

Het schoolgaande kind als uitgangspunt

Advies schoolomgevingen Groningen

Adviescommissie Verkeer en Vervoer, juni 2022

Aanleiding voor dit advies

In veel schoolomgevingen moeten kinderen auto's vrez¹. Ook in de *fietsgemeente* Groningen. Gemotoriseerd verkeer heeft de inrichting van de aan basisscholen grenzende straten decennialang gedomineerd. Inmiddels, met voortschrijdend inzicht, constateren we dat dit op gespannen voet staat met de doelstelling van het onderwijs: het bieden van een veilige omgeving waar fouten gemaakt mogen worden zodat ervan geleerd kan worden. Die maatschappelijke doelstelling houdt niet op buiten de hekken van het schoolplein.

De afgelopen decennia is er steeds meer aandacht gekomen voor de ontwikkeling van veilige schoolomgevingen en zijn er talloze mooie ambities uitgesproken. Zowel landelijk, plaatselijk als bij schoolbesturen. Maar ondanks deze ambities laten de resultaten te wensen over. Uit onderzoek blijkt dat het gros van de verkeerssituaties bij schoolomgevingen relatief kindonvriendelijk is. De gemeente Groningen vormt daarin geen uitzondering.

In de stad Groningen is er sinds de introductie van het Verkeerscirculatieplan in 1977 een verschuiving gaande in het denken van autologica naar autoluwheid. De recente omvorming van de westelijke binnenstad van Groningen waarbij de herinrichting van verkeersruimten naar verblijfsruimten is ingezet, is het met meest recente wapenfeit. In schril contrast met deze ontwikkelingen is bij het overgrote deel van de Groningse scholen gemotoriseerd verkeer nog steeds dominant aanwezig in het straatbeeld. Dit zorgt voor een maatschappelijk probleem.

De Adviescommissie Verkeer en Vervoer (hierna afgekort tot AVV) brengt daarom een advies² aan het gemeentebestuur van Groningen uit, met als doel om de verkeersveiligheid in de directe omgeving van scholen voor de meest kwetsbare doelgroep te vergroten en daarmee ook voor hén een fietsgemeente te zijn. Dat is inclusiever én gezonder, op de korte én lange termijn.

Daarvoor worden in dit advies aanbevelingen gedaan om de huidige negatieve vicieuze cirkel doorbreken door een Groninger maatwerk aanpak te ontwikkelen en noodzakelijke (wettelijk) regulering te bieden vanwege het maatschappelijke belang: een schone en veilige schoolomgeving waar de kind centraal staat. Een maatschappelijke taak en rol die primair bij de overheid ligt.

Dit advies bestaat uit een drietal onderdelen: 1) ter duiding een brede inventarisatie van landelijke aanpak in het vergroten van de verkeersveiligheid bij scholen, 2) een globale inventarisatie van de verkeersveiligheid bij Groninger basisscholen en 3) een set van aanbevelingen voor het vergroten van de verkeersveiligheid bij Groninger basisscholen.

¹ Zie dit treffende stuk: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/08/28/kinderen-moeten-oppassen-voor-autos-en-dat-is-niet-normaal-a4010134>

² De AVV schreef over ditzelfde onderwerp in 2009 ook al een advies, dat via deze link te lezen is: https://1drv.ms/w/s!Apn-S_AaPEFbhv9eXrW_DHgHd3mXpg?e=uoP5gP.

Inventarisatie landelijke aanpak verkeersveiligheid bij basisscholen

Het landelijke beeld is dat de veiligheidsbeleving in de schoolomgeving te wensen over laat en dat het maar matig lukt om verandering daarin te bewerkstelligen, zo blijkt uit diverse bronnen. Al vijftig jaar lang³ worden er diverse interventies bedacht en gepleegd om de verkeersveiligheid te verhogen.

