselijk deze wagens zo min mogelijk afstand te laten afleggen, zodat de verwerking dicht bij de bron, de woonwijk, geplaatst zou moeten worden.

Bij een attractiepark bijvoorbeeld zou moeten worden nagegaan hoe de bereikbaarheid met openbaar vervoer en fiets de vervoerwijzekeuze beïnvloedt.

Wanneer een voorgenomen activiteit MER-plichtig is moet nagegaan te worden of verkeersveiligheid als leefbaarheidsaspect en risicocomponent in de richtlijnen die voor het opstellen van de MER vastgesteld worden, voldoende expliciet meegenomen is.

Ook wanneer een MER niet verplicht is, zou het echter aanbeveling verdienen op een soortgelijke wijze de verkeersveiligheidseffecten te kwantificeren.

**Aandachtspunten:**

- *Zijn de gevolgen voor verkeersveiligheid gekwantificeerd (in het kader van een MER of anderszins)?*
- *Worden de geformuleerde doelen voor verkeersveiligheid gehaald?*
- *Worden ook financiën gereserveerd voor de uitvoering?*

**actoren:** portefeuillehouder en staf,  
beleidsambtenaren

**realisatie**

De belangrijkste wijze waarop de beleidsrichtingen in het streekplan gerealiseerd kunnen worden is via de toetsing van de bestemmingsplannen. Natuurlijk dient de provincie ook bij het eigen verkeer- en vervoerbeleid (o.a. als wegbeheerder) het streekplan te volgen, maar dit speelt zich verder niet in het beleidsveld ruimtelijke ordening af.

Om de positie van de verkeersveiligheid in de gemeentelijke plannen te versterken is het van belang dat ook in het streekplan het belang van verkeersveiligheid in bestemmingsplannen is onderstreept. Daarmee wordt verkeersveiligheid één van de onderwerpen die in het formeel en informeel vooroverleg over bestemmingsplannen van de zijde van de provincie ingebracht kunnen worden. Om ook bij de toetsing een rol te kunnen spelen (en zo een "stok achter de deur" te hebben) dient ook expliciet in het streekplan opgenomen te worden dat het onderwerp verkeersveiligheid een toetsings-element zal zijn. Hoewel het in principe mogelijk lijkt dit ook kwantitatief in te vullen, zal het in de meeste gevallen werkbaarder zijn meer kwalitatieve eisen te stellen, waarbij bijvoorbeeld voorgeschreven wordt dat een



bestemmingsplan inzichtelijk maakt op welke wijze, dan wel in welke mate, het plan bijdraagt aan het terugdringen van de verkeersonveiligheid.

Bij de toetsing van de bestemmingsplannen zijn twee instanties van belang: de ambtelijke voorbereiding, en de beoordeling door de PPC. Het organisatie-onderdeel dat verantwoordelijk is voor verkeersveiligheid dient er voor te zorgen dat in beide trajecten voldoende aandacht voor dit element van de toetsing is, en dat zonodig voor informatie en beoordelingscriteria wordt gezorgd.

Een bijzondere plaats nemen de artikel 19 procedures in. In de paragraaf over 'uitvoering' onder 'gemeente' wordt daar verder op ingegaan. Bij het toelaten van een dergelijke procedure zou de provincie moeten toetsen of aan de daar geformuleerde voorwaarden voldaan is. Bij een artikel 19 procedure wordt vooruitgelopen op de beoordeling en goedkeuring van een bestemmingsplan. Daardoor bestaat de kans dat de eindafweging beperkt wordt doordat een aantal onderdelen van het bestemmingsplan reeds in uitvoering zijn genomen. De gemeente moet informatie leveren waaruit blijkt dat dat risico niet aanwezig is. Die informatie moet komen uit de voorbereidingen voor dat nieuwe bestemmingsplan. Ook voor de verkeersveiligheid is het dus essentieel dat de procedure voor een nieuw bestemmingsplan reeds zo ver gevorderd is dat dergelijke informatie beschikbaar is.

