

Nationaal verkeerskundecongres 2017

Een risico-gestuurde aanpak: wat is daarvoor nodig?

Wilma Slinger
(CROW)

Andrew Piso
(gemeente Eemshoorn)

Ronald van der Hoek
(gemeente Uithoorn)

Samenvatting

Risico-gestuurd verkeersveiligheidsbeleid is een thema in de nieuwe strategie verkeersveiligheid die in 2018 uitkomt. Maar hoe kan je dit begrip als gemeente concreet handen en voeten geven in je dagelijkse werk? CROW is in opdracht van Rijkswaterstaat en het ministerie van I&M met SWOV en een zestal gemeentes in proeftuinen aan de slag om te ervaren waar gemeentes tegenaan lopen als je een risico-indicator als snelheid inzet voor het stellen van prioriteiten in je verkeersveiligheidsaanpak. Daarnaast lopen er initiatieven voor instrumenten rondom indicatoren als fietsinfrastructuur (cyclorap), weginfrastructuur (promev) en alcohol (meetnet).

De centrale vraag luidt: wat is ervoor nodig om de risico-gestuurde aanpak aan de hand van specifieke indicatoren als bijv. snelheid succesvol te laten zijn in de gemeentelijke context en werkwijze?

Trefwoorden

Verkeersveiligheid, risicogestuurde aanpak, spi, verkeersveiligheidsbeleid, snelheid

ORGANISATIE 2017



Inleiding

Op 18 November 2015 meldt de Minister van Infrastructuur en Milieu in haar brief aan de Tweede Kamer de verkeersveiligheidssituatie in Nederland. Hierbij benoemt ze onderzoek naar een 'risico-gestuurde aanpak als basis voor maatregelen' als een van de te verkennen sporen ([Ministerie van Infrastructuur, 2015](#)). Verschillende lopende initiatieven gelden als voorbeeld (denk aan VIND, werken met risico-indicatoren in gemeente Amsterdam e.d.). Op 12 december 2016 geeft zij in haar brief aan de Tweede Kamer aan dat de risico-gestuurde aanpak onderdeel zal uitmaken van de nieuwe strategie verkeersveiligheid ([Ministerie van Infrastructuur 2016](#)).

CROW is in opdracht van RWS/WVL en het ministerie van I&M samen met SWOV en een zestal gemeenten bezig te verkennen wat risico-gestuurde aanpak kan betekenen voor gemeenten en hoe het 'handig' kan worden ingezet voor de verbetering van de lokale verkeersveiligheid. De proef richt zich met name op het aspect 'snelheid'. Eind dit jaar moeten uitkomsten beschikbaar zijn.

Op het NVC 2017 willen we graag de voorlopige uitkomsten delen en ook de vraag neerleggen in hoeverre de ervaringen van deze zes gemeenten breder worden gedeeld. Ook willen we discussiëren over de randvoorwaarden die nodig zijn om deze werkwijze tot een succes te kunnen maken. We stellen ons voor dit te doen in de vorm van een presentatie van wat uitkomsten en een gesprek in kleine groepen. O.a. RWS/I&M, SWOV en de zes gemeenten uit de pilots zijn betrokken bij de sessie.

Wat is een risico-gestuurde aanpak?

Een 'risico-gestuurde aanpak' is in essentie een aanpak die werkt met indicatoren, waarmee onveilige situaties in beeld worden gebracht, bijvoorbeeld onveilige infrastructuur of gevaarlijk gedrag. De gevonden situaties kunnen vervolgens in een proactief beleids- en uitvoeringsplan worden opgenomen. Met andere woorden: er wordt niet gekeken naar situaties waar veel ongevallen plaatsvinden, maar naar situaties waar het risico groot is dat ongevallen gaan plaatsvinden. Het is geen nieuwe aanpak, maar in de verkeersveiligheidswereld is het nog lang niet overal geland en uitgewerkt.