Het probleem van een onveilige verkeersbeleving is veelomvattend. De aanleiding is dat de vele verschillende verkeersdeelnemers in het straatbeeld rond haal- en brengtijden zorgen voor een onveilig gevoel bij ouders en kinderen. Soms met daadwerkelijke ongelukken tot gevolg, waarbij er gelukkig relatief weinig sprake is van letsel. Als gevolg hiervan wordt het moment waarop kinderen (zelf) lopend of fietsend naar school gaan, uitgesteld en kiezen sommige ouders ervoor hun kinderen met de auto naar school te brengen. Er ontstaat een vicieuze cirkel in veiligheidsbeleving en gedrag. Het probleem lijkt breed gedragen, zowel (lokale) overheid, scholen en ouders/kinderen beamen het gebrek aan veiligheidsbeleving, maar een oplossing is voor de meeste locaties nog niet voldoende gevonden.

Er zijn tientallen, zo niet honderden onderzoeken, aanbevelingen en best practices beschikbaar uit de afgelopen decennia. Zowel landelijk als regionaal en lokaal zijn er diverse campagnes gestart, met wisselend succes. Bekend zijn de 'wij gaan weer naar school' spandoeken, de felgekleurde palen en door kinderen ontworpen verkeersborden rond schoolomgevingen. En toch is de subjectieve veiligheidsbeleving in de schoolomgeving opnieuw onderwerp van gesprek. De veelheid aan kleine mogelijkheden, zoals de hierboven genoemde zelfontworpen verkeersborden of bijvoorbeeld educatiecampagnes, plaatselijke parkeerverboden, aangepast straatmeubilair en hernieuwde afspraken van scholen met ouders, zijn eerder een doekje voor het bloeden dan een structurele oplossing voor de lange termijn.

Ondanks al die initiatieven, blijkt uit onderzoek van Tour de Force⁴ dat het aantal kinderen dat met de fiets naar school komt terugloopt en dat bijna een derde van de kinderen nooit naar school fietst. Het ontbreken van veilige loop- en fietsroutes naar school is één van de factoren die hierbij een rol spelen. Volgens Veilig Verkeer Nederland (hierna VVN) ervaart 73%⁵ van de gemeenten waarin VVN-vrijwilligers actief zijn verkeersdruk rondom scholen als een probleem. Dit leidt tot chaotische situaties tijdens de haal- en brengtijden die bestaat uit⁶ parkeren op de rijbaan of stoep vanwege beperkte parkeerruimte, concurrentie tussen automobilisten; een wedstrijd om de beste parkeerplek te bemachtigen en conflicten met voetgangers en fietsers die van dezelfde (beperkte) ruimtegebruik kregen. Ondanks deze chaotische situatie zijn er maar weinig officieel geregistreerde ongelukken met letsel.

Er wordt in de literatuur een verschil gemaakt tussen de subjectieve en objectieve (geregistreerde) onveiligheid. Volgens onderzoek⁷ van kennisplatform CROW blijkt het benoemen van de subjectieve onveiligheid te kunnen leiden tot een negatieve spiraal: meer ouders halen en brengen kinderen met de auto omdat de subjectieve onveiligheid benoemd wordt, wat leidt tot het opdoen van minder verkeerservaring wat zich kan vertalen in het vergroten van het risico op ongelukken wanneer de kinderen naar de middelbare school gaan. CROW stelt: juist omdat subjectieve onveiligheid een negatieve spiraal in gang zet, is het belangrijk dat gemeenten en andere organisaties hier alert op

³ Zie onder andere de oprichting van Stichting Pressiegroep Stop de Kindermoord in 1973

⁴ Tour de Force is een samenwerking tussen overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en platforms die zich inzetten voor een sterker fietsbeleid in Nederland.

⁵ Bron: Factsheet veilige schoolomgeving VVN (datum onbekend)

⁶ Bron: CROW factsheet schoolmobiliteit (datum onbekend)

⁷ Bron: CROW factsheet schoolmobiliteit (datum onbekend)

zijn. Het heeft daarom geen zin om aan de hand van ongevallenstatistieken te analyseren of er werkelijk sprake is van een veiligheidsprobleem.

