Stuk **1818** (2002-2003) – Nr. 1

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

Zitting 2002-2003

10 september 2003

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

– van de heren Carl Decaluwe en Ludwig Caluwé –

betreffende een verkeersveilige wegeninfrastructuur

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel van resolutie betreft een gewestaangelegenheid, namelijk de aanleg en inrichting van wegen.

Ondanks de ambitieuze doelstelling in zowel de regionale als de federale regeerakkoorden, blijft de verkeersonveiligheid in ons land – en vooral in Vlaanderen – erg groot. In 2001 (laatste officiële cijfers) gebeurden er 47.444 ongevallen met 66.780 slachtoffers. De cijfers wijzen op een duidelijke daling van het aantal ongevallen en van het aantal gewonden, maar op een stijging van het aantal doden. Met 1.486 verkeersdoden kwam 2001 gevaarlijk dicht bij het trieste recordjaar 1998 met 1.500 verkeersdoden. 67% van de slachtoffers en 57% van de doden en de dodelijk gewonden vielen te betreuren op Vlaamse wegen. In 2000 waren er in Vlaanderen 14,6 verkeersdoden per 100.000 inwoners[1], tegenover 14,4 in België, 6 in het Verenigd Koninkrijk, 6,8 in Nederland en 9,1 in Duitsland. Enkel Luxemburg, Griekenland en Portugal kennen in verhouding meer verkeersdoden. Over heel de Europese Unie gezien, overleden in 2000 gemiddeld 10,9 mensen per 100.000 inwoners in het verkeer. Bovendien is het algemeen bekend dat de statistieken slechts het topje van de ijsberg laten zien. Het werkelijke aantal ongevallen op onze wegen ligt wellicht heel wat hoger. Dat geldt evenwel in meer of mindere mate eveneens voor de andere Europese landen.

Bij gebrek aan een goede ongevalanalyse is het onmogelijk om te bepalen wat de belangrijkste oorzaken zijn van verkeersongelukken. Volgens de ene ligt de oorzaak van 80% van de ongevallen bij het rijgedrag van de chauffeurs, en slechts 10% bij de infrastructuur, anderen spreken van 27% ongevallen ten gevolge van gebrekkige infrastructuur, tot zelfs 47% waarbij de infrastructuur een rol speelt. Uit welke studie een voormalig Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken het cijfer van 10% haalde als aandeel van de infrastructuur in de ongevallen, is niet duidelijk. Volgens een Duitse studie zouden bijna 70% van de ongevallen te wijten zijn aan een fout van of een tekortkoming bij de bestuurder, en 27% aan het wegennet.

Over ten minste één zaak is er eensgezindheid : onaangepast bestuurdersgedrag is oorzaak nummer één van de ongevallen op onze wegen. Maar dat betekent niet dat de infrastructuur bij ongevallen, veroorzaakt door onaangepast rijgedrag, geen rol speelt. Het gedrag van een chauffeur is immers ook afhankelijk van zijn perceptie en de leesbaarheid van de wegeninfrastructuur. De controle over het stuur verliezen in een bocht kan het gevolg zijn van een onaangepaste snelheid, maar ook de aanleg van de bocht kan een rol spelen (bv. bochtstraal, helling, zichtbaarheid, enzovoort). Bovendien moet men ook rekening houden met de mogelijkheden en beperkingen van elke mens. De ene bestuurder kan gemakkelijker risico's inschatten dan de andere.

Een verkeersveilige inrichting van het wegennet is dan ook een noodzakelijke voorwaarde om effectief het aantal verkeersslachtoffers terug te dringen. Bovendien is dat hét terrein bij uitstek waarop de Vlaamse overheid initiatieven kan nemen om de verkeersveiligheid te bevorderen. Het verkeersveiligheidsbeleid was de jongste jaren hoofdzakelijk gericht op sensibilisering en regulering, het investeringsritme voor een veilige aanleg van wegen werd niet opgetrokken. Enkel voor fietspaden kwamen er extra middelen.

