

Stad voor stap: hoe voetgangersnetwerken de stad van de toekomst bepalen

Ferenc Horváth - Sweco Nederland - ferenc.horvath@sweco.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk

22 en 23 november 2018, Amersfoort

Samenvatting

De voetganger is al jaren het ondergesneeuwde kindje binnen de mobiliteitswereld. Na een kanonvuur aan fietsprojecten en een beleidsstroom voor autoverkeer is daarom de tijd aangebroken om de wereld van de voetganger eens nader te verkennen. Het CROW heeft met de publicatie 'Lopen loont' al gezorgd voor een geweldige aftrap – door inzicht te bieden in de kansen van voetgangersbeleid op het gebied van onder meer gezondheid, leefbaarheid en verkeersveiligheid. Dit paper borduurt hierop voort en brengt de potentie van voetgangersbeleid voor het voetlicht.

Een aangenaam binnenstedelijk voetgangersklimaat creëren resulteert namelijk in een groot aantal voordelen. De stedelijke facetten die een boost krijgen door middel van voetgangersinrichtingen zijn onder andere het stadsmilieu (een schonere lucht) en de stadseconomie (bezoekers verblijven langer in de stad). Tot slot is het individu om gezondheidsredenen ook gebaat bij een stedelijke inrichting die uitnodigt tot, en veilig is om in te lopen. Kortom, de voordelen van sterke stedelijke voetgangersinfrastructuren met bijbehorende voorzieningen zijn legio.

Om de voordelen te illustreren worden cases 'de Luchtsingel' in Rotterdam en 'de Rode Loper' van Amsterdam kort behandeld. De in 2015 gerealiseerde Luchtsingel vormt nu een verbindende schakel tussen verschillende gebieden in Rotterdam en stelt zich daarnaast op als de ruggengraat die een stadszone in verval moet doen opleven. De Rode Loper in Amsterdam moet de nieuwe stadsentree vormen vanaf het Damrak. De Rode Loper snijdt drie kilometer in zuidelijke richting en moet voor dit deel van de stad de veiligheid en aantrekkelijkheid voor voetgangers verbeteren. Het zijn twee niet mis te verstane infrastructurele maatregelen die voorzien in verbinding, verleiding en verruiming voor de voetganger.

Wat kunnen we nog meer doen? In het slotstuk van de paper wordt een pleidooi gedaan voor onderzoek naar voetgangersnetwerken en wordt gevraagd naar maatregelen die voetgangersinfrastructuren naar een hoger plan kunnen tillen. Na de eeuw van de auto is het nu tijd voor de eeuw van de voetganger.

1 Inleiding

1.1. De opkomst van de voetganger

Lopen in de stad. Iedereen doet het en iedereen heeft zijn eigen motivatie. De zakenman stapt vanaf het station stevig door naar de plaatselijke skyscraper. De jogger passeert de groene laan in een ritmisch drafje en de toerist struint de terrasjes in het centrum af op zoek naar een tafeltje in de zon. Deze mensen behoren tot de groep van dertig procent die zich te voet door de openbare ruimte van de Nederlandse *big four* verplaatsen (CBS, 2011). Ondanks hun uiteenlopende motivaties hebben de voorgenoemde personen een gedeelde wens: ze willen aangenaam kunnen lopen. De invulling van deze wens vraagt meer dan ooit om de nodige verkeerskundige en beleidsmatige aandacht.

Hoe zit het nu precies? Zoals aangegeven zijn voetgangers er in alle soorten en maten. Het CROW (2014) maakt onder meer onderscheid in utilitaire en recreatieve voetgangers. Dit wil zeggen dat je niet alleen voetganger bent als je utilitair loopt (de zakenman), maar ook als je je op recreatieve wijze door de openbare ruimte beweegt (de toerist en de jogger). Een veel gehoorde definitie is de volgende:

“een voetganger is een persoon die zich te voet, al dan niet ondersteund door hulpmiddelen, verplaatst in de openbare ruimte”.