Uit onderzoeken van CROW en Tour de Force⁸ blijkt dat een derde van de kinderen nooit naar school fietst (in sommige achterstandswijken (*sic*) 48%), dat in sommige rijke wijken 46% van de kinderen regelmatig met de auto naar school gebracht. Dat terwijl 90% van de basisschoolleerlingen op loopafstand (1 km) van hun school woont en 97% op fietsafstand (2 km) woont. Slechts 10% van alle autoritten naar school is een combirit waarbij de ouder met de auto doorrijdt naar het werk. Uit datzelfde document wordt gesteld dat fietsen naar school veel positieve maatschappelijke effecten oplevert; zowel in het ontwikkelen van ervaring, zelfstandigheid en vertrouwen, de verbetering van de luchtkwaliteit en veiligheid rondom scholen én het bijdragen aan de gezondheid van kinderen doordat ze meer bewegen. Veiligheid is een belangrijke voorwaarde om naar school te lopen of fietsen.

In diverse gemeenten wordt er gewerkt aan het verbeteren van de verkeersveiligheid. De lokale schoolbesturen worden daarbij geacht om daar een voortrekkersrol in te nemen, dat terwijl geconstateerd kan worden dat die daar geen expertise, tijd en zeggenschap over hebben. Beslissingsbevoegdheid, met drang en/of dwang is afwezig. Dat leidt er mede toe dat er weinig positieve resultaten geboekt worden.

Als reactie op de hierboven beschreven problematiek, is er sinds kort een interessant en noemenswaardig experiment gaande in België: de schoolstraat. Een schoolstraat is een straat die aan het begin en einde van de schooldag gedurende een bepaalde periode wordt afgesloten voor gemotoriseerd verkeer. De straat is wel toegankelijk voor voetgangers en fietsers, en uiteraard ook voor hulpdiensten. Wie toch met de auto komt, kan iets verder parkeren en te voet tot aan de schoolpoort gaan. Uitrijden van de schoolstraat (bijv. door bewoners) is toegelaten tenzij anders bepaald. De omgeving rond de ingang van de school wordt hierdoor rustiger en aangenamer. De plaats die auto's innamen, komt vrij voor voetgangers, fietsers, groen, ontmoeting, beweging en recreatie. In België wordt de schoolstraat al op grote schaal toegepast bij circa 165 scholen in meer dan 50 gemeenten.

In Nederland wordt er, in navolging op het Belgische succes, sinds kort geëxperimenteerd met schoolstraten. In 2020-2021 zijn er acht pilots gehouden in acht gemeentes. Ook in Groningen wordt er sinds 2021 geëxperimenteerd met de schoolstraat. De centrale vraag in die pilots was of de veiligheidsbeleving zou toenemen en of de schoolstraat zou stimuleren tot meer fietsen en lopen. Een samenvatting van het onderzoek:

⁸ Bronnen: CROW factsheet schoolmobiliteit (datum onbekend) en Tour de Force, pilot schoolstraten – augustus 2021



Bron: Tour de Force, pilot schoolstraten – augustus 2021

Onder meer de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht werken nu aan een stappenplan voor scholen dat duidelijk omschrijft welke stappen nodig zijn om te komen tot een schoolstraat, welke rollen en plichten dit vraagt van de school, maar ook wat de school kan verwachten van de gemeente. In 2020 had de gemeente Den Haag 24 schoolstraten die twee keer per dag voor gemotoriseerd verkeer werden afgesloten. Er zijn echter ook negatieve kanttekeningen te plaatsen: in Den Haag wordt er, in verband met de hoge kosten, gezocht naar vrijwillige schoolstraatcoaches⁹ die tweemaal per dag de straat met een hek afsluiten. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid van een goede uitvoering verlegd naar vrijwilligers. Dit wordt vaak beschouwd als een financiële keuze, maar is in de basis een maatschappelijke keuze.

Een zijdelings effect van de schoolstraten is dat de doorstroming rondom scholen in de meeste gevallen significant is verbeterd, omdat fietsers en wandelaars minder vierkante meters in beslag nemen dan automobilisten met hun voertuigen. Hierdoor wordt de infrastructuur op deze vaak drukbezette locaties optimaler benut dan wanneer er een piekbelasting door automobilisten ontstaat, wat ook weer de veiligheid ten goede komt.