Zwarte 'zones'

Gelukkig werd onlangs een veelbelovend plan voorgesteld om de zwarte punten in Vlaanderen op vijf jaar tijd weg te werken. De middelen komen uit het Fonds ter Financiering van Eenmalige Uitgaven (FFEU), waarbij men ervan uitgaat dat er de komende jaren voldoende overschotten zullen zijn om het fonds met middelen te voorzien. Het plan spreekt over alle 800 zwarte punten in Vlaanderen, het Mobiliteitsplan Vlaanderen telt 1008 zwarte punten.

Zwarte 'punten' zijn in de praktijk meestal zwarte 'zones', "gevaarlijke gebieden" met hoge verkeersongevallenconcentraties. Een punt-gerichte aanpak kan tot gevolg hebben dat het 'gevaar' zich verplaatst naar een volgend punt binnen eenzelfde zone. Een bocht heraanleggen zodat die gemakkelijker kan worden genomen, kan tot gevolg hebben dat een volgende bocht gevaarlijker wordt.

Bovendien worden bij de tellingen van het aantal zwarte punten enkel letselongevallen in aanmerking genomen. Een wegvak van 100 meter is een zwart punt als er in een jaar 15 punten worden gehaald, waarbij 1 punt wordt gerekend voor een lichtgewonde, 3 punten voor een zwaargewonde en 5 punten voor een dodelijk slachtoffer. Vervolgens

[1] Hoogste cijfer van de laatste vier jaar in Vlaanderen vgl.: 1999: 13,6; 1998: 14,4; 1997: 12,7.

worden drie jaren samen bekeken om toevalstreffers in het ontstaan van ongevallen zo veel mogelijk uit te sluiten. Eén erg zwaar ongeval met verschillende betrokkenen betekent nog niet dat het effectief om een gevaarlijke wegzone gaat.

Nochtans is ook louter materiële schade een indicatie voor een zwarte zone. In zones waar regelmatig ongevallen met materiële schade gebeuren, zullen – als er niet ingegrepen wordt – ook letselongevallen gebeuren, mogelijk zelfs met een dodelijke afloop. Er zijn ongetwijfeld zwarte zones waar nog nooit een ernstig ongeval is gebeurd, maar die toch risicovoller zijn dan de 'traditionele' zwarte punten. De vraag is hoe dergelijke zones gedetecteerd kunnen worden. Er bestaat immers geen afdoende registratie van ongevallen met louter materiële schade.

Verkeersveiligheidsaudit

Momenteel reeds onderzoekt de Vlaamse overheid als wegbeheerder systematisch haar wegen op eigenschappen als spoorvorming, stroefheid, vlakheid, draagvermogen, enzovoort. Dat onderzoek is echter louter gericht op het onderhoud van de wegen en op het instandhouden van het wegenpatrimonium. Op zich draagt een goed onderhoud uiteraard ook bij tot de veiligheid van de wegen, maar het veiligheidsaspect op zichzelf van de wegen wordt niet op het terrein onderzocht. Daarvoor worden louter de ongevallenstatistieken gehanteerd (om zwarte punten/zones te bepalen).

Nochtans is veiligheid hét uitgangscriterium om de kwaliteit en de omgeving van de infrastructuur te beoordelen. Momenteel worden nieuwe, convenantgebonden projecten meestal wel beoordeeld op veiligheid in de Provinciale Auditcommissies (PAC's)[2]. Niet-convenantgebonden maatregelen van beperkte omvang[3] worden onderzocht door de Provinciale Commissies voor Verkeersveiligheid (PCV's). Dat is een positieve evolutie, maar deze vormen van 'verkeersveiligheidsonderzoek' bestaan enkel voor nieuwe projecten : onderhoud, (her-)aanleg, (her-)inrichting van wegen. Wegvakken waarvoor niet onmiddellijk investeringen zijn gepland, worden niet onderzocht volgens veiligheidscriteria.