*aandachtspunten:*

- *past het bestemmingsplan binnen het provinciaal (en rijks-) beleid t.a.v. de verkeersveiligheid?*
- *geeft het bestemmingsplan voldoende aandacht aan verkeersveiligheid (zie bij 'gemeente')?*

**actoren:** ambtelijke en rijksadviseurs,  
ambtenaren,  
portefeuillehouder RO

## Gemeente

---

- *Het bestemmingsplan is het ruimtelijk plan dat het meest concreet doorwerkt op de verkeersveiligheid.*
- *Bij uitstrek op gemeentelijk niveau kunnen via het ruimtelijk beleid de voorwaarden worden geschapen om door een geïntegreerde inzet van bijv. educatie en voorlichting, politietoezicht, enz. de verkeersveiligheid te bevorderen.*
- *De gemeente heeft als wegbeheerder van vrijwel alle wegen binnen de bebouwde kom een grote invloed op de afwikkeling van het verkeer.*

### **voorbeelden**

- *bij bestemmingsplan kan de locatie van een nieuwe woonwijk (resp. school, bedrijventerrein) worden vastgesteld.*
- *in een bestemmingsplan worden de functies van de wegen in een bestaande of nieuwe woonwijk vastgesteld.*
- *in een bestemmingsplan kan de relatie tussen functie en uitvoeringsvorm van de weg worden vastgelegd.*

### **inleiding**

De meest 'harde' planvorm op gemeentelijk niveau is het bestemmingsplan. Burgers (en bedrijven) worden hiermee gebonden. Door de zware procedure die daarom voor een bestemmingsplan noodzakelijk is, ontstaat er ook een hoge mate van 'zelfbinding'. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente zelf ook zal trachten een bestemmingsplan gerealiseerd te krijgen, hoewel daar formeel geen verplichting toe bestaat. Uiteraard is de gemeente als uitvoerder ook aan het bestemmingsplan gebonden.

Naast het bestemmingsplan kunnen gemeenten ook een structuurplan of -schets opstellen, al of niet in samenwerking met buurgemeenten. De inhoud van een structuurplan kan worden gekarakteriseerd als een zeer globaal bestemmingsplan voor een relatief groot gebied. Hoewel de hierna volgende punten vooral vanuit het perspectief van het bestemmingsplan zijn opgesteld, zijn deze, ook van toepassing op het (intergemeentelijk) structuurplan. Het gaat daarbij immers over *de wijze waarop* verkeersveiligheid in de totstandkoming van een dergelijk plan een rol moet spelen.

Stadsvernieuwingsplannen en uitbreidingsplannen zijn plannen met een minder formele status. Zij moeten gezien worden als plannen ter realisatie van een bestemmingsplan, waarbij investeringen en fasering van activiteiten geregeld worden. In de paragraaf over de realisatie van gemeentelijke plannen zal daarop terug gekomen worden.

Bij de uitvoering van plannen kan gebruik gemaakt worden van de zgn. artikel 19 procedure, waarbij anticiperend in afwijking van een geldend

bestemmingsplan gehandeld kan worden. Bij de paragraaf over realisatie wordt daarop teruggekomen.

In de hierna volgende beschrijving lijkt er steeds vanuit te worden gegaan dat sprake is van een nieuwbouwsituatie: het plan kan geheel "vrij" worden opgesteld. De acties zijn ook bij wijzigingen van bestaande situaties van toepassing, het aantal vrijheidsgraden is dan echter natuurlijk kleiner.

In structuur- en bestemmingsplannen kunnen verschillende soorten van keuzes worden gemaakt die van invloed zijn op het verkeer en de verkeersveiligheid. De hiervoor genoemde voorbeelden kunnen naar afnemend schaalniveau worden gekarakteriseerd als:

- lokatiekeuze;
- verkeersstructuur;
- uitvoeringsvorm.

Een globaal plan zal zich in het algemeen alleen met de eerste twee punten bezig houden.

### **programma**

Bij de *start* van een structuur- of bestemmingsplan procedure, dat wil zeggen wanneer op ambtelijk niveau een projectgroep of iets dergelijks wordt ingesteld, dient op bestuurlijk niveau (wethouder of college van B&W) vastgelegd te worden dat verkeersveiligheid expliciet aan de orde zal moeten komen.

Omdat het bij gemeenten om de meest concrete vertaling van beleidsuitgangspunten gaat, is het daar ook het belangrijkste dat het onderwerp verkeersveiligheid een eigen plaats krijgt, en niet door dezelfde persoon behartigd wordt die ook bijvoorbeeld de bereikbaarheid of de doorstroming als aandachtsgebieden heeft.

Wanneer het gaat om een intergemeentelijke structuurschets of -plan zal dit in de vorm van een samenwerkingsproject gebeuren. Bij de start van dergelijke projecten is het des te meer van belang dat er vanuit de partners voor zorggedragen wordt dat in het samenwerkingsverband op bestuurlijk en op ambtelijk niveau duidelijk is waar de verantwoordelijkheid voor verkeersveiligheid ligt.

