

Verkenning van het Voetgangersdomein

Rob Methorst

Iedereen weet het: lopen is een essentiële vorm van mobiliteit. Toch zie je daar in het landelijk, provinciaal en lokaal beleid nog weinig van terug. Maar er gloort nu toch echt verandering! Dat kan je afleiden uit de mooie prestaties van gemeenten als Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Tilburg, Zwolle, Nijmegen.

De publiek opinie over lopen, verblijven en voetgangers lijkt te zijn: "Iedereen kan lopen. Moet je je daar nu ook al over druk over maken? Hoe moeilijk kan het zijn om daarvoor de juiste dingen te doen?" Jan Gehl pareerde dat: 'there is much more to walking than walking'.

Vanaf het midden van de 90-er jaren heb ik me bezig gehouden met voetgangers, lopen en verblijven. Het werd me duidelijk dat er inderdaad er veel meer aan de hand is dan je op het eerste gezicht zou denken. Er zijn veel verborgen problemen en de materie is ook veel ingewikkelder is dan de meeste mensen denken. In mijn zoektocht heb hulp gehad van een groeiende groep collega's en vrienden. Om te beginnen bij de Voetgangersvereniging en iets later bij de Rijkswaterstaat, ook internationaal via WALK21 en ICTCT. Onze nieuwe kennis en ervaringen zouden niet zomaar in de la mogen verdwijnen en worden afgedaan met dat is 'ook maar een mening'. Daarom heb ik Professor Bert van Wee gevraagd of hij me wilde begeleiden bij het maken van een gedegen proefschrift over wat lopen en verblijven in de openbare ruimte is en betekent, en welke stappen autoriteiten kunnen zetten om condities voor voetgangers, lopen en verblijven in de openbare ruimte te verbeteren. Ik heb er al met al 15 jaar aan gewerkt. Het is een uitgebreide verkenning van het voetgangersdomein geworden. Ik heb de beschikbare kennis, informatie, data en statistieken gecombineerd en door-ontwikkeld. In deze lezing zal ik u een globaal beeld schetsen van wat mijn 700+ pagina's dikke proefschrift te bieden heeft.

Mijn conclusie is dat er enkele fundamentele hindernissen zijn op weg naar een land, steden en dorpen waarin iedereen, ongeacht leeftijd, rol en loopvaardigheid, ongehinderd en veilig kan lopen en verblijven in de openbare ruimte. De kwesties zijn:

1. Gebrekkige kennis over factoren die lopen en verblijven beïnvloeden
2. Het profiel van de meerderheid van de bevolking komt niet overeen met het profiel van een gemiddelde voetganger
3. Gebrekkige kennis van de werkelijke toestand m.b.t. lopen en verblijven
4. Het beleidsveld is niet voldoende toegerust om voetgangersproblemen aan te pakken.

1 De meeste beleidsactoren zijn zich nauwelijks bewust hoe het systeem voor voetgangers in elkaar zit en uitpakt. Een probleem in dit verband is dat er fundamentele misverstanden bestaan over wat voetgangers doen, wat voetgangersveiligheid is en wat de belangrijkste determinanten van voetgangersgedrag zijn. Die misverstanden leiden er toe dat veel mensen te kort worden gedaan waardoor zij gehinderd worden in dagelijkse activiteiten en er heel veel meer letselslachtoffers zijn dan nodig is.

Wie zijn voetgangers en wat doen ze eigenlijk? Waarvoor moeten voorzieningen getroffen worden?

In de meeste gevallen *lijkt* het antwoord te zijn: voetgangers zijn mensen die van A naar B lopen. Aansluitend op deze opvatting wordt onderzoek, statistiek en beleidsontwikkeling vrijwel uitsluitend gericht op lopen van A naar B, oftewel lopen

als hoofdverplaatsingswijze. Soms komt ook lopen als voor- en natransport naar de auto, fiets of openbaar vervoer aan de orde.

