

Internet consultation relating to the preparation of a EUROPEAN ROAD SAFETY ACTION PROGRAMME 2011- 2020

Main problems and issues at stake

Het aantal doden en zwaargewonden op zich mag niet de enige maatstaf zijn om het actieprogramma 2011-2020 inzake verkeersveiligheid te bepalen. Zo moeten ook gekeken naar de maatschappelijke impact en de socio-economische kost in beschouwing worden genomen. Vooral dit laatste (het kostenaspect) is een belangrijke hefboom om het politiek en het maatschappelijk draagvlak voor maatregelen te vergroten en verdere veranderingen te bewerkstelligen.

In 2003 (toen het vorige Road Safety Action Programme werd uitgewerkt) was het kernprobleem al dat de weggebruikers de wegcode niet respecteren. Het vorige action programme spreekt in dit kader eerder over 'bestuurders': "*Failure of drivers to comply with basic road safety legislation*"¹ als "*main cause of serious accidents*". De nota "Saving lives" stelt dat het doen respecteren van de regels inzake het rijden onder invloed van alcohol, inzake de gordel- en helmdracht en inzake snelheid de helft van het aantal doden zou kunnen uitsparen. Deze nota stelt alcohol zelfs verantwoordelijk voor 25% van de verkeersdoden, het gebrek aan gordeldracht zou verantwoordelijk zijn voor 17% van de verkeersdoden, enzovoort. Op basis van de nationale gedrags- en attitudemetingen van het BIVV, zien we dat er sinds 2003 juist weinig vooruitgang is geboekt in deze domeinen. De attitudemeting wijst daarbij uit dat de pakkans in België op een onaanvaardbaar laag niveau ligt. Ook de problematiek van jonge bestuurders ligt voor de hand: de theoretische rijopleiding moet een nieuwe dimensie krijgen. Dit houdt in dat er in de rijopleiding meer aandacht moet worden besteed aan de risico-inschatting van snel rijden, het niet dragen van de gordel, het rijden én drinken, ... Daarnaast vormen ook menselijke beoordelingsfouten een belangrijk aandachtspunt voor de rijopleiding. Jonge bestuurders moeten inzicht krijgen in hun verantwoordelijkheid en eigen rijgedrag. Ondanks hun beperkte rijervaring zoeken jonge bestuurders vaker risico's op en overschatten ze hun eigen rijvaardigheid. Het is trouwens tevens belangrijk dat bestuurders (via de rijopleiding) meer inzicht krijgen in het gedrag van de andere bestuurders en de manoeuvres van andere voertuigen (voorspelbaarheid²). Zo dienen bestuurders van personenwagens bewust te zijn van de moeilijkheidsgraad van het besturen van vrachtwagens. De komende jaren zal er naast het alsmear verder aangroeiende vrachtverkeer echter ook aandacht besteed moeten worden aan de senioren (een logisch gevolg van de vergrijzing van de samenleving). Men moet begrip tonen voor deze leeftijdsgroep en diens perceptie en beoordeling in het verkeer en voor de uitvoering van de rijtaken door senioren. Mobiliteit is dan ook enorm belangrijk voor senioren. De wagen is het transportmiddel om levensmiddelen in te slaan. In vele gevallen zouden senioren echter een heel andere trajectplanning kunnen hanteren. Het komt erop aan om hen een evenwichtige combinatie aan te leren tussen het privévervoer en het

¹ http://www.erscharter.eu/sites/default/files/1_Saving_20000_lives_EN.pdf, dd. 9-10-2009.

² Christ, R e.a. (1999), "*Guarding Automobile Drivers through Guidance Education and Technology. Final Report. Investigations on Influences upon Driver Behaviour - Safety Approaches in Comparison and Combination.*", Kuratorium für Verkehrssicherheit (KfV), Wenen.

openbaar vervoer (begeleiding omtrent het gebruik van een buskaart, omtrent het overstappen, enzovoort...). Een degelijke trajectplanning is trouwens voor alle leeftijdsgroepen cruciaal.

