

Doorstart naar duurzame verkeersoverlast

Aanleiding voor de nota

Het gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid is vastgelegd in de Beleidsnota Verkeer en Vervoer (BVV) van maart 1993. Kritiek op die BVV vormde voor het Gemeentebestuur aanleiding om het gevoerde beleid bij te stellen. Bijsturen van dit beleid is van belang voor bijvoorbeeld het Ruimtelijk Plan Rotterdam (RPR2010), een ontwerp waarin wordt beschreven hoe Rotterdam er in 2010 uit kan zien. De *Startnota Herijking Verkeers- en Vervoersbeleid* van 22 november 2000, die voorlopig *Concept Startnota* heet, is opgesteld door de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V), hoofdafdeling verkeer en vervoer. Die Startnota maakt een begin met het bijsturen van het huidige verkeersbeleid. In 2001 had die nota voltooid moeten zijn.

Goede openingszettingen

In een terugblik (hfdstuk 2.1) stelt de Concept Startnota vast dat de uitvoering van het huidige Rotterdamse verkeers- en vervoersbeleid te wensen overlaat. In die terugblik komen ook de begrippen *gezondheid*, *geluidsoverlast* en *barrièrewerking* voor. In het vervolg van de nota ontbreken die. In dat vervolg zet de Concept Startnota uiteen waar het beleid aangepast moet worden en de daarbij te volgen aanpak, organisatie en planning.

De Concept Startnota heeft raakpunten met het hoofdstuk 'mobiele stad' in het Ontwerp Structuurplan 2010 van september 2010 (RPR2010). Evenals dat Structuurplan wenst de Startnota de stad *leefbaar* en *bereikbaar* te houden. Die ambitie staat op blz. 10 van de Startnota toegelicht:

De bereikbaarheid van de economische centra, in het bijzonder die van het Rotterdamse Centrum, moet op een voldoende kwaliteitsniveau blijven. Tegelijkertijd moet de druk van het verkeer op de leefbaarheid van de (omliggende) wijken verminderen. Tussen de twee doelstellingen *bereikbaar* en *leefbaar* bestaat een gespannen verhouding. Een oplossing voor dit spanningsveld tussen *verbetering van de bereikbaarheid van de stad voor personen en goederen* en *verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu* (blz. 5) ziet de Startnota in twee concepten: het *select systeem* en *bundelen en ordenen*.

Het *Select Systeem* omvat het:

- aanbieden van hoogwaardige alternatieven voor het autoverkeer op de verschillende niveaus (lightrail op regionaal niveau en tramplus en fiets op stedelijk niveau).
- maximaal organiseren van overstapmogelijkheden (knopen en P&R/Transferia);
- zo goed mogelijk (ruimtelijk) benutten van netwerkknopen;
- concentreren en via het prijsinstrument (zichzelf laten) selecteren van het autoverkeer, voor het stedelijk gebied zijn parkeerbeleid en -tarifiëring de belangrijkste instrumenten (blz. 10).

De onderdelen van het *select systeem* zullen menig bewoner aanspreken. Wie is er niet voor het terug dringen van het autoverkeer? Het is alleen jammer dat die voornemens in de nota geen handen en voeten krijgen, maar in vage, want zeer algemene termen blijven hangen.

Bundelen en ordenen

Het tweede concept houdt in het aanscherpen van het *bundelen en ordenen* van het autoverkeer. In het moeizaam toegankelijke taalgebruik van de Startnota wordt dat plan in vage, overbekende formules toegelicht:

Het gaat daarbij om meer dan een verkeers- en vervoersvraagstuk. Het betreft een integraal concept, waarbij verkeerskundige, stedenbouwkundige, economische, milieuhygiënische en stedelijke herstructureringsaspecten samenkomen. (blz. 10).

Wat houdt dat *bundelen en ordenen* in? De Startnota geeft daarvan een indruk in passages waar gesproken wordt over het autoverkeer naar en in de stad. Om de leefomgeving van de bewoners in aanliggende wijken te beschermen tegen te veel overlast wordt dat verkeer op zogenoemde hoofdwegen gebundeld.

Werkelijkheid of fictie?

