

1963 (2023-2024) – Nr. 1
ingediend op 22 januari 2024 (2023-2024)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Karin Brouwers, Sofie Mertens, Martine Fournier,
Joke Schauvliege, Katrien Schryvers en Brecht Warnez

over een volwaardig Vlaams voetgangersbeleid

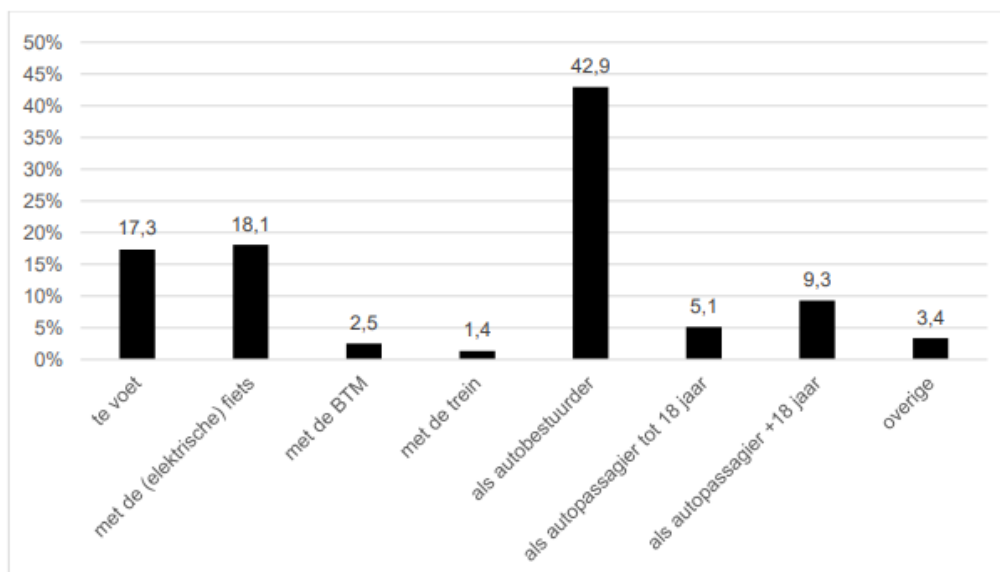
1. SITUERING

1.1. Inleiding

Om deel te nemen aan het maatschappelijke leven is de mogelijkheid om zich te verplaatsen essentieel. Mensen zijn altijd en overal in beweging, met de auto, op de fiets, te voet of met het openbaar vervoer. Wandelen is vaak het start- en eindpunt van een verplaatsing. Zich te voet verplaatsen is misschien zo evident dat het belang ervan vaak onderschat wordt. Daarom is het hoog tijd om voetgangers de waardering te geven die ze verdienen. Het STOP-principe (eerst stappers, dan trappers, dan openbaar en tot slot privévervoer) is sinds 2009 een decretale verworvenheid in het decreet van 20 maart 2009 betreffende het mobiliteitsbeleid. Het werd nadien ook opgenomen in het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014 en in artikel 4, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid. In het huidige regeerakkoord wordt het STOP-principe bestempeld als een "evident verkeersveiligheidsprincipe".

Dat er een Vlaams voetgangersbeleid nodig is, zou geen extra uitleg mogen behoeven. Een resem aan hindernissen zal voor iedereen – man of vrouw, jong of minder jong, met of zonder handicap – ongetwijfeld zeer herkenbaar zijn: van allerlei obstakels op het voetpad, foutgeparkeerde auto's, deelsteps op het voetpad, fout geplaatste reclameborden of menu's van restaurants, tot een verlichtingspaal midden op het trottoir waardoor de doorgang met een rolstoel of buggy onmogelijk wordt. Ook kapotte tegels, putjes of andere oneffenheden, tot te smalle voetpaden, stoepranden bij oversteekplaatsen van 10 centimeter hoog, het ontbreken van verlichting of bankjes om te rusten zijn schering en inslag.

