

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1996-1997

13 december 1996

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heer Jaak Gabriels –

**houdende de regeling van de continuïteit van het wegverkeer
bij het uitvoeren van werken van openbaar nut**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer
uitgebracht door de heer Bruno Tobback**

Zie :

215 (1995-1996)

– Nr. 1 : Voorstel van decreet

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Jaak Gabriels.

Vaste leden : de heren Joachim Coens, Carl Decaluwé, Paul Dumez, Leonard Quintelier, mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche ;

de heren Ward Beysen, Jaak Gabriels, Patrick Lachaert ;

de heren Steve Stevaert, Bruno Tobback, Robert Voorhamme ;

de heren Pieter Huybrechts, Jan Penris ;

de heer Herman Lauwers ;

de heer Ludo Sannen.

Plaatsvervangers :

de heren Georges Cardoen, Michel Doomst, Erik Matthijs, Mark Van Der Poorten, Jef Van Looy ;

de heren Marc Cordeel, Jacques Devolder, Arnold Van Aperen ;

de heren Johnny Goos, René Swinnen, Jacques Timmermans ;

mevrouw Marijke Dillen, de heer Frans Wymeersch ;

de heer Johan Sauwens ;

de heer Johan Malcorps.

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer besprak op 19 september en op 22 oktober 1996 het voorstel van decreet van de heer Jaak Gabriels houdende de regeling van de continuïteit van het wegverkeer bij het uitvoeren van werken van openbaar nut.

I. TOELICHTING DOOR DE INDIENER

De indiener begint zijn uiteenzetting met een aantal cijfers aan te halen die erop wijzen dat de verkeersintensiteit op de Vlaamse wegen van jaar tot jaar toeneemt. In de periode 1980-1993 nam het wagengebruik met 80 procent toe. Prognoses geven voor de periode 1990-2005 een stijging van de mobiliteit op de weg met 44 à 53 procent aan. Ook het aantal ongevallen stijgt volgens de spreker van jaar tot jaar. De laatste jaren doen zich op de Vlaamse wegen jaarlijks ongeveer 35.000 verkeersongevallen voor, met ongeveer 1000 doden, meer dan 9000 zwaargewonden en ongeveer 39.000 lichtgewonden als gevolg. Eén van de gevolgen hiervan is volgens de indiener de toenemende schade aan het openbare wegnnet, naast de materiële en de onmetelijke morele schade voor de slachtoffers. De indiener wijst er verder op dat volgens onderzoek een vierde van alle ongelukken op de weg, direct of indirect, te maken heeft met de toestand of de configuratie van de infrastructuur. De sociale kostprijs van deze ongevallen bedraagt 34 à 35 miljard frank per jaar. De spreker betreurt dat het momenteel onnoemelijk lang duurt voordat de schade die door ongevallen aangericht wordt, is hersteld. Daarenboven gebeurt het volgens de indiener dat voor bepaalde kleinschalige werken grote delen van de weg buiten gebruik worden gesteld zodat ook op die manier de goede doorstroming van het verkeer wordt belemmerd. Verkeersopstoppen en knelpunten zijn daarvan het gevolg, tot grote ergernis van de weggebruikers en de omwonenden. Vaak leiden die opstoppen tot agressief rijgedrag en frustraties, met nieuwe ongevallen tot gevolg.

Om dit te verhelpen is het volgens de indiener absoluut noodzakelijk dat de Vlaamse overheid de continue doorstroming van het wegverkeer garandeert door middel van gepaste uitvoeringsmaatregelen. Daarbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan het uitvoeren van de noodzakelijke werken tijdens de verkeersarme periodes, bijvoor-

beeld 's nachts of in het weekend. Een tweede manier om de negatieve effecten van infrastructuurwerken op de doorstroming van het verkeer op te vangen, is volgens de indiener het bevorderen van een korte uitvoeringsduur. Al te vaak weet men wel waar en wanneer er aan een bepaald werk begonnen wordt, maar niet wanneer dat werk voltooid zal zijn. Een derde techniek om de uitvoeringsduur van wegherstellingen en wegenbouwwerken te beperken is volgens de indiener het invoeren van het zogenaamde 'lane rental systeem', dat onder meer in Groot-Brittannië wordt toegepast. Tenslotte kan ook gebruik gemaakt worden van aangepaste bouwtechnieken die onderhoudsarm zijn, onderhoud mogelijk maken zonder zware verkeershinder en een lange levensduur hebben. Het is volgens de indiener duidelijk dat het snel afwerken van wegenwerken een dubbele verantwoordelijkheid inhoudt : één voor de uitvoerende aannemer en één voor de wegbeheerder.