Deze beperkte definitie van wat voetgangers zijn en doen, vecht ik aan. En daar sta ik inmiddels niet alleen in. In mijn visie is een voetganger *iedereen* die aanwezig is in de openbare ruimte en zich niet beweegt in of op een voertuig. Dit betekent dat zowel circulatie als verblijven in de openbare ruimte moet worden inbegrepen.

Circulatie betreft recreatief lopen of wandelen, de hond uitlaten, beroepsmatige verplaatsingen van postbodes of leveranciers, toeristisch lopen, excursies te voet, een brief posten et cetera.

Verblijven gaat over wachten op de bus, sightseeing, spelen, mensen ontmoeten, etalages bekijken, auto wassen, werken in de openbare ruimte enzovoorts. Verblijven is vergelijkbaar met wat parkeren is voor auto- en fietsgebruik. Dat kan je beleidsmatig niet onder het vloerkleed schuiven. Hierna zal ik daar wat opvallende cijfers over laten zien.

De tweede hindernis betreft voetgangers-veiligheid, of beter het gebrek daar aan. Ook hier kan je spreken over een ernstig en helaas ook hardnekkig misverstand. Uitgangspunt is: het maakt een voetganger niet uit waardoor hij of zij gewond raakt of zelfs overlijdt. Treffend in dezen is dat er tenminste vier maal zoveel voetgangers ernstig gewond raken door *vallen* dan door een verkeersongeval, dat wil zeggen een aanrijding door een rijdend voertuig. In onderzoek en beleid vindt je daar weinig van terug. En is er ook nog zoiets als slachtoffers van crimineel gedrag: overvallen, aanranding, moord en doodslag op straat. Cijfers hierover zijn onthutsend en zouden tot heroverweging moeten leiden. Daarover straks meer.

De derde problematische hindernis betreft gebrek aan kennis en inzicht over het ontstaan van voetgangersbeslissingen en gedrag. Over het algemeen wordt er alleen gekeken naar operationeel gedag, oftewel wat je op straat kan zien van voetgangers. Voorlopers van gedrag verdienen minstens evenveel aandacht. Zoals: waarom gaan mensen lopen of verblijven in de openbare ruimte? Of, net zo belangrijk: waarom niet? Dan moet je kijken naar Lifestyle en strategische beslissingen over wanneer en waarheen mensen zouden willen lopen, en hoe en hoe ver. Verder zijn ook tactische beslissingen tijdens het lopen van belang: oriëntatie, de voetgangers stemming, aandachtniveau en routekeuze. In het algemeen kunnen voetgangersactiviteiten worden verklaard door menselijke behoeften, vaardigheden en fysieke mogelijkheden, en hun perceptie van loop en verblijfsmogelijkheden binnen een bepaalde sociale en maatschappelijke context.

In mijn boek kunt u lezen over een grote variëteit aan factoren en conceptuele modellen daarover ter verklaring en voorspelling van voetgangersgedrag en om onderzoek en beleidsontwikkeling te structureren.

2 Iedereen is voetganger. De populatie van voetgangers is echter heel erg heterogeen. Afgezien van gezonde en fitte volwassenen zijn er heel wat groepen mensen die minder vaardig en/of benadeeld zijn. Zoals kinderen, ouderen, fysiek of mentaal gehandicapte personen en ook best veel tijdelijk benadeelde of invalide personen, zoals zieke, gewonde, afgeleide, verdrietige of boze mensen. Dit wijkt af van de gebruikelijke beeldvorming onder professionals, zoals verkeerskundigen, stedenbouwers, beleidsambtenaren en zelfs politiemensen. Dit is in belangrijke mate een probleem van voorstellingsvermogen. Een doorsnee professional is een man van tussen de 25 en 55 jaar oud, met een goede opleiding,

gezond en fit, met een goed inkomen en met een voorkeur voor verplaatsen met de auto. Hoe kan zo iemand zich voorstellen wat het is om een fragiele 84 jaar oude dame te zijn, die een rollator nodig heeft om zich voort te bewegen op een 70 centimeter breed trottoir, dat ook nog eens een beetje helt?