Wegbeheer met permanente en structurele aandacht voor verkeersveiligheid kan ongelukken en slachtoffers voorkomen. In het Verenigd Koninkrijk en in de Scandinavische landen worden systematisch 'verkeersveiligheidsaudits' uitgevoerd. Niet toevallig behoren deze landen tot de meest verkeersveilige landen in de Europese Unie. Ook in Nederland vinden de verkeersveiligheidsaudits ingang[4]. Een verkeersveiligheidsaudit heeft tot doel de kans op ongevallen zoveel mogelijk te verkleinen en ervoor te zorgen dat bij het ontwerp en de (her-aanleg van een weg voldoende maatregelen worden genomen om infrastructuurgebonden verkeersonveiligheid zoveel mogelijk te voorkomen. Er wordt getoetst volgens verschillende criteria, waarvan er nu al een aantal door de administratie Wegen en Verkeer (AWV) systematisch worden onderzocht (zie hierboven, in verband met het onderhoud van de wegen). Daarbij komen nog : het tracé op zichzelf, de vormgeving van de kruispunten, de zichtbaarheid (overdag en bij duisternis), de wegbebakening (verticaal en horizontaal), de obstakels (verkeerstekens, palen, bomen), enzovoort. Daaraan kunnen de registraties van werkelijk gereden snelheden, de samenstelling van het verkeer, een diepgaande ongevalanalyse, enzovoort worden toegevoegd. Van fundamenteel belang is dat de audit oog heeft voor alle verkeersdeelnemers (voetgangers, fietsers, openbaar vervoer, vrachtwagens, wagens[5], maar ook kinderen en senioren) én voor allerlei omstandigheden, zoals het licht en de weersgesteldheid.

De audit van de wegen wordt in bovengenoemde landen evenwel niet door de wegbeheerder uitgevoerd (zoals in Vlaanderen waar AWV dat doet met het oog op het structureel onderhoud), maar door een onafhankelijke instelling. De onafhankelijke auditors leggen hun bevindingen vast in een verslag, met aanbevelingen om het gevaar voor of de gevolgen van ongevallen zo veel mogelijk terug te dringen. Die instelling beoordeelt eveneens de projecten die in Vlaanderen beoordeeld worden door de PAC's, de gemeentelijke begeleidingscommissies (GBC's) en de PCV's én projecten die in Vlaanderen niet vooraf beoordeeld worden[6]. Op die manier kunnen bij een project voor de

---

2 Cf. Omzendbrief OW 2001/5 bespreekt de PAC en de projecten of acties die betrekking hebben op strategische planningsactiviteiten, openbaar vervoer, infrastructuur en mobiliteitsbeheersing. Het veiligheidsaspect zou daar in principe deel van moeten uitmaken (als één van de basisdoelstellingen van het mobiliteitsconvenant). Ook de GBC's (Gemeentelijke Begeleidingscommissies) zouden in principe het veiligheidsaspect van de plannen in overweging moeten nemen.

3 Projecten tot maximum 200.000 euro.

4 Cf. "Duurzaam Veilig Verkeer"-programma sinds 1996.

5 Cf. STOP-principe.

6 Autosnelwegen zijn bijvoorbeeld geen onderwerp voor de PAC's.

(her-)aanleg van een weg later kosten voor het wegwerken van eventuele zwarte punten vermeden worden. Systematisch uitgevoerde verkeersveiligheidsaudits leiden tot een algemene kwaliteitsverbetering van wegenprojecten. Volgens een Deense analyse bedragen de kosten van een audit ongeveer 1% van die van de uit te voeren werkzaamheden. Bij de doorgelichte projecten bedroeg de gemiddelde rentabiliteit in het eerste jaar 146%.

Ongevalanalyse

Zoals in de inleiding wordt gesteld, ontbreekt er een goede ongevalanalyse in Vlaanderen. Nochtans zou inzicht in het ontstaan van een ongeval kunnen leiden tot corrigerende maatregelen zoals een verbetering van de weg, de weguitrusting en de wegomgeving. Zo'n analyse zou een ongeval dat al snel aan 'onaangepast rijgedrag' wordt geweten, beter kunnen plaatsen. Het onaangepast rijgedrag werd mogelijk (gedeeltelijk) veroorzaakt door een gevaarlijke weginrichting, slecht zicht, een te scherpe (of te zwakke) bocht, enzovoort. Bovendien kan een veilige wegomgeving helpen om de gevolgen van ongevallen te beperken[7]. Om dergelijke nuttige lessen te kunnen trekken, zijn speciale doelgerichte ongevallenstudies nodig, die zich niet beperken tot de bestaande (en ook nog gebrekkige) statistische gegevens. Bovendien moet de ongevalanalyse los van de statistieken worden bekeken. De statistieken worden opgesteld op basis van de gegevens die worden verstrekt door de politiediensten. Zij zijn niet de juiste instantie om een oordeel te vellen over de veiligheid van de wegeninfrastructuur. Idealiter zou een gespecialiseerd team, bijvoorbeeld de onafhankelijke auditinstelling, verwittigd moeten worden door de politie wanneer vermoed kan worden dat de infrastructuur een rol heeft gespeeld. Het team kan vervolgens ter plaatse de nodige vaststellingen doen, waaruit eventueel suggesties kunnen volgen om de infrastructuur veiliger te maken[8]. In Frankrijk werd een dergelijk project opgezet, maar het kwam niet van de grond. Kan Vlaanderen hierin een voortrekkersrol spelen ?[9] [10]

