

Gemeentelijk fietsbeleid sinds 1990 geïntensiveerd

Hoe intensief voeren gemeenten fietsbeleid? En hoe zijn de ontwikkelingen sinds 1990? Dat waren de kernvragen bij een inventarisatie van de positie van het fietsverkeer in gemeentelijk verkeersbeleid die in 1996 werd uitgevoerd in het kader van de evaluatie van het Masterplan Fiets (MPF). Het blijkt dat gemeenten in hun beleidsplannen de zaken goed op een rij hebben voor het fietsverkeer en dat er in de praktijk ook duidelijk meer voor fietsers gebeurt.

Werkwijze

Vier consultants, Tonny Bosch van adviesbureau Goudappel Coffeng, Edo Okkema van Verkeersadviesburo Diepens en Okkema, André Pettinga van Grontmij Advies en Techniek en Henk Tromp van DHV Milieu & Infrastructuur, gaven in Fietsverkeer nr. 11, pagina 10-14 hun visie op lokaal fietsbeleid.

Tezamen inventariseerden ze vervolgens in negentien gemeenten de stand van zaken anno 1996 en de ontwikkeling in fietsbeleid en verkeersbeleid in het algemeen sinds 1990. Zij bestudeerden relevante gemeentelijke documenten en interviewden per gemeente ambte-

naren, wethouders en afdelingen van de Fietsersbond **enfb**. Zo kwamen ze verder dan met simpele metingen van bijvoorbeeld 'het aantal gemeenten met een fietsplan', die immers nauwelijks iets zeggen over de intensiteit van het gemeentelijk fietsbeleid. De negentien onderzochte gemeenten zijn geselecteerd op inwoneraantal en spreiding door het land. Het eindrapport op basis van de bevindingen van de consultants, 'Stand van zaken gemeentelijk fietsbeleid', is in overleg met hen samengesteld door Dirk Ligtermoet, van Ligtermoet + Louwerse in Gouda*.

Gemeenten centraal

De projectgroep Masterplan Fiets heeft in het kader van het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer als taak bij te dragen aan de bevordering van het fietsgebruik. Of dat lukt is vooral afhankelijk van het beleid van gemeenten.

Die hebben immers de meest concrete mogelijkheden om het fietsgebruik voor hun inwoners aantrekkelijker te maken. Op voorhand stond vrijwel vast dat de invloed van het MPF op het gemeentelijk fietsbeleid nauwelijks zou kunnen worden vastgesteld. Vaak valt al erg lastig te reconstrueren waarom gemeenten hun verkeersbeleid al dan niet hebben gewijzigd. Dat rijksbeleid een zekere rol speelt, is aannemelijk, maar de effecten van een onderdeel daarvan, het fietsbeleid, zijn niet in harde cijfers of uitspraken te vatten. Daarom stond bij de inventarisatie de ontwikkeling van het gemeentelijk fietsbeleid sinds 1990 voorop. De betekenis van het MPF kwam op het tweede plan.

Intensiever fietsbeleid

Een overzichtelijk beeld van de verschuivingen in intensiteit van het ge-

Tabel 1: Ontwikkeling van de intensiteit van het fietsbeleid (pull en push), in negentien gemeenten tussen 1990 en 1996.

1990 Bevorderen fietsgebruik	Belemmeringen autogebruik			
	0. Geen	1. Minimaal	2. Beperkt	3. Structureel
A. Oplossen knelpunten	6 14 15 16 18 2 9 11 12 13 17 19			
B. Samenhangend netwerk	3 5 7 8 10	1	4	
C. Pull-beleid				
D. MPF-beleid				

1996 Bevorderen fietsgebruik	Belemmeringen autogebruik			
	0. Geen	1. Minimaal	2. Beperkt	3. Structureel
A. Oplossen knelpunten	9 13 15 18			
B. Samenhangend netwerk	7 14 17 16	8 5 6 19		
C. Pull-beleid		2 3 10 11 12	1 4	
D. MPF-beleid				

Op de verticale as zijn voor de intensiteit van het beleid om het gebruik van de fiets aantrekkelijker te maken (pull) de volgende categorieën onderscheiden:

- A. Oplossen van knelpunten voor het fietsverkeer: ad-hoc, veiligheidsgericht, locatiegericht.
- B. Samenhangend netwerk van fietsroutes: categorie A in een meer structurele vorm.
- C. Pull-beleid: aandacht voor alle speerpunten van het MPF.
- D. MPF-beleid: categorie C in een intensieve vorm; alle speerpunten volwaardig realiserend, met innovatieve maatregelen en uitgebreide stallingennetwerken; fiets centraal in ruimtelijke inrichting.