De te nemen actiepunten hebben niet betrekking alleen op de weggebruiker, maar zijn ook infrastructuur en voertuigtechnisch. Zo moet er binnen de grote componenten van het verkeerssysteem gestreefd worden naar intrinsiek veilige wegen, actief en passief veilige voertuigen en dienen de weggebruikers zoveel mogelijk geleid te worden via een intelligent verkeerssysteem. Juridisch gezien blijft de bestuurder altijd de eindverantwoordelijke van de beslissingen die getroffen worden in het voertuig. In die optiek is er nood aan maatregelen betreffende de controle van de rijgeschiktheid en maatregelen betreffende gefaseerde en beperkte geldigheid van de rijbewijzen. Waar het aanpakken van drugs en vermoeidheid een grote uitdaging vormt bij de jongeren, blijft het rijden én drinken een probleem bij veertigers. Maar ook de lichamelijke conditie is een niet te onderschatten issue (voor vijftigplussers). Denk maar aan diabetes dat de eerste decennia de uitdaging vormt, gevolgd door het pathologisch verouderen (dementie).

Doel is om de verkeerstaak van de weggebruiker zo licht mogelijk te houden en de kans op fouten minimaal zodat de gevolgen van fouten zo gering mogelijk zijn. Gezien de verdere evolutie van de maatschappij is het nodig om zoveel als mogelijk een eigen mobiliteit, soms wel op maat van het eigen kunnen en kennen (supra), te voorzien waarbij de technische hulpmiddelen de rijtaak kunnen verlichten. We moeten echter beseffen dat deze hulpmiddelen nooit de verantwoordelijkheid en beslissingen van de bestuurder kunnen vervangen.

50% van de dodelijke slachtoffers zijn bestuurders van personenwagens, 60% inzittenden van personenwagens. Dit vormt dan ook een belangrijke groep. Motorrijders is nog zo een risicogroep, met een aandeel van 10% in het aantal verkeersdoden en slechts een aandeel van 1% in de gereden kilometers.

Het terugdringen van verkeersongevallen en verkeersslachtoffers moet op een systematische en duurzame wijze gebeuren. Structurele maatregelen zijn nodig, gebaseerd op onderbouwde inzichten in de verkeersveiligheidsproblematiek. Daartoe moeten stevige concepten ontwikkeld worden die overal in de Europese Unie kunnen toegepast worden, zoals het Nederlandse "Duurzaam Veilig".

In de Europese Unie moet er blijven verder gewerkt worden met kwantitatieve doelstellingen. Daarbij moet de "nulvisie" de leidraad vormen. Deze nulvisie is erg ambitieus, maar het is ethisch gezien de enige keuze.

Het verkeersveiligheidsbeleid moet in de eerste plaats op gewenste situaties en op concrete kennis en inzichten met betrekking tot een veilig functionerend wegverkeerssysteem, gebaseerd zijn. Er moet met andere woorden preventief gewerkt worden. De ongevallen die dan toch gebeuren moeten goed geïnventariseerd en geanalyseerd worden. Continu moet gezocht worden naar plaatsen en zones met hoge verkeersongevallenconcentratie en naar de groepering van typische ongevallen.

Aandacht voor de verschillende soorten weggebruikers is nodig. Daarbij is de zorg voor evenwichtige keuzes met betrekking tot de belangen van de gemotoriseerde en de niet-

gemotoriseerde weggebruikers essentieel. Met andere woorden de verkeersfunctie en de verblijfsfunctie moeten bewust afgewogen worden vooraleer weginrichtingskeuzes te maken.