Bijgevolg zal meer dan de helft van de bevolking als voetganger mobiliteitsproblemen en een verhoogd risico hebben. Mijn onderzoek identificeert verschillende voetgangersbehoeften en vaardigheden. Ook kon ik aangeven welke algemene problemen aangepakt zouden moeten worden en welke arrangementen geboden zouden moeten worden zodat *iedereen* in de gelegenheid wordt gesteld om te lopen en verblijven in de openbare ruimte. Ik onderscheid in dit verband drie kwaliteitsniveaus.

In principe zouden alle voetgangersfaciliteiten moeten voldoen aan basiseisen met betrekking tot bereikbaarheid, door- en toegankelijkheid, en veiligheid. Daarmee worden de behoeften van vaste klanten, mensen die geen andere keuze hebben dan te lopen hebben, gerealiseerd. Deze groep noemen we 'captives', oftewel mensen die vrijwel onmogelijk iets anders kunnen kiezen dan deze verplaatsingsvorm. Basiskwaliteit stelt basale mobiliteit en gelegenheid om te verblijven in de openbare ruimte zeker.

Het tweede niveau kwaliteitsniveau betreft geschiktheid, met dien verstande dat ergernissen en ernstig ongemak worden tegengaan, zoals onnodig lang wachten bij verkeerslichten, slalommen om obstakels als lantaarnpalen, verkeersborden, gekwakte auto's en fietsen, vuilnisbakken en uitstallingen. Zo kan je goeddeels voorkomen dat mensen die vrije keuze hebben, de zogenoemde 'non-captives', én lopen ook voor relatief korte afstanden ongemakkelijk vinden, dan toch maar de fiets, bromfiets, auto of openbaar vervoer pakken.

Bij het derde, hoogste kwaliteitsniveau gaat het er om mensen een keuze hebben, maar normaal niet zo van zins zijn om te gaan lopen, over te halen om meer en vaker te gaan. Daarvoor zijn bijzonder aantrekkelijke en strelende arrangementen nodig die zulke mensen over de streep kunnen trekken, zoals prachtige looproutes, een festivalletje, iets bijzonders om te beleven etc.

De drie kwaliteitsniveaus betreffen niet alleen de loop-infrastructuur en verkeersomgeving, maar ook de sociaal-normatieve omgeving, informatie en communicatie en niet te vergeten: evenementen.

3 In het algemeen denken mensen, met inbegrip van bestuurders, beleids- en verkeersmensen dat voetgangers weinig te klagen hebben. Het is in Nederland allemaal al veel beter dan in het buitenland, toch? Mijn onderzoek toont aan dat daar heel wat op af te dingen valt. Het onderzoek laat zien hoe goed, of beter: hoe slecht, voorzieningen en arrangementen voor voetgangers zijn gedocumenteerd. Het is onthutsend hoe weinig er over is vastgelegd in onderzoek, publieke informatie, data en statistiek. Zo is het volstrekt onbekend hoeveel zebra's er in een gemeente zijn, waar ze liggen, hoeveel voetgangerslichten er zijn, en in hoeverre stoepen voldoen aan eisen met betrekking tot minimale breedte en door- en toegankelijkheid et cetera.

Er zijn weliswaar gegevens bekend over mobiliteit en veiligheid te voet, maar die dekken maar een deel van de aspecten van het voetgangersbestaan. Om meer inzicht te krijgen in wat voetgangers doen, ongevallen, aanvallen en slachtoffers heb ik de beschikbare databases, statistieken en kwalitatieve informatie bijeengeraapt en gecombineerd.

