



Advies

Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 17 juni 2011 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur

Brussel, 3 mei 2021

Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 17 juni 2011 betreffende
het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur

Adviesvraag: Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 17 juni 2011 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur

Adviesvrager: Lydia Peeters - Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken

Ontvangst adviesvraag: 5 april 2021

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: adviesfunctie

Goedkeuring raad: 3 mei 2021

Contactpersoon: Hans Bonnarens – hbonnarens@serv.be

Inhoud

Inhoud	3
Krachtlijnen	4
Inleiding	5
Advies	7
1 Onbekende resultaten vorige decreet en besluit.....	7
2 Ambitieniveau verhogen	7
3 Openstaande vragen voor het besluit	8

Krachtlijnen

Het ontwerpdecreet tot wijziging van het decreet van 17 juni 2011 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur vervult een gedeelte van de noodzakelijke omzetting van de Europese richtlijn (EU) 2019/1936. Deze aangepaste richtlijn moet bijdragen aan de Europese doelstelling om het aantal verkeersdoden en zwaargewonden in de EU te halveren tussen 2020 en 2030.

De belangrijkste veranderingen zijn het uitbreiden van de hoeveelheid Vlaamse wegen waarvoor de controles en beoordelingen verplicht zijn, het aanpassen van procedures en controlemechanismen naar een meer proactieve beoordeling van het wegennet, en de verplichte aandacht voor kwetsbare weggebruikers in controle- en auditprocedures.

De MORA is tevreden dat de bestaande audit- en beoordelingsmechanismen uitgebreid worden, maar een ontoereikende evaluatie van de bestaande mechanismen maakt het voor de MORA onmogelijk om correct te kunnen oordelen over eventuele aanpassingen of verbeteringen in het wijzigingsdecreet.

Daarom vraagt de Raad aan de Vlaamse Regering om aan de hand van een grondige analyse na te gaan of de verkeersveiligheidsbeoordelingen en -audits de afgelopen tien jaar aanleiding hebben gegeven tot duidelijke verkeersveiligheidsbaten en welke kost hier tegenover staat. Indien deze kostenbatenanalyse positief is, is het volgens de MORA logisch om het ambitieniveau te verhogen en deze procedures nu al te hanteren op lagere categorieën van wegen. Het proactief ruimer toepassen van de procedures kan zo sneller voordelen opleveren.

Ten slotte verzoekt de Mobiliteitsraad om in het uitvoeringsbesluit (BVR) een aantal openstaande vragen te beantwoorden die voortkomen uit het ontwerpdecreet:

- Bekijk samen met de stakeholders welke vorm de extra aandacht voor kwetsbare weggebruikers moet krijgen in het BVR.
- Neem de nadere regels over de verschillende verkeersveiligheidsniveaus van wegen duidelijk op in het BVR. Besteed hierbij voldoende aandacht aan een coherente uitwerking van de categorieën en de mogelijke gevolgen van deze classificatie.
- Geef in het BVR een duidelijke definitie van open concepten zoals “*periodieke inspecties, voldoende frequent*” of “*toereikend veiligheidsniveau*”, zodat deze ondubbelzinnig zijn voor de wegbeheerder.

Inleiding

Op 2 april 2021 gaf de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 17 juni 2011 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur.

Met dit ontwerpdecreet doet de Vlaamse Regering een gedeeltelijke omzetting van de Europese richtlijn (EU) 2019/1936. Gezien de Europese doelstelling om het aantal verkeersdoden en zwaargewonden in de EU te halveren tussen 2020 en 2030 werd richtlijn 2008/96/EG uit 2008 over het beheer van de verkeersveiligheid van de weginfrastructuur aangepast.

De Europese richtlijn voorziet in de verplichte uitbreiding van het toepassingsgebied van verkeersveiligheidsbeheer naar autosnelwegen en andere hoofdwegen die geen deel uitmaken van het Trans-Europese transportnetwerk (TEN-T). Daarnaast wijzigt de richtlijn de bestaande procedures voor verkeersveiligheidsbeoordeling van het wegennet van een reactieve naar een proactieve insteek. De richtlijn geeft eveneens de opdracht aan de lidstaten om bij de toepassing van deze procedures meer rekening te houden met kwetsbare weggebruikers.