Reactief versus proactief verkeersveiligheidsbeleid

Verkeersveiligheidsmaatregelen worden over het algemeen vooral gebaseerd op ongevals- of slachtofferconcentraties: locaties, trajecten of groepen met relatief grote hoeveelheden ongevallen of slachtoffers krijgen de hoogste prioriteit om maatregelen te treffen. Zo'n aanpak noemen we 'reactief', omdat je op die manier pas ingrijpt als het eigenlijk al te laat is.

Het is altijd goed om te kijken, waar ongevallen gebeuren, maar deze zijn de laatste decennia steeds meer verspreid over het wegennet gaan plaatsvinden. Ook de kwaliteit van de registratie is (nog) niet voldoende. Naast reactief beleid, is daarom behoefte aan de mogelijkheid om beleid te baseren op een meer proactieve benadering. Daarbij wacht je niet tot er ongevallen gebeurd zijn, maar ga je op basis van kennis over intrinsiek onveilige situaties, locaties en groepen beleid voeren. 'Intrinsiek onveilig' wil dan zeggen, dat als de kenmerken van een situatie of groep zodanig risicovol zijn dat er een ongeval kan gebeuren, dat het hoogstwaarschijnlijk wel een keer zal gebeuren.

Proactief verkeersveiligheidsbeleid is niet nieuw. Duurzaam Veilig is een goed voorbeeld van zo'n aanpak, waarbij het uitgangspunt is om potentieel risicovolle situaties zo veel mogelijk uit te sluiten. Mede door het Startprogramma Duurzaam Veilig is dat een succesvolle aanpak geweest. Echter, nu de financiële middelen en sturing hierin minder zijn geworden, is in het algemeen de energie tijdelijk teruggelopen om proactief beleid te voeren. Tijdelijk teruggelopen dus. Want door de teruggelopen ongevalgegevens biedt de reactieve aanpak steeds minder houvast voor beleid. De doelstellingen voor 2020 blijken niet gehaald te kunnen worden met voortzetting van het huidige beleid. Het is nodig dat een betere verbinding wordt gelegd tussen de risico's en de maatregelen. Er is behoefte aan informatie die in kaart brengt waar sprake is van risico's die kunnen leiden tot ongevallen. Dit heeft ertoe geleid dat diverse instanties actief op zoek zijn gegaan naar alternatieven of aanvullingen voor het traditionele beleid. Daarbij hebben overheden eigenlijk de proactieve aanpak van verkeersveiligheid herontdekt (zie bijvoorbeeld [IPO, 2014](#)).

Indicatoren

De risico-gestuurde aanpak werkt met indicatoren die onveilige situaties in beeld brengen en preventieve sturingsmogelijkheden bieden. Het gaat om het analyseren van risico's die het stellen van prioriteiten ondersteunt.

Risico-indicatoren worden in de internationale literatuur ook wel SPI's genoemd, Safety Performance Indicators. Het zijn 'indicatoren van factoren, die een oorzakelijk verband hebben met het ontstaan van ongevallen of letsel en als aanvulling worden gebruikt op ongevals cijfers.' (ETSC, 2001). Het doel van deze indicatoren is vooral om de verkeersveiligheidsprestatie van het verkeerssysteem aan te geven of om het proces te begrijpen dat tot ongevallen en letsel leidt.

