

"ONGELIJKHEID EN ONGELIJKWAARDIGHEID IN HET VERKEER; DE RISICO'S
VAN CONFRONTATIES TUSSEN VERKEERSDEELNEMERS VAN VERSCHILLENDE
CATEGORIE"

Inleiding op het congressthema door Ir. E. Asmussen, directeur
Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Bijdrage Congresboek Nationaal Verkeersveiligheidscongres 1980,
Internationaal Congrescentrum RAI, Amsterdam, 21, 22 en 24 april
1980, blz. 6 t/m 10

R-80-10

Voorburg, 1980

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

DE KEUZE VAN HET CONGRESSTHEMA

In het congresstema staat aangegeven dat het congres de confrontaties tussen verkeersdeelnemers van verschillende categorieën zal betreffen.

In de openbare ruimte bevinden zich echter behalve verkeersdeelnemers ook gebruikers van verblijfsgebieden, zoals buiten spelende kinderen, wandelaars en winkelende personen.

De confrontatie van verkeersdeelnemers met andere gebruikers van de openbare ruimte vindt in feite niet plaats in het vervoersysteem, maar in de zogenaamde verblijfsystemen, zoals woongebieden, winkelgebieden en recreatiegebieden.

Het (ongevals)risico van deze confrontaties is zowel qua aard als qua acceptatie geheel verschillend aan dat van de confrontaties binnen het vervoersysteem.

De vraag lijkt dan ook gerechtvaardigd of de gebruikelijke statistieken (CBS, e.d.) waarin de gevolgen van beide soorten confrontaties onder dezelfde noemer "verkeersongevallen" worden geregistreerd, wel voldoende inzicht geven voor een doeltreffende besluitvorming.

Ook de discussies over het verkeer en de verkeersonveiligheid, vooral die met betrekking tot de verblijfsystemen, hebben in grote mate te kampen met begripsverwarring. Bovendien ontstaan naast de tot nu toe gebruikelijke begrippen zoals doorstroming, comfort en verkeersveiligheid, begrippen zoals subjectieve verkeersveiligheid, subjectief (beleefd) en objectief (ongevals)risico, (verkeers)-leefbaarheid, kwetsbare en zwakke verkeersdeelnemers.

Wat een ieder precies onder deze termen verstaat en waartoe deze discussies uiteindelijk zullen moeten leiden is nog niet duidelijk.

Wat wel steeds duidelijker naar voren komt is dat er in de verblijfsystemen een andere afweging van functies en belangen aan de orde is dan in het vervoersysteem. Maar ook, dat de individuele verkeersdeelnemers en de gebruikers van de verblijfsgebieden hun beslissingen baseren op een andere afweging dan men collectief

geneigd is te doen (via politieke keuze, overheidsbeslissingen, etc.). De consequenties hiervan zullen duidelijk op tafel moeten komen.

Het Nationaal Verkeersveiligheidscongres 1980 is bedoeld als een breed platform juist om op basis van het thema "Ongelijkheid en ongelijkheidwaardigheid in het verkeer" te komen tot een vruchtbare uitwisseling van kennis, inzichten en opvattingen. Daarbij zal naast het oplossen van technische problemen, vooral de belangenafweging centraal moeten staan, zowel ten aanzien van het samenspel in de openbare ruimte, bestemd voor de verblijfsystemen en het vervoersysteem, als bij de aanvaarding van (ongevals)risico's voor de verschillende categorieën verkeersdeelnemers en die van de gebruikers van de verblijfsgebieden.

ONGELIJKHEID EN ONGELIJKWAARDIGHEID

Het spreken over gelijkwaardigheid houdt in het toekennen van gelijke waarden aan zaken, gebeurtenissen, groepen, etc. die ongelijke kenmerken bezitten. Het toekennen van een bepaalde waarde aan iets is sterk afhankelijk van de context van waaruit men dat doet. Zo komt het vaak voor dat de individuen andere waarden toekennen aan een bepaalde ongelijkheid dan collectief gebeurt. Ook zullen in de verblijfsystemen andere waarden gehecht worden aan bepaalde verschijnselen dan in het vervoersysteem.