Uit het 'Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen 6'¹ van 2023 kan worden geconcludeerd dat er naast het toegenomen gebruik van de (elektrische) fiets ook een opmerkelijke stijging is van mensen die zich te voet verplaatsen. De verplaatsing te voet bevindt zich de afgelopen jaren op het hoogste niveau sinds de start van het onderzoek: van het totale aantal verplaatsingen (en dus niet alleen het woon-werkverkeer) kaapt de voetganger een aandeel van 17,3 procent, op een zucht van de (elektrische) fiets als verplaatsingsmiddel met een aandeel van 18,1 procent.



Figuur: Procentueel aandeel van de verplaatsingswijzen (bron: [Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen 6](https://www.vlaanderen.be/mobiliteit-en-openbare-werken/onderzoek-verplaatsingsgedrag-vlaanderen-ovg/onderzoek-verplaatsingsgedrag-vlaanderen-6)).

¹ <https://www.vlaanderen.be/mobiliteit-en-openbare-werken/onderzoek-verplaatsingsgedrag-vlaanderen-ovg/onderzoek-verplaatsingsgedrag-vlaanderen-6>

Daar is niet meteen een eenduidige verklaring voor te vinden. Feit is wel dat in de (post)coronaperiode heel veel Vlamingen aan het wandelen zijn gegaan. Onder tussen maken de voetgangers met stip het grootste aandeel verkeersdeelnemers in de steden uit. Daarnaast komt de leeftijdsgroep van 75-plussers opvallend vaker voor in de statistieken.

Zich te voet verplaatsen heeft immers niet alleen een functioneel en ecologisch aspect, namelijk de duurzame verplaatsing van punt A naar punt B. Het bevat ook een sociaal aspect, bijvoorbeeld kinderen die samen te voet naar school gaan, spontane ontmoetingen op straat hebben of ontspannende gesprekken voeren met vrienden tijdens een aangename wandeling. Bovendien is wandelen ook voor de gezondheid een krachtige bondgenoot. Het versterkt de spieren en gewrichten, en heeft zeker ook een positieve invloed op het mentale welzijn. Tot slot is het ook de manier bij uitstek om zich te verbinden met de steden, de buurten en bovenal de omringende mensen. Wandelen heeft dan ook een gunstige impact op de lokale economie.

Deze conceptnota voor nieuwe regelgeving wil niet alleen een basis vormen voor een ambitieus en volwaardig Vlaams voetgangersbeleid, het bevat ook een pakket aan maatregelen. Ze vormt de vertrekbasis voor een integraal voetgangersbeleid op Vlaams niveau, waarmee voetgangers opnieuw de plaats in het verkeer krijgen die ze verdienen.

1.2. Toelichting

Uit de Gemeente-Stadsmonitor van 2020² blijkt dat 32 procent van de mensen in Vlaanderen ontevreden is over de staat van de voetpaden. Dat gevoel werd opnieuw bevestigd in de resultaten van de eerste Belgische Voetgangersbarometer.³ De Belgische voetganger is ontevreden over de bewandelbaarheid van de voetpaden in zijn gemeente. De voetganger geeft een gemiddelde score van 10,4 op 20. Toch gaat 61 procent van de Belgen dagelijks te voet, zo blijkt uit de resultaten van de barometer. De enquête werd gefinancierd door de FOD Mobiliteit en is opgesteld in samenwerking met Tous à Pied, de Voetgangersbeweging en Walk.Brussels. Ruim 13.500 deelnemers uit 544 gemeenten lieten hun stem horen. Als eerste reactie op de enquête liet de Vlaamse minister van Mobiliteit weten dat zo'n 1,4 miljard euro wordt geïnvesteerd in fietsinfrastructuur. Daarnaast wees ze naar de lokale besturen voor het beheer van de voetpaden. Uit de barometer kan geconcludeerd worden dat de Belg over het algemeen ontevreden is over de toegankelijkheid van de voetpaden. De voetganger is kritisch over het comfort van de voetpaden. Wandelpaden moeten breder en veiliger worden, en moeten beter onderhouden worden, zo valt te lezen in het eindrapport. Zo'n 65 procent geeft aan dat er te veel hindernissen zijn op de voetpaden, zoals foutgeparkeerde fietsen of vuilnisbakken, parkeermeters en reclameborden die de weg versperren. Ze pleiten voor een voetpad als rode loper voor de voetganger, in plaats van een hindernissenparcours.