Leesbaarheid van de weg

Een element dat bij de ongevalanalyse in Vlaanderen veelvuldig naar voren zou komen, is de slechte leesbaarheid van onze wegen. Dat houdt verband met onze typische ruimtelijke ordening en met het gebrek aan categorisering van de wegen. Eenzelfde weg kan achtereenvolgens een stroom-, een ontsluitings- en een erffunctie vervullen, zonder dat dat aan het wegbeeld te merken is. Met het doortochtenprogramma is dat reeds gedeeltelijk en plaatselijk verholpen, maar in het algemeen kan men stellen dat de leesbaarheid van de Vlaamse wegen een probleem blijft. Elke wegomgeving zou moeten worden afgestemd op de functie van de weg. Ook het snelheidsregime moet gepaard gaan met een aangepaste weginrichting. Een bordje van '70' zetten op een brede, lange rechte weg komt ongeloofwaardig over. Een hiërarchisering, waartoe een aanzet werd gegeven in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, moet daarvoor verder uitgewerkt worden én moet vertaald worden in een programma voor een aangepaste weginrichting. Ook dat is niet nieuw. Het investeringsprogramma en het convenantenbeleid houden reeds rekening met de wegencategorisering van de ruimtelijke structuurplannen, maar een meer eenduidige en structurele aanpak is vereist. De uitrusting van de weg zou idealiter de gebruiker vanzelf moeten leiden tot het gewenste gedrag, op de eerste plaats wat snelheid betreft. Bij wegen van hogere categorieën moeten, indien mogelijk, het doorgaande en ontsluitende verkeer gescheiden worden. Vanaf een bepaald niveau van de weg, moeten gescheiden fietspaden worden aangelegd. Dit aspect en nog andere aspecten van weginrichting moeten gekoppeld worden aan de wegencategorisering. Ook een adequate bewegwijzering is van belang voor de weggebruikers.

---

7 Een veilige wegomgeving kan betekenen dat obstakelvrije ruimten worden gecreëerd. Het mag evenwel niet betekenen dat het 'gevaar' wordt gecamoufleerd. Het zichtbaarder maken van gevaren zoals obstakels kunnen ook bijdragen tot een veiligere wegomgeving.

8 Een alternatief, maar misschien nog utopischer: regionaliseren van de verkeerspolitie en hun takenpakket uitbreiden met de rol van infrastructuuraudits. In dat geval hoeven niet twee instanties vaststellingen te doen bij een ongeval. Bovendien wordt dan de controle op de drie factoren van verkeerveiligheid (infrastructuur, bestuurder en voertuig) aan één instantie toevertrouwd.

9 Cfr. voorstel van decreet van de heer Carl Decaluwe c.s. houdende invoering van een ongevalanalyse (*Parl. St.* Vl. Parl. 2000-2001 nrs. 711/1 en 2).

10 Merk op dat in het vijfjarenplan om de zwarte punten weg te werken, al een vorm van ongevalanalyse wordt ingebouwd, weliswaar aan de hand van de processen verbaal en waarneming ter plaatse van de gedragingen van de weggebruikers.