Door de verschillende bronnen te combineren en door te rekenen vond ik dat lopen als hoofdverplaatsing, van deur tot deur, slechts 28% van alle voetgangerskilometers omvat. Lopen als voor- en natransport, naar en vanaf andere verplaatsingswijzen, is goed voor 23 % van de gelopen kilometers. Circulatie, inclusief recreatief lopen, toeristisch lopen en beroepsmatig lopen, zijn verreweg het meest omvangrijk en betreft 49% van alle voetgangerskilometers. De CBS

mobiliteitsstatistiek dekt in de praktijk net iets meer dan de helft van de voet-verplaatsingen.

Eigenlijk kan alleen aan de hand van de maat "tijd als voetganger" een correct beeld worden geschetst van het relatieve belang van voetgangersactiviteiten. Dan blijkt dat verblijven verreweg de belangrijkste voetgangersbezigheid is, met 42% van de tijd die mensen te voet doorbrengen in de openbare ruimte. Circulatie scoort 32% en voor- en natransport is goed voor 13,5%, en lopen als hoofdverplaatsing beslaat met 12,6% het kleinste deel. Dat beeld wijkt totaal af van wat wordt gepresenteerd in officiële statistieken, onderzoek en beleidsrapporten.

Ook cijfers over de werkelijke voetgangersveiligheid wijken fors af van de gangbare indrukken. 88% van de voetgangersgewonden lopen hun letsel op bij valpartijen. Slechts 6% van het totaal aantal voetgangersslachtoffers raakt gewond bij verkeersongevallen, ofwel botsingen met rijdende voertuigen. Een zelfde percentage, ook onverwacht, wordt gewond of gedood ten gevolge van crimineel gedrag. Ik moet wel opmerken dat het aantal overleden voetgangers-verkeersslachtoffers de laatste 20 jaar ongeveer gehalveerd is; het aantal doden door vallen is gelijk gebleven, maar dit lijkt nu onder invloed van de vergrijzing van de bevolking sterk toe te nemen.

Als je wilt kijken naar het aspect geschiktheid wordt je geconfronteerd met bijna totale leegte. De weinige gegevens en informatie die er zijn laten geen positief beeld zien. Kijk maar eens goed rond: alom weggesleten zebrastrepen, losliggende tegels, plassen op het trottoir, verkeersborden midden op het voetpad, fietsen en uitstallingen en reclameborden op het trottoir. Dus: er is alle reden om het beleid op dit punt te verbeteren.

Mijn rapport bevat ook meer gedetailleerde analyse van beschikbare gegevens over mobiliteit, verblijven en veiligheid. Een en ander wordt gepresenteerd in meer dan 20 tabellen en 50 grafieken.

4 Hoofdstuk 6 van mijn proefschrift behandelt de organisatie van de aanpak van verbeteringsmaatregelen voor voetgangers. Het bevat een analyse van het speelveld, de beleidsomgeving en de veranderingsorganisatie en potenties voor verbeteringen. Een algemene conclusie is dat het beleidsdomein niet voldoende is toegerust om lopen en verblijven in de openbare ruimte effectief te verbeteren en mensen over te halen om meer en vaker te gaan lopen.

Algemene conclusies zijn:

1. Als groep zijn voetgangers extreem heterogeen. Behoeften aan faciliteiten verschillen nogal; maatwerk is vereist
2. De gebruikelijke definities met betrekking tot lopen, mobiliteit en veiligheid staan verbeteringen in de weg
3. De voetganger moet zichtbaarder gemaakt worden, zowel letterlijk als figuurlijk in statistiek, onderzoek, communicatie en beleidsontwikkeling
4. Er is voldoende kennis over voetgangers, en welke effectieve en rechtvaardige maatregelen er genomen kunnen worden. Die is er alleen niet op de juiste plek, bij de lokale beleidsmakers en uitvoerders
5. Beleidsactoren kunnen draaien aan een vijftal verschillende knoppen: fact-finding, vakmanschap, richting en toewijzing van middelen, communicatie, en de organisatie van beleidsimplementatie.

Link naar het proefschrift:

https://research.tudelft.nl/files/86736285/Trail_Methorst_digitaal.pdf

e-mail: rob.methorst@telfort.nl