Een voetgangersvriendelijke gemeente is een toegankelijke gemeente. Zo hebben al heel wat lokale besturen werk gemaakt van een coherent lokaal toegankelijkheidsbeleid, waarbij ook de inrichting van voetpaden centraal staat. Toegankelijkheid gaat ook veel breder dan louter fysieke toegankelijkheid. Het charter 'Naar een toegankelijke gemeente'⁴ van Inter vzw, het Vlaams expertisecentrum toegankelijkheid, biedt lokale besturen ondersteuning voor diverse vormen van toegankelijkheid. Al 118 gemeenten hebben een convenant afgesloten met Inter vzw, waarbij

² Survey gemeentemonitor, SV/ABB.

³ <https://voetgangersbarometer.be/resultaten>

⁴ Charter 'Naar een toegankelijke gemeente' (<https://www.vlaanderen.be/inter/toolbox-toegankelijke-steden-en-gemeenten/algemeen-bestuur-dienstverlening-en-communicatie/algemeen-bestuur/charter-naar-een-toegankelijke-gemeente>).

de lokale besturen doorlichting en advies kunnen vragen over de inrichting van hun publiek domein, wandelroutes en de toegankelijkheid van voetpaden. Zo'n 33 lokale besturen hebben het charter ondertekend.

1.2.1. Een Vlaams stapfonds

In navolging van het succesvolle Fietsfonds kan een vergelijkbaar initiatief voor voetgangers opgericht worden: een Vlaams stapfonds ter promotie van de voetganger, bijvoorbeeld voor het aanleggen van toegankelijke en functionele wandelroutes. Het doel van dat fonds zou zijn om lokale overheden te ondersteunen bij de planning en ontwikkeling van veilige en kwaliteitsvolle voetpaden, waarmee ze de ruimte voor voetgangers in de kernen van dorpen en steden willen waarborgen. Het doel daarvan is niet alleen het stimuleren van functionele verplaatsingen, maar ook het versterken van de verbinding tussen buurten, met volledig toegankelijke centra als ultiem doel.

De indieners van deze conceptnota voor nieuwe regelgeving introduceren een stapfonds, dat vergelijkbaar is met het Fietsfonds. Het gaat om een samenwerking tussen de Vlaamse overheid, de Vlaamse provincies en de lokale besturen. Dat fonds wordt opgericht om de lokale besturen te ondersteunen bij de realisatie van toegankelijke en functionele wandelroutes. Met dergelijke investeringen willen de indieners de plaats voor de voetganger veiligstellen in de kernen van de Vlaamse dorpen en steden. Ze bevorderen functionele verplaatsingen, verhogen de aansluiting van de buurten en mikken op volledig toegankelijke centra. Rekening houdend met het beginsel van subsidiariteit worden cruciale taken aan de lokale overheden toegewezen, ook met betrekking tot een vooruitstrevend voetgangersbeleid waarin het beheer als een goede huisvader van voetpaden maar een deelaspect is. Maar zonder enige samenwerking tussen het Vlaamse en het lokale beleidsniveau is een consistente aanpak om tot een holistisch voetgangersbeleid te komen niet haalbaar. De minister van Mobiliteit heeft binnen haar bevoegdheden voldoende troeven in handen om de lokale besturen te faciliteren, te stimuleren, te prikkelen om hun verantwoordelijkheid voor het voetgangersbeleid op zich te nemen.

Na een verdriedubbeling van de investeringen in veilige en kwaliteitsvolle fietsinfrastructuur voorziet deze conceptnota in de nodige budgetten voor toegankelijke wandel- en voetpaden in Vlaanderen. Met een voetpadenbudget stimuleert de Vlaamse overheid de lokale besturen om hun voetpaden te vernieuwen. Bij de opmaak van de beleidsplannen en de bijbehorende budgetten voor mobiliteit en openbare werken wordt de focus ook gelegd op die andere actieve weggebruiker, namelijk de voetganger, in plaats van alleen op de fiets, wat nu het geval is.