De noodzaak tot extra beleidsmatige aandacht voor de stedelijke voetganger komt voort uit verschillende ontwikkelingen: er is een toenemende voetgangersdruk in de grote steden en de koppeling met ander modaliteitsbeleid (het borgen van aantrekkelijk openbaar vervoer en parkeren) wordt steeds belangrijker. Aanvullend krijgt de stedelijke voetganger een prominentere plek in beleidsdoelen die gericht zijn op de lokale economie, duurzaamheid en gezondheid. Daarnaast kom je met gezond boerenverstand ook snel tot de conclusie dat de voetganger aandacht verdient: elke trip begint en eindigt namelijk met lopen en dus heeft elke modaliteit belang bij een goede voetgangersinfrastructuur.

Dit maakt het des te vreemder dat in Nederland pas enkele gemeenten een expliciete visie op voetgangers(verkeer) hebben geformuleerd. Het CROW heeft geïnventariseerd dat beleidsinspanning volstrekt onevenredig is: op basis van inzet van menskracht bedraagt de verhouding tussen de vervoerwijzen auto, fiets en voetganger in beleidsinspanning 80 : 5 : 1 (CROW, 2014). Het is de gemeente Utrecht die pioniert met een heus 'voetgangersplan'. In het Actieplan Voetganger 2015-2020 worden de contouren geschetst van een voetgangersvriendelijk Utrecht. Een ruim palet aan acties moet in de komende jaren worden uitgevoerd. In de samenvatting van het actieplan is echter wel meteen benadrukt waar het voetgangersbeleid momenteel staat: de meeste acties hebben een verkennend en onderzoekend karakter.

Hier wordt verder geen waardeoordeel aan toegekend. Het verkennen en onderzoeken van voetgangersvraagstukken is blijkbaar gewoon nodig. Het betekent wel dat er nagedacht moet worden over welke stappen noodzakelijk zijn om te komen tot de benodigde kennis.

1.2 *Wat moet er gebeuren?*

Het doel van dit paper is daarom ook om het belang van stedelijke voetgangersnetwerken te verkennen en te koppelen aan mogelijke oplossingsrichtingen. Wat moeten we weten, waarom moeten we het weten en wat is er mogelijk?

Daarvoor maak ik u eerst deelgenoot van een korte reis langs de voordelen van een robuust voetgangersnetwerk. Vervolgens ontleden we het voetgangersnetwerk: waar bestaat het uit en waar moet het aan voldoen? Om voetgangersnetwerken te concretiseren, krijgen twee stedelijke projecten kort de aandacht. Het ene project is reeds uitgevoerd, de andere deels. Het gaat om de volgende cases: de Luchtsingel (Rotterdam) en de Rode Loper (Amsterdam).

Wat deze cases gemeen hebben is dat zij er allebei voor gezorgd hebben dat het stedelijke voetgangersnetwerk is versterkt. Het is zaak om aan de slag te gaan met voetgangersnetwerken. Het waarom leg ik hieronder uit.

2 *Waarom elke stad haar voetgangersnetwerken moet koesteren en versterken*

Iedereen is voetganger op een bepaald deel van zijn reis. Een goed stedelijk voetgangersnetwerk opzetten zal resulteren in een robuuster verkeerssysteem waar uiteindelijk elk modaliteit de vruchten van zal plukken. Automobilisten hebben bijvoorbeeld baat bij een directe en barrièrevrije loopverbinding van de parkeergarage naar het stadscentrum. Reizen met het openbaar vervoer wordt ook aantrekkelijker als looproutes op en af de ov-knooppunten aantrekkelijk en comfortabel zijn. Waarom naar de stedelijke voetgangersinfrastructuur nog meer bijzondere aandacht moet gaan.

2.1 Niet de auto, maar de voetganger is de economische motor van de binnenstad

Voetgangers zijn de portemonnee van de binnenstad. Door een samenhangend voetgangersnetwerk te creëren kunnen stadsbezoekers hun lokale verplaatsingen lopen en zich gemakkelijk oriënteren. Een onderzoek van City Traffic (2014) wijst uit dat het verblijfsklimaat van een binnenstad als aantrekkelijker wordt gezien als de voetganger meer ruimte heeft.

Uit hetzelfde onderzoek komt naar voren dat voetgangers gemiddeld steeds langer in de winkelgebieden verblijven dan voorheen en daardoor langer de tijd nemen om te shoppen. Daarnaast blijken zij meer geld uit te geven en zorgen voetgangers op straat voor een levendige en veilige sfeer. Dat voetgangers economische waarde hebben, voor de economische vitaliteit van winkelstraten en steden, kan dus worden onderstreept.