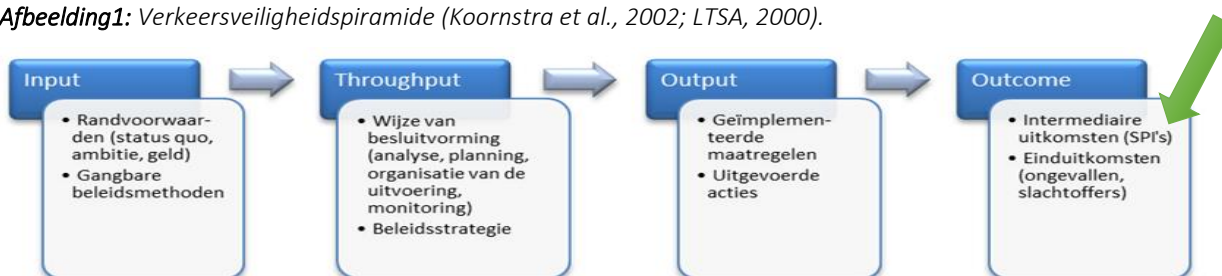
De relatie tussen risico-indicatoren voor gedrag en het ontstaan van verkeersongevallen en ernstig letsel, is in allerlei studies aangetoond. Doordat deze risicofactoren elk met een enkelvoudig kenmerk kunnen worden beschreven, zijn ze gemakkelijker vast te stellen en te meten.

Voor wegen ligt dat echter anders, omdat verschillende kenmerken in wisselende combinaties op uiteenlopende manieren invloed kunnen hebben op de veiligheid van een weg. Zo kan bijvoorbeeld wegbreedte de veiligheid bevorderen, maar dan vooral in combinatie met snelheid-beperkende maatregelen (drempels) vanwege de neiging van met name automobilisten om op brede wegen harder te gaan rijden (G.J. Wijlhuizen et al, 2014).

Deze risico-indicatoren zijn te plaatsen in grotere kaders, zoals de verkeersveiligheidspiramide (Afbeelding 1) of de beleidscyclus (Afbeelding 2): Risico-indicatoren zijn directer het resultaat van beleidsinspanningen dan verkeersongevallen- en slachtoffers. Beleidsmaatregelen die een bepaalde risicofactor beïnvloeden dragen zo bij aan proactief of risico-gestuurd beleid. Een hoge snelheid is bijvoorbeeld te beïnvloeden door geloofwaardige inrichting van infrastructuur, handhaving aangevuld met voorlichting en technologische oplossingen. Bij een weg met obstakels te dicht langs de rijbaan, liggen oplossingsrichtingen in het verwijderen van die obstakels of het bots-vriendelijk afschermen ervan.



Afbeelding 1: Verkeersveiligheidspiramide (Koornstra et al., 2002; LTSA, 2000).



Afbeelding 2: Beleidscyclus met daarin de verschillende onderdelen voor verkeersveiligheidsbeleid (Aarts & Bax, 2014).

Kenmerken indicatoren

Deze alternatieve verkeersveiligheidsindicatoren zijn voor overheden interessant als aanknopingspunten voor verkeersveiligheid omdat het kenmerken betreft die:

- continu meetbaar zijn en niet of minder afhankelijk zijn van kans of toeval, zoals bij ongevallen wel het geval is;
- minder of niet afhankelijk zijn van de gebiedsgrootte, terwijl bij ongevallen al snel een minimale gebiedsgrootte of tijdsduur vereist is om voldoende gegevens te hebben om tendensen uit af te leiden;
- in kort tijdsbestek een goede inschatting van gevaren in het verkeer mogelijk maken, terwijl ongevallen zeker op decentraal niveau langere periodes vergen om zinvol tendensen uit af te kunnen leiden;
- grotendeels een gekwantificeerde relatie met ongevallen hebben en daarmee inschattingen van besparingen mogelijk maken.

Werken vanuit een risico-gestuurde aanpak zorgt ervoor dat je als wegbeheerder meer systematisch in kaart kan brengen waar op je wegen verkeersveiligheid moet worden verbeterd en welke maatregelen daarvoor nodig zijn. Deze manier van werken geeft ook kansen om je mix van maatregelen meer systematisch op te zetten, je programma te monitoren en te benchmarken met anderen.

De tijd is rijp voor deze aanpak omdat het aansluit bij initiatieven die er al zijn bij provincies en het Rijk, het een goede basis biedt voor samenwerking tussen niet alleen overheden maar ook andere partijen als handhavers en het sluit aan bij de snelle ontwikkelingen rondom het inwinnen van data op allerlei gebied.

