

Fietspaden in Vlaanderen

Realisatie en resultaten van het Bovenlokaal
Functioneel Fietsroutenetwerk

Uiteenzetting in de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken
November 2017



Onderzoeksdomein en -aanpak

- BFF = conceptueel fietsroutenetwerk dat de belangrijkste gemeentelijke en stedelijke kernen en attractiepolen verbindt
 - Voor *functionele* verplaatsingen: woon-werk-, woon-school- en woon-winkelverkeer
 - Fietspaden op gewest- en lokale wegen, jaagpaden, fietssnelwegen, fietstunnels en fietsbruggen
- Audit = Performantie audit (doelmatigheidsonderzoek, Value-for-Money audit)
- Kernvraag: Heeft de Vlaamse overheid de vooropgestelde resultaten BFF bereikt, nl. tegen 2012 kwalitatief fietspad op elke BFF-gewestweg voor meer verkeersveiligheid en meer fietsgebruik?
 - Droeg BFF bij tot meer verkeersveiligheid en meer fietsgebruik ?
 - Verliepen de uitbouw en de realisatie van het BFF zoals gepland ?
 - Waren het beleid, planning en organisatie BFF degelijk onderbouwd ?
 - Zijn het budget en de kostprijs BFF transparant ?



Fietsveiligheid en -gebruik

- Doelstellingen verkeersveiligheid
 - Mobiliteitsplan 2003: maximum 375 doden en 3.250 zwaargewonden in 2010 (-50%)
 - Vlaams Verkeersveiligheidsplan 2007: 250 doden en 2.000 zwaargewonden in 2015
 - Pact 2020 en : 200 doden en 1.500 zwaargewonden
 - Verkeersveiligheidsplan 2016 = doelen Pact 2020; 25.600 lichtgewonden; 1.200 doden en zwaargewonden bij niet-beschermde deelnemers
 - Vision zero = einddoel
- Doelstellingen fietsgebruik
 - Mobiliteitsplan 2003: 19% fietsaandeel in de verplaatsingen tegen 2012
 - Pact 2020: 40% van de verplaatsingen met openbaar vervoer, per fiets of te voet
- Bedenkingen:
 - Nadruk op aantal doden en zwaargewonden leidt tot focus op grootste aantal slachtoffers (auto) en overschaduwet het veelvoud aan lichtgewonden
 - Geen afzonderlijke veiligheidsdoelstellingen voor fietsverkeer
 - Pact 2020: - doelstellingen niet uitgesplitst naar fietsverplaatsingen
 - gaan alleen over woon-werkverkeer