De horizontale as onderscheidt voor de intensiteit van het beleid om (de groei van) het autogebruik af te remmen (push) de volgende categorieën:

- 0. Geen belemmeringen voor het autogebruik: hoogstens beperkt betaald parkeren om lang-parkeren nabij winkelcentra tegen te gaan, verder volop parkeer ruimte.
- 1. Minimale belemmeringen: parkeerbeleid gericht op 'blik van de straat' en gemeente-inkomsten, met als neveneffect enige afremming van (toename) autogebruik.
- 2. Beperkte belemmeringen: beleid om autogebruik te ontmoedigen in een beperkt gebied, zoals stadscentrum plus de eerste 'schil'.
- 3. Structurele belemmeringen: categorie 2 in principe in de hele gemeente toegepast, met uitwerkingen in parkeerbeleid, autoluwe woonwijken en infrastructuur.

Geselecteerde gemeenten	Aantal inwoners per 1-1-1996
Grote steden:	
Amsterdam	718.000
Den Haag	442.000
Rotterdam	592.000
Utrecht	234.000
Middelgrote gemeenten:	
Alkmaar	94.000
Arnhem	135.000
Ede	100.000
Emmen	94.000
Hilversum	83.000
Hengelo	77.000
Den Bosch	125.000
Roosendaal	64.000
Vlaardingen	74.000
Kleinere gemeenten:	
Borsele	21.000
Landgraaf	41.000
Noordoostpolder	40.000
Smallingerland	50.000
Veendam	29.000
Vlissingen	44.000

vervolg op pagina 10

meentelijk fietsbeleid geeft de matrix in tabel 1. Deze kan worden gezien als de kern van het rapport.

De score van de negentien gemeenten in tabel 1 is gebaseerd op hun plannen en daden. Er zijn duidelijke ontwikkelingen ten opzichte van 1990:

- bij zestien van de negentien gemeenten is het beleid geïntensiveerd;
- het beleid om het fietsgebruik te bevorderen is duidelijk verschoven in intensiteit van de categorieën A en B naar B en C;
- het beleid om (de groei van) het auto-

gebruik te belemmeren is in de helft van de gemeenten verschoven van categorie 0 naar 1.

Als het gaat om het bestaan en de kwaliteit van fietsplannen hebben de gemeenten in 1996 hun zaakjes goed voor elkaar. In de vier grote steden, bij acht van de negen middelgrote steden en bij vijf van de zes kleinere gemeenten is sinds 1990 een goed tot uitstekend fietsplan gemaakt, al of niet verwerkt in een breder verkeer- en vervoerplan. Bij de twee resterende gemeenten zijn fietsplannen in de maak. Van de zeventien fietsplannen verdienen er dertien het etiket 'uitstekend', vanwege de breedte

en de concretisering richting uitvoeringsprogramma, inclusief kosten en financiering.

Bij de daden is eveneens sprake van een duidelijke ontwikkeling sinds 1990. Elf van de negentien gemeenten hebben nu aanzienlijke structurele budgetten voor fietsbeleid. Er is ook veel gerealiseerd op straat. Slechts zes gemeenten doen nog weinig concreet voor de fietser. Het beeld is minder gunstig als het gaat om autoremmend beleid. Bewust beleid om op die manier de overstap naar de fiets te stimuleren, is nog maar in twee gemeenten zichtbaar.

Vooruitblik

Tabel 1 laat zien dat veel gemeenten zich in of nabij 'pull-beleid met minimale belemmeringen voor auto-gebruik' bevinden (cel C1). De vraag voor de nabije toekomst is of gemeenten in staat en van zins zullen zijn om de overgang te maken naar nog intensievere bevordering van fietsgebruik (cel D1) of naar intensiever belemmeren van auto-gebruik (cel C2).