2.2 Een gezonder stadsmilieu en beter ruimtegebruik

Samen met het openbaar vervoer en het fietsroutenetwerk speelt het voetgangersnetwerk een belangrijke rol als het gaat om duurzame mobiliteit. De ecologische voordelen van lopen veelal in de categorie 'open deur'. Maar de maakt ze niet minder belangrijk. Allereerst betekent een toename van voetgangersvriendelijke en

autovrije zones in de binnenstad dat de luchtkwaliteit verbetert en dat de uitstoot van broeikasgas wordt gereduceerd.

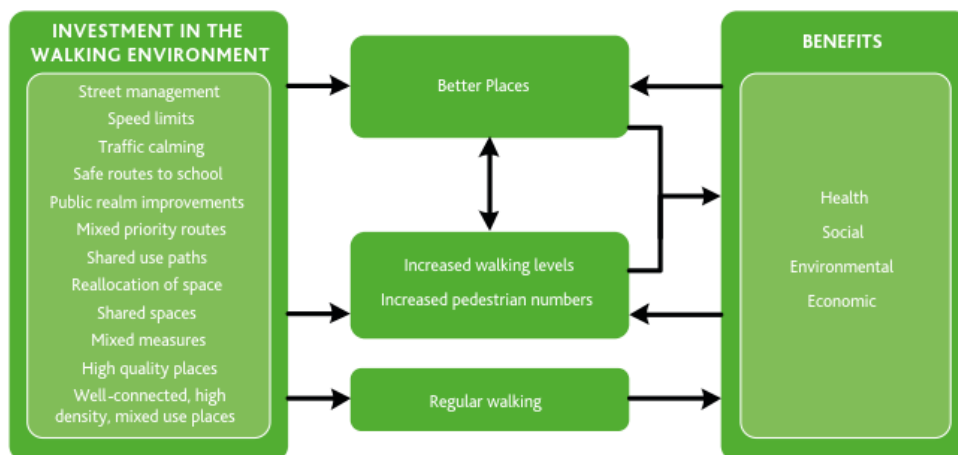
Onlangs nog bleek dat in de Vlaamse stad Gent, als gevolg van het instellen van een ingesteld circulatieplan, veel minder stikstofdioxide in de lucht in het centrum en langs de binnenring hing ten opzichte van eerdere jaren. Op twintig meetlocaties is een jaar na de invoering van het circulatieplan gekeken of de luchtkwaliteit in de binnenstad is verbeterd. Dat bleek op álle locaties het geval te zijn (De Morgen, 2018).

Daarnaast zorgt een binnenstad die primair is ingericht voor voetgangers dat er ruimte overblijft. Immers, lopen is een zeer ruimte-effectieve bezigheid. Een lopende stadsbezoeker heeft circa een tiende van de ruimte nodig van een auto die met dertig door de binnenstad rijdt. Dit ruimte-effectieve aspect resulteert in extra ruimte voor overige publieke voorzieningen en inrichtingen. Zo is er bijvoorbeeld meer ruimte voor bijvoorbeeld het uitbreiden van groenvoorzieningen.

2.3 Lopen maakt gezond en gelukkig

Buiten alle economische en ecologische/duurzame zijn de voordelen ook op het schaalniveau van het individu te vinden. Onder meer Charles Montgomery (Happy City: transforming our lives through urban design) en Jeff Speck (Walkability City: how downtown can save america, one step at a time) bepleiten dat een bewoner die ook daadwerkelijk voetganger kán zijn in eigen stad, gezonder en gelukkiger is. De ruimtelijke invulling van de stad (de 'urban fabric') is daarin zeer bepalend.

In een notendop zijn in dit hoofdstuk de voordelen van een voetgangersvriendelijke stad uiteengezet. Genoeg redenen voor beleidsmakers en ondernemers om voetgangersbeleid en voetgangersnetwerken serieus te nemen. De voetganger alleen voorzien van de restruimte is een achterhaald concept; je komt er als gemeente ook niet meer mee weg. In figuur 2 zijn de voordelen nog eens overzichtelijk weergegeven.