1.2.2. Van verouderde vademecums tot hedendaagse inspiratiegidsen

Heel wat beleidsdocumenten ten voordele van de voetganger zijn verouderd. Het 'Vademecum Voetgangersvoorzieningen' is dringend aan een herziening toe. Het document dient als algemeen standaardwerk om voetgangersinfrastructuur op lokaal niveau in te richten. In 2003 schreef de toenmalige minister van Mobiliteit na het 'Vademecum Fietsvoorzieningen' ook een 'Vademecum Voetgangersvoorzieningen': een lijvig document dat als referentiekader voor veilige infrastructuur voor de voetganger moest dienen, maar dat ondertussen twintig jaar oud is. Er zijn dus moderne en geactualiseerde beleidsdocumenten nodig, voetgangersgidsen voor de lokale besturen. Van rondslingerende deelsteps, laadkabels en onthardingsprojecten was er twintig jaar geleden geen sprake. Richtlijnen en goede voorbeelden van lokale besturen zijn nodig.

Daarnaast is ook het vademecum 'Toegankelijk Publiek Domein' aan een herziening toe. Het document dateert van 1999 en werd in 2010 een eerste keer herschreven

door minister Hilde Crevits. In de voorbije dertien jaar is er opnieuw veel veranderd. Er is vraag naar vernieuwde handvatten voor de lokale besturen om te werken aan een verhoogde toegankelijkheid van de voetpaden en oversteekplaatsen. Zo zijn er uniforme richtlijnen nodig over het aanbrengen van een laadkabel op de stoep. Het privatiseren van het openbaar domein kan niet de bedoeling kan zijn. Bovendien moet ook vermeden worden dat de toeleiding naar publieke laadpalen ontmoedigd wordt. Op die manier kan rekening gehouden worden met de behoeften van de moderne samenleving. Het 'Vademecum Fietsvoorzieningen' daarentegen werd over de jaren heen wel verschillende keren vernieuwd. Maar ook het 'Draaiboek Minder Hinder Vlaanderen' of het ideeënboek 'Voetgangersvoorzieningen', dat dateert van 2009, zijn relevante inspiratiegidsen om te werken aan een performant én toegankelijk voetgangersbeleid. Het ideeënboek verdient een update waarin alle good practices ten voordele van de voetganger gebundeld worden, met concepten als voetgangerscirkels, beweegtuinten of campagnes zoals Red de Stoep van Mobiel 21 of Team Trottoir van Symfoon.

1.2.3. Naar een betere coördinatie met de nutsmaatschappijen

Een ander belangrijk hoofdstuk in het vademecum 'Toegankelijk Publiek Domein' heeft betrekking op het onderhoud en het herstel van de openbare ruimte. Zo moeten er bij infrastructuurwerken of werken aan nutsleidingen te allen tijde passende maatregelen genomen worden om overlast zo veel mogelijk te vermijden. Daarnaast is het ook essentieel om regelmatig controles uit te voeren, bijvoorbeeld op de uitgestippelde looproute, het respecteren van de minimale doorgangsbreedte of een correcte bewegwijzering. Ook het verzamelen van klachten en het tijdig remediëren ervan is noodzakelijk. Meldingen dat een voetpad voor de zesde keer in twee jaar tijd wordt opgebroken, zijn helaas geen alleenstaande gevallen.

Ondanks alle inspanningen is er veel meer synergie en coördinatie nodig bij werkzaamheden. Ook tijdige en correcte communicatie met de bewoners is noodzakelijk. Om die reden werd de code voor infrastructuur- en nutswerken langs gemeentewegen⁵ in het leven geroepen: de 'Code nuts', die moet zorgen voor minder hinder. De code werd opgesteld door de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), de steden en gemeenten zelf, én de betrokken nutsbedrijven, en legt duidelijke afspraken en verplichtingen vast. De code werd opgesteld in 2001 en kreeg een grondige herziening in 2016. Ondertussen werd de code al door 271 of 90 procent van de Vlaamse steden en gemeenten ondertekend.⁶ De code bevat een gestandaardiseerde set regels en voorschriften om te waken over een geordende en efficiënte manier om werkzaamheden in het kader van nutswerken uit te voeren. Naast communicatiemaatregelen bevat de code ook richtlijnen over de kwaliteitsvolle uitvoering, de coördinatie van werkzaamheden of regels voor de sperperiode na de voorlopige oplevering van werkzaamheden aan nutsinfrastructuur. De sperperiode is de periode waarbij na de uitvoering van bepaalde werkzaamheden, niemand nieuwe werkzaamheden mag uitvoeren. Zo geldt er maar een sperperiode van twee jaar als er een deel van de bovenbouw wordt opgebroken, maar geldt er een sperperiode van vijf jaar bij (her)inrichtingswerken aan het openbaar domein.