Most important countermeasures

Wat de weggebruiker betreft, zijn alle maatregelen belangrijk die worden aangehaald in de vragenlijst van de Europese Commissie. In de Belgische context vragen vooral de rijopleiding en het rijexamen om een betere kwaliteit. Educatie en sensibilisatie dienen al van kinds af aan de basis te leggen voor een veilig en verantwoord rijgedrag. Een juiste attitudevorming rond verkeer begint dus idealiter zo vroeg mogelijk, want het is het fundament waarop alles steunt. Daarbij dienen ook permanente vorming en bijscholing meer aandacht te krijgen.

Sensibilisatiecampagnes op zich hebben slechts een effect op de korte termijn. Om echter effecten op de langere termijn te beogen, moet meer dan ooit de klemtoon gelegd worden op de intensivering van de handhavingsacties en de communicatie daarover. De attitudemeting van het BIVV geeft dan ook aan de pakkans in België tekort schiet. Het verhogen van het aantal politiecontroles en het behalen van de kwantitatieve doelstellingen hieromtrent is een topprioriteit. De combinatie tussen enforcement en communicatie is essentieel. Om duurzame resultaten te boeken qua beïnvloeding van het weggebruikersgedrag, blijkt verkeershandhaving pas echt doeltreffend als schakel in een geïntegreerde aanpak. De Staten-Generaal van de Verkeersveiligheid van 2007 legt hier onder andere de klemtoon op in haar aanbevelingen:

“Het verkeersrisico is het grootst in de weekends, meer bepaald op weekendnachten. De voornaamste risicofactoren zijn overdreven en onaangepaste snelheid, rijden onder invloed en het niet dragen van de veiligheidsgordel. Verder blijkt dat bepaalde groepen weggebruikers zoals motorrijders en jongeren aan grotere risico's blootgesteld zijn dan andere. De inspanningen inzake sensibilisatie en handhaving dienen zich in de eerste plaats te richten op de belangrijkste risico's, alsook op de plaatsen en tijdstippen waar die risico's het grootst zijn. De geïntegreerde aanpak waarbij handhaving en sensibilisatie worden gecombineerd, moet verder worden geïntensiveerd.”³

In die geïntegreerde aanpak speelt niet alleen de pakkans een cruciale rol, maar ook de juridische opvolging van de verkeersovertredingen. De straffkans moet de pakkans volgen. In de internationale context moet er daarom verder werk gemaakt worden van de grensoverschrijdende handhaving en vervolging (de administration of penalties in internationaal verband). Op het Belgische niveau blijkt er dan weer nauwelijks een geïntegreerd beleid te zijn dat gericht is op het vatten en rehabiliteren of straffen van recidiverende verkeersovertreders. Toch werpt de vraag zich hierbij op of het niet eerder een kwestie is van 'anders' dan van 'meer'. Hebben de mogelijkheden van de alternatieve maatregelen hun limiet niet bereikt? Daarmee wordt bedoeld dat er een beroep moet worden gedaan op technologische hulpmiddelen om het roekeloos verkeersgedrag te bedwingen.

Snelheid als voorbeeld: hoewel snelheid aansprakelijk is voor een derde van de letselongevallen, blijft de publieke opinie de risico's van snelheid onderkennen. Snelheid zit ingebakken in onze cultuur. Personen die snel kunnen werken, worden vaak meer gewaardeerd; technologie moet snel werken (om tijdsverlies te

³ Staten-Generaal van de Verkeersveiligheid 2007, verslag van de Federale Commissie voor de verkeersveiligheid, Brussel, 2007, p. 3

vermijden); snelheid is op vele vlakken dan ook een sterk positief begrip (sport, vrije tijd, werk,). Het is verankerd in onze economie (denk maar aan het Fordisme: het aantal afgewerkte eenheden per tijdseenheid, 'delivering on time', een zo hoog mogelijke productiviteit...). In het verkeer is het net zo. Zolang de autoconstructeurs snelle wagens blijven bouwen en promoten, zal dit niet veranderen.