Figuur 2 | Het bovenstaande schema van Sinnett et al. (2011) geeft aan dat investeren in voetgangersinfrastructuur loont. Investeren in loopvriendelijke binnensteden levert op veel terreinen winst op; reikend van individuele voordelen (gezondheid) tot de schaal van levendige binnensteden (sociaal-economisch).

3 Voetgangersnetwerken

3.1 De basis

Een netwerk wordt gevormd door knooppunten en lijnen (routes). De vorm van een netwerk kan echter erg verschillen naargelang de ligging. Ook de context waarin het netwerk gelegen is, speelt een rol. Deze context bepaalt niet enkel de fijnmazigheid, maar eveneens het voorkomen van het netwerk (achterstandswijk versus hip stadscentrum).

Een voetgangersnetwerk verbindt voorzieningen waar concentraties van voetgangers zich voordoen (knooppunten). Denk hierbij aan scholen, openbaar vervoerhaltes en winkelcentra. Bij de realisatie van knooppunten is het van belang aandacht te hebben voor de aansluiting ervan op de routes. Voetgangersnetwerken worden gevormd door de aaneenschakeling van kwalitatieve voetgangersvoorzieningen.

Bij het realiseren van voetgangersnetwerken moet rekening worden gehouden met de wens van de functionele voetganger. Een functionele voetganger wenst vooral kwalitatieve en gebruiksvriendelijke voorzieningen op korte afstanden. Dat vraagt om een fijnmazig netwerk, met korte en directe routes, dat de wenslijnen volgt. Hoe korter de afstand tussen herkomst en bestemming, hoe groter de kans op een hoog voetgangersaandeel in het totale aandeel verplaatsingen (CROW, 2014). Fijnmazigheid betekent ook keuzevrijheid, waar recreatieve lopers (wandelaars en dagjesmensen) behoefte aan hebben.

3.2 Kom ik wel lekker snel de stad door?

Fijnmazigheid staat niet gelijk aan directheid. Volgens Cambra (2017) wordt bij de representatie van voetgangersbereikbaarheid, met bijvoorbeeld de af te leggen afstanden tot het openbaar vervoer en andere voorzieningen, de stedelijke omgeving vaak erg versimpeld. Deze versimpeling is vaak een radiale buffer van een zekere af te leggen loopafstand, waarin geen rekening wordt gehouden met straatkenmerken en kruisingen. Hoe deze misrekening zich verhoudt tot de 'werkelijke' bereikbaarheid in afstand en tijd, is te zien in reeks van figuur 1.



Figuur 1 | Afbeelding 1: Cambra (2017) laat een versimpelde weergave van voetgangersbereikbaarheid zien. Afbeelding 2: bereikbaarheid is nu aangeven door middel van straatlijnen (centrelijnes). Afbeelding 3: naast de centrelijnes zijn nu ook de wachttijden bij kruisingen meegenomen. Afbeelding 4: de voetgangersbereikbaarheid weergegeven op basis van de **daadwerkelijk** voor voetgangers bereikbare delen (met voetgangersvoorzieningen zoals stoepen). In oppervlakte geeft afbeelding 4 in vergelijking met afbeelding 1 een verschil van ca. 4 hectare tegenover 28 hectare. Een factor zeven minder dus!

Om een concreter beeld te krijgen van wat er nu precies gedaan kan worden om een gemeentelijk voetgangersnetwerk te verbeteren, worden twee cases kort belicht.

