

De rek in richtlijnen

John Boender, CROW

Uit een enquête onder aanwezigen op de VTL-2005 over het gebruik van ontwerprichtlijnen, blijkt dat door wegbeheerders regelmatig wordt afgeweken van deze richtlijnen. Hoe kijkt het CROW hier tegenaan en wat doet het aanvullend om gebruikers van de publicaties te ondersteunen bij het vinden van de beschikbare kennis en bij een juist gebruik hiervan?

In 2005 heeft de ANWB een meningpeiling onder burgers uitgevoerd over welke verkeersdrempels hinder veroorzaken. De wildgroei werd in het bijzonder toegeschreven aan de autonomie van wegbeheerders en het verschil in inzicht tussen de verkeerskundige en de stedenbouwer. Om hier meer inzicht in te verkrijgen is de deelnemers aan de VTL 2005 gevraagd of zij zich als wegbeheerder of andere belanghebbende aan de richtlijnen voor wegontwerp houden. Deze vraag houdt CROW zelf ook bezig, omdat CROW de meeste richtlijnen voor wegontwerp opstelt. Want wat heb je eraan als CROW-publicaties door een deel van de doelgroep niet worden gebruikt?

Resultaten enquête

Hieronder volgen de belangrijkste resultaten uit de enquête. Er zijn 117 reacties ontvangen, waarvan het merendeel (96) van wegbeheerders (vooral gemeenten, maar ook van provincies, waterschappen en rijk), adviesbureaus, belangenorganisaties en de politie. Het merendeel van de gemeentelijke wegbeheerders heeft wel de intentie om de richtlijnen te volgen. Maar wanneer wordt dan wel van de richtlijnen afgeweken? Aangegeven werd dat vooral werd afgeweken van de richtlijnen bij markeringen, verkeersdrempels, uitritten, rotondes en bebording.

Waarom werd er afgeweken? Vooral omdat de richtlijn onvoldoende maatwerk biedt, de politiek anders beslist, er een financieel probleem is of het ontwerp van vóór de richtlijn is. Het kan uiteraard ook een combinatie hiervan zijn. Uit de open vragen van de enquête kwam nog naar voren dat de invloed van de politiek en vaak de mening van de wethouder een grote rol speelt. Voor wat betreft de richtlijnen is enerzijds aangegeven dat de CROW-richtlijnen te veel ruimte laten voor eigen interpretatie. Ze zouden wel wat strakker mogen om bepaalde op landelijk niveau ongewenste maatregelen te kunnen tegenhouden. Anderzijds wordt aangegeven dat de richtlijnen te weinig ruimte bieden, omdat ze te weinig maatwerk leveren. Ze zouden te detaillistisch zijn. Ook worden richtlijnen lang niet altijd geloofd.

Reactie CROW

Hoe kijkt CROW aan tegen het afwijken van richtlijnen door wegontwerpers zoals uit de VTL-enquête blijkt? Het gebruiken van de richtlijnen moet natuurlijk uitgangspunt zijn. In bepaalde situaties mag er wel van de richtlijnen worden afgeweken. Er moet dan wel met een aantal zaken rekening worden gehouden.

Status richtlijnen

Een wegontwerper heeft te maken met wetgeving, normering en richtlijnen. Denk bij wetgeving bijvoorbeeld aan het RVV 1990 en het BABW. Van wetgeving mag in principe niet worden afgeweken. Ook zijn er diverse normen (zoals die van de NEN) die na vaststelling ook hard zijn. CROW-publicaties heten niet voor niets richtlijnen of handboeken, aanbevelingen of welke term ervoor wordt bedacht. Richtlijnen zijn niet zo hard als wetgeving en normen. Wegbeheerders kunnen trouwens wel zelf status geven aan de richtlijnen door deze voor hun beheersgebied bindend te verklaren.