Alvorens hierop in te gaan is het nodig te weten welke "soorten" ongelijkheid in dit congres aan de orde kunnen komen:

- a. Ongelijkheid in mogelijkheden tot verkeersdeelname, zoals die er zijn tussen hen die over bepaalde vervoermiddelen kunnen beschikken en diegenen voor wie de keuze op een of andere manier beperkt is (gehandicapten, jeugdigen, bejaarden).
- b. Ongelijkheid in de kenmerken van de wijze van verkeersdeelname (voetganger, fietser, bromfietser, auto, bus, tram, vrachtwagen, etc.) zoals de verschillen in bewegingsmogelijkheden, het comfort, de bescherming, etc.
- c. Ongelijkheid in de kenmerken van de verkeersdeelnemers en de andere gebruikers van de openbare ruimte, zoals de verschillen in reisdoel, resp. gebruiksdoel, vaardigheden, ervaring, incasseringsvermogen, etc.
- d. Ongelijkheid in de kenmerken en het (ongevals)risico van de confrontaties zoals die er zijn tussen de verschillende categorieën verkeersdeelnemers in verschillende verkeerssituaties.
- e. Ongelijkheid in de kenmerken en het (ongevals)risico van de confrontaties zoals die er zijn tussen verkeersdeelnemers en andere gebruikers van verschillende verblijfsituaties.

Het toekennen van al of niet gelijke waarde aan dergelijke "soorten" ongelijkheid kan geïllustreerd worden met de volgende voorbeelden: In het individuele beslissingsproces wordt door het individu doorgaans meer waarde gehecht aan het "profijt" voor hem zelf (bijvoor-

beeld vrije doorgang, hoge snelheid, etc.) dan aan dat voor anderen of zelfs meer dan aan het "ongenoegen" dat dit voor anderen veroorzaakt. Het individu gaat ook eerder uit van het (ongevals)risico voor hem zelf (passief risico) dan van het (ongevals)risico dat zijn gedrag betekent voor anderen (actief risico).

In het collectieve beslissingsproces wordt veelal meer waarde gehecht aan de doorstroming van het autoverkeer dan aan dat van het langzaam verkeer (vergelijk de voorrangregelingen, verkeerslichtenregelingen, etc.). In de woonerven is dit inmiddels doorbroken. Sinds kort wordt de leefbaarheid in verblijfsystemen belangrijker geacht dan de vervoersfunctie aldaar, ook al komt hiervan bij de inrichting van de openbare ruimte nog maar in beperkte mate iets terecht.

Blijkens onderzoek acht men de dood of het letsel van een op straat spelend kind door een vervoermiddel minder aanvaardbaar dan van een volwassen automobilist, waardoor dan ook. Hieruit blijkt dat het (ongevals)risico dat de ene categorie voor de andere betekent (actief risico) anders wordt beoordeeld dan het (ongevals)risico dat individuen voor zichzelf lopen (passief risico).

Het is de vraag of het samenspel in het vervoersysteem én de confrontaties tussen vervoersysteem en verblijfsystemen én de "toedeling" van de (ongevals)risico's te regelen is uitgaande van gelijkwaardigheid van alle betrokkenen.

ONGELIJKHEID EN ONGELIJKWAARDIGHEID INZAKE VERKEERSONVEILIGHEID

Er bestaat geen vervoersysteem, maar ook geen verblijfsysteem, zonder gevaar (en dus veilig volgens de definitie).

Iedereen loopt de kans vroeg of laat slachtoffer te worden in het vervoersysteem of in het verblijfsysteem.

Maar noch alle verkeersdeelnemers, noch alle andere gebruikers van de openbare ruimte worden in gelijke mate geconfronteerd met (ongevals)risico. Het (ongevals)risico is een kansverschijnsel, waarin vele "oorzaken" een rol spelen en dat beslist nooit "eerlijk" uitwerkt. Ongevalsrisico is namelijk de kans op een (ongewenste) samenloop van omstandigheden en gebeurtenissen met een (ongewenst) gevolg (dood, letsel, materiële schade).

Streven naar absolute gelijkheid in ongevalsrisico is dan ook een hersenschim.

Om de mate van ongelijkheid tussen de verschillende categorieën verkeersdeelnemers onderling en die van anderen te kunnen vaststellen, zijn een aantal expositiematen nodig als vergelijkingsbasis. Deze expositiematen betreffen de mate van deelname aan het verkeer, het gebruik van de openbare ruimte voor andere functies dan de vervoersfunctie en de daarbij behorende maten van blootstelling aan gevaar. Het is weinig zinvol om naar één universeel bruikbare expositiemaat te zoeken. Afhankelijk van het probleem dat men onder handen heeft moeten relevante expositiematen gekozen worden. We spreken dan bijvoorbeeld van het ongevalsrisico per maat van deelname aan het verkeer. Voorbeelden hiervan betreffen het aantal betrokkenen in een categorie (fietsers, 20-30 jarigen, etc.), het aantal afgelegde reizigerskilometers, de in het verkeer doorgebrachte tijd, etc.