Fietsveiligheid en -gebruik

- Vlaanderen verkeersveiliger sinds 1999, maar niet voor fietsers

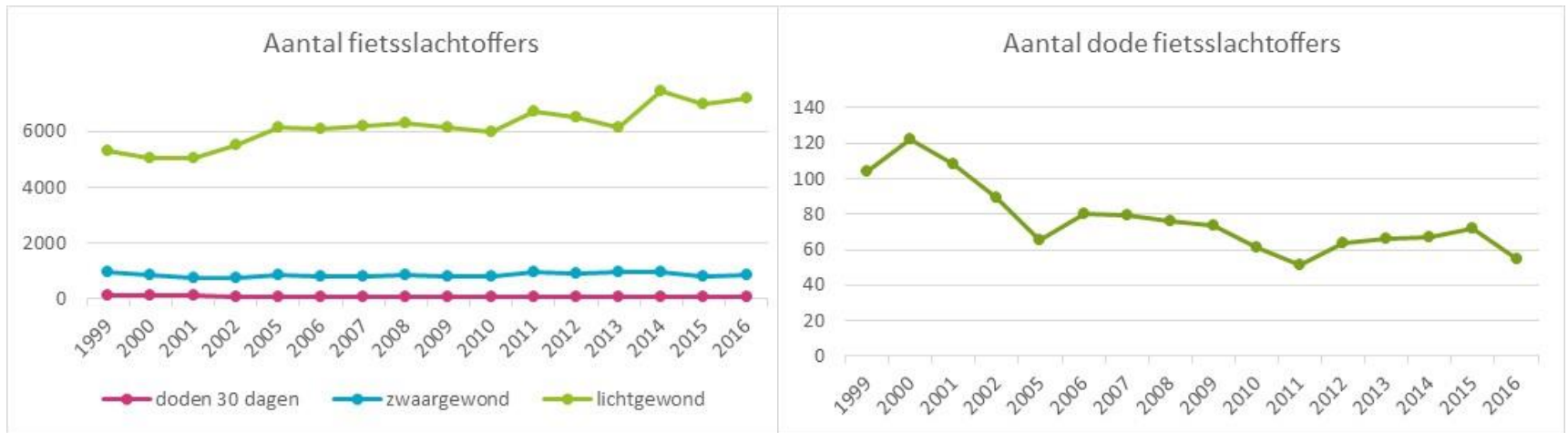


Ten opzichte van 1999 waren er in 2016 27,1% meer fietsslachtoffers

in 1999 was 14,8% van de slachtoffers een fietser, in 2010 19,4% en in 2016 28,5%

- Aantal fietsslachtoffers volgens FOD Economie hoogst in 2014-2016
- Toenemend aandeel verkeersslachtoffers is fietser

Fietsveiligheid en -gebruik



- Aandeel fietsdoden daalde tot 2011, maar aantal lichtgewonden steeg sterk
- **Fietsgebruik daalde**
 - 11,33% van de verplaatsingen in 2015-2016 (16% volgens Vias en 17% volgens OVG2 voor woon-werkverplaatsingen)
 - Aandeel fiets in verplaatsingen woon-werk, woon-school en woon-winkel daalde tegenover 2000 (wel lichte stijging fietsaandeel in verkeer woon-werk en woon-school sinds 2012-2013)



Droeg BFF bij tot meer fietsveiligheid en meer fietsgebruik?

- Dat is in het verleden niet onderzocht
 - Niettegenstaande veel actoren: afdeling Beleid van departement, AWW, steunpunten, BIVV (nu Vias), Fietzersbond
 - Vlaams Huis voor de Verkeersveiligheid eind 2016 nog geen evaluaties
 - Ondanks beleidsrelevant onderzoek door Steunpunt Verkeersveiligheid
 - Nochtans richtlijnen daarvoor in Vademecum Fietsvoorzieningen
 - Geoloket Fiets en Geoloket Ongevallen niet operationeel en niet gericht op onderzoek verband infrastructuur-ongevallen
- Ook Rekenhof heeft dat niet kunnen onderzoeken
 - Bij gebrek aan volledige en betrouwbare gegevens over de middelen en over de realisatie
 - Bij gebrek aan operationele databeheersystemen

Realisatie BFF

- Conceptueel BFF groeide van 11.902 km in 2003 (3.481 km gewestwegen) tot 12.086 km in 2012 (4.187 km gewestelijk beheerd = 34,8%)
- Trage realisatie BFF
 - Ts 2005 en **2012** werd gemiddeld 75 km fietspaden per jaar nieuw aangelegd
 - In 2012 wachtte 3.637 km (30,5%) op aanleg (nog 48 jaar?) en 4.444 km (36,8%) op aanpassing
 - Tussen 2005 en 2012 werd 205,4 km per jaar conform verklaard (nog 40 jaar?)