Link met gevoelens van onveiligheid

Bij decentrale overheden – vooral gemeenten – worden naast gegevens over ongevallen ook klachten van burgers gebruikt als aanvullende indicator van onveiligheid. Alhoewel er zeker niet in alle gevallen een één-op-één relatie is te leggen tussen subjectieve en objectieve veiligheid (klachten en ongevallen; [SWOV, 2012](#)), is het mogelijk om een link te leggen met risicofactoren door de klachten te relateren aan objectieve risico's. Zijn er bijvoorbeeld klachten over hard rijdende auto's in een schoolomgeving, dan kunnen snelheidsmetingen zicht geven op de aard en omvang van het probleem: zijn snelheden inderdaad hoog? Is het een algemeen probleem of zijn het slechts enkele voertuigen op bepaalde tijdstippen? Het aardige van klachten is dat ze bij kunnen dragen als waarschuwingssignaal dat er ergens mogelijk wat aan de hand is.

Vier gekozen indicatoren

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu verkent momenteel met een kernteam van decentrale overheden wat een 'risico-gestuurde aanpak' als aanvulling op de ongevals cijfers kan bieden. Daarbij is in eerste instantie, samen met de andere partijen in het kernteam verkeersveiligheid, gekozen om de onderwerpen (die eerder in onderzoek naar vier regionale meetnetten centraal hebben gestaan) verder te verkennen.

- Snelheid: bij ongeveer een derde van de dodelijke ongevallen spelen limietoverschrijdingen en onaangepaste snelheden een rol.
- Alcohol: naar schatting 12%-23% van de verkeersdoden is het gevolg van rijden onder invloed.
- Infrastructuur: infra-verbeteringen waaronder Duurzaam Veilig speelden een belangrijke rol in de enorme winst van de afgelopen decennia (van ruim 3.000 doden in de jaren '70 tot iets meer dan 600 per jaar nu).
- Fietsinfra: 60% EVG en 30% doden betreft fietsers, veel enkelvoudige ongevallen, bij de helft van de enkelvoudige ongevallen speelt infrastructuur een rol.

Wat kunnen overheden nu al met een risico-gestuurde aanpak?

Zoals al eerder aangegeven, risico-gestuurd werken is niet nieuw.

Op een door CROW in 2016 gehouden bijeenkomst over '[Verkeersveiligheid en data](#)' gaf de gemeente Nissewaard het voorbeeld hoe zij risico-indicatoren naar de gemeentelijke omstandigheden en beschikbare data wil vertalen. Zo kan rood-licht-negatie uit de data bij verkeerregelinstallaties gehaald worden en wil de gemeente monitoren in hoeverre fietsers worden afgeleid door hun smart-phones door waarnemers in te zetten die tellingen doen.

Minister Schultz noemt in haar brief aan de Tweede Kamer dat de risico-gestuurde aanpak zoals die nu uitgewerkt wordt door de gezamenlijke overheden langs drie stappen wordt vormgegeven ([Ministerie van Infrastructuur 2016](#)):

1. In kaart brengen van informatie (over het wegennet) aan de hand van de vier risicofactoren die een bewezen bijdrage leveren aan verkeersveiligheid: weginfrastructuur, fietsinfrastructuur, alcohol en snelheid.
2. Het maken van een afweging door de wegbeheerder over welke indicator op zijn wegennet het grootste risico oplevert.
3. Onderzoeken welke maatregel het beste past bij het risicoprofiel van een weg. Hierbij kan gedacht worden aan een infrastructurele maatregel, maar ook aan educatie, communicatie of handhaving.

De methodiek om te komen tot een uitwerking van deze stappen moet niet te complex zijn en voor zoveel mogelijk wegbeheerders toepasbaar.