Verkeersveiligheid bij Groningen basisscholen

In de gemeente Groningen liggen 78 basisscholen waarbij er bij meerdere scholen sprake is van gevoelsmatig verkeersonveilige situaties¹⁰. Er is, zeker in de in het stedelijk gebied gelegen basisscholen, structureel sprake van te hoge verkeerspiekbelastingen met daardoor chaotische (fietsonvriendelijke) taferelen. Uit een kleinschalige inventarisatie in de eigen omgeving van AVV-leden, gecombineerd met resultaten uit beschikbare onderzoeken, blijkt dat de versnippering van informatie en verantwoordelijkheid leiden tot een hoge mate van handelingsonbekwaamheid bij de betrokkenen. Een schooldirecteur gaf bijvoorbeeld aan, gevraagd naar de ondernomen acties rondom verkeersveiligheid, dat er sprake was van een verkeersgroep, bestaande uit medewerkers en ouders, maar dat deze is gestopt omdat ze geen mogelijkheden meer zagen om de verkeersveiligheid rondom school te verbeteren. Ze liepen onder andere vast op wet- en regelgeving, beschikbare budgetten en hokjes denken door de betrokken deskundigen.

⁹ Bron: <https://www.ad.nl/den-haag/veilige-schoolstraat-kan-alleen-verder-met-de-hulp-van-gewone-hagenaar~a84383f6/> - oktober 2020

¹⁰ Zie voor beperkte statistieken <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/4407996/zoveel-ongelukken-telde-de-politie-de-buurt-van-jouw-school>

Elke Groninger school heeft zijn eigen uitdagingen wat betreft ligging, omgeving en verzorgingsgebied. Een uniforme methode om de veiligheidsbeleving in de schoolomgeving te vergroten is hierdoor in veel gevallen niet de oplossing.

In de gemeente Groningen wordt op veel beleidsterreinen voortvarend beleid gemaakt voor fietsen en lopen. De Fietsstrategie (2015) (inclusief uitvoeringsplannen) en de mobiliteitsvisie (2021) zijn daar leidend in. In de fietsstrategie wordt geen specifieke aandacht besteed aan de bereikbaarheid en verkeersveiligheid van en bij basisscholen, in de mobiliteitsvisie staat aangegeven dat het autoverkeer bij scholen ontmoedigd wordt. Daarbij wordt er aangegeven dat er wordt overwogen om straten met een school tijdelijk af te sluiten voor inrijdend autoverkeer, terughoudend te zijn met het ontwikkelen van nieuwe kiss-and-ride plaatsen en er wordt ingezet op het verbeteren van loop- en fietsroutes naar scholen. Er zijn diverse verkeerseducatieprogramma's beschikbaar, bijvoorbeeld via Verkeerswijzer, een initiatief van overheden in Groningen, met als recent voorbeeld HiBike, bedoeld om fietsen naar o.a. school te stimuleren. Vooralsnog lijkt daarbij de beleidsmatige insteek te zijn om de verantwoordelijkheid voor een veilige schoolomgeving bij de desbetreffende scholen neer te leggen en daarmee de (weinig succesvolle) lijn van de afgelopen decennia te volgen.

De AVV bepleit een nieuwe aanpak. Niet alleen om de direct de veiligheid voor schoolgaande kinderen beter te borgen, maar ook om het verkeersgedrag van kinderen (en hun ouders) structureel te verduurzamen en de verkeersopvoeding van kinderen natuurlijker te laten verlopen – via een met de leeftijd toenemende eigen verantwoordelijkheid van het kind.

