

## **Ontwikkeling van het fietsbeleid en –gebruik in Nederland**

Kees van Goeverden  
TU Delft, Sectie Transport & Planning  
c.d.vangoeverden@tudelft.nl

Tom Godefrooij  
Interface for Cycling Expertise  
tom.godefrooij@cyclring.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
25 en 26 november 2010, Roermond**

## **Samenvatting**

### *Ontwikkeling van het fietsbeleid en -gebruik in Nederland*

Nederland staat bekend als een fietsland. Samen met Denemarken is het meer en meer een rolmodel voor andere landen die de positieve mogelijkheden van het fietsen willen benutten. In welke mate speelt overheidsbeleid hierbij een rol en is stimulerend fietsbeleid in de toekomst nodig om de vooraanstaande positie van Nederland als fietsland te handhaven? Teneinde enig inzicht in het verband tussen beleid en gebruik te krijgen wordt in deze bijdrage een beschrijving gegeven van de ontwikkeling van zowel fietsbeleid als -gebruik in Nederland in de afgelopen decennia. De inzichten die deze paper geeft zijn slechts indicatief; een statistische toetsing van de invloed van beleidsmaatregelen wordt niet uitgevoerd.

Het fietsgebruik, dat sinds de jaren 50 van de vorige eeuw sterk daalde als gevolg van de opkomst van de auto, vond zijn dieptepunt in de jaren 70 en krabbelde daarna weer iets op. Vanaf de jaren 70 kreeg fietsen ook beleidsmatig meer aandacht, waarbij aanvankelijk de rijksoverheid een belangrijke rol speelde. In twee steden werden demonstratiefietsroutes gerealiseerd, steden konden rijkssubsidie krijgen voor fietsprojecten, en in de jaren 90 werd gemeentelijk fietsbeleid gestimuleerd door het Masterplan Fiets. Op basis van recente fietsnota's van een dertiental kleinere en grotere steden kan vastgesteld worden dat sinds de jaren '90 het gemeentelijk fietsbeleid ambitieuzer en integraler is geworden. Het beleid betreft zowel infrastructuur (vaak aanleg van ontbrekende schakels in al eerder gerealiseerde netwerken), stallingen/diefstalpreventie, veiligheid, als communicatie/promotie. Flankerend autobeperkend beleid wordt slechts beperkt voorgesteld en wordt ook niet aangemoedigd door het huidige rijksbeleid.

Na het dieptepunt in de jaren 70 groeide het fietsgebruik geleidelijk tot het eind van de jaren 80, waarna het zich stabiliseerde. De groei in de jaren 80 was in het bijzonder groot bij het fietsgebruik van volwassenen in de grote steden. Een andere opmerkelijke groei bij volwassenen betreft het gebruik van de fiets als voor- of natransportmiddel. Dit groeide fors in de gehele beschouwde periode, in het bijzonder in het voor- en natransport op de trein. Bij kinderen, die overigens vooral in de middelbare schoolleeftijd een hoog fietsgebruik kennen, zijn dergelijke ontwikkelingen niet waarneembaar.

Een voorzichtige conclusie is, dat het actieve fietsbeleid van de laatste paar decennia het fietsgebruik gestimuleerd heeft, maar dat het meer invloed heeft gehad op het fietsgebruik van volwassenen dan op dat van kinderen. Wil Nederland zijn reputatie als fietsland hoog houden dan is continuering van goed fietsbeleid wenselijk.

## 1. Inleiding

Nederland staat bekend als een fietsland. Samen met Denemarken is het meer en meer een rolmodel voor andere landen die de positieve mogelijkheden van het fietsen willen benutten. In dit stuk gaan we nader in op de ontwikkelingen in zowel fietsbeleid als fietsgebruik in de laatste decennia.

Als we kijken naar het fietsgebruik in Nederland over de laatste eeuw, zien we een curve die qua vorm overeen komt met die in andere landen: toenemend fietsgebruik tot in de vijftiger jaren, daarna een snelle afname van het fietsgebruik tot pakweg halverwege de jaren zeventig, en daarna een stabilisatie en een lichte groei. Legden Nederlanders in de jaren 50 op de fiets gemiddeld 4,5-5 km per dag af, midden jaren 70 was deze afstand teruggevallen tot 1,5-2 km. Daarna vertoonde hij een langzame groei naar rond de 2,5 km waarop hij zich in de jaren 90 stabiliseerde (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1993; CBS, 1981 en 2000).