beoordeling	2005	2008	2009*	2010*	2011*	2012*
Lengte BFF	11.733	11.792,5	11.898	11.928	12.017	12.086,2
Lengte waarop conformiteit is berekend	11.733 (100%)	11.324,3 (96%)	11.696 (98,3%)	11.755 (98,5%)	11.750 (97,8%)	11.935,8 (98,8%)
Huidige situatie OK/conform	2.212 (18,8%)	2.729,7 (23,1%)	2.899 (24,4%)	3.380 (28,3%)	3.459 (28,8%)	3.855,1 (31,9%)
Infrastructuur niet conform/aanpassen	4.688 (40%)	4.409,3 (37,4%)	4.287 (36%)	4.489 (37,6%)	4.477 (37,3%)	4.443,6 (36,8%)
Geen infrastructuur/nieuwe infrastructuur nodig	4.164 (35,5%)	4.185,2 (35,5%)	4.511 (37,9%)	3.885 (32,6%)	3.814 (31,7%)	3.637,2 (30,5%)

- In 2011 amper 1.199 km gewestelijke fietspaden (28,6%) op het BFF conform qua breedte fietspad en tussenstrook
- Na 15 jaar (2001-2016) voldoet maar een derde van de fietspaden op het BFF aan de kwaliteitsstandaarden



Realisatie BFF

- Geen systematisch overzicht **gerealiseerde infrastructuur** op BFF
 - Noch Afdeling Beleid van departement MOW noch AWW hebben een betrouwbaar overzicht
 - Ad hoc rapportering n.a.v. parlementaire vragen is veelal onvolledig of gedateerd en onvoldoende transparant onderbouwd
- Partners (AWV, MDK, W&Z, DS, gemeenten) volgen onvoldoende op
 - Gebruiken het databeheersysteem van het departement weinig en onvolledig
 - Stemmen hun diverse databeheersystemen niet op elkaar af
 - Beperken zich tot individuele en ad hoc rapportering nav de goedkeuring door de minister van hun investeringsprogramma's
 - Er is geen integrale visie op de realisatie van het BFF
 - De realisatie is tot op heden niet prioritair bij fietspadinfrastructuurwerken



Beleidskader, organisatie en planning

- Samenhangend en goed onderbouwd beleidskader
 - BFF continue beleidsprioriteit sinds 1999
 - Kern is goed onderbouwd totaalplan fiets uit 2002, nagenoeg volledig geïntegreerd in Vlaams mobiliteitsplan (2001-2003)
 - Recent bevestigd in fietsbeleidsplan 2016 en verkeersveiligheidsplan 2016
 - BFF 1999 blijft toetsingskader bij wijzigingen; provincies Antwerpen en Vlaams-Brabant steunen op geactualiseerd BFF 2.0



Beleidskader, organisatie en planning

- Organisatie samenwerking beleidsniveaus
 - Grotendeels ingepast in de bestaande mobiliteitsconvenantenwerking binnen de Administratie Wegen en Verkeer: centrale mobiliteitscel (coördinatie) en mobiliteitsbegeleiders en –coördinatoren in de provinciale afdelingen als aanspreekpunt voor convenanten en lokaal mobiliteitsbeleid
 - BBB (2006): departement MOW bevoegd voor ondersteuning lokaal mobiliteitsbeleid en Agentschap Wegen en Verkeer voor aanleg en beheer
 - 2007: fietsmanager belast met monitoring en coördinatie fietsbeleid maar beperkte sturingsmogelijkheden
 - Fietsteam (2010): actoren fietsinfrastructuur => IFI
 - Fietsberaad (2014), kenniscentrum ingebed bij VVSG, gericht op lokaal niveau
 - 6de staatshervorming: binnen departement MOW afdeling beleid voor ondersteuning lokaal mobiliteitsbeleid en afdeling Vlaams Huis voor de Verkeersveiligheid
 - Fietsraad (2017)?