4 Voetgangersnetwerken: maatregelen in Rotterdam en Amsterdam

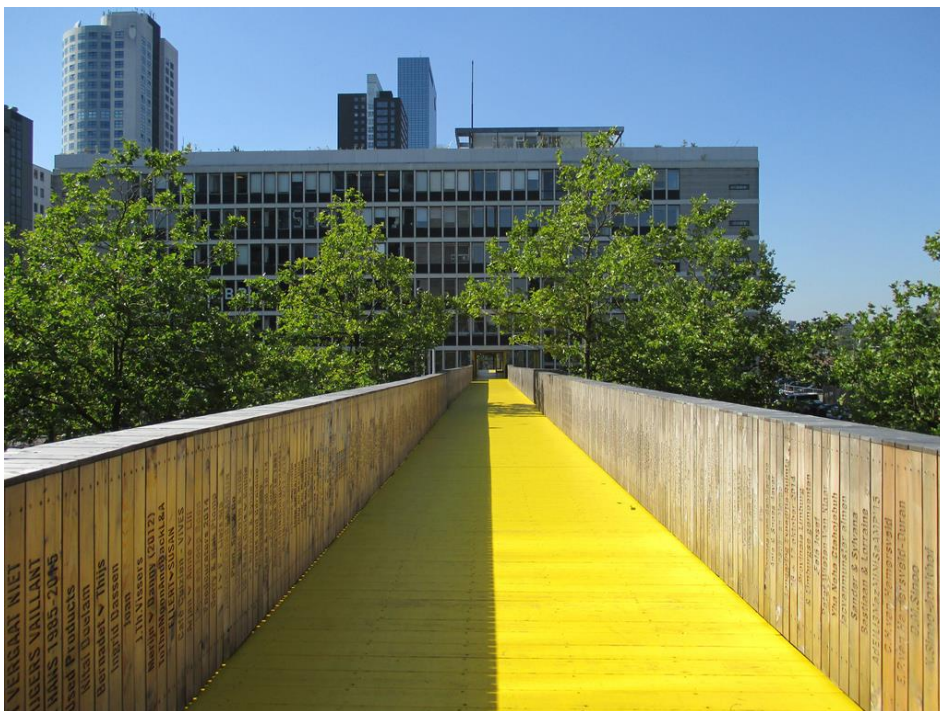
4.1 Verbinden (Luchtsingel, Rotterdam)

In het oostelijk CS-kwartier in Rotterdam is het Hofplein gelegen. Waar vroeger het Hofplein een bruisend stukje Rotterdam was, lag het gebied er in het eerste decennia van deze eeuw maar vervallen bij. Het werd door de Rotterdammers een 'dooie hoek' genoemd. Het kantoorgebied had te kampen met leegstand en daarbij een behoorlijk onherbergzame openbare ruimte. De grootschalige infrastructuur maakte het gebied daarmee weinig voetgangersvriendelijk.

Met de realisatie van de Luchtsingel in 2015 kon op de teloorgang van het gebied een rem worden gezet. De Luchtsingel, een houten voetgangersbrug van circa 400 meter lang, vormt een nieuwe verbinding tussen het centraal station en Noord en tussen Noord en de Binnenrotte. Parallel aan de realisering van de brug is werk gemaakt van een park en is de publieke ruimte van het Hofplein op de schop genomen.

De Luchtsingel heeft gezorgd voor meer aanloop en activiteit in het gebied. De brug vormt de kortste route naar het station en brengt daarmee voetgangersstromen in het gebied op gang. Hierdoor is de Luchtsingel een vitale levensader en katalysator voor economische groei in het oostelijk CS-kwartier geworden.

Slecht bereikbare stukken stad die ook nog eens onaantrekkelijk zijn, daar wordt het publieke leven letterlijk weggezogen. De Luchtsingel is een mooi voorbeeld van hoe stadsdeel in verval met behulp van een nieuwe 'ruggengraat' een revival kan bewerkstelligen.



Afbeelding 1 | De Luchtsingel die Rotterdam Centraal met Noord verbindt (bron: nandasluijmsmans, Flickr)

4.2 Verleiden en verruimen (De Rode Loper, Amsterdam)

De gemeente Amsterdam kopt zelf dat de binnenstad het domein is van de voetganger, maar dat ruimte van de binnenstad niet toereikend is. Twee ontwikkelingen hangen daarmee samen. Ten eerste wordt Amsterdam steeds populairder onder (internationale) bezoekers. Ten tweede is er in absolute zin steeds minder ruimte voor de voetganger, omdat deze moet opboksen tegen de auto, het openbaar vervoer, maar misschien nog wel belangrijker, de fietser.

Om de verdrukking tegen te gaan wil de gemeente Amsterdam daarom meer ruimte voor de voetganger in het centrumgebied. Met het project 'De Rode Loper', waarmee drie kilometer openbare ruimte opnieuw wordt ingericht om het voor voetgangers en fietsers aangenamer te maken en om de straten een 'hernieuwde allure' te bezorgen, heeft de gemeente een vlagschip gevonden. Het is de bedoeling dat de Rode Loper uiteindelijk reikt van het Damrak tot aan het Cornelis Troostplein in Amsterdam-Zuid. Tot op heden zijn het Damrak, Rokin en Muntplein en de Ferdinand Bolstraat al heringericht.

