

30 km/uur binnen de achtergrond, juridische aspecten en effecten

Dr. ir. Wendy Weijermars, Ing. Ester Negenman en Hillie Talens *

63



* Respectievelijk hoofd van de afdeling Infrastructuur en Verkeer bij SWOV, senior adviseur verkeersveiligheid bij Rijkswaterstaat en projectmanager bij CROW.

In de media en politiek is de laatste tijd veel aandacht voor het onderwerp '30 km/uur binnen de bebouwde kom'. Verschillende gemeenten, waaronder Amsterdam en Utrecht, zetten al stappen om meer 30 km/uur wegen te realiseren binnen hun gemeente. Ook internationaal is er aandacht voor dit onderwerp. In steden als Parijs, Brussel en Bilbao is de limiet op een groot aantal wegen verlaagd naar 30 km/uur en in de 'Stockholm Declaration'¹⁾ hebben ministers uit de hele wereld met elkaar afgesproken om de limiet op locaties in steden waar gemotoriseerd verkeer en kwetsbare verkeersdeelnemers mengen, te verlagen naar 30 km/uur. Er bestaat echter ook een aantal misvattingen over dit onderwerp. Dit artikel gaat daarom in op de achtergrond, juridische aspecten en (verwachte) effecten.

1. <https://www.roadsafetysweden.com/about-the-conference/stockholm-declaration/>

bebouwde kom

Achtergrond

Sinds 1957 geldt binnen de bebouwde kom een snelheidslimiet van 50 km/uur, tenzij anders is aangegeven. Een belangrijke 'uitzonderingssituatie' zijn de straten waar een 30km/uur-zone van kracht is, een regeling die sinds 1984 bestaat. Een 30km/uur-zone past goed binnen een Duurzaam Veilig wegverkeer (<https://duurzaamveiligwegverkeer.nl/>). Duurzaam Veilig is een visie die rond 1990 is ontwikkeld en waarin de 'menselijke maat' centraal staat: de mens is kwetsbaar, maakt fouten en houdt zich niet altijd aan regels en daarom moet het verkeerssysteem zo min mogelijk afhankelijk zijn van individuele handelingen, maar zo zijn ingericht dat er geen ernstige ongevallen kunnen gebeuren en dat als er toch een ongeval plaatsvindt, de ernst van de afloop beperkt blijft.²⁾ De implementatie van Duurzaam Veilig begon in 1998 met de ondertekening van het Convenant Startprogramma Duurzaam Veilig. Het Startprogramma Duurzaam Veilig bevatte 24 afspraken om het verkeer veiliger te maken en één van de afspraken was de uitbreiding van het aantal 30km/uur-zones.

In het kader van het Startprogramma Duurzaam Veilig zijn veel 30km/uur-zones gerealiseerd en inmiddels is naar schatting op ongeveer 70% van de wegen binnen de bebouwde kom de limiet 30 km/uur.³⁾ In Nederland is de snelheidslimiet, in tegenstelling tot veel andere landen, dus al 30 km/uur op een groot deel van de wegen binnen de bebouwde kom. De algemene limiet binnen de bebouwde kom is echter 50 km/uur, wat betekent dat er geen specifieke eisen aan deze wegen gesteld worden, terwijl aan Zone 30 wel specifieke eisen gesteld worden. Dit wordt uitgebreider besproken in de paragraaf 'Juridische aspecten'.

De afgelopen jaren is er een maatschappelijke en politieke discussie ontstaan rondom het onderwerp '30 km/uur als norm'. SWOV heeft in 2019 een onderzoek uitgevoerd naar de haalbaarheid en wenselijkheid van 30 km/uur als norm oftewel algemene limiet binnen de bebouwde kom⁴⁾ en constateerde dat er een aantal juridische haken en ogen zit aan de aanpassing van de norm. SWOV concludeerde in 2019 dat het op dat moment nog niet haalbaar en wenselijk was om de algemene limiet te verlagen naar 30 km/uur, maar dat het wel wenselijk

is om de snelheidslimiet te verlagen op die wegen die niet veilig als 50 km/uur-weg kunnen worden ingericht. Dit zijn met name wegen waarop kwetsbare verkeersdeelnemers (voetgangers en fietsers) mengen met gemotoriseerd verkeer, bijvoorbeeld wegen waar onvoldoende ruimte is voor een vrijliggend fietspad. In vakkringen spreken we dan over 'grijze wegen'.