Na de omzetting van de Europese richtlijn aan de hand van het wijzigingsdecreet zal ook het besluit (BVR) van 3 februari 2012 – dat uitvoering gaf aan het decreet van 17 juni 2011 – aangepast worden. Ten slotte zal ook de federale overheid een resterend gedeelte van de omzetting moeten uitvoeren.

Gezien de Europese deadline moeten de inwerkingtreding van het decreet en het uitvoeringsbesluit ten laatste tegen 17 december 2021 plaatsvinden.

Uitbreiding toepassingsgebied

Een eerste grote aanpassing is de uitbreiding van het toepassingsgebied. Waar het toepassingsgebied bij de vorige richtlijn beperkt bleef tot de Vlaamse wegen die onderdeel zijn van het Trans-Europese transportnetwerk, omvat de nieuwe richtlijn (en dus het nieuwe decreet) autosnelwegen, hoofdwegen en andere wegen die met financiering van de Europese Unie worden gerealiseerd. Door de wijziging van het decreet wordt het toepassingsgebied uitgebreid met ongeveer 32% tot een totaal van 1300 kilometer op Vlaams grondgebied.

Aangepaste procedures

De richtlijn van 2008 omvatte een aantal procedures die moesten bijdragen tot het verbeteren van de verkeersveiligheid van de weginfrastructuur van het Europese wegennet. De grootste wijziging aan deze procedures ten gevolge van de nieuwe richtlijn is de aanpassing van een reactieve naar een proactieve en risico gebaseerde verkeersveiligheidsbeoordeling van het wegennet.

Naast een verkeersveiligheidseffectbeoordeling in de planningsfase, een verkeersveiligheidsaudit doorheen de verschillende fases en periodieke inspecties van in gebruik zijnde wegen, bevatten de richtlijn en het wijzigingsdecreet een periodieke integrale verkeersveiligheidsbeoordeling van het hele wegennet onder het toepassingsgebied. Deze procedure moet uitmonden in een indeling van het wegennet naar veiligheidsniveau in minstens drie categorieën en gerichte verkeersveiligheidsinspecties of directe remediërende maatregelen in actieplannen wanneer nodig.

Aandacht voor kwetsbare weggebruikers

De Europese richtlijn schrijft voor om bij de toepassing van de procedures meer rekening te houden met de behoeften van kwetsbare weggebruikers. Het wijzigingsdecreet vermeldt deze opdracht woordelijk in art. 8, en bepaalt ook in art. 10 dat opleidingscurricula voor verkeersveiligheidsauditoren eveneens extra aandacht moeten besteden aan kwetsbare weggebruikers.

Advies

1 Onbekende resultaten vorige decreet en besluit

De MORA is tevreden dat de bestaande audit- en beoordelingsmechanismen uitgebreid worden. Een gebrekkige of onbestaande evaluatie van de huidige mechanismen brengt echter het risico met zich mee dat bestaande problemen voor, tijdens en na beoordelingen en audits niet geremedieerd worden. Het zou volgens de MORA van goed beleid getuigen om bij de aanpassing van regelgeving breed na te denken over mogelijke verbeteringen aan bestaande procedures.

Geen transparantie en evaluatie van procedures

Volgens de MORA is een grondige evaluatie een noodzakelijk vertrekpunt voor een uitbreiding van het toepassingsgebied van bestaande regelgeving en een verfijning van bestaande procedures. Het decreet en BVR van 2011 lijken echter niet geëvalueerd te zijn als opstap naar de aanpassing van de regelgeving, noch op vlak van verkeersveiligheidsbaten, noch op vlak van procedures. Het is dus niet duidelijk of de feedback loop volledig gesloten is en verkeersveiligheidsaudits en -beoordelingen in het verleden al dan niet aanleiding hebben gegeven tot verbeteringen in de infrastructuur binnen het toepassingsgebied.