In de verblijfsystemen zullen andere expositiematen gehanteerd moeten worden dan in het vervoersysteem. Nog belangrijker is echter dat er in de verblijfsystemen andere criteria aangelegd (moeten) worden voor het beoordelen van bepaalde ongevalsrisico's dan in het vervoersysteem. Immers, gegeven het feit dat absolute veiligheid niet bestaat, zullen er altijd uitspraken nodig zijn over de (on)-

aanvaardbaarheid van ongevalsrisico's in het algemeen en in het bijzonder van bepaalde ongelijke ongevalsrisico's.

Bij de aanvaarding van ongevalsrisico's gaat het bijna altijd om de afweging van het "profijt" (de voordeligheid) van een bepaalde activiteit of situatie en het ongevalsrisico (voor zichzelf en voor anderen).

Het "profijt" wordt gezien vanuit de primaire functie van de activiteit, de situatie, het systeem.

In verblijfsystemen bijvoorbeeld is verplaatsingssnelheid veel minder "profijtelijk" dan in het vervoersysteem. Immers de primaire functie van de verblijfsystemen is verblijven en niet verplaatsen, zoals in het vervoersysteem. De risico's die in de verblijfsystemen daartegenover "mogen" staan moeten dan ook veel kleiner zijn dan die in het vervoersysteem.

Ook hierbij is het onderscheid tussen het individuele en het collectieve beslissingsproces van groot belang.

In het beleid als gevolg van het collectieve beslissingsproces zal er terdege rekening mee moeten worden gehouden dat de voorgestelde maatregelen het gedrag van individuen trachten te beïnvloeden.

Deze individuen hebben andere waarden die hun "profijt" bepalen dan men collectief heeft.

Collectief kan men vinden dat snel rijden in een verblijfsysteem qua "profijt" niet opweegt tegen het ongevalsrisico voor allen. Individueel gezien zal dit vaak niet gehonoreerd worden. Dit is vooral het gevolg van de verschillende waarden die men toekent aan passief risico (individueel) en actief risico (collectief). Bovendien zal een gemotoriseerde verkeersdeelnemer zich vanuit zijn verplaatsingsdoel beschouwen als onderdeel van het vervoersysteem, ook al bevindt hij zich nog in een verblijfsysteem. Dit geldt vooral voor de zogenaamde "haastige wegwezers" en "snelle thuiscomers".

SUBJECTIEF BELEEFD ONGEVALSRISICO EN VERKEERSONVEILIGHEID

Subjectieve en objectieve verkeersonveiligheid spelen in de besluitvorming ten aanzien van de verkeersonveiligheid beide een rol. Beter ware het te spreken van subjectief beleefd (waargenomen) en objectief ongevalsrisico.

In het individuele beslissingsproces speelt subjectief beleefd (waargenomen) ongevalsrisico de belangrijkste rol bij het afwegen of bepaalde activiteiten met een bepaald "profijt" al dan niet uitgevoerd zullen worden. Het individu heeft immers nauwelijks of niet de beschikking over objectieve gegevens over de ongevalsrisico's die aan zijn voorgenomen activiteit verbonden zijn. Dit subjectief beleefde ongevalsrisico kan echter ook gebruikt worden door de "collectieve beslissers" als instrument om bijvoorbeeld in het vervoersysteem het gedrag van de individuen in de gewenste richting te beïnvloeden, d.w.z. er voor te zorgen dat riskante activiteiten niet worden uitgevoerd, respectievelijk dat bepaalde activiteiten op een minder riskante manier worden uitgevoerd. In het vervoersysteem gaat dit doorgaans slechts ten koste van de doeltreffendheid van de primaire vervoersfunctie, bijvoorbeeld bij het instellen van snelheidslimieten. In het verblijfsysteem is er weliswaar ook sprake van eenzelfde afweging - verhoging van het subjectief beleefde ongevalsrisico kan een instrument zijn om objectieve ongevalsrisico's te verlagen - de doeltreffendheid van de primaire verblijfsfunctie zal echter vaak niet alleen worden aangetast, de primaire functie zal soms zelfs niet meer vervuld kunnen worden. In gevaarlijk geachte situaties zullen ouders hun kinderen niet buiten laten spelen, naar en van school begeleiden, zal men niet voor zijn plezier gaan wandelen, etc. De prijs voor dit instrument zal doorgaans te hoog worden geacht.