Het ISA-systeem biedt de mogelijkheid om de snelheid van voertuigen te controleren en te beperken zonder dat we beroep moeten doen op de oh zo wisselvallige motivatie en inzichten van de bestuurder. Er dient een draagvlak ontwikkeld te worden voor zulke systemen.

Anderzijds zal er altijd een harde kern van overtredders overblijven. Voor deze doelgroep moet er een specifieke benadering worden gezocht. Studies zijn aangewezen om een betere notie te krijgen van deze recidivisten. Is de recidivist identificeerbaar? Waarom blijven personen hardnekkig de regels overtreden? Zijn er verschillende subgroepen, harde kernen te onderscheiden? Op welke manier zijn ze beïnvloedbaar? Recidivisten moeten dan ook steeds in de juiste context worden geplaatst. Terwijl sommige personen niet over de nodige zelfdiscipline beschikken om bijvoorbeeld tijdig te stoppen met het drinken van alcohol, ontbreekt het bij anderen aan inzicht in de risico's en de (maatschappelijke) gevolgen van hun daden. Zulke recidivisten hebben dus nood aan concrete begeleiding: heldere informatiebrochures die hun gedrag en de gevolgen ervan duidelijk uitleggen, vaak gekoppeld aan een goed gesprek. In dat kader is er nood aan informatie op maat van elke recidivist. Zo zullen sommige personen meer nood hebben aan een langere en meer diepgaande begeleiding en opvolging dan anderen.

De verdere ontwikkeling en onderbouwing van 'Driver Improvement'-maatregelen lijkt hier op zijn plaats. In het verleden zijn er al heel wat Europese studies (Andrea, Druid, Advanced) verricht die goede praktijken voorstellen. Een betere afstemming van maatregelen tussen de verschillen EU-landen is hierbij aangewezen. Daarbij verdient kwaliteitszorg bijzondere aandacht. Duitse bestaande systeem van erkenning en 'controle' vanuit BAST kan hier als voorbeeld dienen. In diezelfde context kan ook de justitiële afhandeling van verkeersovertredingen herbekeken worden.

De Staten-Generaal van de Verkeersveiligheid stelt dat:

*"Een kleine minderheid van weggebruikers veroorzaakt een onevenredig groot verkeersrisico. Deze recidivisten moeten tijdig worden geïdentificeerd en op gepaste wijze worden opgevolgd, om te vermijden dat ze de andere verkeersdeelnemers in gevaar blijven brengen. Verkeer dient een volwaardige basisfunctionaliteit van de lokale politie te worden, en de politiediensten moeten hun inspanningen in de eerste plaats richten op het opsporen van het meest risicovolle verkeersgedrag. Verder moet werk worden gemaakt van een éénvormig opsporings- en vervolgingsbeleid, en afdoende bestraffing van overtredders. Dit impliceert dat een databank wordt gecreëerd van alle overtreddingen op basis waarvan risicogedrag en recidive aangepakt kunnen worden."*⁴

Verder legt de nota 'Saving lives' sterk de klemtoon op de analyse van de oorzaken van verkeersongevallen. Hiertoe moeten niet alleen het Europees en de nationale observatoria verder uitgebouwd worden, maar moet ook werk gemaakt worden van een nationaal georganiseerde diepteonderzoek van verkeersongevallen via een Europees conforme methodologie. Dit zou een prioriteit op Europees vlak moeten zijn. Het onderzoeksaspect dient trouwens meer aan bod te komen in het EU-beleid. Zo moeten beslissingen meer

⁴ Staten-Generaal van de Verkeersveiligheid 2007, verslag van de Federale Commissie voor de verkeersveiligheid, Brussel, 2007, p. 4

gebaseerd zijn op voorgaand onderzoek. Cijfergegevens zijn ook belangrijk als basis voor een onderbouwd handhavingsbeleid.