Op 27 oktober 2020 heeft de Tweede Kamer motie nr. 872 van Kröger en Stoffer aangenomen. Deze motie verzoekt de regering om "in overleg met gemeenten en de SWOV een afwegingskader te ontwikkelen waarbij een maximumsnelheid van 30 km/h in de bebouwde kom als leidend principe gehanteerd wordt met de mogelijkheid om op doorgaande wegen hiervan af te wijken als het veilig kan, en gezamenlijk hiervoor een plan op te stellen." Let op: het gaat hierbij dus niet per definitie om het aanpassen van de norm of algemene limiet. Naar aanleiding van deze motie heeft het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat CROW gevraagd om samen met andere partijen een afwegingskader te ontwikkelen. Dit afwegingskader is eind 2021 gepubliceerd.

Met alleen het afwegingskader zijn we er nog niet, want het afwegingskader helpt de wegbeheerders alleen bij het bepalen welke wegen in aanmerking komen voor afschaling van 50 km/uur naar 30 km/uur. Daarna dient zich de vraag aan hoe die wegen dan moeten worden ingericht. Ook is er nog een aantal juridische aanpassingen nodig om de GOW30 wettelijk mogelijk te maken. Op 19 april 2022 heeft de Tweede Kamer motie nr. 988 van Van Ginneken en Kröger aangenomen waarin de regering wordt verzocht actie te ondernemen op deze beide punten. Daarbij is de discussie over het al dan niet aanpassen van de algemene limiet binnen de bebouwde kom naar 30 km/uur ook nog niet beslecht. Zo riepen de G4 (de vier grote steden Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam) eind 2021 nogmaals op om 30 km/uur de norm te maken binnen de bebouwde kom.

In de volgende paragrafen komen achtereenvolgens het afwegingskader 30 km/uur, juridische aspecten waarmee rekening gehouden moet worden bij de introductie van de GOW30 en een eventuele aanpassing van de norm en verwachte (verkeersveiligheids)effecten aan bod.



In de Duurzaam Veilig visie staat de 'menselijke maat' centraal.

De mens is kwetsbaar en maakt soms fouten.



2. SWOV (2019). *Duurzaam Veilig Wegverkeer*. SWOV-factsheet, maart 2019. Den Haag.
3. <https://sweco.foleon.com/white-paper/in-een-lagere-versnelling/over-de-auteur/overlay/colofon/>
4. Dijkstra, A. en Van Petegem, J.W.H. (2019) *Naar een algemene snelheidslimiet van 30 km/uur binnen de bebouwde kom? R-2019-24*. SWOV, Den Haag.



CROW ontwikkelt richtlijnen en aanbevelingen voor een veilige inrichting van (niet-autosnel)wegen.