Zes aanbevelingen met één uitgangspunt: de gezondheid en zelfstandigheid van het kind centraal

De AVV doet de aanbeveling om in de lijn van het Verkeerscirculatieplan uit 1977 en de aanpak binnenstad 050 – *ruimte voor jou* uit 2020 een vergelijkbaar ambitieus uitvoeringsprogramma op te zetten voor de Groninger schoolomgevingen. Met daarbij het centrale uitgangspunt en normatieve kader dat **alle Groninger basisscholen een veilige en rustige schoolomgeving en –routes hebben en het reguliere autoverkeer daarbinnen géén plaats heeft. De gezondheid, de veiligheid en de zelfstandigheid van het kind dient daarbij centraal te staan en de gemeente heeft de maatschappelijke taak om daarin een regierol te pakken.**

Dit uitgangspunt concretiseren we in zes aanbevelingen. Omdat de variatie in zowel het probleem als de oplossing groot is, is het streven naar een algemene landelijke of regionale richtlijn waarin de optimale schoolomgeving wordt vastgelegd niet volledig effectief. Ervaring leert dat structurele oplossingen enkel mogelijk zijn door het bieden van maatwerk voor elke school, waarin een duidelijk handelingsperspectief ligt voor alle betrokkenen.

Aanbeveling 1: claim gemeentebreed eigenaarschap van het probleem

Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor het oplossen van verkeersonveilige situaties de afgelopen jaren veelal bij de scholen en ouders gelegd, maar formeel gezien reikt hun verantwoordelijkheid tot het schoolhek. Scholen hebben echter geen expertise, tijd en middelen om het probleem structureel op te lossen. Pak daarom als gemeente je maatschappelijke regierol. Stel vanuit de gemeente per basisschool (of cluster van basisscholen) een omgevingsmanager aan die regie voert, kennis heeft en besliskracht heeft. Laat scholen vervolgens focussen op hun kerntaak: het verzorgen van onderwijs. Sla daarbij de discussie omtrent verkeersveiligheid niet plat door te verwijzen naar (geregistreerde) ongevals cijfers. Het heeft de voorkeur om samen met betrokkenen te bekijken wat er aan de hand is en hoe een negatieve spiraal in de subjectieve onveiligheid en

de bijbehorende gedrag respons van ouders kan worden doorbroken. Zet andere thema's centraal, zoals gezondheid, zelfstandig kunnen reizen, de concentratie van het kind of de quality time waarin ouders en kinderen samen zijn. Een positievere insteek werkt beter.

Aanbeveling 2: stel gemeentebreed macht en middelen beschikbaar

Zet per school of scholencluster een onafhankelijke taskforce op, onder voorzitterschap van de omgevingsmanager, met beslissingsbevoegdheid waarin verschillende disciplines vertegenwoordigd zijn en waar voldoende tijd is om per school (volgens maatwerk) onderzoek te doen en de beste set maatregelen voor die specifieke situatie in te regelen. Laat deze taskforce bestaan uit personen met lokale kennis (waaronder kinderen), aangevuld met gemeentelijke (mobiliteits)experts en 'outsiders' met mensen uit andere disciplines die raken aan de omgevingspsychologie, communicatie en sociologie. Benader daarbij elke schoolomgeving vanuit een integraal perspectief: niet alleen verkeerskundig, maar ook vanuit andere perspectieven (omgevingspsychologie, toegepaste psychologie, stedenbouwkundigen,...).

Aanbeveling 3: experimenteer vanuit de taskforce per school of scholencluster

Een landelijk kader of overzicht van maatregelen (keuzemenu) zoals de factsheet van *CROW Schoolmobiliteit en gedrag* helpt bij het opnieuw inrichten, maar wees ambitieus en denk buiten de kaders. Experimenteren stapsgewijs, bijvoorbeeld met een schoolstraat (zie aanbeveling 4) of andere ingrepen met impact, die potentieel systeem veranderend zijn. Daarbij geldt: liever iets te groot denken dan te klein: zachte heelmeesters maken stinkende wonden; bijstellen kan altijd nog. Een nieuwe maatregel een maand of een paar weken uitproberen en dan goed monitoren wat er gebeurt en daaruit lering trekken, geniet de voorkeur boven definitieve maatregelen instellen zonder zeker te weten of het werkt in die specifieke setting.