Albert de la Bruheze en Veraart (1999) lieten overeenkomsten en verschillen zien in fietsgebruik in een aantal Europese steden. Hoewel trends vergelijkbaar zijn, heeft het fietsgebruik in Nederland altijd een substantieel hoger niveau gehad dan in omliggende landen. De schrijvers tonen aan dat het gevoerde beleid daarvoor een belangrijke verklarende factor is.

De renaissance van het fietsgebruik in de jaren 70 viel ongeveer samen met een hernieuwde beleidsmatige aandacht voor het fietsen. Twee demonstratieprojecten die verbeteringen in de stedelijke fietsinfrastructuur behelsden waren een soort start van meer op de fiets gericht beleid in diverse steden. Vervolgens was ook het Masterplan Fiets in de jaren 90 een stimulans voor het voeren van fietsvriendelijk beleid.

In deze bijdrage geven we een beschrijving van de ontwikkelingen van het gemeentelijk fietsbeleid in Nederland aan de hand van een aantal recente stedelijke fietsnota's. Vervolgens leggen we deze naast de ontwikkelingen die zich in het fietsgebruik zelf voorgedaan hebben. Dit geeft een indicatie van de effectiviteit van het beleid op het fietsgebruik. Overigens voeren we geen statistische analyses uit van verbanden tussen beleidsmaatregelen en gebruik en zullen geen harde uitspraken kunnen doen over de mate waarin het beleid het gebruik beïnvloed heeft.

## 2. Ontwikkelingen in gemeentelijk fietsbeleid in Nederland

Voor de eindrapportage van het Masterplan Fiets (1998) is indertijd geëvalueerd wat de ontwikkelingen waren in het gemeentelijk fietsbeleid tijdens de looptijd van het Masterplan Fiets. In de studie werd het fietsbeleid in 19 gemeenten vergeleken voor de jaren 1990 en 1996. Voor het (kwalitatieve) onderzoek positioneerde men gemeenten in een 4x4-matrix. Op de verticale as onderscheidde men 4 categorieën van fietsen bevorderend beleid, qua intensiteit oplopend van het oplossen van knelpunten (A), het realiseren van een samenhangend netwerk van fietsverbindingen (B), het voeren van pull-beleid (C) en het voeren van Masterplan Fietsbeleid, dwz integraal fietsbeleid voor de vier streefbeelden van het Masterplan Fiets<sup>1</sup>. Op de horizontale as was af te lezen in welke mate gemeenten daarbij ook een autogebruik-belemmerend beleid voeren: geen (0), minimaal (1), beperkt (2) en structureel (3).

---

<sup>1</sup> Die streefbeelden betreffen: Overstap van auto naar fiets; Stallingen en diefstal preventie; Veiligheid; Combinatie OV + fiets.

In 1990 zaten de gemeenten voornamelijk in de categorieën A0 en B0, terwijl in 1996 het accent verschoven was naar de categorieën B 0-1 en C-1. In 16 van de 19 onderzochte gemeenten bleek het beleid te zijn geïntensiveerd, en tevens bleek er een groeiende bereidheid om, zij het in beperkte mate, de groei van het autogebruik af te remmen.

Inmiddels zijn we weer meer dan tien jaar verder. En de vraag is hoe het gemeentelijk beleid zich sindsdien ontwikkeld heeft. Het antwoord op deze vraag proberen we te geven aan de hand van de uitkomsten van de Fietsbalans 1 & 2 van de Fietsersbond en de fietsplannen van een aantal gemeenten uit de jaren 2005 t/m 2009.