Het ter tafel liggende voorstel van decreet, waarvan de indiener kort de verschillende artikels overloopt, voert voor de bevoegde wegbeheerder de verplichting in om op elk ogenblik de continuïteit van ononderbroken doorgang te waarborgen op het bestaande gabariet en om daarbij gebruik te maken van de op dat ogenblik gewoonlijk gehanteerde technologie en uitvoeringsmaatregelen. Die maatregelen kunnen vastgelegd worden in de uitvoeringsbesluiten. Tevens wordt specifiek voor de schade aan een wegeninfrastructuur die veroorzaakt wordt door verkeersongevallen, de verplichting voor de wegbeheerder ingevoerd om die schade binnen een redelijke termijn te herstellen. Samengevat strekt het voorstel ertoe om de verstoring van de continuïteit van het wegverkeer als gevolg van de schade aan de wegeninfrastructuur én van de wegherstellingen tot een minimum te herleiden.

Tot slot van zijn uiteenzetting benadrukt de indiener de dringende noodzaak om oplossingen te zoeken voor het probleem van de onderbreking van het wegverkeer als gevolg van wegenwerken. Buitenlandse voorbeelden tonen volgens hem aan dat het perfect mogelijk is om de hinder voor de weggebruiker bij wegenwerken tot een minimum te beperken. Ook de Vlaamse overheid moet voldoende durf en creativiteit aan de dag leggen om het probleem op een adequate manier op te lossen. Het ter tafel liggende voorstel zal daartoe een belangrijke stimulans zijn, zo besluit hij.

II. BESPREKING

De commissie sluit zich unaniem aan bij de bekommernis die aan de basis ligt van het voorstel. De heer Jan Penris verklaart zich bovendien akkoord met de door de indiener voorgestelde oplossing en ook de heer Patrick Lachaert laat er zich positief over uit. De meeste commissieleden daarentegen vragen zich af of een decreet wel het aangewezen middel is om dit probleem op te lossen, en vinden dat dit aan de uitvoerende macht dient te worden overgelaten. Een decreet hierover houdt het gevaar in, aldus de heer Johan Sauwens, dat er verwachtingen worden gewekt die niet kunnen worden ingelost en dat het probleem juist erger zal worden als gevolg van juridische complicaties. Ook de heer Paul Dumez is er niet voor te vinden om decretaal een bepaald recht te creëren dat in de praktijk moeilijk zal kunnen worden gegarandeerd door de uitvoerende macht.

Het zal echter altijd een moeilijke evenwichtsoefening blijven, zo stelt de heer Johan Sauwens, om een redelijke afweging te maken tussen het garanderen van de veiligheid, het garanderen van de continuïteit van het verkeer en het binnen de perken houden van de kosten. Deze problematiek, die een continuë zorg van de beleidsverantwoordelijken vergt, moet volgens de spreker van dichtbij worden opgevolgd in de commissie. Hij wijst erop dat er sinds 1989, toen de wegeninfrastructuur werd overgeheveld naar de Vlaamse overheid, reeds een aantal belangrijke stappen zijn gezet om bij de organisatie van wegenwerken de hinder voor het verkeer te beperken door zoveel mogelijk rekening te houden met de plaatselijke verkeerssituatie. Daarnaast werden er ook aanzienlijke inspanningen geleverd om de veiligheid bij wegenwerken te verbeteren. De heer Sauwens wordt hierin bijgetreden door de heer Bruno Tobback, die wijst op het frequente gebruik van strafclausules in de bestekken voor wegenwerken. In wezen, aldus de heer Tobback, gaat het hier om de toepassing van elementaire beginselen van behoorlijk bestuur, die niet in een decreet hoeven te worden geregeld.

De heer Bruno Tobback wijst er bovendien op dat de verplichting voor de wegbeheerder om "op elk ogenblik de continuïteit van ononderbroken doorgang te waarborgen op het bestaande gabariet", zoals bepaald in artikel 3 van het voorstel, in de praktijk niet haalbaar is. Door in de artikelen 6 en 7 een uitzonderingsregeling te voorzien geeft de indiener van het voorstel dit impliciet toe, vinden mevrouw Maria Tyberghien en de heer Herman Lauwers. Ze voorzien dan ook dat de uitzonderin-

gen schering en inslag zullen zijn, met alle administratieve rompslomp van dien.