Wegencategorisering en de hiermee verbonden keuze van snelheidsregimes moeten algemeen door de wegbeheerders vastgelegd worden als referentie voor hun verdere beleid, gericht op het vormgeven van intrinsiek veilige wegen. De vormgeving van de wegverkeersomgeving moet gebaseerd zijn op:

- inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van de gebruikers (human factors of ergonomie);
- duidelijk leesbare en herkenbare informatie van het wegbeeld;
- het ondervangen van fouten door de weggebruiker zodat bij een ongeval de gevolgen zo beperkt mogelijk blijven (forgiving road).

De procedures voor het veiligheidsbeheer van wegen, die vervat zijn in de EU-Richtlijn 2008/96/EG van 19 november 2008, moeten ruimer toegepast worden dan alleen voor de TEN-T wegen. Zij vormen een uitstekende basis voor een pan-Europese preventieve aanpak zodat de intrinsiek veilige weg dichterbij komt.

De controle op correct verkeersgedrag moet zoveel mogelijk geautomatiseerd worden en geïntegreerd in de weg en in het voertuig: roodlichtcamera's bij alle driekleurige verkeerslichten, snelheidscamera's voor pleksgewijze en trajectmatige snelheidsbeheersing, alcoholslot in het startstelsel van de wagen, ...

De terecht strikte rusttijdenregeling voor beroepschauffeurs van vrachtwagens en van autocars moet beter ondersteund worden door een Pan-Europees systeem van voldoende, sociaal veilige en comfortabel ingerichte rustplaatsen langs de grote verbindingswegen.

Het rijbewijs met punten moet op Europees niveau georganiseerd worden: overal van toepassing en volgens hetzelfde systeem, en een databank die overal in de EU kan geraadpleegd worden.

Institutional leadership and coordination

In het kader van de high-level review of safety management performance (zie online vragenlijst van de Europese Commissie) is het belangrijk om voldoende verfijnde indicatoren uit te werken. Daarbij dienen de uitgewerkte indicatoren op internationaal vlak op elkaar afgestemd te worden zodat ze accuraat kunnen worden opgevolgd. Dit vereist geschikte meetsystemen (zie ERSO).

Bij het bepalen van de verkeersveiligheidsdoelstellingen mag er niet louter gefocust worden op de verkeersdoden, maar moeten er ook doelstellingen worden geformuleerd inzake het aantal zwaargewonden. Daarnaast kunnen de doelstellingen gedetailleerd worden uitgewerkt naargelang het type weggebruiker en kunnen de gedragsindicatoren (supra) worden opgenomen.

De genomen beleidsmaatregelen moeten worden gecoördineerd en geïntegreerd. Zo kan het principe van de « task force verkeersveiligheid » worden veralgemeend op EU-niveau door een EU-commissaris voor verkeersveiligheid te creëren. Voor landen met een

geregionaliseerde overheid moet er op worden toegezien dat verkeersveiligheid op alle beleidsniveaus structureel wordt ingebed met een overkoepelende supervisie. Het basisbeleid voor de hele Europese Unie dient door de Europese Commissie opgesteld te worden (zie het Action Programme 2003-2010).

Legislation, funding and resource allocation, promotion

Het harmoniseren van de verscheidene 'safety rules and standards' behoort een topprioriteit te zijn. Qua financiering ligt er een mogelijkheid bij de creatie van een EU-verkeersveiligheidsfonds om de Europese Unie en de nationale organisaties te ondersteunen. Er kan ook per lidstaat een minimumquota worden opgelegd inzake de middelen die besteed moeten worden aan verkeersveiligheid. Nationale en internationale financiering blijft enorm belangrijk voor.

Promotie en communicatie (verkeersveiligheidscampagnes) moeten gebaseerd zijn op wetenschappelijke principes. Het CAST-model vormt hiertoe de basis. Ondanks de kosten verbonden aan de evaluatie, moeten er idealiter een pre-test en post-test gebeuren over de sensibilisatiecampagne. Er dient niet alleen rigoureus geëvalueerd te worden, de resultaten van die evaluatie moeten ook worden bekendgemaakt. Zo kan er geleerd worden uit een voorgaande campagneaanpak. De uitwisseling van goede praktijken is daarbij heel belangrijk.