Het collectieve beslissingsproces is meestal primair gebaseerd op feitelijke, objectieve ongevalsrisico's vooral als het gaat om het stellen van prioriteiten en het nemen van maatregelen voor meer algemene problemen, vooral in het vervoersysteem.

Het lokale collectieve beslissingsproces in de verblijfsystemen zal

en kan zich niet alleen baseren op objectieve ongevalsrisico's. Lokale beslissers hebben te maken met locaties binnen een bepaald verblijfsysteem. Het objectieve ongevalsrisico hiervan is vaak zo klein in termen van aantallen ongevallen dat hierop geen beslissingen gebaseerd kunnen worden.

Bovendien is de "afstand" tussen de beslissers en de gevaarlijke situaties zeer klein en staan ook de betrokkenen dicht bij de beslissers. In de verblijfsystemen zal dan ook het beslissingsproces voor een belangrijk deel gebaseerd zijn op subjectief beleefde (waargenomen) ongevalsrisico's. Dit geldt zeker zolang met betrekking tot objectieve ongevalsrisico's nog geen andere maatstaven voorhanden zijn dan de ongevallenkans en bovendien objectieve ongevalsrisico's nog nauwelijks of niet openbaar gemaakt worden.

De kwetsbare verkeersdeelnemer - bedoeld wordt veelal het langzame verkeer - neemt in het centrale verkeersveiligheidsbeleid een aparte plaats in. Zijn bescherming heeft een hogere prioriteit gekregen, vooral in de confrontatie met gemotoriseerd verkeer in verblijfsystemen en op "lagere" wegen in het vervoersysteem. Binnen het vervoersysteem kan dit alleen gerealiseerd worden door volledige scheiding naar plaats en/of tijd van het langzaam verkeer ten opzichte van het gemotoriseerde verkeer. Het incasseringsvermogen van langzaam verkeer bij botsingen met gemotoriseerd verkeer is altijd ontoereikend. Waar deze scheiding doorgevoerd moet worden zal beslist moeten worden op basis van objectieve ongevalsrisico's. Binnen de verblijfsystemen valt de nadruk niet alleen op het langzaam verkeer maar ook op de andere gebruikers van de verblijfsruimte. De prioriteit voor deze "zwakke" groepen is meestal meer gebaseerd op subjectief beleefd ongevalsrisico dan op objectief ongevalsrisico. Dit zal dan ook in de verschillende verblijfsystemen tot andere maatregelen kunnen leiden. De verantwoordelijkheden voor en de beslissingen over deze maatregelen liggen immers geheel verspreid over de lokale overheden van de verschillende verblijfsystemen.

Zolang subjectief beleefd ongevalsrisico basis is voor beslissen en handelen van de lokale "collectieve" beslissers zal het centrale

verkeersveiligheidsbeleid op dit gebied voorlopig niet anders kunnen zijn dan de (geïntegreerde) som van het beleid (beslissingen en activiteiten) van lokale overheden.

Wil de centrale overheid werkelijk uitgaan van het concept subjectieve onveiligheid dan zal een sturend (strategisch) beleid voor de verkeersveiligheid door de centrale overheid onmogelijk zijn en kan er alleen sprake zijn van "knelpunten"-beleid dat in feite door de lokale overheden gestuurd wordt.

Het sturend beleid van de centrale overheid kan zich dan alleen beperken tot globale richtlijnen die een honorering zijn van het reeds uitgevoerde lokale beleid. Deze globale richtlijnen moeten wel voldoende flexibiliteit inhouden om per locatie te kunnen worden geoptimaliseerd.

HET LEERMODEL ALS BASIS VOOR EEN SAMENHANGEND, STUREND VERKEERS-
VEILIGHEIDSBELEID

Een van de problemen bij een verkeersveiligheidsbeleid is dat het (nog steeds) moeilijk is om effecten van maatregelen (afzonderlijk of in samenhang met elkaar) in termen van verkeersonveiligheid te voorspellen.

Tot op zekere hoogte is dit inherent aan de complexiteit en de aard van het ongevalsgebeuren. Daar komt nog bij dat de beslisser met zijn maatregelen slechts een beperkt aantal "variabelen" kan beïnvloeden en onder controle heeft. "Onder zijn handen", zonder dat hij er grip op heeft vinden andere veranderingen plaats, zoals maatregelen op andere gebieden, economische veranderingen, klimatologische veranderingen, etc.