### *2.1 Fietsbalans als indicatie*

In (Borgman e.a. 2010) constateren de schrijvers dat het 'fietsklimaat' in de in de Fietsbalans onderzochte steden tussen 2000 en 2008 duidelijk is verbeterd. Die vooruitgang blijkt onder andere uit een verbeterde score in de 35 gemeenten die in Fietsbalans 2 voor de tweede maal zijn onderzocht. Op grond van het Fietsbalansonderzoek kunnen we maar beperkt conclusies trekken over het *beleid* van betrokken gemeenten. De Fietsbalans onderzoekt het 'fietsklimaat' aan de hand van 10 (Fietsbalans 1) cq 11 (Fietsbalans 2) aspecten in de betreffende gemeenten. Het accent ligt daarbij op de fietsomstandigheden en niet zozeer op de kwaliteit van het beleid dat (wellicht) tot deze omstandigheden heeft geleid. Wel checkt de Fietsbalans of er 'op papier' beleid is, en zo ja of er op verschillende onderdelen van dat beleid alleen kwalitatieve of ook kwantitatieve doelen gesteld zijn. In de 35 gemeenten die in Fietsbalans 2 voor de tweede maal onder de loep genomen zijn, zien we dat de score op het aspect 'beleid op papier' duidelijk verbeterd is.

Uit een evaluatieonderzoek naar aanleiding van Fietsbalans 1 (Fietsersbond 2004) blijkt dat bij een flink deel (46%) van de responsgemeenten (bij een respons van 66%) de resultaten van de Fietsbalans heeft geleid tot hogere ambities voor het fietsbeleid. 88% geeft aan de Fietsbalansresultaten te betrekken bij verdere beleidsontwikkeling. Al met al is op basis van de Fietsbalansonderzoeken van de Fietsersbond het vermoeden gerechtvaardigd dat sinds het onderzoek van het Masterplan Fiets in 1996 het gemeentelijk fietsbeleid in Nederland zich verder ontwikkeld heeft in de richting van integraal fietsbeleid.

### *2.2 Gemeentelijke nota's nader bekeken*

Als een nadere proef op de som kijken we naar de fietsnota's van de afgelopen 5 jaar die te vinden zijn op de kennisbank van het Fietsberaad (met een opmerkelijke oververtegenwoordiging van Brabantse steden). We zullen proberen de nota's (in de volgorde waarin ze op [www.fietsberaad.nl](http://www.fietsberaad.nl) te vinden zijn) te beoordelen in het bovengenoemde beoordelingskader van het Masterplan Fiets: in hoeverre blijkt uit de beschouwde nota's dat fietsen een in alle opzichten integraal onderdeel is geworden van het gemeentelijk fietsbeleid. Het antwoord op deze vraag kan, gezien van de beperkingen van het bekeken materiaal, alleen maar indicatief zijn. (De met een \* gemarkeerde gemeenten waren ook betrokken bij het onderzoek van het Masterplan Fiets uit 1997.)

### *Tilburg*

Tilburg heeft een lange traditie in fietsbeleid. Eind jaren '70 werd hier een van de twee door het rijk gefinancierde 'demonstratiefietsroutes' gerealiseerd. (De andere werd aangelegd in Den Haag.) Dit uitgebreid geëvalueerde demonstratieproject leidde tot het inzicht dat het aanleggen van één gestrekte route niet of nauwelijks bijdraagt aan meer fietsen. Vandaar dat vanaf de jaren tachtig het aanleggen van fietsroutenetwerken in zwang komt. Vanaf 1993 werkt de gemeente Tilburg dan ook aan de realisatie van zijn 'sternet', een overwegend radiaal netwerk dat de buitenwijken met de binnenstad verbindt. Het fietsplan uit 2005 'Tilburg fiets! Fietsplan 2005-2015' borduurt voort op dit verleden. In het sternet moeten nog enkele ontbrekende schakels worden aangelegd, waarbij opvalt dat de tangentiële schakels tussen de radialen leiden tot een echt netwerk. De grootste nadruk ligt nu niet meer op het creëren van het netwerk, maar op het opkrikken van de kwaliteit ervan. De politieke ambitie is dat dit leidt tot een toename van het fietsgebruik van 34% naar 38% van de verplaatsingen. Impliciet is dus de bedoeling om de concurrentiepositie van de fiets te verbeteren, en de nadruk op kwaliteit is daarmee in lijn. De opstellers willen niet zozeer een ander fietsbeleid, maar pleiten voor 'sneller en meer'.

Naast het infrastructurele beleid besteedt Tilburg ook veel aandacht aan marketing en educatie. Daarbij richt men zich met name op groepen die tot nog toe minder fietsen dan gemiddeld. Betrokkenheid van alle belanghebbenden is geregeld via het 'Fietsforum'.