De actuele conventies van Wenen en Genève met betrekking tot de verkeersgedragsregels en de verkeerssignalisatie zou uitgewerkt kunnen worden tot een echt EU-verkeersreglement. Daarbij kan nog ruimte voorzien worden voor de lidstaten of hun deelstaten om eigen specifieke regels toe te voegen. Dit Europese verkeersreglement zou de Europese burger meteen ook een houvast bieden voor diens (auto)verplaatsingen doorheen de Unie.

Monitoring and evaluation, knowledge transfer, research

Het gebrek aan 'exposure data' en aan onderzoek over onderrapportering zijn een prangend probleem. Ook hier is speelt het gebrek aan diepteonderzoek naar ongevalsoorzaken mee. Het ERSO of European Road Safety Observatory vormt een goed begin om de nodige ongevalgegevens uit de Europese lidstaten te verzamelen en te analyseren. Het ERSO kan ingeschakeld worden in een netwerk van gelijkaardige instellingen uit de lidstaten en hun deelgebieden.

Integration of road safety into other areas of EU policy

"Road safety"-demands en -objectieven liggen niet altijd in de lijn van andere belangen. Zo zal fietsen en zich te voet verplaatsen zeker de gezondheid en het milieu vooruithelpen, maar het blijft onzeker of dit ook voordelig is voor de verkeersveiligheidsdoelstellingen.

Economisch gezien zal de mobiliteit en misschien ook de economische groei van de mobiliteit mogelijk belangrijk zijn, maar vanuit verkeersveiligheidsoogpunt eerder een reductie van het aantal afgelegde kilometers.

Een doeltreffend verkeersveiligheidsbeleid verdraagt nauwelijks compromissen. Het is daarom belangrijk dat belangengroepen die lobbyen voor (economisch profijt opleverende) zaken die tegen het veiligheidsbelang ingaan, geen respons krijgen vanwege de Europese Commissie. De overheid moet ten alle koste zelf verkeersveiligheidsmateries behandelen (onderzoek, het afleveren van attesten, ...) of laten behandelen door instellingen die ze daartoe aanstelt en zelf controleert. Deze door de overheid aangeduide instellingen moeten logischerwijs losstaan van elk economisch belang. Deze belangrijke opmerking gaat ook op voor rijgeschiktheidsvaluaties, rijgeschiktheidscontrole, herstelonderzoeken, vakbekwaamheidsattesten, ADR-certificaten en medische selectie zijn materies die niet door de privémarkt mogen worden afgehandeld. Het is bijvoorbeeld ook weinig consequent om enerzijds te werken aan de vormgeving van een autofront dat bij een botsing voetgangers en fietsers maximaal ontziet en anderzijds snelle of agressieve 4x4-voertuigen op de markt toe te laten.

Priority areas for action in the next programme 2010-2020

Prioriteitsstelling is moeilijk omdat er vanuit verschillende invalshoeken tegelijk moet gewerkt worden om een duurzaam effect te bereiken. Toch kan er prioriteit worden gegeven aan het ontwikkelen van structurele en innoverende acties, terwijl de traditionele acties op kruissnelheid blijven verder lopen. Het gestaag uitbreiden van intrinsiek veilige wegen (en de kennis om dit te doen) verdient aandacht. Ook het ontwikkelen en uitbouwen van intelligente transportsystemen zullen de verkeersveiligheid duurzaam verbeteren. Deze aanpak zal ook nieuwe mogelijkheden bieden aan de industrie.

New technologies, innovative and intelligent transport solutions

De nieuwe slagkracht van het verkeersveiligheidsbeleid zal in grote mate te danken zijn aan de intelligente transportsystemen.