

DE BELEIDSNOTA VERKEER EN VERVOER (B.V.V.) VAN DRENTHE

In 1975 is aan provinciale staten een ontwerp van nieuwe secundaire en tertiaire wegenplannen voorgelegd. Aan die wegenplannen bestond behoefte omdat, sinds de vaststelling van de geldende wegenplannen —in 1968/1969— een sterke wijziging in het denken over verkeer en wegen was opgetreden. Als gevolg van die wijziging was in de periode 1968–1975 een aantal wegen, waarvan de aanleg was voorgenomen, van het "aanlegprogramma" afgevoerd. Te denken valt daarbij aan de wegen S 1 (Assen–Roden–R43), T 11 (Schoonloo–Zwiggelte) en T 14 (Dieverbrug–Frederiksoord). Was voor deze wegen een onderzoek naar de noodzakelijkheid van de aanleg ingesteld van een aantal andere wegen werd de noodzaak ook zonder onderzoek steeds meer betwijfeld: S 2 (Norg–Yde), S 14 (gedeelte Meppen–S 7), S 12 (gedeelte de Eemten–Linde) en T 5 (Peize–Eelde). Verder is op rijksniveau de aanleg van een aantal wegen op zijn minst twijfelachtig geworden: R 6, R 33 (Assen–Oosterwolde) en R 36 (Linde–Dedemsvaart).

Al met al redenen genoeg om de secundaire en tertiaire wegenplannen te herzien.

Op basis van een omschrijving van de functionele betekenis van de diverse wegverbindingen in samenhang met de kernen in en rondom Drenthe zijn in het voorstel van 1975 nieuwe wegenplannen opgesteld. De staten vonden deze basis te smal. Zij wensten een verbreding aangebracht te zien waardoor het gehele verkeersgebeuren aan een nadere beschouwing kon worden onderworpen.

Als vervolg op de bovengeschetste gang van zaken is aan het adviesbureau Hofstra te Groningen opdracht gegeven een nota samen te stellen, waarin alle met verkeer en vervoer samenhangende aspecten aan de orde komen. In eerdere jaarverslagen is hieraan reeds enige aandacht besteed. In dit verslagjaar is de beleidsnota verkeer en vervoer afgerond en door provinciale staten vastgesteld. Het is dan ook om die redenen dat in het hierna volgende uitvoeriger dan in voorgaande jaren bij de beleidsnota wordt stilgestaan.

Aan de samenstelling van de beleidsnota hebben meegewerkt een werkgroep, een stuurgroep en een statencommissie ad hoc.

Ieder van de zes voortgangsrapporten die de werkgroep produceerde is in de stuurgroep besproken en na eventuele aanpassing voorgelegd aan de statencommissie. Pas na verwerking van de opmerkingen van de statencommissie zijn de voortgangsrapporten gedrukt en door gedeputeerde staten aan de Drentse gemeentebesturen en anderen toegezonden. Hoewel deze procedure tijdrovend lijkt is in feite waarschijnlijk een aanzienlijke tijdswinst behaald. Die tijdswinst is het gevolg van de mogelijkheid steeds tijdig in de voortgang bij te sturen. Het aantal wijzigingen achteraf is daardoor tot een minimum beperkt gebleven, zodat een gehele of gedeeltelijke herziening van de beleidsnota niet hoefde plaats te vinden.

Als algemeen bekend mag worden verondersteld dat de ontwikkeling van het autobezit en het autogebruik vooral in de zestiger jaren stormachtig is geweest. In die tijd was er nog sprake van een verwachte bevolkingsomvang van ca. 20 miljoen in het jaar 2000. Deze prognose en de verwachting dat eerdergenoemde ontwikkeling van het autoverkeer zich zou doorzetten deden denken aan gigantische verkeersstromen tegen het eind van deze eeuw. Op die basis zijn dan ook vele nog aan te leggen wegen aan het eind

van de zestiger jaren in allerlei wegenplannen opgenomen. Er is reeds vermeld dat het denken over verkeer en vervoer en over de bevolkingsontwikkeling in de zeventiger jaren is gewijzigd. Van een aantal wegen is inmiddels besloten dat ze niet zullen worden aangelegd. Deze besluiten zijn soms met, soms ook zonder een op het nut van een weg gericht onderzoek genomen. Eén en ander leidde tot een wat onoverzichtelijke situatie t.a.v. de te verwachten ontwikkeling van het verkeer en de gevolgen van die ontwikkeling. In de beleidsnota is getracht duidelijkheid te scheppen. Daartoe is een aantal stappen gedaan, die het kader vastleggen waarbinnen het verkeer wordt beschouwd. Allereerst is een aantal doelstellingen geformuleerd, die zowel op het verkeer en vervoer in het algemeen als op specifieke onderdelen betrekking hebben. Alle doelstellingen en sub-doelstellingen zijn afgeleid van de algemene doelstelling:

- "het verkeers- en vervoersbeleid moet gericht zijn op
- "de bevordering van het welzijn, onder meer door
- "beperking van de nadelige gevolgen van het vervoer."