Volgens De Bruijne (2016) betekent een project als de Rode Loper niet direct dat de positie van de voetganger volledig wordt hersteld. Een tekort aan concrete kennis naar de ruimtebehoefte van de voetganger, alsmede het tekort aan inzicht in loopstromen, intensiteit, piekmomenten en beleving van voetgangers, maakt dat het ontwikkelen van beleid lastig is. Deze informatie is essentieel bij het ontwikkelen van een robuust stedelijk voetgangersnetwerk.



Afbeelding 2 | De Rode Loper ontvouwt zich vanaf het Centraal Station in Amsterdam (bron: peterned, Flickr).

5 #stadvoorstep

Stap een van het ontwikkelen van een robuust stedelijk voetgangersnetwerk zit in het uitdenken van een integrale visie. Daarin moeten niet alleen de verschillende type looproutes (hoofdroutes, zijstraten, afsnijdroutes etc.) maar ook moet het OV-systeem worden meegenomen. Iedereen is immers op een bepaald moment voetganger. Op welke plekken komt het openbaar vervoer samen (knooppunten) en is er een hoge voetgangersintensiteit waarneembaar? Is de huidige stedelijke ruimte toereikend of is het ruimtebeslag van de voetgangers dusdanig hoog dat er infrastructurele maatregelen noodzakelijk zijn?

Een visie begint normaal gesproken met een stip aan de horizon. Hoe stel je deze vast als stadsbestuur? Het moet een meetbaar doel zijn; daarom kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het (a) centrumgebied autovrij maken b) voetgangersvoorzieningen in het hele centrumgebied of c) binnen een kwartier lopen ben je van noord naar zuid of van west naar oost (inclusief de wachttijden bij kruispunten!).

Daarvoor moeten gemeente en inwoners eerst maar eens om tafel om het gemeentelijk voetgangersnetwerk te bepalen. En daarin ook te classificeren: dus verschillende niveaus van voetgangersdichtheid vastleggen (basisnetwerk, wandelroute en hoofdwandelroute). Op basis van deze dichtheid kan vervolgens worden nagegaan waar eerst moet worden ingegrepen; en vooral ook: wat die ingreep dan moet zijn. Als er bijvoorbeeld ernstige problemen met de toegankelijkheid worden vastgesteld, dan wordt er in principe eerst ingegrepen op de hoofdwandelroutes waar het meeste voetgangersverkeer plaatsvindt. In figuur 3 worden voorbeelden van traditionele voetgangersvoorzieningen weergegeven die het netwerk kunnen verbeteren.

Het is zaak om stedelijk voetgangersbeleid handen, maar vooral ook voeten te geven. De cases Rotterdam en Amsterdam laten zien dat met slimme voetgangersinfrastructuur een verrijking voor de stad kan zijn. Hoe we deze trend (op innovatieve wijze) voort kunnen zetten in Nederland - en daarvoor bijvoorbeeld onze gaststad Amersfoort eens onder de loep te nemen - bespreek ik graag met jullie op het CVS-congres.



Figuur 3 | V.l.n.r. New Delhi – doorgang tussen twee wijken; São Paulo – parklets om tijdens de looproute uit te rusten; Parijs – brede 'sidewalk', gecentreerd in de straat (bron: globaldesigningcities.org).

Bronvermelding

Literatuur en publicaties

Bruijne, R. de (2016). Ruimtevrage van de voetganger. Afstudeeronderzoek in opdracht van Ruimte & Duurzaamheid, Gemeente Amsterdam.

Cambra, P. (2017). The importance of digitization of pedestrian networks for realistic accessibility analysis. Technical University Of Lisbon.

CBS (2011). Monitor duurzaam Nederland 2011.

City Traffic (2014) via: <https://citytraffic.nl/site/nieuws/voetganger-in-de-verdrukking>

CROW (2014). *Lopen loont: de voetganger in beleid, ontwerp en beheer*. Wilco, Amersfoort.

De Morgen (2018) via: <https://www.demorgen.be/binnenland/circulatieplan-zorgt-voor-betere-luchtkwaliteit-in-gent-maar-niet-op-onze-lauweren-rusten-b02df443/>