Van richtlijnen mag gemotiveerd worden afgeweken. Dit is echter niet zo vrijblijvend als het lijkt. De motivatie moet aangeven waarom van de vigerende richtlijnen wordt afgeweken, waarom een andere oplossing is gekozen en aangetoond moet worden dat deze oplossing minstens zo veilig is als wat in de richtlijnen is aangegeven. Dus: afwijken van de richtlijnen

mag, als er maar goed over is nagedacht. Bepaalde delen van richtlijnen zijn trouwens weergaven van bestaande wet- en regelgeving. Voor die delen geldt uiteraard dat afwijken niet is toegestaan.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken: in de CROW-publicatie staat dat een verkeersdrempel een sinusvorm dient te hebben. Wat gebeurt er als een wegbeheerder een andere vormgeving kiest en een automobilist spreekt de wegbeheerder aan op een schade aan zijn voertuig door de verkeersdrempel? De wegbeheerder moet dan aan de rechtbank kunnen aantonen dat hij zich aan de richtlijnen heeft gehouden of dat er gemotiveerd is afgeweken van de richtlijnen. In dat geval wordt uiteraard ook gekeken naar de motivatie voor de afwijking van de richtlijnen.

Eenduidigheid in vormgeving

Eenduidigheid in vormgeving is een tweede manier om naar afwijkingen van richtlijnen te kijken. Weggebruikers zijn gebaat bij een herkenbaar wegbeeld. Door het toepassen van de richtlijnen wordt hieraan zo veel mogelijk tegemoet gekomen. Indien te gemakkelijk van de richtlijnen wordt afgeweken, ontstaan ontwerpen waarbij de weggebruiker niet tijdig de situatie herkent en mogelijk niet het juiste rijgedrag vertoont. Dit geeft eventueel gevaarlijk rijgedrag. Zorg er daarom voor dat de oplossing past in het verwachtingspatroon van de weggebruiker.

Een voorbeeld hiervan is de voorrangssituatie voor fietsers bij rotondes. Het mooiste was een landelijke oplossing, maar dat bleek niet haalbaar. Voor buiten de bebouwde kom wordt in Nederland wel één oplossing voor de voorrang van fietsers aangehouden: daar zijn fietsers altijd uit de voorrang. Voor binnen de bebouwde kom is de CROW-aanbeveling: fietsers in de voorrang! Circa 70 procent van de wegbeheerders volgt de CROW-aanbeveling. De overige 30 procent kiest voor fietsers uit de voorrang. Het is jammer dat er geen eenduidigheid is, maar zorg bij diversiteit wel voor een vormgeving die past bij de voorrangssituatie! Daarom is in publicatie 126a (Fietsoversteken op rotondes) voor beide typen rotondes een passende vormgeving geadviseerd. Het gaat hierbij om het voorkomen van situaties die voor de weggebruiker onduidelijkheid opleveren en daardoor verkeersonveilig gedrag uitlokken.

Richtlijnen zijn geen maatwerk

CROW-richtlijnen zijn een weergave van de laatste stand der kennis. Veelal wordt de inhoud gebaseerd op onderzoek en ervaringen in de praktijk. Richtlijnen geven standaardoplossingen, dus als gezegd wordt dat de richtlijn niet past, dan klopt dat soms ook. Het is namelijk onmogelijk om alle situaties in een richtlijn op te nemen, en ook niet wenselijk trouwens! Als CROW een soort plaatjesboek geeft met alle oplossingen voor alle problemen, dan ontstaat het risico dat wegontwerpers alleen een plaatje uit de richtlijnen zoeken dat goed past, zonder na te denken of dit wel de beste oplossing is voor het specifieke probleem. Afwijken van de richtlijnen mag dus in die gevallen waar de richtlijnen niet in voorzien.

Samenvattend komt het erop neer dat afwijken van de richtlijnen mag, maar doe dat dan weloverwogen en zorg ervoor dat een oplossing wordt geboden in de geest van de richtlijnen, die past in het verwachtingspatroon van de weggebruiker. Dan is de grootste kans op een veilige oplossing, die indien nodig ook voor de rechtbank stand kan houden.

Hoe komt CROW tot haar richtlijnen?

CROW zorgt er altijd voor dat er een werkgroep komt bestaande uit die partijen die belang hebben bij het oplossen van het probleem. Denk hierbij aan wegbeheerders van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, belangenorganisaties als bijvoorbeeld de Fietsersbond, de goederenvervoerders, het openbaar vervoer en ook de ANWB. Ingenieursbureaus worden ingeschakeld om de teksten te schrijven. Uiteraard hangt de

samenstelling van de werkgroep af van het onderwerp waaraan gewerkt gaat worden. Het is dus niet zo dat CROW de richtlijnen zelf maakt, maar dat doen we samen met de doelgroepen zelf.