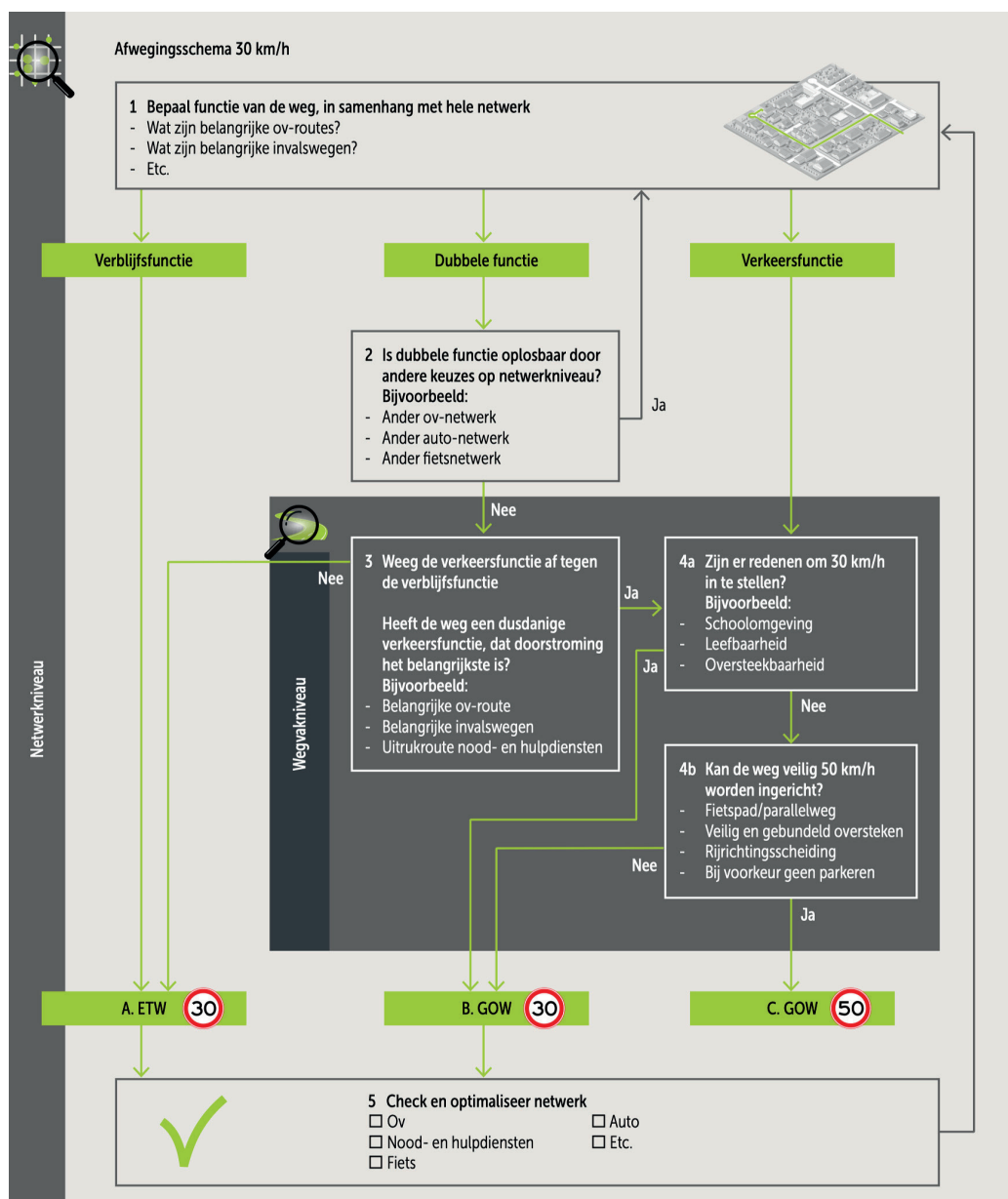
Afwegingskader 30 km/uur

Het afwegingskader 30 km/uur⁵⁾ is een stroomschema (zie figuur 1) dat wegbeheerders helpt te bepalen op welke wegen het wenselijk is om de snelheidslimiet te verlagen naar 30 km/uur en op welke wegen een limiet van 50 km/uur veilig mogelijk is.