Om te vermijden dat een voetpad voor een zesde keer in twee jaar tijd wordt opgebroken, kan een geactualiseerde versie van het vademecum 'Toegankelijk Publiek Domein' ook deel uitmaken van debat. Dat kan gecombineerd worden met allerlei aanbevelingen voor minder hinder door meer communicatie. Zo kan iedere stad of gemeente een overzichtelijke kaart van alle wegwerkzaamheden integreren

⁵ <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/code-voor-infrastructuur-en-nutswerken-langs-gemeentewegen-1>

⁶ https://www.vvsg.be/Publiek/Milieu%2C%20klimaat%20en%20duurzaamheid/Water/CC%20d3277%20v20230301_code_nuts_goedkeuringen_gemeenten.pdf

op de website, vergelijkbaar met de 'Hinder in kaart' van Geopunt Vlaanderen. Daarnaast wordt ook het Generiek Informatieplatform Openbare Domein (GIPOD) nog te weinig ingezet, hoewel het een waardevol instrument is om alle gegevens te bundelen. Het is immers een platform waarop alle betrokken actoren én de nutsmaatschappijen de krachten bundelen om de werkzaamheden te coördineren en de hinder zo veel mogelijk te beperken. Zonder in te breken op de bevoegdheden van de lokale besturen kan de Vlaamse overheid ook daarvoor een coördinerende rol vervullen. Als essentiële schakel tussen de Vlaamse Raad voor Netwerkbeheerders (VRN) en de VVSG.

1.2.4. Verkiezing van de meest voetgangersvriendelijke gemeente of stad van Vlaanderen

Voetgangersvriendelijke infrastructuur zou de ruggengraat moeten zijn van elke leefbare stad of gemeente. Om die reden zou het uitroepen van de meest voetgangersvriendelijke gemeente of stad kunnen dienen als een positieve incentive voor de lokale besturen. Een dergelijke nominatie kan de geleverde inspanningen en investeringen belonen, maar kan ook de aantrekkelijkheid van het lokaal bestuur vergroten. Die positieve erkenning kan lokale besturen aanmoedigen om in te zetten op de voetganger. Het kan een initiatief zijn dat vergelijkbaar is of gecombineerd kan worden met het tweejaarlijkse fietscongres, dat georganiseerd wordt door de Vlaamse Stichting Verkeerskunde (VSV). Samen met de verkiezing van de Fietsgemeente of -stad, zou ook de meest voetgangersvriendelijke gemeente of stad kunnen worden gekozen. Daarnaast vormt ook het jaarlijkse Congres Publieke Ruimte, dat wordt opgezet door het Infopunt Publieke Ruimte, een cruciaal platform waarop lokale overheden kostbare inzichten kunnen vergaren en onderling met elkaar kunnen delen, en waarop de voetganger een prominente rol kan spelen.