Maak daarbij tijdens de experimenteerfase gebruik van nudges¹¹ met een positieve insteek om verandering in gedrag tijdens de introductie van een experiment te bespoedigen. En bovenal: betrek kinderen bij het ontwikkelen van ideeën en plannen. Zij hebben goede (maatwerk)ideeën en kunnen de rol als ambassadeur vervullen (bijv.: als het overgrote deel van de kinderen een bepaalde (forse) ingreep wenst, dan zullen ouders sneller meegaand zijn). Daarbij wordt de kans groot geacht dat het draagvlak onder het doorvoeren van maatregelen vergroot zal worden op het moment dat kinderen bij het onderzoek (en de besluitvorming) betrokken zijn.

Aanbeveling 4: pas schoolstraten toe

Experimenteer met schoolstraten en maak daarbij gebruik van de kennis uit de pilot van Tour de Force. Het uitgangspunt is dat de straat voor de school veilig en foutvriendelijk is voor fietsers en voetgangers. Hier wordt in fietsstad Groningen niet aan getornd. In het schoolstraatconcept geldt: hoe dichter bij de school, hoe meer autoverkeer wordt geweerd of wordt gedwongen om langzaam te rijden. De directe omgeving van de school wordt daarbij tijdens haal- en brengtijden afgesloten voor gemotoriseerd verkeer. Het liefst is de schoolomgeving autovrij. Als dat niet mogelijk is, heeft een schoolzone de voorkeur, of anders een verblijfsgebied met een parkeer- en stopverbod van 100 meter rondom de school. Voor de Groningen situatie betekent dat, dat je focust op scholen met maximaal één

¹¹ Zie voor inspiratie:

https://www.fietsberaad.nl/CROWFietsberaad/media/Kennis/Bestanden/Inspiratiegids_Nudging___Fietsen.pdf?ext=.pdf

of twee aanrijroutes en/of mogelijkheden voor extern parkeren in een straal van 200 meter. Circa dertien Groningse scholen lijken, na een snelle geografische analyse, mogelijkheden te bieden voor een schoolstraat inclusief op redelijke afstand parkeren (binnen 200 meter, drie minuten lopen). Dit zijn onder andere de OBS De Sterrensteen, De Vrije School Groningen (onderbouw) en IKC Borgman Oosterpark. Een verdere bestudering van de mogelijkheden wordt aanbevolen.

Aanbeveling 5: zet in op veilige fietsroutes

Kijk ook verder dan de directe omgeving van de school en voorkom onveilige knelpunten tot minimaal 750 meter afstand van de school. Benader de schoolvriendelijke opgave vanuit een fietsbare afstand: onderzoek de schoolroutes vanuit het perspectief van het kind. Uit de pilot veilige schoolroutes van Tour de Force blijkt dat kinderen met betrekking tot de fietsroutes soms met verrassende invalshoeken en knelpunten komen en ze tot goed uitvoerbare oplossingen komen.

Ontwerp daarbij in samenspraak met ouders, leerlingen een aantal veilige fietsroutes die worden aangegeven met herkenbare markering en maatregelen om gedrag van gemotoriseerd verkeer te beïnvloeden (zoals bijv. fietsstraten).

Aanbeveling 6: evalueer en communiceer

De AVV adviseert om stap nr. één (eigenaarschap) en stap nr. twee (macht en regie) gemeentebreed op te starten. Voor stappen drie vier, de experimenteerfase, adviseert de AVV een aanpak met een leercyclus: start eerst met een aantal scholen waar een basis van draagvlak is en waar mogelijkheden liggen om experimenten snel op te kunnen starten. Dit kunnen scholen zijn waar de urgentie en/of de motivatie hoog is, maar dat hoeft geen vereiste te zijn. Werk vervolgens vanuit de best practices verder.

Tot slot

De AVV hoopt met dit advies bij te dragen aan de ontwikkeling van Groningen als gemeente met een nieuwe pakkende titel: de vriendelijkste, veiligste en gezondste schoolomgevingen in heel Nederland, aansluitend op de titel *meest fietsvriendelijke stad ter wereld*. Want het creëren van een fietscultuur begint al in groep 1 van de basisschool.

Adviescommissie Verkeer & Vervoer – projectgroep schoolomgeving Marlene Boer, Mario Sabel en Mark Sekuur