Hoe reëel is de verwachting dat het *bundelen en ordenen* het gewenste resultaat zal hebben? De nota vertelt niet dat sommige hoofdwegen al zijn of worden aangepast om de inkomende en uitgaande autostroom te kunnen verwerken. Op de Maasboulevard bijvoorbeeld zijn kruisingen verbreed en is meer verlichting aangebracht. Het verwijderen van de bermbegroeiing waardoor het overzicht over de weg wordt vergroot, en het vermijden van het aanleggen van oversteekplaatsen voor de voetganger, ondersteunen de verkeersfunctie van deze invalsweg. Samen met het aanbrengen van meer lichtmasten met een totale lichtopbrengst van drie maal de vereiste waarde en de verlichte reclamebakken aan bijna elke lichtmast geven deze aanpassingen de Maasboulevard overdag en 's nachts het karakter van een snelweg. Ook aan andere hoofdwegen wordt al gewerkt om de autostroom een vrijer bedding te geven, bijvoorbeeld de Zuiderparkweg en de Laan op Zuid. Maar gemakkelijk toegankelijke wegen zuigen autoverkeer aan. Die hoofdwegen staan nu al een groot deel van de dag vol. En volgens het jaarrapport van de Stadsregio Rotterdam neemt de verkeersintensiteit nog steeds toe, bijvoorbeeld vanaf de ruit van en naar de stad (het binnenkordon)¹. De toegenomen verkeersdruk op wegen vertaalt zich op de hoofdwegen in een stijging van het aantal en de lengte van de files. In 1999 reden elke dag meer dan 1,5 miljoen auto's door Rotterdam, op de Ruit en over de binnenwegen in de regio. In dat jaar is het aantal structurele² files gestegen met 23% ten opzichte van 1998. Die hogere verkeersdruk heeft geleid tot een verlaging van de snelheid waarmee een motorvoertuig zich naar en door de stad beweegt. Die snelheid lag in 1999 gemiddeld 2,5% lager dan in 1998. Die vertraging geldt alleen voor de daluren. Daarbuiten staan auto's vaak in de file. Ook het autobezit gaat onverminderd omhoog. In 1999 nam het autobezit in Rotterdam en omgeving met anderhalf procent toe tot 335 auto's per duizend inwoners. Deze ontwikkelingen pleiten voor een bezinning op het concept van *bundelen en ordenen*.

Andere plannen in de Startnota maken de noodzaak van bezinning niet minder dringend. De hoofdwegen krijgen ook een doorstroomfunctie. Want de Startnota geeft aan dat die hoofdwegen doorlopen tot buiten de stadsgebieden en aansluiten op regionale wegen. Over mogelijk ongewenste gevolgen daarvan wordt in de nota niet gesproken. De hoofdwegen gaan naast de rijkswegen een tweede netwerk vormen voor doorgaand autoverkeer. Op de rijkswegen komen waarschijnlijk betaalstroken, tolpoorten of andere instrumenten om de automobilist te laten betalen. Hoofdwegen die deel uitmaken van een netwerk voor doorgaand verkeer vormen gemakkelijk een sluiproute. De verkeersdruk op die hoofd- en invalswegen neemt dan nog verder toe en daarmee de luchtvervuiling en het lawaai. Dat netwerk van sluiproutes door de stad is al ver gevorderd. De bewoners(groepen) zijn niet blij met racebanen als de Maasboulevard en de Laan op Zuid. Wanneer die laatste verlengd wordt door een aansluiting met Parklane naar de A20 is weer een onderdeel van de sluiproute voor doorgaand autoverkeer klaar voor gebruik. Het aanwijzen van hoofdadere dwars door de stad:

¹ Vgl. *Jaarrapport Monitoring RVVP 2000*, Stadsregio Rotterdam, december 2000, p. 8, 9. *Weg volle, lucht vuiler. Streefcijfers voor schoner Rijnmond niet gehaald*. Rotterdams Dagblad, dd.zaterdag 20-01-2001, p. 17.

² Structurele files: files met als oorzaak intensiteit, dat wil zeggen op min of meer vaste tijden méér verkeersaanbod dan wegcapaciteit. *Jaarrapport Monitoring RVVP 2000*, Stadsregio Rotterdam, december 2000, p. 10.

Maasboulevard-Westzeedijk, Boezemweg e.o., Beukelsdijk-Goudsesingel, Schieweg-Schiedamsdijk, Aelbrechtsweg-Burg, Van Walsumweg, en de plannen voor het aanleggen van een extra autoweg naar het Centraal Station zijn andere onderdelen van dat netwerk. De Startnota veronderstelt ook dat het *bundelen en ordenen* van het autoverkeer op die hoofdwegen de auto uit de wijken zal houden. Die opvatting lijkt moeilijk te handhaven, want veel auto's hebben hun eindbestemming in de wijken. Juist in de wijken wordt de toegang en het verblijf van auto's ontmoedigd door verkeersdrempels en parkeerbeleid.

De leefbaarheid in de stad verbeteren?