De heer Johan Sauwens stipt ook aan dat het decreet helemaal op maat geschreven is van de gewestwegen. Het is inderdaad zo dat het overgrote deel van de hoofdverkeersassen, waar het probleem het meest acuut is, onder de verantwoordelijkheid valt van de Vlaamse regering. Toch blijven een aantal belangrijke verkeersassen onder provinciaal beheer, en daar stelt er zich een heel andere situatie, waarmee in het voorstel te weinig rekening wordt gehouden.

Hierbij aansluitend pleit de heer Leonard Quintelier voor een grondige evaluatie van de reeds bestaande richtlijnen en decreten. Hij pleit ervoor om de werken zelf beter te organiseren, eventueel op basis van computer-simulaties van de weerslag van de werken op de verkeersstromen. Belangrijk is eveneens dat de gebruikers goed worden geïnformeerd over de werken. Ook een betere coördinatie met de rijkswacht en de politie is vaak aangewezen. Het goedkeuren van een decreet zou de procedure bij de organisatie van de wegenwerken verzwaren en dus contra-productief werken. Ook de heer Ludo Sannen vindt dat er een betere coördinatie moet komen tussen de verschillende overheden die bij wegenwerken betrokken zijn. Hij vindt het problematisch dat de manier waarop identieke werken worden aangepakt vaak aanzienlijk verschilt van provincie tot provincie en gemeente tot gemeente. Een meer structurele samenwerking is hier volgens hem aangewezen. Het probleem kan niet worden opgelost door een decreet, wel door er de nodige kredieten voor vrij te maken, aldus nog de heer Ludo Sannen.

De heer Bruno Tobback brengt het door de indiener aangekaarte probleem ook in verband met de bredere problematiek van de mobiliteit. Het toenemende autoverkeer leidt tot een oververzadiging, waardoor de wegen meer en sneller verslijten, wat het aantal wegenwerken dan weer doet toenemen. Het probleem van de wegenwerken is bijgevolg inherent aan het stijgende autoverkeer. Volgens de heer Tobback is de tijd voorbij dat de burger aanspraak kon maken op een onbeperkt recht op automobilititeit. Het beleid moet er integendeel op gericht zijn om dit recht enigszins in te perken en het aandeel van het openbaar vervoer in de verkeersstromen te vergroten. Hierbij aansluitend stelt de heer Johan Malcorps dat het fileprobleem een structureel probleem is dat een logisch gevolg is van de toenemende automobilititeit. De enige fundamentele oplossing bestaat er dan ook in om het autoverkeer af te remmen ten voordele van het

openbaar vervoer. Ook mevrouw Maria Tyberg-hien is van mening dat de problematiek van de wegenwerken in de bredere context van de mobiliteitsproblematiek dient te worden geplaatst en niet fragmentair mag worden benaderd, zoals de indiener doet. Nog in dit verband drukt de heer Leonard Quintelier de vrees uit dat de verplichting om de continuïteit te garanderen de druk op de secundaire en tertiaire wegen zal doen toenemen bij wegenwerken, in de hypothese dat er niet wordt gekozen voor een nieuwe, parallelle infrastructuur. De heer Patrick Lachaert daarentegen meent dat het mits enige creativiteit wel mogelijk moet zijn om de continuïteit van het verkeer te handhaven zonder daarom andere wegen te belasten of nieuwe infrastructuur aan te leggen. Het voorliggende voorstel kan voor de administratie een stimulans zijn om actiever naar dergelijke oplossingen te zoeken, zo stelt de heer Lachaert.