Het stroomschema maakt onderscheid in drie typen wegen: erftoegangswegen met een limiet van 30 km/uur (ETW30), gebiedsontsluitingswegen met een limiet van 50 km/uur (GOW50) en gebiedsontsluitingswegen met een limiet van 30 km/uur (GOW30). Erftoegangswegen zijn wegen die (overwegend) een verblijfsfunctie hebben, dit zijn wegen waar (idealerweise) uitsluitend bestemmingsverkeer op rijdt. Gebiedsontsluitingswegen zijn wegen die (voornamelijk) een verkeersfunctie vervullen voor het doorgaande verkeer. De GOW30 is een nieuwe (sub) categorie; deze wegen hebben wel een verkeers-

functie maar hebben daarnaast vaak ook een verblijfsfunctie en/of zijn niet zodanig in te richten dat 50 km/uur veilig is, bijvoorbeeld omdat er geen ruimte is voor een vrijliggend fietspad.

Door de 5 stappen in het afwegingsschema te doorlopen, kan voor iedere weg in het wegennet worden bepaald of het een ETW30, GOW30 of GOW50 moet zijn. Vervolgens is het zaak om de wegen ook veilig in te richten en ervoor te zorgen dat de snelheidslimiet veilig en tegelijkertijd geloofwaardig is. CROW ontwikkelt richtlijnen en aanbevelingen voor een veilige inrichting van (niet-autosnel)wegen. Richtlijnen en aanbevelingen voor de ETW30 en GOW50 zijn te vinden in de ASVV2021 (Aanbevelingen voor Verkeersvoorzieningen binnen de bebouwde kom) en op dit moment wordt gewerkt aan een herziening van de Basiskenmerken wegontwerp waarin aanbevelingen worden opgenomen voor de inrichting van de GOW30.



Figuur 1: Afwegingsschema 30 km/uur. Bron: CROW

5. CROW (2021) Afwegingskader 30 km/h. CROW, Ede. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-8ec1e2a1-1d52-4239-b5e5-bbac1b0020e0/1/pdf/bijlage-3-publicatie-crow-afweegkader-30-km-h.pdf>

Juridische aspecten

Er zit ook een juridische kant aan de introductie van de GOW30 en de eventuele aanpassing van de algemene snelheidslimiet binnen de bebouwde kom.

In het Reglement Verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV1990) is vastgelegd dat binnen de bebouwde kom een algemene snelheidslimiet van 50 km/uur geldt. Andere snelheidslimieten worden geregeld met een plaatsingsbesluit dat moet voldoen aan de eisen van de Uitvoeringsvoorschriften Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW). Aan wegen waar de algemene snelheidslimiet geldt, worden geen specifieke eisen gesteld in het BABW. De in de vorige paragraaf genoemde Basiskennmerken wegontwerp en ASVV2021 van CROW bespreken wel inrichtingskenmerken voor deze wegen, maar deze zijn minder bindend dan de regelgeving in de Uitvoeringsvoorschriften van het BABW.

Wegen met een snelheidslimiet van 30 km/uur moeten wel voldoen aan specifieke eisen uit het BABW. Het belangrijkste aanknopingspunt in de Uitvoeringsvoorschriften BABW is (Hoofdstuk II, paragraaf 4): *“De in te stellen maximumsnelheid dient in overeenstemming te zijn met het wegbeeld ter plaatse. Dit betekent dat waar nodig de omstandigheden op een zodanige manier zijn aangepast dat de beoogde snelheid redelijkerwijs voortvloeit uit de aard en inrichting van de betrokken weg en van zijn omgeving.”*

Een andere relevante passage in de Uitvoeringsvoorschriften BABW (Hoofdstuk II, paragraaf 4) is: *“Bord A1 (30 km/uur binnen en buiten de bebouwde kom en 60 km/uur buiten de bebouwde kom) mag op wegvakken slechts worden toegepast indien wordt voldaan aan de volgende eisen:*