Beleidskader, organisatie en planning

- Organisatie projectprioritering
 - Objectief afwegingskader: objectieve behoefteanalyse (OBA) en missing links in BFF-kaarten (2002) => K-waarde = prioriteit van projecten.
 - Praktijk:
 - K-waarde niet meer berekend na 2009
 - OBA enkel voor eigen projecten van AWV (niet de moduleprojecten)
 - Gemengde projecten (doortochten, gevaarlijke punten, structureel onderhoud) bepalen keuze
 - Pragmatische overwegingen bv. combinatie met rioleringswerken van gemeenten, minder hinder
 - Moduleprojecten niet gestuurd door Gewest maar volgens lokale mogelijkheden en interesse
 - IFI vanaf 2010 en meerjareninvesteringsplannen vanaf 2011 (2011-2014 en 2013-2015), ook voor projecten langs gemeentewegen en ruimer dan BFF
 - April 2017 meerjareninvesteringsplan 2017-2019



Beleidskader, organisatie en planning

- Organisatie kwaliteitsbewaking
 - AWW beschikt over een degelijk vademecum fietsvoorzieningen
 - Werking met start-, project- en evaluatienota's moeten zorgen voor kwaliteitsborging. Evaluatienota's (projectmatig en beleidsevaluatie) worden niet opgemaakt
 - Inspectierapporten van AWW over staat en inrichting van de fietspaden (vanaf 2007)
 - Alle fietspaden beheerd door AWW
 - Conformiteit met vademecum fietsvoorzieningen beperkt tot type en breedte van het fietspad en de tussenstrook: 37,2% in 2011, 39,7% in 2013 en 41,6% in 2015
 - Pas sinds meetjaar 2015 ook meting van trillingscomfort met fietspadprofilometer (niet met meetfiets) op 1.615,7 km: 63,5% voldoende



Beleidskader, organisatie en planning

- Financiële onderbouwing onvoldoende
 - Mobiliteitsplan 2003 (op basis van totaalplan Fiets 2002) raamde 752 miljoen euro voor BFF op gewestwegen: $216.000 \text{ euro/km} \times 3.474 \text{ km}$
 - Deze ramingen betreffen maar een derde van het BFF (70% BFF ligt langs gemeentewegen); kostprijs stijgt niet evenredig. Raming gemeentelijk aandeel nooit opgemaakt
 - Geen correcte actualisatie van kostprijs gewestelijk aandeel BFF (zie bv. parlementaire vraag nr. 1346 van 20 juni 2016):
 - kostprijs per km (105.000 euro) betreft alleen materiaal voor ondergrond en asfalt op klaarliggende grond
 - 4.450 km (= aandeel niet conforme fietspaden volgens inspectierapporten AWW), terwijl AWW slechts 4.187 km BFF-fietspaden beheert



Kostprijs BFF

- Mobiliteitsplan (2003)
 - 960 à 1.080 miljoen euro 2001-2012 (incl. onderhoud) – 80-90 miljoen euro/jaar voor BFF
 - Fietspaden in Vlaamse begroting
 - Fietspadinvesteringen van AWV – BFF en andere - niet duidelijk in begroting: basisallocatie investeringen bestemd voor alle weginfrastructuurwerken
 - Basisallocatie investeringssubsidies aan lokale overheden gaat ook naar andere moduleprojecten en fietspadprojecten betreffen én BFF en niet-BFF; vanaf 2015 betreft die basisallocatie enkel nog Fietsfondsmiddelen
 - Middelen van waterwegbeheerders en MDK in dotatie
 - FFEU-middelen voor fietspaden ikv gevaarlijkepuntenprogramma niet gekend
 - FFEU-enveloppe 2001 voor fietspaden (49,6 mio euro)
- => Begrotingen niet transparant over middelen voor fietspaden (BFF en andere)