De heer Eddy Baldewijns, Vlaams minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening, dankt er de indiener van het voorstel voor dat hij dit belangrijke probleem heeft aangekaart in de commissie. De minister wil, vanuit zijn beleidservaring, een bijdrage leveren tot het debat, zonder evenwel afbreuk te willen doen aan de autonomie van het Parlement. Om te beginnen nuanceert de minister een aantal door de indiener geciteerde cijfers. Hij wijst erop dat het autoverkeer op de Vlaamse gewestwegen niet met 80 procent toenam in de periode 1980-1993, maar wel met 36 procent. Tussen 1980 en 1993 is het aantal verkeersslachtoffers met 10 procent gedaald, ook al nam in die periode het aantal motorvoertuigen met 31 procent toe. Het aantal letselongevallen per 100.000 motorvoertuigen is gedaald van 1.619 in 1980 tot 1.118 in 1993. Net zoals het totale aantal ongevallen is ook het aantal verkeersslachtoffers op de Belgische wegen nabij wegeniswerken op of naast de rijbaan de jongste jaren gestadig gedaald. Volgens de gegevens van het Nationaal Instituut voor de Statistiek is dit cijfer gedaald van ongeveer 200 in 1986 tot ongeveer 125. Voor autosnelwegen, gewestwegen en provinciewegen is het aantal verkeersslachtoffers, licht gewonden inbegrepen, gedaald van ongeveer 135 tot 85. Voor Vlaanderen kan dit cijfer op ongeveer 50 worden geraamd, wat -op een totaal van 48.975 verkeersslachtoffers- erg weinig is. De minister spreekt tenslotte de stelling van de indiener tegen als zou de sociale kostprijs van ongevallen ten gevolge van wegeniswerken 34 à 35 miljard frank per jaar bedragen. Toch benadrukt de minister dat elk verkeersslachtoffer, hoe licht gewond ook, er voor hem een te veel is.

Het doel van het voorstel van decreet is volgens de minister evenwel niet het beperken van de verkeersonveiligheid, maar wel zoals gesteld in het opschrift en in artikel 3 : "het waarborgen van de continuïteit van het wegverkeer bij het uitvoeren van werken van openbaar nut". Deze continuïteit wordt volgens de minister aanzien als een absoluut recht van de weggebruiker, dat afdwingbaar wordt gesteld ten aanzien van de wegbeheerder en waarbij volgens artikel 6, voorlaatste lid, alternatieven moeten beschikbaar gesteld blijven die gelijkwaardig zijn aan de tijdelijk afgesloten weg, in die zin dat de alternatieve weg eenzelfde gabariet en dezelfde voorrangsregels dient te hebben als de weg die tijdelijk voor het omgeleide verkeer gesloten wordt. De minister vreest dat de eis tot continuïteit met hetzelfde gabariet in de praktijk zal leiden tot onoverkomelijke problemen. Hij verwijst daarbij naar het voorbeeld van de herstellingen op de R0 te Brussel en de R1 te Antwerpen en herstellingen van bruggen over het kanaal. Impliciet gaat het voorstel ervan uit, aldus de minister, dat er door de overheid een hoofdwegeninfrastructuur ter beschikking gesteld wordt die in de omgeving van verzadigde of bijna verzadigde hoofdwegen het dubbele is van de huidige infrastructuur. Impliciet is dit een pleidooi voor een massale uitbreiding van het hoofdwegenet. De onhaalbaarheid van deze decreetsbepalingen blijkt volgens de minister trouwens uit het feit dat er in het decreet zelf een uitzonderingsregeling wordt voorzien. De praktijk zal dan ook tot een opstapeling van uitzonderingen en overmacht-situaties leiden, met een sterk toegenomen administratie zonder meerwaarde als gevolg, zo stelt de minister. Bovendien vraagt hij zich af hoe een dergelijk decreet afdwingbaar zou kunnen worden gemaakt.

Dit alles neemt volgens de minister echter niet weg dat het door de indiener aangekaarte probleem alle aandacht verdient. De geijkte instrumenten om de verkeersoverlast als gevolg van wegenwerken te vermijden zijn volgens de minister enerzijds de reglementering van de signalisatie en anderzijds het overleg en de coördinatie tussen de betrokken diensten. De minister erkent dat er blijvend naar dient gestreefd om de signalisatie en de planning van de wegenwerken te verbeteren, maar wijst er tegelijkertijd op dat dit nu al zeer nauwgezet en oordeelkundig gebeurt, met het oog op de continuïteit van het wegverkeer enerzijds en de verkeersveiligheid anderzijds. De minister illustreert dit met een aantal concrete voorbeelden. Bovendien stelt hij volgende documenten ter beschikking van de commissieleden : (1) Dienstorder LI 96/56 van 16 juli 1996 betreffende de signalisatie van werken, (2) Dienstorder AWW 95/6 van 24 oktober

1995 betreffende de aankondigingsborden op bouwplaatsen, (3) Ministerieel Besluit van 25 maart 1977 betreffende het signaleren van werken en verkeersbelemmeringen op de openbare weg en (4) de algemene omzendbrief nopens de wegsignalisatie, Deel V : signalisatie van werken (s.d.). Bijkomend stipt de minister aan dat er bij de aanbestedingsprocedure van de werken wel degelijk rekening wordt gehouden met de duurtijd van de werken en dat er in het bestek over het algemeen strafclausules zijn voorzien voor het geval de opgelegde uitvoeringsperiode wordt overschreden. De minister erkent wel dat deze procedure misschien nog kan worden verfijnd, en dankt de indiener dat hij daar met zijn voorstel de aandacht op heeft gevestigd. Ter attentie van de heer Leonard Quintelier herinnert de minister eraan dat de weggebruikers zowel via Teletekst als via de Wegenkrant vooraf worden verwittigd van wegenwerken.