#### ***Aandachtspunten:***

- *Is 'verkeersveiligheid' vertegenwoordigd in de projectgroep?*
- *Is 'verkeersveiligheid' als afwegingscriterium opgenomen?*
- *Zijn kwantitatieve doelen opgenomen?*

**actoren:** portefeuillehouder,  
beleidsambtenaar

## planvorming

Bij de *lokatiekeuze* moet in een vroeg stadium (wanneer de eerste globale schetsen op papier staan) duidelijk gemaakt worden hoe de *omvang* van de mobiliteit beïnvloed wordt door deze keuzen (instrument bijv. WOLOCAS). De beschikbaarheid van infrastructuur bepaalt ook de vervoerwijzekeuze en heeft daarmee invloed op de verkeersveiligheid.

Wanneer het om grootschalige activiteiten gaat (grote bouwlocatie, groot bedrijventerrein, enz.) kan er de plicht zijn een MER op te stellen. Bij het opstellen van de richtlijnen voor een MER moet er voor gezorgd worden dat risico- en leefbaarheidseffecten van het verkeer voldoende aandacht krijgen.

Wanneer de globale indeling van de vlekken aan de orde is moeten voor de lokatiekeuze van specifieke "verkeersveiligheidsgevoelige" functies gedetailleerdere analyses gemaakt worden. Gevoelige functies zijn enerzijds de functies die veel of zwaar verkeer genereren, zoals industrieterreinen, anderzijds zijn het functies waar vooral kwetsbare verkeersdeelnemers gebruik van maken (scholen, bejaardenoorden). Bij dergelijke situaties moet er extra aandacht zijn voor oversteekvoorzieningen, de situering van parkeergelegenheid, enz. De zgn. conflictogram-methode kan daarbij de problemen en mogelijke oplossingen in beeld brengen.

De **verkeersstructuur** wordt in grove lijnen op dit niveau bepaald. In de eerste plaats heeft dit betrekking op de categorisering van de wegen. Ook wanneer dit niet expliciet gebeurt, bepaalt het bestemmingsplan al in hoge mate welke wegen als stroomwegen, welke als gebiedsontsluitingswegen en welke als erftoegangswegen kunnen functioneren. De in het bestemmingsplan vastgelegde fysieke ruimte legt voor een gedeelte ook al vast welke wegtypen, met de daarbij behorende kruispuntoplossingen, mogelijk zijn. Ten einde een duurzaam veilige structuur te bewerkstelligen, kunnen dergelijke keuzen beter expliciet gemaakt worden.

Bij een van de functionele indeling afgeleid wegtype hoort ook een gewenste maximale snelheid. Deze moet niet afgedwongen worden met een verbodsbord, maar door de vormgeving van de weg. De lengte van de rechtstanden en de afstand tussen de kruisingen, bijvoorbeeld, wordt door de in een bestemmingsplan geschetste verkeersstructuur in hoge mate vastgelegd. Ook hier dient dus een expliciete aandacht van uit de verkeersveiligheid te zijn. De uitwerking van 'duurzaam veilig' in wegtypen en daarbij behorende fysieke kenmerken, waar nu aan gewerkt wordt, moet daar richting gevend in worden.

De verkeersstructuur kan op verschillende wijzen doorgerekend worden op gevolgen voor de verkeersveiligheid. Voor elk van de varianten die voor de verkeersstructuur overwogen wordt, wordt per wegvak de lengte en het wegtype bepaald. De SWOV-kengetallen geven voor elk wegtype het te verwachten aantal ongevallen, gewonden en doden als functie van de intensi-

teit. De te verwachten intensiteiten worden met behulp van een verkeerskundig prognosemodel bepaald. Met die gegevens kan dan een schatting voor de verkeersveiligheid worden gemaakt (zie voorbeeld Zoetermeer). Andere hulpmiddelen, waarbij het ook mogelijk wordt onderscheid te maken naar de verschillende vervoerwijzen (veiligheid fiets t.o.v. veiligheid auto), of leeftijdsklassen zullen in de toekomst beschikbaar komen. Dat geldt ook voor het doorrekenen van het effect van verschillende kruispuntoplossingen.

In principe is het ook mogelijk de gevolgen voor de verschillende vervoerwijzen of leeftijdsklassen van de bevolking te kwantificeren, hier zijn echter nog geen kant en klare instrumenten beschikbaar.