Kostprijs BFF

- Uitgaven voor fietspaden - vastleggingen
 - Administratie kon geen volledig en transparant overzicht vastleggingen voor fietspadinfrastructuur (BFF en niet-BFF) bezorgen over de periode 2000-2016
 - Op basis van de beschikbare data:
 - 2002-2006: vastleggingen voor subsidies fietspaden (Orafin-basisallocatie subsidies): 177,5 miljoen euro
 - 2007-2016: vastleggingen voor investeringen alle actoren en subsidies (modules en fietsfonds) BFF en niet-BFF (Orafin-basisallocatie subsidies-informatie fietsmanager): 796,7 miljoen euro
 - 2001: 49,6 miljoen euro vastgelegd langs FFEU
- => 2002-2016 minstens 1,023 miljard euro vastgelegd voor fietspadinfrastructuur
- Dus ambitie jaarlijks 100 miljoen euro 2007-2015 niet gehaald ($796,7/10 = 79,6$ miljoen euro/jaar)

Kostprijs BFF

- Betalingen voor mobiliteitsconvenanten en Fietsfonds
 - Uitvoeringsrekeningen VIF en Orafin tonen uitvoering/betaling investeringen fietspadinfrastructuur van AWW niet

Jaar	Beleidskredieten	Vastleggingen	Vastleggingen specifiek fietspadsubsidies	Betaalkredieten begroting	Aangepaste betaal-kredieten	Betalingen	Openstaand
2001	33,5			23,6			16,7
2002	83	40,3	35,1	61,7	61,7	1,8	54,8
2003	83	59,6	35,8	53	53	1	113,4
2004	83	54	42,8	90	2,5	1,6	165,8
2005	63	49,8	26,9	30	9,1	9,1	206,5
2006	63	52,4	36,9	25	14,2	11,1	247,8
2007	63	44,2	30,2	25	22	21,4	270
2008	60,1	49,3	40,6	21	26,6	25,4	293,8
2009	53,1	39,5	29	21	22,7	22,6	310,3
2010	52,1	47,2	42,9	21,5	21,9	21,9	335,5
2011	49,9	48,5	38,7	30	24,9	24,6	359,4
2012	49,8	47,8	41,3	29,9	29,9	37,9	369,2
2013	49,8	42,6	34,3	29,1	33,5	34,1	377,7
2014	50,8	3,1	3,1	30	25	33,4	347,1
2015	10	3,6	3,6	30	21,3	25,1	330,2
2016	10	11,8	4,4	29,5	29,5	21,9	319,6
2002-2016	824	593,6	445,5	526,8	397,8	293	319,6
2002-2017	834	597,5	449,4	556,3	427,3	310,9	308,9

Kostprijs BFF

- Vastleggingen en betalingen IFI's volgens Orafin (excl. AWW)
 - Benuttingsgraad 2010-2015: 32,1% (74,2 mio van vastgelegde 231,1 mio euro)
 - Vooral veel middelen modules 12 en 13 bleven nog ongebruikt: maar 17,3% effectief gebruikt
 - Aanwending fietsfondsprojectmiddelen vooral in 2012 en 2013 laag

		vastleggingen IFI	vastleggingen Orafin W&Z DS	betalingen Orafin W&Z DS	benuttingsgraad
2010	subtotaal	47,7	45,6	13,1	27,38
2011	subtotaal	42,7	40,4	19,5	45,55
2012	subtotaal	44,9	40,4	13,8	30,83
2013	subtotaal	37,7	35,9	8,3	21,92
2014	subtotaal	40,1	37,1	11,5	28,58
2015	subtotaal	18	18,1	8,1	45,13
2010-2015	totaal	231,1	217,6	74,2	32,1



Algemene conclusies

- Droeg BFF bij tot meer fietsveiligheid en fietsgebruik?
 - Effect BFF op fietsgebruik en fietsveiligheid is niet onderzocht
 - Verkeersveiligheid voor fietsers is in Vlaanderen in laatste jaren afgenomen, terwijl veiligheid niet-zwakke weggebruikers verbeterde
 - Aantal fietsslachtoffers nooit zo hoog als in periode 2014-2016
 - Toenemend aandeel van de verkeersslachtoffers is fietser (ruim $\frac{1}{4}$)
 - Fietsgebruik: vooropgestelde 19% functionele verplaatsingen nooit gehaald (in 2015-2016 slechts 11,3% - wel laatste jaren een lichte vooruitgang)
- Uitbouw BFF zoals voorzien ?
 - Geen recente gegevens
 - Concept groeit
 - Aanleg verloopt traag: gemiddeld 75 km/jaar – nog 50 jaar voor totale realisatie?
 - Minder dan $\frac{1}{3}$ gerealiseerde fietspaden in 2012 conform