1.2.5. Naar een integraal voetgangersbeleid op Vlaams niveau

Iedereen is voetganger. Het integrale karakter van een voetgangersbeleid impliceert dat alle departementen van de Vlaamse overheid betrokken zijn bij het uitwerken van een integraal voetgangersbeleid. Dat beleid is vergelijkbaar met het federale actieplan 'Be Cyclist', waarbij elke minister of staatssecretaris binnen zijn bevoegdheid diverse maatregelen mag uitvoeren om de fiets te promoten. Ook op Vlaams niveau kan de gezamenlijke inspanning gebundeld worden voor de promotie van de actieve weggebruiker. Een vooruitstrevende fietsambitie voor Vlaanderen wordt omgebouwd tot een vooruitstrevende ambitie voor de actieve weggebruiker: fietser én voetganger. Fietsen en wandelen, natuurlijk! Een toekomstgericht en integraal actieplan met medewerking van diverse beleidssectoren, waaronder het beleidsdomein Mobiliteit, Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening, Welzijn, Onderwijs, Stedenbeleid, Volksgezondheid, Sport enzovoort. Bij de beleidsuitvoering kan elk departement rekening houden met de behoeften van voetgangers binnen de eigen bevoegdheid. De minister van Mobiliteit kan daarin het voortouw nemen. Idealiter worden er per zittingsperiode concrete doelstellingen uitgewerkt die de voetganger ten goede komen.

2. CONCLUSIE

Deze conceptnota voor nieuwe regelgeving brengt de noodzaak van een volwaardig Vlaams voetgangersbeleid onder de aandacht. De nog steeds ondergewaardeerde positie van de voetgangers in het verkeer benadrukt de noodzaak van een doelgericht beleid. Deze conceptnota bevat een reeks maatregelen en voorstellen om in te spelen op de uitdagingen en knelpunten waar voetgangers dagelijks mee geconfronteerd worden. De resultaten van zowel de Gemeentemonitor als de Voetgangersbarometer geven een objectief beeld van de ontevredenheid over de staat van de voetpaden in Vlaanderen. Om die reden kan de oprichting van een Vlaams

stapfonds, naar analogie met het Fietsfonds, een stimulans zijn voor lokale besturen om kwaliteitsvolle wandelroutes te creëren. De indieners van deze conceptnota zien een mogelijkheid om dat te realiseren door middel van een wijziging van het decreet van 20 maart 2009 betreffende het mobiliteitsbeleid, meer bepaald door aan artikel 22, §1, van het decreet een zesde lid toe te voegen over een (boven)lokaal voetgangersbeleid. Daarnaast kan er door een wijziging van het GIPOD-decreet van 4 april 2014 meer aandacht gaan naar voetgangers, of breder, naar de actieve weggebruikers. Bij het invoeren van werkzaamheden in GIPOD wordt de procedure nauwkeurig vastgesteld volgens het decreet, met name in hoofdstukken 4, 4/1 en 4/2 van het decreet. Om bij werkzaamheden meer rekening te houden met de actieve weggebruikers, kunnen de bepalingen van artikel 8 tot en met 9/3 worden aangepast met het oog op een betere bescherming van deze weggebruikers. Verder zou ook een decretale verankering van de 'Code nuts' leiden tot een betere coördinatie van werkzaamheden op de openbare weg, in samenwerking met de nutsmaatschappijen. Tot op heden is de code louter een afsprakenkader tussen de gemeenten en de netwerkbeheerders. Tot slot willen de indieners van deze conceptnota streven naar een integraal voetgangersbeleid. In het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 staat immers: "We streven naar een ambitieuze modal shift." Om naast de verplaatsingen met de fiets ook de verplaatsingen te voet te promoten, kan een actieplan opgesteld worden ter uitvoering van een integraal voetgangersbeleid: een actieplan waarin alle ministers zich engageren.

Deze conceptnota voor nieuwe regelgeving streeft naar een integraal voetgangersbeleid op Vlaams niveau, met de noodzakelijke actualisering van verouderde beleidsdocumenten zoals het 'Vademecum Voetgangersvoorzieningen' als eerste stap. Ook het in het leven roepen van de titel van meest voetgangersvriendelijke gemeente van Vlaanderen kan een zeer positieve incentive zijn voor de lokale besturen. Volgens de indieners vormt deze conceptnota een vertrekpunt voor de oprichting van een inclusief en toekomstgericht Vlaams voetgangersbeleid, waarbij de diverse bestuursniveaus hun verantwoordelijkheid nemen.

Karin BROUWERS
Sofie MERTENS
Martine FOURNIER
Joke SCHAUVLIEGE
Katrien SCHRYVERS
Brecht WARNEZ