Voor weginfrastructuur is het zaak zoveel mogelijk aan te sluiten bij de ontwikkelingen rond ProMeV. Voor fietsinfrastructuur is Cyclorap in beeld en wordt op landelijk niveau een uitwerking gegeven aan de indicator fiets hiermee. Alcohol is een thema dat op een hoger niveau moet worden opgepakt, gemeenten hebben maar beperkt inzicht in lokale data en hebben beperkte bevoegdheden. Voor snelheid is al het nodige onderzoek

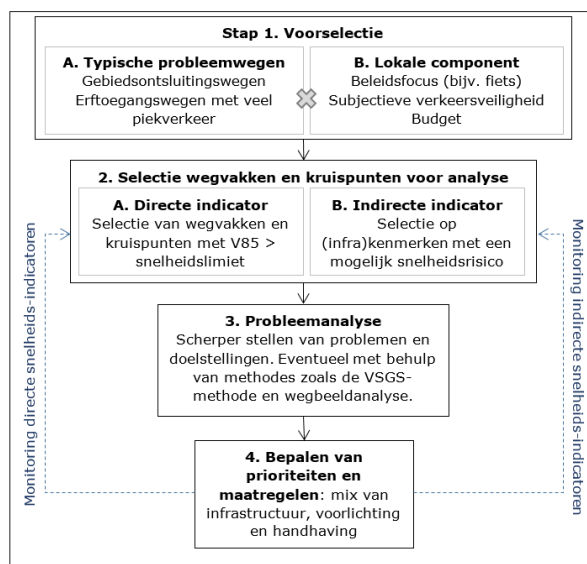
gedaan ([Goldenbeld, Ch. 2013](#), [Aarts et al. 2015](#), [de Jong et al. 2016](#)) en wordt de praktische werkwijze beproeft in zogenoemde ‘proeftuinen’.

Proeftuinen indicator snelheid

In 2016 heeft Rijkswaterstaat onderzoek laten doen naar de uitwerking van de risico-indicator ‘snelheid’ zie [de Jong et al. 2016](#).

Ook daaruit kwam het advies om een getrapte werkwijze te hanteren bij de prioritering van risico’s die praktisch is en makkelijk toepasbaar voor overheden met verschillende ambitieniveaus.

Het meest kansrijk geachte stappenplan is als richting meegegeven (zie Afbeelding 3).



Afbeelding 3: Stappen in een getrapte vorm van risico-gestuurde aanpak

Om invulling te geven aan de volgende stappen in het proces van het werken met risico-indicatoren, zullen alle partijen een extra inspanning moeten leveren. Vooral voor gemeenten geldt dat hier ondersteuning bij nodig is. CROW is in opdracht van Rijkswaterstaat begin 2017 een zestal proeftuinen gestart met gemeenten om te ervaren hoe deze stappen zo praktisch mogelijk uitgewerkt kunnen worden en om vast te stellen tegen welke vragen en problemen de gemeenten aanlopen in dit proces. Eind 2017 zijn de resultaten hiervan bekend. Een belangrijke factor in dit proces is de beschikbaarheid en nauwkeurigheid van (snelheids-)data. We maken hierbij gebruik van de laatste ontwikkelingen zoals de beschikbaarheid van Floating Car Data ([Aarts, Bijleveld & Stipdonk, 2015](#)) en ontwikkelingen bij de [NDW](#).

Wat we nu al kunnen stellen is dat:

- gemeentes heel erg verschillen in de beschikbaarheid van data die ze in huis hebben of in huis kunnen halen;
- het risico-gestuurd werken een werkwijze is die niet ‘standaard’ in het denken zit. De neiging is nog om meer reactief te werken vanuit bijv. ‘klachten’;
- het niet handig is om te werken vanuit 1 indicator als bijv. snelheid. Je moet al snel combineren met andere indicatoren als ‘infrastructuur’ om te bepalen of er daadwerkelijk een risico voor de verkeersveiligheid is;
- de aanpak kansen biedt om in gesprek te gaan met politie en bijv. mensen vanuit beheer en onderhoud;
- ook de politiek extra gevoed kan worden met bijv. een monitoring op bepaalde indicatoren.