De Raad kan ook zelf geen inschatting van de baten van de bestaande procedures maken aangezien de verkeersveiligheidsaudits en -beoordelingen vertrouwelijk gehouden worden door de wegbeheerder. De MORA beschikt als adviesorgaan dus niet over de nodige informatie om correct te kunnen oordelen over eventuele aanpassingen of verbeteringen in het wijzigingsdecreet. Dit gebrek aan transparantie verhindert dus een adequate en correcte adviesverlening.

De Raad verwacht geen gedetailleerde informatie over individuele procedures, maar hij verwacht wel dat de informatie en uitkomsten van de uitgevoerde procedures aanleiding geven tot het trekken van generieke beleidsconclusies. Los van het juridisch kader dat de bestaande geheimhouding rechtvaardigt is het een gemiste kans dat dergelijke schat aan informatie voor het verkeersveiligheidsbeleid onbenut blijft.

Daarom vraagt de MORA – naast meer transparantie over deze procedures – om nog voor de geplande herziening van het BVR van 3 februari 2012 een eerste evaluatie van het bestaande decreet en BVR te voorzien. Daarnaast zou een uitgebreidere evaluatie deel kunnen uitmaken van de aangekondigde onderzoeksagenda verkeersveiligheid. Een uitgebreide evaluatie moet verduidelijken welke procedures aanleiding hebben gegeven tot welke verkeersveiligheidsbaten op welke wegsegmenten.

2 Ambitieniveau verhogen

Een gedegen evaluatie van bestaande procedures moet niet enkel dienen om de implementatie van uitgebreidere procedures te faciliteren maar moet volgens de MORA ook aangewend worden om te beoordelen of het ambitieniveau kan verhoogd worden door vrijwillig het toepassingsgebied te verruimen. Zowel bij de omzetting van de richtlijn uit 2008 als bij de omzetting van de richtlijn van 2019 koos de Vlaamse Regering om de door Europa opgelegde procedures enkel te gebruiken voor het toepassingsgebied dat door Europa werd gedefinieerd.

De MORA vraagt om aan de hand van een grondige analyse na te gaan of de verkeersveiligheidsbeoordelingen en -audits de afgelopen tien jaar aanleiding hebben gegeven tot duidelijke verkeersveiligheidsbaten en welke kost hier tegenover staat. Indien deze kostenbatenanalyse positief blijkt te zijn, is het volgens de MORA logisch om deze procedures nu al te hanteren op lagere categorieën van wegen. Het proactief ruimer toepassen van de procedures kan zo sneller voordelen opleveren dan wanneer gewacht wordt op een mogelijke nieuwe uitbreiding van het toepassingsgebied door de EU.

Ook andere projectstructuren van het Vlaams mobiliteitsbeleid hebben volgens de MORA baat bij het opnemen van deze verkeersveiligheidsprocedures. De Raad denkt bijvoorbeeld aan nieuwe infrastructuurprojecten, projecten in het kader van basisbereikbaarheid behandeld door de projectstuurgroep, structureel onderhoud van (grote) gewestwegen, het wegwerken van zwarte en grijze punten, enz.

Dit vraagt echter een holistische aanpak van verkeersveiligheid – inclusief optimaal uitgewerkte monitoring- en evaluatiemechanismes – en een gerichte focus op veilige infrastructuur. De MORA betwijfelt of dergelijke noodzakelijke aanpassingen kunnen gebeuren zonder dat het departement MOW over voldoende middelen beschikt om deze procedures uit te voeren en te controleren.

3 Openstaande vragen voor het besluit

Net zoals het BVR van 3 februari 2012 meer detaillering gaf aan het decreet van 17 juni 2011, moet het ontwerpdecreet dat ter advies voorligt eveneens gevolgd worden door een uitvoeringsbesluit. Uit een antwoord op vragen die de MORA stelde aan het kabinet van minister Peeters, kon de Raad afleiden dat hij eveneens om advies zal gevraagd worden over het toekomstig uitvoeringsbesluit.