**Aandachtspunten:**

- *Worden de effecten voor de verkeersveiligheid (afhankelijk van het schaalniveau) voldoende gekwantificeerd?*
- *Worden de verplaatsingsafstanden zo klein mogelijk gehouden?*
- *Worden de verschillende functies zo goed mogelijk gescheiden?*
- *Zijn attractiepunten voor zwaar verkeer direct bereikbaar via het hoofdwegennet (C-lokaties)?*
- *Zijn attractiepunten, die veel personenverplaatsingen aantrekken, goed en veilig bereikbaar per fiets en openbaar vervoer (o.a. A- en B-lokaties) en hoe zijn deze gesitueerd t.o.v. de woonlokaties?*
- *Zijn verkeersruimten en verblijfsgebieden goed gescheiden?*
- *Is er sprake van een categorisering van wegen, of worden hier voorwaarden voor geschapen (wordt het autoverkeer gestimuleerd maximaal gebruik te maken van hoofdverkeerswegen)?*
- *Maakt de verkeersstructuur een duurzaam veilig vormgeving mogelijk (aantal rijbanen, lengte rechtstanden, kruispuntafstanden)?*
- *Zijn er mogelijkheden de zwakke verkeersdeelnemers optimaal te beschermen?*
- *Worden voorwaarden geschapen en middelen gereserveerd om ontmoetingen tussen verschillende verkeerssoorten te vermijden?*
- *Worden voorwaarden geschapen en middelen gereserveerd om verkeerssoorten van verschillende massa en snelheid te scheiden?*
- *Worden verkeersveilige infrastructurele maatregelen bevorderd (aanleg rotondes, 30 km-gebieden, ongelijkvloerse kruisingen, beperking rechtstanden, enz.)?*
- *Wordt fysieke ruimte gereserveerd om in de toekomst verkeersveilige oplossingen te realiseren (fietsvoorzieningen, rotonde)?*
- *Wordt de uitvoeringsvorm mede voorgeschreven vanuit verkeersveiligheidsoverwegingen?*

**actoren:** ambtenaar verantwoordelijk voor verkeersveiligheid en stedenbouw- en verkeerskundigen

## **besluit**

Wanneer de besluitvorming over het plan aan de orde komt moet beoordeeld worden of het werk van de projectgroep voldoet aan de taakstellingen. Op dat moment moet nagegaan worden of het geformuleerde plan voldoende rekening gehouden heeft met eisen vanuit de verkeersveiligheid, of de gevolgen voor de verkeersveiligheid voldoende uitgewerkt zijn, en of de geformuleerde doelen ten aanzien van de verkeersveiligheid ook gehaald worden.

### ***Aandachtspunten:***

- *Hebben verkeersveiligheidseisen bij de voorgelegde keuzen een rol gespeeld?*
- *Zijn de gevolgen voor de verkeersveiligheid kwantitatief uitgewerkt?*
- *Zijn de doelen gehaald?*

## **realisatie**

Een bestemmingsplan kan zich alleen richten op de ruimtelijke ordening. Over de *uitvoeringsvorm* van wegen kunnen in een bestemmingsplan dan ook alleen uitspraken worden gedaan voor zover daar ruimtelijke aspecten aan zitten. Hiervoor zijn al enkele voorbeelden gegeven van zaken die expliciet in het bestemmingsplan geregeld kunnen worden.

In het bestemmingsplan kunnen ook algemene voorschriften worden gegeven over de verdere uitvoering, maar ook daarbij gelden uiteraard deze beperkingen. Ook dan kan echter wel een aantal voor de verkeersveiligheid essentiële zaken voorgeschreven worden. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om zichtlijnen (bij kruispunten) of om het dwarsprofiel.

Vanuit de functie van de wegen kunnen minimale en maximale waarden uitgewerkt worden.

Algemene richtlijnen zijn beschikbaar (zie ook leidraad ROV Limburg), kwantitatieve gegevens kunnen ontwikkeld worden.

In een globaal bestemmingsplan kunnen uiteraard ook op het gebied van de verkeersveiligheid weinig expliciete uitspraken worden gedaan. In zo'n situatie moet ervoor gezorgd worden dat in de regelingen voor de uitwerking (die bijvoorbeeld aan B&W gedelegeerd wordt) aandacht voor de verkeersveiligheid verplicht is.