Het gaat om politiek lastige stappen. Als een gemeente richting 'MPF-beleid met minimaal auto-remmend beleid' wil (cel D1), kan men zware politieke discussies verwachten over de als hoog ervaren kosten van volledig fietsvriendelijke infrastructuurnetwerken. En als een gemeente richting 'pull-beleid met beperkte belemmeringen voor het auto-gebruik' wil (cel C2), kan men even zware politieke discussies verwachten over het draagvlak bij de burgers: achten zij beperking van het auto-gebruik economisch en sociaal gewenst?

Wat de uitkomst zal zijn, kan nu nog moeilijk voorspeld worden. Wel is duidelijk dat het erom gaat spannen in de komende jaren.

Succes- en faalfactoren

Of de politieke keuzes die nodig zijn voor een verdere intensivering van het beleid al of niet gemaakt zullen worden, hangt vooral af van twee clusters van factoren die tijdens de inventarisatie nadrukkelijk naar voren zijn gekomen:

1. Politieke wil.

Meer of minder politieke wil om automobilititeit te beperken door de overstap naar fietsgebruik te stimuleren. Met de nadruk op de standpunten van de betreffende wethouder.

2. Lokale verkeersproblemen en de perceptie ervan.

Meer of minder gevoelde verkeersproblemen en dus noodzaak tot beheersing van het verkeer.

Het antwoord op de kernvraag voor de komende jaren (gaan gemeenten van cel C1 naar D1 of C2) is dus vooral afhankelijk van de vraag of gemeenten

Tonny Bosch:

"Ik moet bekennen dat ik na het onderzoek minder somber gestemd ben over de toekomst van het fietsverkeer. Er is in korte tijd veel tot stand gebracht, niet alleen op infrastructureel gebied (plannen, daden), maar ook op organisatorisch vlak (inbedding, menskracht). Dit neemt niet weg dat de komende periode cruciaal zal zijn: diverse gemeenten zullen nog nadrukkelijker de keuze moeten maken om de auto ruimte te laten inleveren ten faveure van de fiets."

Edo Okkema:

"De meeste gemeenten blijken inderdaad nog geen integraal verkeersbeleid, met duidelijke keuzes te voeren. Hun fietsbeleid heeft een faciliterende rol en is niet zozeer bedoeld om de automobilist op de fiets te krijgen. Soms is het fietsbeleid vooral gericht op het binnenhalen van subsidie. Meer nog dan ik dacht, hebben RO-mensen en stedenbouwers het voor het zeggen. Typisch is dat de fiets in binnensteden vaak nog als iets lastigs wordt beschouwd, zowel rijdend als gestald. Het stallingsbeleid lijkt nu van de grond te komen, maar meestal eerder om overlast van gestalde fietsen te voorkomen dan om het fietsen te stimuleren."

Tom Godefrooij, Fietsersbond enfb:

'Fietsbeleid blijft kwetsbaar'

Het gemeentelijk fietsbeleid is er sinds 1990 in woord en daad op vooruit gegaan. De stand van zaken verrast Tom Godefrooij, directeur beleid van de Fietsersbond enfb, niet. "Er is in allerlei geledingen geroepen dat er meer voor de fiets moet worden gedaan. Dat gebeurt nu dus. Het meest concrete resultaat van het Masterplan Fiets (MPF) is, dat de fietser meer onder de aandacht is gebracht. Daarmee is er meer en beter fietsbeleid gekomen in gemeenten. Zonder het MPF was dat niet in dit tempo gegaan. Ambtenaren geven niet graag toe dat ze iets niet zelf hebben verzonnen. Persoonlijk denk ik dat het MPF meer invloed heeft gehad in gemeenten dan ambtenaren aangeven."