Belangrijke uitdaging, complexe opdracht

Het wegennet fysisch veiliger maken is een complexe opdracht, die een multidisciplinaire aanpak vergt. Het wegennet moet een duidelijke én leesbare categorisering (of hiërarchisering) kennen, waardoor het verkeer goed wordt 'afgewikkeld' of 'verdeeld' en waardoor het verkeer en de doorstroming op geschikte wegen plaatsvinden. Prioritair is het doordacht wegwerken van gevaarlijke punten en zones, een opdracht waar de Vlaamse overheid gelukkig aan begonnen is. Aandacht voor de wegomgeving is een aspect dat gemakkelijk over het hoofd wordt gezien. Het kan de ernst van de ongevallen niettemin aanzienlijk beperken. Het wegennet moet ook voldoende en regelmatig onderhouden worden. Dat vereist een permanente en structurele analyse van de toestand van onze wegen. Daarbij wordt tot op heden nagenoeg enkel aandacht besteed aan de toestand van het wegdek. Er is nog te weinig aandacht voor de (verkeersveilige) inrichting van de weg. Verkeersveiligheidsaudits kunnen daarvoor een oplossing bieden en leiden tot het wegwerken van risico's, ook al gaat het (nog) niet over zwarte punten/zones. Tot slot moeten er bij ongevallen grondige analyses van de weginrichting en de wegomgeving worden gemaakt als mogelijke (mede-)oorzaken van het ongeval, waaruit eveneens suggesties kunnen volgen voor het wegwerken van verkeersrisico's.

De indieners wensen met dit voorstel van resolutie een aanzet te geven om deze complexe opdracht om te zetten in een beleidsplan voor een verkeersveilige wegeninfrastructuur en in effectieve realisaties op het terrein.

Carl DECALUWE

Ludwig CALUWE

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

– gelet op :

1° de doelstelling in het regeerakkoord om het aantal verkeersslachtoffers met een derde te verminderen ;

2° de strategische doelstelling uit de beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken 2000-2004 om de verkeersonveiligheid in Vlaanderen verder terug te dringen en het aantal verkeersslachtoffers wezenlijk te verminderen (doelstelling 3) ;

3° het streefdoel op lange termijn uit het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen om een slachtoffervrij verkeerssysteem, vaak 'vision zero' genoemd, te realiseren ; en de concrete doelstelling om tot 2010 een gemiddelde jaarlijkse daling van het aantal doden en dodelijk gewonden met ongeveer 5% te realiseren ;

4° de vaststelling dat de recentste gegevens (2001) wijzen op een daling van het aantal verkeersslachtoffers, maar op een stijging van het aantal verkeersdoden ;

5° het gegeven dat verkeersonveiligheid te wijten is aan drie factoren : het verkeersgedrag van de bestuurders, de infrastructuur en het voertuig ;

6° het feit dat het Vlaamse Gewest beperkt is in zijn bevoegdheden met betrekking tot het verkeersgedrag en de veiligheid van het voertuig ;

7° de vaststelling dat de verkeersinfrastructuur niet altijd even veilig is als maatschappelijk gewenst (cf. ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen), een maatschappelijk probleem waarvoor het Vlaamse Gewest als belangrijkste wegbeheerder grotendeels bevoegd is ;

8° het vijfjarenplan om alle zwarte punten of zwarte zones in Vlaanderen weg te werken ;

9° de doelstelling van de Staten-Generaal voor de Verkeersveiligheid die bepaalt dat de wegeninfrastructuur moet worden verbeterd om eventuele fouten van weggebruikers te vermijden, maar ook om de gevolgen ervan te verminderen ;

– overwegende dat :

1° uit een Duits onderzoek is gebleken dat 27% van de verkeersongevallen het gevolg is van een gebrekkige infrastructuur ;

2° een weldoordachte infrastructuur een positieve impact kan hebben op het verkeersgedrag en op de ernst van de gevolgen van ongevallen ;

3° in tegenstelling tot bijvoorbeeld handhaving, de inrichting van verkeersinfrastructuur een invloed heeft op lange, zelfs heel lange termijn ;

4° de impact van de wegeninfrastructuur bij ongevallen tot op heden veel te weinig wordt onderzocht ;

5° de definiëring van zwarte punten een goed statistisch werkmiddel is, maar het niet mogelijk maakt om alle gevaarlijke zones op het Vlaamse wegennet te detecteren ; veel blikschade op een bepaald wegvak is geen factor voor het bepalen van zwarte punten, maar kan erop wijzen dat de inrichting veiliger kan ;