De overige (sub)-doelstellingen hebben achtereenvolgens betrekking op het fietsverkeer, het openbaar vervoer en het autoverkeer. De eerste sub-doelstelling m.b.t. het autoverkeer luidt:

- "bij de belangenafweging dient in het algemeen de
- "volgende prioriteitsvolgorde te worden aangehouden:
- "veiliger afwikkeling, milieu-vriendelijker afwikkeling
- "en vlottere afwikkeling."

De aangehaalde doelstellingen zijn minder willekeurig gekozen dan na vluchtige lezing wellicht lijkt. Een zeer belangrijk punt dat in feite nog niet eerder zò nadrukkelijk is uitgesproken en vastgesteld is namelijk, dat belangrijk minder waarde aan de vlotheid van de verkeersafwikkeling wordt toegekend dan in het verleden.

Uitgaande van de geformuleerde doelstellingen is vervolgens een methode opgesteld en uitgewerkt voor de beoordeling van verschillende verkeerssituaties. Omdat niet alleen een beoordeling van de huidige, maar zeker ook van een toekomstige situatie van belang is, was het nodig inzicht in de toekomstige verkeersomvang te krijgen. Daartoe is een eenvoudig rekenmodel gemaakt, waarmee met behulp van een computer een vrij uitvoerig netwerk van wegverbindingen door te rekenen is. Dit klinkt simpeler dan het in werkelijkheid is. Allereerst bestaat er geen zekerheid dat de in het model gehanteerde formules korrekt zijn. Daarom is een aantal zgn. testberekeningen gemaakt voor het jaar 1975. Door de inwonertallen, de arbeidsplaatsen en dergelijke van dat jaar in de berekening in te voeren ontstaat een overzicht van de berekende verkeersintensiteiten. Door deze te vergelijken met getelde intensiteiten en door vergelijking met resultaten van veldonderzoek (enquêtes) konden de formules door herhaling zodanig worden verfijnd dat de situatie 1975 voldoende nauwkeurig te berekenen was. In totaal zijn 8 tests uitgevoerd. Voor de situatie 1990-2000 (eenvoudigheidshalve 1990 genoemd) is vervolgens een tweetal scenario's gebruikt, zodat een minimum en maximum prognose van het autoverkeer is verkregen. Die prognoses hebben als uitgangspunt gediend voor het berekenen van de verkeersbelasting op een drietal mogelijk in 1990 aanwezige netwerken.

Zowel voor de situatie 1975 als voor de drie situaties 1990 zijn

vervolgens de wegvakbelastingen getoetst aan daartoe vastgestelde normen, zodat inzicht is verkregen in de knelpunten, die thans en in de toekomst optreden.

De bovengeschetste gang van zaken kon voor wat betreft de toekomst niet worden gevolgd door twee onderdelen, n.l. de verkeersveiligheid en het openbaar vervoer.

Voor de verkeersveiligheid kon dat niet omdat voorspellingen t.a.v. verkeersongevallen niet mogelijk zijn en dus alleen de huidige situatie kan worden beoordeeld. Voor het openbaar vervoer is vanwege de maatschappelijke functie zeer bewust een geheel andere benadering gekozen, waarover straks meer.

Terugkerend naar de beoordelingen van het autoverkeer moet worden opgemerkt dat er in feite geen criteria beschikbaar waren om zaken als veiligheid, hinder en afwikkeling te beoordelen. Daarom is een normeringsstelsel opgebouwd dat voor Drenthe toepasbaar wordt geacht. Overigens sluit dat niet uit dat ook andere provincies of landsdelen deze normen zouden kunnen aanleggen. In de Drentse situatie is allereerst vastgesteld dat veiligheid en hinder zaken zijn die, in tegenstelling tot de afwikkeling, los van de functie van een bepaalde weg beschouwd kunnen worden. Wel moet worden opgemerkt dat het in de Beleidsnota opnemen van een aantal wegen reeds een zekere functionele waardering inhoudt. Hoe dan ook, binnen de groep wegen, die voor de Beleidsnota van het meeste belang is, is een nadere verdeling naar functie gemaakt. Daarbij is uiteindelijk een indeling in vier categorieën ontstaan met nog een "sub-verdeling" voor de belangrijkste categorie in tweeën:

- kategorie 1a
wegen van nationale of internationale betekenis, die de verschillende landsdelen en kernen van landsdelige betekenis onderling en met het buitenland verbinden.
- kategorie 1b
wegen die kernen van de orde 1b, zoals Emmen, Eemshaven e.a., verbinden met kernen van de orde 1a (Groningen, Zwolle etc.)
- kategorie 2
deze wegen vormen een streekverbindend net, dat de verschillende streken en regionale zwaartepunten met elkaar verbindt en met wegen van de categorie 1a of 1b.
- kategorie 3
deze wegen vormen een streekontsluitend net, dat een streek of delen van een streek verbindt met kernen of wegen van hogere orde of categorie.
- kategorie 4
een interlokaal net dat de kleinere kernen onderling verbindt en met kernen en wegen van hogere orde of categorie.
- kategorie 5
de overige bovenlokale wegen