De MORA wil van deze gelegenheid gebruik maken om in dit advies al een aantal elementen mee te geven die volgens hem niet mogen ontbreken in het uitvoeringsbesluit van dit ontwerp van wijzigingsdecreet.

Kwetsbare weggebruikers

Zoals opgedragen door de Europese richtlijn moet bij de aangepaste procedures meer aandacht gaan naar kwetsbare weggebruikers.

Het is echter onmogelijk om uit het ontwerpdecreet af te leiden wat de Vlaamse Regering bedoelt met ‘de behoeften van kwetsbare weggebruikers’ zoals opgenomen in artikel 8. Ook artikel 10 van het ontwerpdecreet, namelijk het aanpassen van opleidingscurricula voor verkeersveiligheidsauditors zodat deze ook aspecten m.b.t. kwetsbare weggebruikers omvatten, is eerder algemeen geformuleerd.

De MORA vraagt om in samenspraak met de stakeholders te verduidelijken hoe de extra aandacht voor kwetsbare weggebruikers daadwerkelijk vorm zal krijgen in het uitvoeringsbesluit.

Classificatie in categorieën verkeersveiligheidsniveaus

Zoals weergegeven in artikel 5 van het ontwerpdecreet zullen de verkeersveiligheidsbeoordelingen van het gehele wegennet de basis vormen voor indelen van gedeelten van het wegennet naar veiligheidsniveaus in minstens drie categorieën.

De MORA is op de hoogte dat er momenteel een Europese studie loopt over een gemeenschappelijke methodologie om deze niveaus te bepalen, maar volgens het

ontwerpdecreet behoudt de Vlaamse Regering nog een aanzienlijke vrijheid in het bepalen van deze niveaus. Artikel 5 stelt immers dat *“de Vlaamse Regering nadere regels [kan] bepalen voor de verkeersveiligheidsbeoordelingen, vermeld in het eerste lid, en de veiligheidsclassificaties, vermeld in het derde lid.”*

Aangezien deze classificatie van weggedeelten aanzienlijke gevolgen met zich meebrengt, namelijk de prioritering van de behoefte aan verdere maatregelen, vraagt de MORA om de nadere regels en een uitwerking van de verschillende niveaus, alsook de mogelijke gevolgen die met een bepaalde classificatie samenhangen, duidelijk op te nemen in het uitvoeringsbesluit.

Vrijheden voor wegbeheerder

Uit de antwoorden van het kabinet van minister Peeters en de Vlaamse administratie bleek dat de wegbeheerder een aanzienlijke hoeveelheid vrijheden behoudt. Zo blijkt dat de definitie van *“periodieke inspecties, voldoende frequent”* alsook de invulling van een *“toereikend veiligheidsniveau”* (art. 6), bepaald worden door de wegbeheerder.

Beide begrippen hebben volgens de MORA echter een aanzienlijke impact op het aantal uitgevoerde periodieke inspecties en het al dan niet goedkeuren van de veiligheid van de geïnspecteerde infrastructuur. Daarom vraagt de Raad om beide begrippen duidelijk te omschrijven in het toekomstige uitvoeringsbesluit.

Ten slotte wil de MORA dat de Vlaamse Regering heldere en eenduidige regels met betrekking tot verkeersveilige infrastructuur en te volgen procedures vastlegt voor de wegbeheerder. Bij verschillende courante procedures met een grote impact op de verkeersveiligheid van weginfrastructuur heeft de wegbeheerder nu nog té veel vrijheden om in dienstorders af te wijken van essentiële verkeersveiligheidsprincipes in vademeca. In een Vlaams mobiliteitsbeleid dat verkeersveiligheid centraal stelt, is er volgens de MORA geen plaats meer voor de bestaande afwijkingsmogelijkheden waar de wegbeheerder zich op kan beroepen.