Wanneer een bestemmingsplan gericht is op grootschalige stadsvernieuwingsactiviteiten of stads- of dorpsuitbreidingen wordt de wijze van uitvoering daarvan vaak nader geregeld in stadsvernieuwings- of uitbreidingsplannen. Daarin wordt de fasering, de onderlinge afstemming van activiteiten en dergelijke verder geregeld. Om in een dergelijk bestemmingsplan te waarborgen dat verkeersveiligheid ook in die latere fasen aan de orde komt, dient ook opgenomen te worden dat wanneer nadere ruimtelijke keuzen gemaakt worden, ook daar de verkeersveiligheid mee dient te spelen in de afwegingen en keuzen.

Wanneer bij de uitvoering gebruik gemaakt wordt van een artikel 19 procedure wordt geanticipeerd op een nieuwe bestemmingsplanprocedure. De integrale afweging van allerlei belangen, waaronder dat van de verkeersveiligheid, dreigt daarbij in de knel te komen, omdat op het moment van die afweging een aantal zaken al in uitvoering zijn, die in het algemeen niet meer teruggedraaid zullen kunnen worden.

Wanneer een gemeente een artikel 19 procedure wil starten moet duidelijk gemaakt worden dat de definitieve afweging van de gevolgen voor de verkeersveiligheid bij de besluitvorming over het bestemmingsplan zelf niet onnodig beperkt wordt door de anticipatie.

Het sleutelwoord is hierbij 'anticiperend', waaruit afgeleid kan worden dat een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding moet zijn. De voorbereiding van dat nieuwe bestemmingsplan moet zo ver gevorderd zijn dat daaruit dergelijke informatie beschikbaar is. Is die informatie er ten aanzien van de verkeersveiligheid niet, dan zou men niet met een artikel 19 procedure akkoord moeten gaan.

**Aandachtspunten:**

- *Zijn verdere voorschriften over voor de verkeersveiligheid belangrijke aspecten bij de uitvoering gegeven?*
- *Is voorgeschreven dat bij eventuele uitwerking door B&W ook met de verkeersveiligheid rekening gehouden moet worden?*
- *Is bij artikel 19 procedures voldoende zekerheid dat de verkeersveiligheid meeweegt?*
- *Zijn randvoorwaarden geformuleerd ten aanzien van de verkeersveiligheid voor eventuele uitwerkingsplannen?*
- *Wordt in uitvoeringsplannen voldoende rekening gehouden met verkeersveiligheid (wegcategorisering, zichtlijnen, rijbaanbreedte)?*

**actoren:** raadscommissie en Gemeenteraad,  
bestuursambtenaren,  
portefeuillehouder

## Literatuur

BGC.

*Gemeente Zoetermeer: Verkeersveiligheidsaspecten stadsdeel Oost. Technische rapportage.*

BGC, 1993. ZTM/641/30/K1

Bie, C. de & Werken, R. van de.

*Wegvakken duurzaam veilig inrichten.*

Verkeerskunde, jaargang 44 (1993), nummer 10 (okt).

DHV i.s.m. Traffic Test

Demonstratieproject Duurzaam Veilig in West Zeeuws Vlaanderen.

Nog niet openbaar.

DHV.

Experiment categorie-indeling wegen binnen de bebouwde kom (Nijmegen).  
Nog niet afgerond.

Koornstra, M.J.; Mathijssen, M.P.M.; Mulder, J.A.G.; Roszbach, R. & Wegman, F.C.M. (redactie).

*Naar een duurzaam veilig wegverkeer.* Nationale Verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 1990/2010 (vervolg op 'Iedereen ken wel iemand...'). SWOV, 1992. ISBN 90-801008-1-1

Minnen, J. van.

*Inherent veilige 80 km/h wegen.* ontwikkeling van een strategie voor een duurzaam veilige (her-)inrichting van doorgaande 80 km/u wegen.

Deel I: Keuze van de relevante wegen en het opstellen van criteria en eisen.

Deel II: Aanbevelingen.

SWOV, 1992. R-92-59 I en II.

Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Limburg ROVL.

Symposiummap Duurzaam veilig wegverkeer in Limburg (Vaals, 13 mei 1993).

ROVL, 1993.

Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Limburg ROVL.

*Ruimtelijk beleid en verkeersveiligheid.* Verkeersveiligheid als leidraad in ruimtelijke plannen/

ROVL, geen jaartal.

SWOV.

Verslag van het vooronderzoek naar een duurzaam veilig wegverkeer in de vervoerregio Arnhem/Nijmegen (werktitel).

Te publiceren in 1994.

SWOV.

Basisdocument Duurzaam veilig verkeer- en vervoersysteem.

Nog niet afgerond.