6° verkeersveiligheid slechts indirect het onderwerp is bij de audit door de PAC's bij de (her-)aanleg van wegeninfrastructuur ;

7° wegbeheer met een permanente en structurele aandacht voor verkeersveiligheid ongelukken en slachtoffers kan voorkomen ;

8° de hiërarchisering (of categorisering) van de wegen kan bijdragen tot de leesbaarheid van de infrastructuur en aldus ook tot de verkeersveiligheid, indien het wegprofiel wordt aangepast aan de functie van de betrokken weg ;

9° het wegwerken van zwarte punten geen voldoende voorwaarde is om in Vlaanderen over een verkeersveilige infrastructuur te kunnen spreken ;

– vraagt de Vlaamse regering :

1° zich te scharen achter het nulslachtofferbeleid voor de verkeersveiligheid, zoals aange-

geven in het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen ;

2° zich te concentreren op het aspect van de verkeersveiligheid waarop de Vlaamse overheid het meest impact heeft : de verkeersinfrastructuur veiliger inrichten ;

3° een geïntegreerd plan op te stellen voor een verkeersveilige wegeninfrastructuur, waar de volgende initiatieven deel van uitmaken :

a) het lopende vijfjarenplan voor het wegwerken van alle zwarte punten in Vlaanderen ;

b) het wegwerken van de achterstand in het structurele onderhoud van de wegeninfrastructuur (cf. Rapport Helleven) ;

c) de aanleg van fietspaden langs alle gewestwegen ;

d) het voltooien van de categorisering van de wegen uit de ruimtelijke structuurplannen en het structureel toepassen ervan in het mobiliteitsbeleid. De categorisering of hiërarchisering van de wegen moet gestalte krijgen in de weginrichting. Daarvoor moet een Vademecum voor de (her-)inrichting van wegeninfrastructuur worden opgesteld, met voor elke categorie de juiste normen en inrichtingsprofielen. De weggebruiker moet in een oogopslag zien welk gedrag van hem verwacht wordt en welk gedrag hij van anderen kan verwachten. De 'leesbaarheid' van de weg voor de bestuurder is daarin een bepalende factor : de geometrische en bouwkundige kenmerken van de weg zijn volgens de principes van leesbaarheid en overzichtelijkheid ontworpen, zodat zij een (snelheids)gedrag uitlokken dat met het gebruik van de weg (erffunctie, ontsluiting, verbindend) te verenigen is ;

e) het uitvoeren van systematische verkeersveiligheidsaudits voor de wegeninfrastructuur, zowel voor (her-)inrichtingsprojecten als voor de bestaande infrastructuur. De bestaande controles van de toestand van onze wegen (spoorvorming, stroefheid, enzovoort) kunnen daarin geïntegreerd worden, maar uitgebreid worden met de veiligheidsaspecten van de weginrichting ; volgens het STOP-principe moet daarbij prioritaire aandacht geschonken worden aan de veiligheid van voetgangers en fietsers. Daarvoor is het wenselijk om een onafhankelijke auditinstelling op te richten of aan te stellen ; op grond van de verkeersveiligheidsaudits kunnen de wegbeheerders veel leren over de veiligheid. Die audits kunnen ook helpen bij de besluitvorming voor de toewijzing van de budgettaire middelen ;

f) ongevalanalyse vormt een aanvulling op de verkeersveiligheidsaudits. De auditors kunnen niet elk wegvak tegelijk onderzoeken. De analyse van de impact van de weginrichting bij verkeersongevallen kan prioriteiten aangeven. De weginrichting moet niet enkel verkeersveilig op zich zijn, ze moet de weggebruikers ook aanzetten tot veilig verkeersgedrag én ze moet, waar mogelijk, 'vergevingsgezind' zijn. Dat laatste wil zeggen dat ook de wegomgeving, waar mogelijk, zodanig ingericht moet worden dat, rekening houdend met de mogelijkheden en de beperkingen van de mens, eventuele bestuurdersfouten een zo laag mogelijke impact hebben.

Carl DECALUWE

Ludwig CALUWE