Vervolgens zijn per categorie normen vastgesteld waaraan de verkeersbelasting moet voldoen alvorens een weg, voor wat zijn afwikkeling betreft, in de klassen goed tot en met slecht wordt ingedeeld. Zoals reeds vermeld is voor het openbaar vervoer een benadering gekozen, die vooral is gebaseerd op de maatschappelijke functie van dat vervoer. Dit betekent dat wordt afgezien van de toch vooral bedrijfseconomische benadering die de rijks-overheid tot nu volgt, waarin immers slechts bij wijze van experiment aan maatschappelijke behoeften kan worden voldaan.

Deze op dit moment wellicht pragmatische benadering, is principieel niet juist, wanneer de maatschappelijke functie van het openbaar vervoer het uitgangspunt is.

In het Drentse systeem is uitgegaan van een functionele indeling van de kernen. De indeling in een bepaalde orde wordt bepaald door het aantal inwoners en de aanwezige voorzieningen.

Vervolgens is aangegeven welke kernen een verbinding per openbaar vervoer moeten hebben. Naast de functies van twee kernen heeft daarbij ook de onderlinge afstand een rol gespeeld. Tenslotte is aangegeven welke eisen aan frequentie, reissnelheid en bereikbaarheidsperiode moeten worden gesteld. Aan de hand van die eisen en de al dan niet aanwezige mogelijkheid het railnet per openbaar vervoer te bereiken is een groot aantal relaties tussen kernen en zijn ook alle beschouwde kernen afzonderlijk op hun openbaar-vervoer-voorziening beoordeeld.

Vergelijking met de openbaar-vervoer-voorzieningen die thans aanwezig zijn leert, dat een groot aantal kernen duidelijk onderbediend is, soms zelfs in het geheel geen openbaar vervoer heeft.

Zonder er aanspraak op te maken dat de Drentse beleidsnota verkeer en vervoer de enige goede benadering van het openbaar vervoer biedt, kan worden gesteld dat ten minste een aanzet is gegeven tot een meer van de maatschappelijke functie uitgaande benadering. De tijd is voorbij dat openbaar vervoer het enige verplaatsingsmiddel voor grotere afstanden is. Dat wil niet zeggen dat de auto voor iedereen het vervangingsmiddel voor dat vervoer is. De ontegenzeggelijke voordelen die de auto voor de gebruiker heeft, mogen niet leiden tot het ontbreken van vervoersmogelijkheid voor de niet-autobezitter (of -gebruiker). In de huidige samenleving is de mogelijkheid tot verplaatsen een algemeen aanvaarde verworvenheid. Die samenleving zal dan ook voor die mogelijkheden moeten zorgen, niet alleen door de aanleg van wegen e.d. maar ook door het instand houden van een goed openbaar vervoer.

Het voorgaande leidt niet alleen tot een kwalifikatie van het huidige openbaar vervoer, maar ook tot de konstatering dat invloed op het openbaar vervoer meer direkt vanuit de streek moet plaats vinden. In het Drentse geval zou die invloed via de provincie gestalte kunnen krijgen. In dat verband is de instelling van een provinciaal overlegorgaan voor het openbaar vervoer dan ook van zeer groot belang.

Het zal duidelijk zijn dat de gehanteerde normen een zekere (soms een sterke) mate van subjektiviteit in zich hebben. Het wijzigen van de thans in de beleidsnota opgenomen normen zal slechts tot gevolg hebben dat het aantal knelpunten wijzigt. Duidelijk moet worden gesteld dat de vraag of en wanneer iets een knelpunt is, niet geheel door technici kan worden beantwoord. De mate waarin bijvoorbeeld een stroeve verkeersafwikkeling acceptabel is, moet onderwerp van maatschappelijke discussie zijn, waarover uiteindelijk door politici wordt beslist. Hoewel nog een aantal onderwerpen in de beleidsnota onvoldoende of niet behandeld kon worden, is met de beleidsnota een belangrijke aanzet gegeven tot een middellange termijnplanning voor de wegeninfrastructuur. Voorts kon door de wijze van aanpak een vrij groot aantal uitgangspunten en waarderings mee in beschouwing worden genomen.

De beleidsnota verkeer en vervoer zal behalve door een verdere verdieping van het inzicht in een aantal onderwerpen vooral zijn waarde in de toekomst kunnen hebben, indien van tijd tot tijd (b.v. iedere 5 jaar) de gehele nota op de geldende inzichten en plaats gehad hebbende ontwikkelingen wordt getoetst en bijgesteld.