De overheid moet haast over magische krachten beschikken om met het concept van *bundelen en ordenen* ook de leefbaarheid in de stad te verbeteren. Nog meer autoverkeer in de stad verhoogt de gezondheidsrisico's door luchtvervuiling en de geluidsoverlast. Ook de veiligheid op de wegen vermindert, met name voor het langzame verkeer wanneer dat met snelverkeer is gemengd. Statistieken tonen de onveiligheid voor het kwetsbare verkeer aan. Onder fietsers en voetgangers vallen volgens die statistieken vier respectievelijk vijfmaal zoveel doden als onder automobilisten. Wanneer de zwaargewonden worden meegeteld loopt die verhouding op naar negen. Een enkel gegeven ter illustratie. In de stadsregio Rotterdam zijn in 1999 op het wegennet van de Stadsregio Rotterdam beduidend meer doden gevallen dan in 1998. Ook de stijging van het aantal gewonden heeft zich voortgezet³. Zulke cijfers geven de objectieve onveiligheid weer. Het drukke verkeer en meer in het bijzonder de vermenging van fietsers en voetgangers met auto, vrachtwagen, bus en tram maken dat in veel woonomgevingen een onveilige situatie heerst. Dat is de subjectieve onveiligheid. Het is best mogelijk dat er nooit wat gebeurt, maar veel mensen ervaren het sterk vervuilende, lawaaiige (vracht-)autoverkeer als een aanslag op hun leefomgeving. Uit enquêtes blijken de neveneffecten, er is meer agressie, kinderen spelen minder vaak buiten en ouderen durven vaak niet meer de straat op. Het *bundelen en ordenen* heeft ook gevolgen voor het ruimtelijk beleid. De hoofd- of invalswegen zijn omzoomd door woningen. Om hinder door verkeersgeluid te voorkomen moeten er rond die wegen hinderzones worden ingesteld waarbinnen allerlei functies niet mogen worden uitgeoefend. Die hinderzones vergen dus veel kostbare ruimte.

Containerbegrip 'duurzaamheid'

Maar de Startnota heeft toch de *leefbaarheid* van de stad hoog in het vaandel? Daar hoort toch in het beperken van vermijdbare gezondheidsrisico's door lawaai en luchtvervuiling en het vergroten van de veiligheid van verkeersdeelnemers? Een speurtocht door de nota naar een omschrijving van het begrip *leefbaarheid* is verhelderend. Het woord *leefbaar* komt samen met *leefbaarheidsaspect*, *leefbaarheidsoogpunt* en andere samenstellingen 21 keer voor. Maar een definiëring of zelfs maar inhoudelijke omschrijving van het begrip wordt niet gegeven. De nota geeft zelf al aan dat de begrippen *leefbaarheid* en *bereikbaarheid* weinig concrete betekenis hebben (p. 14). Uit passages waarin deze woorden voorkomen is af te leiden dat de nota deze begrippen eerst onderbrengt bij en dan laat opgaan in het begrip *duurzaamheid*. De eerste stap in dat proces is te vinden op p. 11. Daar worden de begrippen *bereikbaar*, *leefbaar* en *attractiviteit* verbonden met *duurzaam*:

Rotterdam heeft behoefte aan een duurzaam bereikbaarheidssysteem. Duurzaam in de zin dat ook voor de toekomst de bereikbaarheid van de economische kerngebieden blijvend kan worden gegarandeerd en dat de stad toegankelijk blijft voor haar bewoners en bezoekers. Duurzaam ook in de zin dat het netwerk van verbindingen blijvende garanties biedt voor een leefbare en attractieve stad.

Op p. 14 wordt door de combinatie “*duurzaam veilig*” ook het begrip *veilig* aan *duurzaam* gekoppeld. Op p. 14 wordt die rij begrippen nog verder onder *duurzaamheid* gebracht, want

³ Vgl. *Jaarrapport Monitoring RVVP 2000*, Stadsregio Rotterdam, december 2000, p. 17.

bereikbaarheid, leefbaarheid en voor bepaalde gebieden ook attractiviteit zijn de drie belangrijkste dimensies waaraan deze duurzaamheid kan worden getoetst.

In de nota blijkt het begrip *duurzaamheid* verruimd tot een containerbegrip, waardoor het spanningsveld tussen **leefbaarheid** en **bereikbaarheid** bijna verdwijnt (p. 10). *Duurzaamheid* omvat allerlei, soms zelfs strijdige betekenissen. De nota wekt daarmee de indruk dat een flinke dosis *lawaaï, luchtvervuiling, onveiligheid* en *barrièrewerking* door andere componenten als *bereikbaar, attractiviteit, vestigingsmilieu, revitalisering* gecompenseerd kunnen worden.