Keuzes

Hoe tevreden is de Fietsersbond enfb over het lokale fietsbeleid? Tom Godefrooij: "Wat mij meevalt is dat overall een fietsplan is. Maar het valt tegen dat de belemmerende factoren voor een beter fietsbeleid nog zo algemeen zijn. Zelfs in de gemeenten die er het best van afkomen, neemt de auto onbehoorlijk veel ruimte in. Op een schaal van één tot tien zal de beste gemeente niet veel verder komen dan een zeven en een half."

Gemeenten zullen moeten beseffen dat ze keuzes moeten maken, stelt Godefrooij. Auto en fiets kunnen niet alletwee veel ruimte in beslag nemen. "Als een wethouder zich wil profileren met beleid dat fietsen bevordert, zal hij er niet onderuit komen dat hij ook moet kiezen tegen de groei van het auto-gebruik."

Kwetsbaar

"Het is jammer dat het rapport 'Stand van zaken gemeentelijk fietsbeleid' niet precies helder maakt hoe het rijksbeleid het best kan worden voortgezet, maar het rijk zal duidelijk bezig moeten blijven met kennis verstrekken en argumenten in handen spelen. Het herhalen van informatie draagt ertoe bij dat de kennis doordringt", zegt Godefrooij. "Wat in elk geval niet mag gebeuren, is dat wordt gezegd: 'Okay, we hebben het Masterplan Fiets gehad, nu zijn we klaar.' Fietsbeleid blijft kwetsbaar; het is erg afhankelijk van het politieke doorzettingsvermogen van een wethouder, is wel gebleken. Ik ben heel bang dat de aandacht voor fietsverkeer verslapt als niet constant op het belang ervan wordt gehamerd. Dat is de zin van het voortzetten van iets Masterplan Fietsachtigs."

verkeersproblemen ervaren en stimuleren van fietsgebruik als een oplossing daarvoor zien en of gemeentelijke bestuurders de politieke moed en visie hebben om verdergaande fietsbevorderende maatregelen voor te stellen.

Betekenis MPF

'Externe druk en steun', van wie dan ook, speelt in het verhaal van succes- en faalfactoren tot nu toe geen belangrijke rol. Dat betekent dat het rijksbeleid, en dus ook het Masterplan Fiets, voor gemeentelijk fietsbeleid de afgelopen jaren niet doorslaggevend is geweest. Of dat ook zo blijft als gemeenten hun beleid de komende jaren verder intensiveren, valt moeilijk te voorspellen. De oordelen over de betekenis van het MPF lopen sterk uiteen. Het meest consistent zijn de oordelen als het gaat om de min of meer technische hulpmiddelen voor beleidsuitvoering die de projectgroep MPF heeft laten ontwikkelen en verspreiden. Met de 'Ontwerpwijzer fietsvriendelijke infrastructuur' als voornaamste instrument. Men is hier in het algemeen goed over te spreken. Ook is te zien dat gemeenten bij de formulering van doelen en speerpunten in fietsplannen sterk geleund hebben op publicaties van het MPF.

Wisselender zijn de opinies over de betekenis die het MPF heeft gehad bij fundamentele beleidswijzigingen in het voordeel van de fiets. Schriftelijk en eenmalig verspreide argumenten voor fietsbeleid hebben vaak minder effect gehad. De argumenten kregen meer invloed naarmate ze vaker herhaald werden, ook door andere partijen (zoals Regionale Directies Rijkswaterstaat, provincies en adviesbureaus).

* Het rapport 'Stand van zaken gemeentelijk fietsbeleid' is verkrijgbaar bij de projectgroep Masterplan Fiets, telefoon 070-3516269.

Utrecht start zelfstandig fietsparkeerbedrijf

Utrecht schiep eind vorig jaar voor zover bekend een unicum in Nederland. De gemeente startte een zelfstandig opererend fietsparkeerbedrijf. Deze aparte fietsparkeerorganisatie moet het parkeren en stallen van fietsen verankeren in de beleidsvorming van de gemeente en de samenhang in de parkeervoorzieningen voor fietsen bewaken. Beleidsmatig en financieel is het fietsparkeerbedrijf wel verbonden met het autoparkeerbedrijf van de gemeente Utrecht. Zo zal autoparkeergeld naar parkeervoorzieningen voor de fiets vloeien.