- iedere weg in het betrokken gebied heeft voornamelijk een verblijfsfunctie;
- om te voorkomen dat de verblijfsfunctie wordt aangetast door een relatief hoge intensiteit van het gemotoriseerde verkeer, is de weg met zijn omgeving daar waar nodig aangepast;
- met het oog op snelheidsbeperking en attentieverhoging is extra aandacht besteed aan potentieel gevaarlijke punten, zoals:
 1. Plaatsen waar voetgangers, in het bijzonder schoolkinderen en bejaarden, plegen over te steken
 2. Kruispunten met een hoofdroute voor fietsers en eventueel bromfietzers
 3. Kruispunten waar de voorrang door middel van borden geregeld is
- De overgangen naar een hogere maximumsnelheid zijn door de constructie duidelijk herkenbaar;
- Indien de overgang naar een hogere maximumsnelheid binnen 20 meter van een kruisende weg ligt, dan is de voorrang geregeld door middel van verkeerstekens of een in-

uitritconstructie, tenzij de kruisende weg geschikt is om in het betrokken gebied opgenomen te worden.

Tot slot staat er in de Uitvoeringsvoorschriften BABW (Hoofdstuk II, paragraaf 4) dat het bord B6 (verleen voorrang aan bestuurders op de kruisende weg) op 30 km/uur wegen en binnen 30 km/uur-zones slechts mag worden toegepast bij rotondes en bij kruispunten met een vrijliggende busbaan, een vrijliggend fietspad, een vrijliggend fiets/bromfietspad of een hoofdfietsroute die duidelijk als zodanig herkenbaar is.

Zoals in de paragraaf ‘Afwegingskader 30 km/uur’ is vermeld, heeft een GOW30 (ook) een verkeersfunctie en daardoor voldoet deze niet aan de huidige eisen uit het BABW. Ook kan het wenselijk zijn om voorrangsborden (B6) toe te passen op kruispunten tussen ETW30 en GOW30. Daarnaast geven wegbeheerders aan dat de passage die aangeeft dat de maximumsnelheid in overeenstemming dient te zijn met het wegbeeld ter plaatse, hen in een moeilijke positie brengt bij discussies met de politie en het OM over handhaving; de politie geeft aan niet te handhaven als de inrichting de snelheidslimiet onvoldoende ondersteunt.

Wanneer besloten zou worden om de algemene limiet binnen de bebouwde kom aan te passen tot 30 km/uur, zou het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens (RVV1990) moeten worden aangepast. Daarin moet in ieder geval de algemene snelheidslimiet binnen de bebouwde kom worden aangepast van 50 km/uur naar 30 km/uur. Vervolgens moeten er echter ook keuzes worden gemaakt ten aanzien van eventuele eisen aan wegen met een snelheidslimiet van 30 km/uur (de algemene limiet) en wegen met een afwijkende snelheidslimiet en moet ook nagedacht worden over implicaties van deze wijziging, bijvoorbeeld met betrekking tot bebording en wegen die nog niet aan de eisen voldoen, en het implementatietraject.

Het ministerie van IenW verkent momenteel de wijze waarop de voorgestelde juridische aanpassingen mogelijk gemaakt kunnen worden.

Effecten

SWOV heeft in 2019 een inschatting gemaakt van de verwachte verkeersveiligheidseffecten van een verlaging van de snelheidslimiet op een deel van de 50 km/uur wegen. Volgens die inschatting zal het aantal ernstige verkeersslachtoffers binnen de bebouwde kom met 22% tot 31% dalen wanneer de helft van de huidige 50 km/uur wegen wordt omgebouwd tot 30 km/uur weg. Belangrijke aanname bij die schatting is dat de gereden snelheden ook daadwerkelijk dalen tot 30 km/uur.

De gemeente Amsterdam heeft een inschatting gemaakt van effecten van de verlaging van de limiet op een deel van de 50 km/uur wegen in



22% tot 31% minder ernstige verkeersslachtoffers bij ombouwen naar 30 km/uur-weg.





Er bestaat een aantal misvattingen over het onderwerp 30 km/uur binnen de bebouwde kom.