Als container voor allerlei zelfs strijdige betekenis-elementen is het begrip *duurzaam* bruikbaar voor *de ambitie...het stedelijk gebied uit te laten groeien tot een internationaal concurrerend grootstedelijk vestigingsmilieu* (p. 5). De autostromen over de invalswegen naar en door de stad kunnen gehandhaafd blijven, want een op duurzaamheid gericht beleid staat ook garant voor duurzame leefbaarheid, duurzame veiligheid en duurzame attractiviteit. Mooi toch?

Het containerbegrip 'duurzaam'

De inhoud waarmee in deze nota het begrip *duurzaam* wordt gevuld is niet nieuw. In 1987 kwam het begrip in de combinatie 'duurzame ontwikkeling' in één klap hoog op de agenda na een rapport van de VN-commissie voor Milieu en Ontwikkeling, onder leiding van de Noorse premier Brundtland. Het kwam er populair gezegd op neer dat economische groei niet ten koste mag gaan van het milieu en de mogelijkheden voor de generaties na ons. Voorwaar een streven waar niet veel tegen in te brengen is maar dat is waarschijnlijk het hele idee meteen noodlottig geworden. Geen politicus die het begrip *duurzaamheid* sindsdien niet heeft omarmd, in het veilige besef dat de weg naar het doel lang is en economische groei toch mogelijk blijft. Zo kon iedereen aan *duurzaamheid* zijn eigen invulling geven en ondertussen gewoon doorgaan waar hij mee bezig is. In het debat over de automobiliteit leidt dat tot merkwaardige redeneertrucs. Nadat de milieuproblemen eerst zijn gereduceerd tot wat geluidhinder voor omwonenden, wordt deze hinder vervolgens gebruikt als argument voor uitbreiding van de automobiliteit in de stad. De tot verkeerscorridors gepromoveerde brede stadswegen moeten het autoverkeer in de stad concentreren, waardoor er minder auto's in de wijken zelf komen. Dat heeft de politiek toch mooi voor elkaar gekregen: meer autoverkeer en minder hinder.

Verbale gymnastiek

De overheid houdt ook in andere rapporten vast aan het concept van *ordenen en bundelen*. Begrippen als *spreiden* en *verdunnen* van het autoverkeer worden betrokken bij het *bundelen en ordenen*. We vinden dat jongleren met deze woorden in de antwoorden van de overheid op de reacties van burgers en instellingen op de Structuurnota 2010 van september 2000 in par. 4.3, zienswijze 119 (Concept Zienswijzerapportage Ontwerp RPR 2010 van december 2010): *De keuze voor de maaswijdte van een autonetwerk is een afweging tussen bereikbaarheid en leefbaarheid. Bij veel spreiding zullen de intensiteiten op de wegvakken lager zijn en dus minder overlast op een wegvak [...] maar meer wegvakken die een dergelijke lagere belasting krijgen. In het aangegeven netwerk is de overlast verspreid over een tiental invalswegen die deze functie al jaren hebben. In de omliggende wijken zal de leefbaarheid verbeteren omdat daar geen doorgaand verkeer meer zal zijn.*

Een vergelijkbaar woordenspel bevat de Startnota als gesuggereerd wordt dat spreiding van het verkeer de verkeersintensiteit op de hoofdwegen doet afnemen. De werkelijkheid is dat door de huidige en de naar verwachting groeiende verkeersintensiteit in en rond Rotterdam geen pieken meer zullen voorkomen, want die zijn dan bijna permanent.

Gezondheidsrisico's

In de Startnota wordt niet gesproken over de noodzaak om de gezondheidsrisico's van lawaai en luchtvervuiling terug te dringen. Ook over maatregelen om de verloren publieke ruimte terug te winnen zwijgt de nota. Straten en pleinen in Rotterdam hebben een sfeer van eenvormige mistroostigheid omdat zij ten offer zijn gevallen aan het autoverkeer. Het zijn parkeerplaatsen en kruispunten. Het terug winnen van die buitenruimte op het autoverkeer, het transformeren van pleinen in (groen)terrassen, verblijfplaatsen voor wandelaars, in plaatsen voor samenkomsten en evenementen, komt niet in het betekenisspectrum van *duurzaam* voor en komen in de nota evenmin aan de orde.