### *Amsterdam\**

Ook Amsterdam heeft een lange traditie in fietsbeleid. En dat dat succesvol is blijkt uit de 20% toename van het fietsgebruik sinds 1986. In de periode 2005-2007 zo meldde Amsterdam in 2008, was de fiets voor Amsterdammers inmiddels de meest gebruikte vervoerswijze. In het Masterplan Fiets onderzoek (1997) figureerde Amsterdam als één van de twee gemeenten die een score C2 hadden, dwz een goed ontwikkeld 'pull'-beleid en een beperkt 'auto-belemmerend' beleid. 'Kiezen voor de Fietser, meerjarenbeleidsplan Fiets 2007-2010' laat zien dat dit voor Amsterdam geen reden is om tevreden achterover te leunen. Amsterdam streeft naar een nog hoger aandeel van de fiets in de modal split. Dat is belangrijk vanwege de bereikbaarheid, leefbaarheid en de luchtkwaliteit. En het al hoge huidige gebruik legitimeert substantiële investeringen in verdere kwaliteitsverbeteringen. Knelpunten zijn: het ontbreken van voldoende fietsparkeervoorzieningen, een nog niet geheel sluitend hoofdnet fiets met nog een aantal zwakke of ontbrekende schakels, verkeersveiligheid en achterblijvend fietsgebruik bij bepaalde bevolkingsgroepen. Dat zijn dan ook precies de zaken waar aan gewerkt wordt. En net als in Tilburg is er een nadrukkelijke tendens tot het bieden van meer kwaliteit: in 2010 moet de Amsterdamse fietser gemiddeld meer tevreden zijn over het fietsklimaat dan in 2007 (van rapportcijfer 7 naar 7,5). Verder geeft Amsterdam inderdaad invulling aan alle streefbeelden van het toenmalige Masterplan Fiets.

### *Eindhoven*

Het 'Actieplan Fiets Eindhoven' uit 2008 wordt gepresenteerd als een 'noodzakelijke kwaliteitsslag in fietsvoorzieningen op korte en middellange termijn (2009-2012)'. Doel is om de afname in het fietsgebruik te stoppen en om te zetten in een toename, en om, als afgeleide daarvan te komen tot een betere score in de Fietsbalans. Het actieplan gaat in op de ontbrekende schakels in het fietsnetwerk, de kwaliteit van fietsroutes in termen van directheid en comfort, verkeersveiligheid, fietsparkeren, het recreatieve fietsen,

communicatie en promotie, en de monitoring en evaluatie van het beleid. Voor al deze onderwerpen heeft Eindhoven een aantal (101 in totaal) concrete maatregelen ontwikkeld met bijbehorend uitvoeringsbudget. Eindhoven kiest er voor om enkele routes in hun geheel aan te pakken. Daarnaast ligt bij het verhogen van de kwaliteit van bestaande routes de nadruk sterk op het vervangen van tegelverharding door asfalt en op het verminderen van wachttijden bij verkeerslichten. Al met al een redelijk compleet en vooral ook concreet plan.

#### *'s-Hertogenbosch\**

In het onderzoek uit 1997 bleek 's-Hertogenbosch een gemeente die een 'pull'-beleid voerde met een minimaal autobelemmend beleid. Eén van de steden vooraan in het grote peloton. In zijn 'Koersnota Hoofdinfrastructuur' heeft de gemeenteraad als ambitie een afname van het aantal autoritten met 10%, en als uitvloeisel van deze ambitie dient het fietsgebruik binnen de gemeente te groeien van 33% naar 44%. Dit is uitgewerkt in het rapport 'Lekker Fietsen!' uit 2009. Om deze fietsambitie te halen moet 'alles uit de kast worden gehaald'. De gemeente richt zich zowel op de 'harde' (infrastructuur) als de 'zachte' (communicatie) kanten van het beleid. Voor wat betreft de infrastructuur legt 's-Hertogenbosch de nadruk op 'ontvlechting' van de auto- en de fietsinfrastructuur, met 'waar nodig (dwz bij de kruising met de zogenoemde doorstroommassen voor het autoverkeer) ongelijkvloerse kruisingen ter bevordering van de doorstroming en veiligheid van zowel het fiets- als het autoverkeer'. Buiten de doorstroommassen (3 stuks binnen de 'ruit' rond 's-Hertogenbosch) krijgen OV en fiets prioriteit boven het autoverkeer. Concrete normen voor de twee niveaus van het fietsnetwerk (sternet en overige hoofd fietsroutes) geven inhoud aan de kwaliteitseisen. Daarnaast zijn er maatregelen voor de stilstaande fiets: het zorgen voor ruim voldoende en goede fietsparkeervoorzieningen. Vooral in de binnenstad en bij de stations zijn er tekorten. Wat betreft de zachte kant van het beleid zet 's-Hertogenbosch in op permanente campagnes ter bevordering van het fietsgebruik ('voor iedereen, voor alle motieven en voor alle bestemmingen'). Daarnaast wil men door de inzet van fietsscouts per wijk zorgen dat onvolkomen snel geconstateerd en verbeterd kunnen worden. Samenvattend kunnen we stellen dat het Bossche beleid behoorlijk voldoet aan de indertijd in het Masterplan fiets verwoorde eisen: integraal en gericht op een duidelijke beperking van het autoverkeer.