Amsterdam⁶) en noemt naast een positief effect op de verkeersveiligheid ook een afname in geluidsoverlast en een afname in de hoeveelheid autoverkeer. De capaciteit van de wegen daalt waarschijnlijk echter, volgens de studie in Amsterdam, wat de doorstroming van het autoverkeer mogelijk negatief beïnvloedt (al wordt dit deels gecompenseerd door de afname in de hoeveelheid autoverkeer). Ook de reistijden van het Openbaar Vervoer en de aanrijtijden van nood- en hulpdiensten nemen naar verwachting toe als gevolg van de limietverlaging. Tot slot is de uitstoot volgens een studie die in opdracht van de gemeente Amsterdam is uitgevoerd, bij 30 km/uur waarschijnlijk hoger dan bij 50 km/uur. De verwachte daling in het aantal autokilometers heeft echter een positief effect op de uitstoot en het overall effect is waarschijnlijk marginaal volgens die studie.

De daadwerkelijke effecten zijn ook afhankelijk van de inrichting van de weg en van andere maatregelen zoals de Intelligente Snelheidsassistent (ISA) in een deel van het voertuigenpark, handhaving en ondersteunende campagnes. Om zo nodig aanvullende maatregelen te kunnen nemen en de effecten van de maatregel op nieuwe locaties beter in te kunnen schatten, is het heel belangrijk om de invoering van de maatregelen goed te monitoren en om de maatregel te evalueren. SWOV heeft een opzet ontwikkeld voor de uitvoering van een evaluatiestudie (met een nadruk op verkeersveiligheidseffecten): <https://www.swov.nl/publicatie/concept-opzet-evaluatie-gow30>

op alle 50 km/uur wegen te verlagen tot 30 km/uur. Voor een goede verkeersafwikkeling zullen er wegen/corridors nodig blijven waar een limiet van 50 km/uur of in bijzondere gevallen 70 km/uur kan gelden.

Misvatting 3: ISA wordt verplicht en lost daarmee het probleem van te hard rijden op. Dit klopt niet helemaal, in ieder geval niet voor de komende jaren. ISA wordt vanaf in juli 2022 verplicht in alle nieuwe modellen voertuigen en vanaf juli 2024 in alle nieuwe voertuigen. Het duurt dus nog wel even voordat alle voertuigen uitgerust zijn met ISA. Bovendien voldoet een informerende variant van ISA die uitgeschakeld kan worden aan de nieuwe EU-wetgeving. Het systeem kan mensen die zich graag aan de limiet willen houden dus wel helpen om snelheidsovertredingen te voorkomen, maar voorkomt zeker niet alle snelheidsovertredingen.

Tot slot: misvattingen; zo zit het echt

In de inleiding werd vermeld dat er een aantal misvattingen bestaat over het onderwerp 30 km/uur binnen de bebouwde kom. In dit artikel is geprobeerd om deze misvattingen weg te nemen. Deze slotparagraaf behandelt de belangrijkste misvattingen en geeft aan hoe het werkelijk zit:

Misvatting 1: de TK motie van Kröger en Stoffer verzocht om de algemene limiet binnen de bebouwde kom te wijzigen naar 30 km/uur. Dit klopt niet, de motie verzocht om een afwegingskader te ontwikkelen met 30 km/uur als leidend principe. Dit is iets anders dan 30 km/uur als algemene limiet. Het aanpassen van de algemene limiet heeft namelijk verdergaande juridische consequenties dan een afwegingskader met 30 km/uur als leidend principe.

Misvatting 2: Als de algemene limiet wijzigt, verandert de snelheidslimiet op (bijna) alle wegen binnen de bebouwde kom. Dit is niet waar. Ondanks dat de algemene limiet 50 km/uur is, heeft ongeveer 70% van de wegen binnen de bebouwde kom al een limiet van 30 km/uur. Bovendien is het, ook bij een aanpassing van de algemene limiet, niet de bedoeling om de limiet

6. Gemeente Amsterdam (2021). *Amsterdam veilig en leefbaar, 30 km/u in de stad. Beleidsvoornemen 30 km/u in de stad.* Gemeente Amsterdam, Verkeer en Openbare ruimte.