Fietsaandeel hoog houden

Bij ongeveer 40% van al hun verplaatsingen gebruiken Utrechtenaren de fiets. Om dat aandeel hoog te houden en zelfs te vergroten, werkt de gemeente onder meer aan het realiseren van een integraal netwerk van fietsparkeervoorzieningen (nu 35.000 klemmen en ruim 4.150 stallingsplaatsen). Daarvoor is in november 1996 het fietsparkeerbedrijf in het leven geroepen.

Uniformiteit

Utrecht heeft de afgelopen jaren ruimschoots ervaring opgedaan met fietsparkeervoorzieningen (Fietsverkeer nr. 2, pag. 10, nr. 6, pag. 1 en nr. 10, pag. 7). Experimenten met buurtfietsstallingen en fietstrommels, uitbreiding en opening van stallingen leerden de gemeente zeker één ding, zegt Rob van Koningsveld: "Een beheersstructuur ontbreekt in Utrecht. Daar kregen we last van: te veel variatie in vormen en tarieven." Van Koningsveld is hoofd Bureau Parkeren van de gemeente Utrecht, waaronder zowel het fietsparkeerbedrijf als het autoparkeren valt. Door gebrek aan integrale aansturing stagneerde de aanleg van voorzieningen.

Van Koningsveld: "De fietsparkeer-



Rob van Koningsveld en Hugo van der Steenhoven (rechts) in de proefstraat met klemmen.

organisatie krijgt nu de regie. Zij stelt de richtlijnen op voor de keuze van locaties voor klemmen en stallingen, het aantal stallingsplaatsen en de vorm, de tarieven, de openingstijden, de manier waarop stallingen worden beheerd."

De gemeente Utrecht test momenteel in een proefstraat veertien mini-parkeersystemen uit. "Op basis van deze test maken we een groslijst van een beperkt aantal klemmen dat werkt. Een soort basispakket waaruit winkelcentra en wijkbureaus kunnen kiezen", zegt Van Koningsveld. "Wat we willen is uniformiteit. Geen kriskras puinhoop van kleuren en vormen."

Status

Wethouder van Verkeer en Milieu Hugo van der Steenhoven verklaart het belang van een zelfstandige organisatie: "Fietsparkeren wordt zo herkenbaar geïdentificeerd. Het fietsparkeerbedrijf kan initiatieven nemen, beleid maken, doordringen in het netwerk van de gemeentelijke diensten. Fietsparkeren krijgt zo meer status. In plannen uit allerlei hoeken van de gemeente zal meer en vanzelfsprekender rekening met het stallen en parkeren van fietsen worden gehouden."

De gemeente Utrecht sloot per 1 november een aantal doorgaande routes door het centrum af voor autoverkeer. Sommigen reageren kritisch op dat auto-

luwe beleid. Hoe wordt in dat kader aangekeken tegen meer ruimte voor het parkeren van fietsen? Van der Steenhoven: "Natuurlijk zijn er ondernemers die de klanten per auto de krenten in de pap noemen. Maar er treedt een verschuiving op. Steeds meer ondernemersgroepen zien dat hun omzetten mede van fietsers afhankelijk zijn. Die denken mee over fietsstimulerende maatregelen."

Uitvoering

Het fietsparkeerbedrijf heeft inmiddels een eigen manager die moet inventariseren hoe de samenwerking met particuliere beheerders vorm kan worden gegeven. Daarnaast staat het peilen van de behoefte van de Utrechtse burger hoog op zijn prioriteitenlijst. Van Koningsveld: "In de buurten waar op dit moment betaald parkeren voor de auto wordt ingevoerd, kijken we direct al welke ruimtebehoeften er zijn. Of er parkeerplekken voor auto's moeten worden opgeofferd aan groen, wipkippen of fietstrommels." Utrecht verwacht de komende tien jaar f 25 miljoen nodig te hebben om in de stallings- en parkeerbehoeften voor fietsen te voorzien. Opzet is het fietsparkeren volledig te financieren uit parkeergeld van automobilisten. Van der Steenhoven: "Door auto- en fietsparkeren te integreren, ontstaat een soort natuurlijke dekking."