#### *Den Haag\**

Den Haag scoorde in het Masterplan-Fietsonderzoek hetzelfde als 's-Hertogenbosch: 'pull'-beleid en minimaal autobelemmend beleid. In het Meerjarenprogramma Fiets 2007-2010 constateert de gemeente dat doel van 10% meer fietsgebruik uit het vorige meerjarenprogramma (2003-2006) gehaald is, maar dat de druk van de auto het noodzakelijk maakt om te blijven investeren. Ook in de periode 2007-2010 wil de gemeente Den Haag dat het fietsgebruik met 10% groeit. Andere doelen van het meerjarenprogramma zijn: aanleg van 24 van de 32 ontbrekende schakels van het fietsroutenetwerk, het opwaarderen van 44 km bestaand fietspad, en het voorzien in de sterk gestegen behoefte aan fietsparkeervoorzieningen, bij de stations, elders in de binnenstad en in de woongebieden. Verder moeten communicatie-activiteiten het fietsen positioneren als hip en modern. Hierbij geeft men speciale aandacht aan doelgroepen met potentie, met name allochtonen en kinderen.

Daarnaast ligt er een detailplan 'Fietsen en fietsparkeren in het centrum van Den Haag' dat een uitwerking bevat van het in maart 2007 vastgestelde verkeerscirculatieplan voor het Haagse centrum gebied. Dat verkeerscirculatieplan richt zich op een verbetering van de luchtkwaliteit door een afname van het autoverkeer, een verbetering van het verblijfsklimaat voor fietsers en voetgangers en een vermindering van het doorgaande verkeer in het centrum. Het detailplan analyseert een aantal knelpunten in de binnenstad en 'beschrijft zoveel mogelijk de ideale oplossingen voor het fietsverkeer': gewenste aanvullingen op het hoofdfietsrouten netwerk en op het aantal fietsparkeervoorzieningen. De voorgestelde keuzes moeten echter nog ingepast worden in lopende plannen en projecten. Niettemin geeft ook dit deelplan enig inzicht in de bij de gemeente Den Haag levende ambities met betrekking tot het fietsgebruik.

Op grond van de hier besproken documenten heeft ook het fietsbeleid van Den Haag zich ontwikkeld naar 'meer kwaliteitsbewust', 'meer integraal' en passend in een totaalbeleid om het autogebruik binnen de stad terug te dringen.

### *Maastricht*

Het 'Fietsplan Maastricht' uit 2009 geeft plannen voor forse investeringen in de fiets. Het plan is tot stand gekomen op basis van de uitkomsten van de Fietsbalans en een aantal andere onderzoeken en evaluaties, en met inbreng van belangenorganisaties en burgers. Maastricht sluit daarbij expliciet aan bij het beleid van rijk en provincie: consolidatie en stimulering van fietsgebruik en terugdringing van autogebruik op de kortere afstanden. Concreet wil Maastricht 10% toename in het aandeel van het fietsen om de groei van het autogebruik op te vangen die niet geaccommodeerd kan worden. In lijn hiermee stelt Maastricht dat door het benutten van het fietsen de beperkt beschikbare capaciteit van Maas-kruisende infrastructuur efficiënt kan worden benut. Concrete doelen zijn: het slechten van barrières in het hoofdruitenetwerk, het ontvlechten van de netwerken voor auto, OV en fiets, verbeteren van comfort en veiligheid, het verbeteren van de doorkruisbaarheid van wijken en buurten, verbetering van kwaliteit, kwantiteit en toegankelijkheid van fietsparkeervoorzieningen, vergroting aanbod van huur en leenfietsen, investeringen in mobiliteitsmanagement, educatie en fietspromotie, en verbeteringen voor recreatief fietsbeleid. Tezamen met het aanzienlijke budget dat hiervoor beschikbaar is, is het Maastrichtse beleid zonder meer een schoolvoorbeeld van integraal en ambitieus beleid.