Algemene conclusies

- BFF goed voorbereid en georganiseerd ?
 - Vrij degelijk voorbereid (totaalplan, vademecum)
 - Weinig centrale sturingskracht
 - Beheersystemen actoren niet op elkaar afgestemd
 - Projectprioritering vooral o.b.v. praktische en budgettaire haalbaarheid en acute noden AWW en lokale besturen
 - Meerjarige investeringsprogramma's pas vanaf 2011
 - Kwaliteitsbewaking o.b.v. vademecum is niet integraal verplicht en inspectieverslagen te positief beeld
 - Kostprijsraming onvolledig en inaccuraat
- Budget en kostprijs BFF transparant ?
 - Middelen niet duidelijk in begrotingen
 - Rekenhof kon betalingen niet reconstrueren, maar 824 miljoen euro middelen 2002-2016 voor gesubsidieerde fietspadprojecten duidelijk onderbenut
 - 594 mio vastgelegd, 527 mio betaalkredieten - uiteindelijk maar 293 mio betaald



Aanbevelingen

- Doelstellingen verkeersveiligheid verfijnen naar fietsers en effect fietspadinfrastructuur op fietsveiligheid en fietsgebruik evalueren
- Samenwerking actoren bevorderen en beheersystemen afstemmen
- Toestand BFF bewaken via operationalisering geoloket fiets
- Gecoördineerde meerjarenvisie en -planning BFF uitwerken en opvolgen
- (Aangepast) Vademecum integraal verplichten voor alle actoren en fietspaden op BFF
- Kosten realisatie BFF actualiseren en middelen duidelijk in begrotingen opnemen
- Transparant rapporteren over financiële uitvoering middelen voor fietspadinvesteringen op vastleggings- én betaalniveau



Reactie minister 19.07

- Grotendeels akkoord met RH – cfr. acties in fietsbeleidsplan
- Lokale besturen dragen belangrijke verantwoordelijkheid
- Diverse maatregelen aangekondigd en in uitvoering
 - Aanpassing van uitvoeringsbesluit 25/01/2013 lopende (o.a. subsidiepercentage fietssnelwegen, subsidie ongelijkvloerse kruisingen); evaluatie en aanpassing mobiliteitsdecreet later
 - Meerjarig investeringsplan 2017-2019, o.b.v. concrete projecten en ad-hoc-opportunities, in investeringsprogramma's agentschappen en nauwere opvolging van de aanbestedingen. Ligging op BFF niet vermeld (beloofd voor investeringsplan 2018-2020), geen informatie over projecten Fietsfonds, EFRO en Werkvennootschap. Transparantie niet verzekerd in begrotingsdocumenten en in meerjarig investeringsprogramma nog onvoldoende
 - Prioritering o.b.v. parameters verkeersveiligheid, potentieel en missing link aangekondigd maar nog niet geconcretiseerd
 - Verfijning vastleggingsrapportering en rapportering betaalkredieten aangekondigd maar nog niet uitgewerkt



Reactie minister 19.07

- Geen reactie of onvoldoende garanties op verbetering:
 - Aanbeveling afzonderlijke doelstellingen fietsveiligheid en -gebruik
 - Beleidsevaluatie fietsveiligheid en -gebruik
 - Ingebruikneming Geoloket fiets
 - Afstemming beheersystemen tussen de actoren
 - Actualisatie kostenraming: een kostenraming heeft weliswaar beperkingen maar geeft duiding over de benodigde middelen en termijn voor de voltooiing van het BFF