Conclusie

De Startnota demonstreert een grote bedrevenheid in het hinken op twee gedachten. De nota blijft vast houden aan de fictie om de automobiliteit in de stad te handhaven en tegelijk het leefmilieu te verbeteren. In werkelijkheid ondersteunt de *Concept Startnota* een verkeers- en vervoersbeleid dat de leefbaarheid van de stad verder aantast. Een verbetering van het leefmilieu dreigt alleen op papier tot stand te komen met behulp van een geraffineerd woordenspel. De Startnota erkent zelf op blz. 7 dat *met name enkele 'lagere-orde' wegen uit leefbaarheidsdoogpunt een probleem vormen en recent de druk erop toeneemt*. Maar deze erkenning leidt nog niet tot een bezinning op het huidige verkeers- en vervoersbeleid laat staan tot een *trendbreuk*. De nadruk blijft liggen op aanpassen van de ruimtelijke structuur aan het groeiende autoverkeer. De noodzaak van een fundamentele vernieuwing van het verkeers- en vervoerssysteem komt niet ter sprake. Volgens de Startnota mag de automobilist die de stad in wil, kiezen om te betalen in geld (betaald rijden, parkeertarief) of in tijd (de kans op files), of gebruik maken van een hoogwaardig alternatief (openbaar vervoer, fiets) (blz. 13). In de praktijk bestaat de keuze voor een hoogwaardig openbaar vervoer alleen op papier. De automobilist blijft met een afkoopsom (betaald rijden, parkeertarief) of voortschuivend in een file zijn bijdrage leveren aan onveiligheid, ruimtebeslag en gezondheidsrisico's en de gevolgschade daarvan doorschuiven naar de bewoners. Het gedogen van een toename van het autoverkeer in de stad en daarmee van de milieubelasting noopt de bewoners de verantwoordelijke overheid nu al aansprakelijk te stellen voor alle schade en gevolgschade die te eniger tijd door het autoverkeer is veroorzaakt. Wie deze uitspraak wat prematuur vindt, moet bedenken dat in Rotterdam de schadelijke effecten van het autoverkeer nu al hun tol eisen⁴. Van de zijde van het DCMR, de GGD wordt gewezen op de gezondheidsrisico's voor bewoners. Die risico's gelden niet alleen voor rijkswegen als de A13, A15, A16 en A20 maar ook voor verkeerscorridors in de stad zoals de Maasboulevard, het Maastunneltracé, de Tjalklaan, de Boezemlaan. Helaas blijven verantwoordelijke politici en bestuurders, ondanks deze sombere vooruitzichten voor de gezondheidssituatie van veel Rotterdammers, besluiten nemen die de automobiliteit eerder stimuleren dan inperken.

⁴ *Onderzoek naar luchtkwaliteit langs wegen buiten de bebouwde kom in de provincie Zuid-Holland*, TNO-Milieu en Energie, 5 februari 1992; *Informatievoorziening Stad & Milieu*, 13 mei 1998; *Handreiking Stad & Milieu*, Stichting Natuur en Milieu, april 1998; *Milieu-inventarisatie Stad & Milieu Overschie*, augustus 1999; *Tussenrapportage Luchtkwaliteitsmetingen Kleiwegkwartier*, DCMR Milieudienst Rijnmond, mei 1998-april 1999; *Project Luchtkwaliteit Overschie*, Ingenieursbureau Gemeentewerken, 3 juni 1999; *Luchtwegaandoeningen bij kinderen wonend nabij snelwegen*, Wageningen Universiteit Omgevingswetenschappen, Afdeling Gezondheidsleer, november 1999. Zie *Open brief aan B&W en de Gemeenteraad van Rotterdam*, Rotterdam, 16 januari 2000

Het wordt tijd veiligheid, ruimtebeslag en gezondheidsrisico's door luchtvervuiling en lawaai als randvoorwaarden te nemen voor het mobiliteitsbeleid in de stad. Bereikbaarheid van alle delen van de stad is een voorwaarde voor een goed functionerende samenleving. Dat staat niet ter discussie. Wel de manier waarop die bereikbaarheid vorm krijgt. In de bureauladen van de gemeentelijke overheid bevinden zich al studies voor een verkeersbeleid dat steunt op twee pijlers:

- terug brengen van de intensiteit op toegangswegen zoals de Maasboulevard en andere invalswegen en
- tegelijkertijd treffen van maatregelen om een snelle en gemakkelijke toegang van mensen en goederen van en naar de stad te verzekeren.

Dr. J.C. van Aart	A. Rief, Ing.
Tel. 010-4531868	010-4522864
E-mail: j.aart@hccnet.nl	riefPLM@wish.net

Op de Website <http://home.hccnet.nl/j.aart> staat via de schakeling (hyperlink) *verschijnen publicaties* een overzicht van de tot nu verschenen rapporten van het PLM.