Vooraf de lokale beslissers zullen dan ook zoveel mogelijk (moeten) streven naar kortlopende besluitvormingsprocessen. Ook al zijn deze besluitvormingsprocessen nog voornamelijk gebaseerd op subjectief beleefde ongevalsrisico's en niet op algemene kennis over de objectieve ongevalsrisico's, toch kan er "lering" getrokken worden uit al deze beslissingen en uit de effecten ervan.

Deze "lering" kan de basis vormen voor een samenhangend verkeersveiligheidsbeleid.

Dit betekent wel dat de effecten van al deze beslissingen - niet alleen de veranderingen van de objectieve ongevalsrisico's, maar ook de bereikte gedragsveranderingen - continu, systematisch en planmatig gemeten, geordend en gegeneraliseerd moeten worden en vervolgens moeten worden teruggekoppeld naar de lokale beslissers, opdat zij kunnen bijsturen en aanpassen. De lokale overheden kunnen zelf het beste meten en ordenen. Daarvoor zullen zij wel de methoden en technieken aangereikt moeten krijgen. Generaliseren van de effecten zal op een ander niveau moeten gebeuren waar alle gegevens gezamenlijk bestudeerd kunnen worden.

Dit collectieve leermodel - risico waarnemen, beslissen, meten, ordenen, generaliseren - biedt gegeven de stand van de kennis nog geen enkele reden tot coördineren, noch horizontaal, noch verticaal.

Onderlinge afstemming, c.q. rangschikken in onderling verband, is nog niet aan de orde, er is in de eerste plaats behoefte aan een centrale instantie die dit collectieve leerproces begeleidt en ondersteunt.

De meeste maatregelen beogen het gedrag van de individuele verkeersdeelnemers te beïnvloeden. Zowel de centrale als de lokale beslissers zullen dan ook rekening moeten houden met het leerproces bij de individuele verkeersdeelnemers en de gebruikers van de verblijfsruimte. Doen ze dit niet bij het voorspellen van effecten van maatregelen, dan zullen ze vaak bedrogen uitkomen. Individuele beslissingen zijn gebaseerd op de afweging van het "profijt" ten opzichte van het subjectief beleefde (waargenomen) ongevalsrisico. Daarbij speelt ervaring die eerder of in soortgelijke situaties is opgedaan een belangrijke rol.

Een individuele verkeersdeelnemer weet pas of een bepaalde handeling of activiteit riskant is wanneer deze hem ook werkelijk en subjectieve beleving van risico heeft opgeleverd, bijvoorbeeld door schrik, straf, etc.

De vraag is nu hoe sterk het effect moet zijn van zijn handelen opdat de verkeersdeelnemer er lering uit trekt, zonder al te veel "schade". Ook is het belangrijk te weten hoe direct het effect moet zijn, bijvoorbeeld in de tijd gezien.

Vanuit het leermodel gezien gaat het dus om de vraag welke terugkoppeling het individu moet krijgen bij onjuist handelen. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat het voor het leerproces optimale resultaat verkregen wordt bij conflicten zonder ernstige gevolgen. Het effect van de verkeerde handeling wordt onmiddellijk teruggekoppeld (schrik); de verkeersdeelnemer kan echter wel zijn verplaatsing voortzetten.

Ook de voorlichting, de verkeerseducatie en de handhaving van gedragsregels zullen gericht moeten zijn op dit leerproces van de individuele verkeersdeelnemers.

Tegelijkertijd kunnen we hieruit de conclusie trekken dat maatregelen gericht op letselpreventie, maatregelen gericht op het

creëren van zogenaamde noodmanoeuvre-ruimten hoge prioriteit zouden moeten hebben. Immers als de schade, het effect van onjuist handelen, te groot is, levert dit geen bijdrage aan het leerproces.

Het leerproces van individuen is, zoals eerder gesteld is, gebaseerd op ervaringen in eerdere of soortgelijke situaties. Men kan alleen maar leren als er "soortgelijke" situaties zijn. Een verkeersdeelnemer verplaatst zich van het ene gebied naar het andere waar andere beslissers het voor het zeggen hebben. Zouden alle collectieve beslissers op alle niveaus de verkeersruimten ieder op een eigen wijze inrichten en maatregelen nemen, dan zal er nauwelijks sprake kunnen zijn van een leerproces bij de individuele verkeersdeelnemer. Dit feit is eigenlijk de enige basis voor coördinatie, c.q. onderlinge afstemming van collectieve beslissingen. Dit betreft niet alleen beslissingen en maatregelen ter bevordering van de verkeersveiligheid, dan is het eigenlijk al te laat. In de huidige plannen voor coördinatie komt dit onvoldoende tot uiting.