In zijn antwoord op de uiteenlopende opmerkingen gaat de indiener eerst in op de kritiek dat een decreet niet het goede instrument is om het probleem van de wegenwerken op te lossen. Een decreet is noodzakelijk, zo stelt hij, omdat op die manier een kwaliteitsnorm wordt opgelegd aan de aannemers en de wegbeheerders. Die norm vormt voor de weggebruiker een afdwingbaar recht dat hem bovendien recht geeft op schadeloosstelling. Dat er daarbij een uitzonderingsprocedure wordt voorzien is normaal, aangezien het in welbepaalde gevallen onmogelijk zal zijn om de continuïteit van het verkeer te handhaven. De spreker erkent dat de achtereenvolgende ministers van Openbare Werken zich hebben ingespannen om de wegenwerken vlotter te laten verlopen. Het probleem is evenwel dat de weggebruiker niet het gevoel heeft dat er met zijn legitieme bekommernissen rekening wordt gehouden door de overheid. De gebruiker heeft geen vat op de manier waarop de wegenwerken worden aangepakt en wordt voor voldongen feiten geplaatst. Het ter tafel liggende voorstel kan daarin verandering brengen. Een decretale aanpak ten gronde dringt zich ook op omdat het probleem in de toekomst wellicht steeds nijpender zal worden. De te verwachten toename van de mobiliteit zal immers slechts voor een beperkt deel door het openbare vervoer kunnen opgevangen worden, en zal zich vooral vertalen in een toenemend gebruik van de autosnelwegen. Dit is des te belangrijker in een doorvoergebied bij uitstek als Vlaanderen. Het voorstel van decreet zal de overheid stimuleren tot een meer creatieve en toekomstgerichte aanpak, waarvoor ook de nodige middelen zullen moeten worden vrijgemaakt. De overheid moet immers alle mogelijke middelen inzetten om accidenten als gevolg van wegenwerken te voorkomen, aldus de

indiener. Hij erkent dat zijn voorstel slechts een deelaspect van het mobiliteitsprobleem betreft, maar beklemtoont het belang van dit deelaspect.

De indiener is het er ook niet mee eens dat het praktisch gezien onmogelijk is om de continuïteit van het verkeer helemaal te garanderen bij wegenwerken. Hij verwijst naar het voorbeeld van de voorlopige viaduct over de kleine ring rond Brussel in Ganshoren, die op een uiterst korte tijd kon worden gebouwd en afgebroken. Dit moet ook mogelijk zijn bij grote werken aan de autosnelwegen, aldus de spreker, die in dit verband nogmaals verwijst naar het 'lane rental system' in Groot-Brittannië. Ook in Vlaanderen moet men volgens de indiener gaan naar een systeem waarbij de aannemers van wegenwerken zichzelf opleggen om zo snel en zo efficiënt mogelijk te werken.

De heren Joachim Coens en Bruno Tobback repliceren op dit laatste argument dat het voorliggende voorstel van decreet niet de invoering van dit 'lane rental system' betreft - dat zelfs niet genoemd wordt - maar veel omvattender is. De indiener antwoordt daarop dat het 'lane rental system' behoort tot de "op dat ogenblik normaal gehanteerde technologie", waarvan sprake in artikel 4.

III. STEMMING

Artikel 1 van het voorstel wordt verworpen met 7 stemmen tegen 4. Artikel 2 wordt verworpen met 7 stemmen tegen 3 bij 1 onthouding. De artikelen 3 tot 8 worden verworpen met 8 stemmen tegen 3. Artikel 9 wordt verworpen met 8 stemmen tegen 2 bij 1 onthouding. Het geheel wordt verworpen met 8 stemmen tegen 3.

De verslaggever,

Bruno TOBBACK

De voorzitter,

Jaak GABRIELS