Hiermee wordt ervoor gezorgd dat publicaties worden gemaakt waar de markt behoefte aan heeft en dat alle verschillende belangen worden meegewogen. Uiteraard leidt dit vaak tot de nodige discussie, maar uiteindelijk komt er een publicatie uit die het nodige draagvlak heeft bij de doelgroep. CROW kan daarom ook niet zonder werkgroepleden.

Wat heeft CROW naast publicaties te bieden?

Het goed toepassen van de richtlijnen bij het wegontwerp is één, maar het verantwoord afwijken van de richtlijnen is een heel ander verhaal! Vroeger bood CROW de wegontwerper een publicatie aan en soms een cursus. Tegenwoordig stelt CROW de wegontwerper een scala aan gereedschappen ter beschikking. Deze verandering is in de subtitel aangegeven als autoriteit in beweging.

De CROW-publicaties worden door veel wegbeheerders via abonnementen of losse verkoop afgenomen, dus vaak is de publicatie op de werkplek wel beschikbaar. Alle CROW-publicaties op het thema Verkeer en Vervoer beslaan ongeveer 14.000 pagina's. Logisch dat niet iedereen weet wat er in al die informatie te vinden is. CROW is de ontwerper hierbij op verschillende wijzen behulpzaam. Allereerst zijn er de publicaties zelf. CROW zorgt voor het beheer van de publicaties. Dit houdt in dat de publicaties actueel worden gehouden. Als er nieuwe kennis is wordt die ingebracht in een nieuwe versie van de publicatie en ook wordt de samenhang tussen de publicaties in de gaten gehouden. CROW kan door haar positie ook zorgen voor een aansluiting van de inhoud van bepaalde publicaties aan de RAW-systematiek. Zo zijn bijvoorbeeld in de publicatie over halteplaatsen besteksteksten opgenomen die direct passen in de RAW-systematiek.

CROW verzorgt tevens een helpdesk waar antwoord wordt gegeven op vragen als: heeft CROW een publicatie over een bepaald onderwerp, en hoe moet ik een en ander interpreteren. Adviezen over specifieke situaties geeft CROW echter niet. Daarvoor kan de wegontwerper terecht bij de vele ingenieursbureaus die Nederland rijk is. CROW geeft alleen informatie over de inhoud van de publicaties en richtlijnen. Op de CROW-websites vindt de wegontwerper onder meer een overzicht van alle nog actuele CROW-publicaties, nieuws op bijvoorbeeld het terrein van verkeerstechniek en ook een overzicht van veelgestelde vragen met antwoorden over een groot aantal onderwerpen. Ook geeft CROW diverse schriftelijk cursussen (denk bijvoorbeeld aan verkeerstechniek of verkeer en milieu) om verkeerskundigen tot HBO-niveau bij te spijkeren.

Een ontwikkeling is dat er steeds meer medewerkers bij een verkeersafdeling komen die van huis uit geen verkeerskundige zijn. Zij hebben een kennisachterstand ten opzichte van hun verkeerskundige collega's. CROW biedt hiervoor naast de schriftelijke cursussen ook trainingen aan om mensen wegwijs te maken in de grote hoeveelheid publicaties en hoe men die ten opzichte van elkaar moet zien. Op dit moment heeft CROW een training voor verblijfsgebieden en één voor kruispunten binnen de bebouwde kom.

Wegbeheerders lopen dagelijks aan tegen de vraag: hoe los ik dit probleem op? Waarom zou iedere wegbeheerder het wiel opnieuw uit moeten vinden? Andere wegbeheerders hebben vaak met dezelfde problematiek geworsteld en zijn tot bepaalde oplossingen gekomen. Daarom zet CROW op haar website zogenaamde best-practices. Dit zijn goede voorbeelden van oplossingen uit het land, die hun effectiviteit hebben bewezen.

Naast al deze gereedschappen voor de wegontwerper en beleidsmaker doet CROW ook aan voorlichting richting besturen en raadscommissies van decentrale overheden. Hierbij geeft CROW uitleg aan deze doelgroepen over de inhoud van de richtlijnen en de toepassing hiervan vanuit onze rol als onafhankelijk deskundige.