### *Rotterdam\**

Ook Rotterdam was indertijd betrokken bij het Masterplan-Fiets-onderzoek, en scoorde vergelijkbaar met Den Haag en 's-Hertogenbosch: 'pull'-beleid en minimaal autobelemmerend beleid. Uit het 'Actieplan Rotterdam fietst! Actualisatie 2007-2010' blijkt dat Rotterdam nog druk doende is met het realiseren van een netwerk van hoofdroutes en dat het nog wel even duurt voordat deze alle gerealiseerd zijn. In de beschreven planperiode zou 22 km worden aangelegd. Daarnaast besteedt Rotterdam aandacht aan een verbeterde doorstroming op het fietsroutenetwerk door met name te kijken naar betere verkeerslichtafstellingen.

De integratie van fiets en openbaar vervoer krijgt in Rotterdam expliciete aandacht, o.a. door het opnemen van alle OV-knooppunten in het fietsroutenetwerk, door het voorzien in stallingsvoorzieningen en door een uitbreiding van de huurlocaties van OV-Fiets. Fietsparkeervoorzieningen, zowel bewaakt als onbewaakt, krijgen ruimschoots aandacht in het actieplan, zowel belangrijke bestemmingen als bij de woning.

Ook Rotterdam realiseert zich dat het werken aan een goede fietsinfrastructuur niet voldoende is om het fietsen te stimuleren. Ook hier dus aandacht voor campagnes en programma's voor verschillende doelgroepen. Daarnaast heeft de gemeente een communicatieplan voor de uitvoering van het beleid: de burger inlichten over concrete verbeteringen (en zo nodig ook over de tijdelijke overlast tijdens werkzaamheden). Al met al ontstaat het beeld van een degelijk integraal, maar niet al te ambitieus beleid.

### *Breda*

De Gemeente Breda presenteert haar nota 'Fietsen net zo makkelijk; Hoe Gemeente Breda het fietsgebruik wil faciliteren en stimuleren' als enerzijds een voortzetting van bestaand faciliterend beleid (vooral gericht op het aanbieden van goede fietsinfrastructuur), en anderzijds als een uitbreiding daarvan omdat men voortaan het fietsgebruik niet alleen wil *faciliteren*, maar ook wil *stimuleren*. Voor de nota waren twee aanleidingen: een vraag van de gemeenteraad om uitwerking en aanscherping van het fietsbeleid, en de problematiek van de luchtkwaliteit. In vergelijking met andere gemeentelijke nota's is de nota van Breda meer kwalitatief en beschouwend van karakter. Wel verwijst men naar een vast te stellen Meerjaren Investeringsprogramma Fiets. Fietsgebruik berust volgens deze nota op 3 pijlers: de ruimtelijke structuur (nabijheid van bestemmingen), de fietsinfrastructuur (kwaliteit van verbindingen) en de levensstijl van individuen (gedrag en gezondheid). Op grond daarvan formuleert Breda een visie op haar eigen rol mbt tot het faciliteren en het stimuleren.

Breda doet in de nota weinig concrete uitspraken over de prioriteit van het fietsen ten opzichte van andere vervoerswijzen, maar wil wel meer mensen op meer momenten verleiden om de fiets te gebruiken. Verder veel analyse en informatieve kadertjes. Ook in Breda gaat het om het completeren van het hoofdrouthenetwerk, om verbetering van de veiligheid, en om comfort en voorrang. Over die voorrang is Breda niet heel erg uitgesproken, anders dan dat men waar mogelijk inzet op ongelijkvloers kruisen, en verder vooral op goede verkeersregelininstallaties. Verder bevat de nota omstreden ideeën voor het 'tweerichtingen' maken van fietspaden.

Wat betreft het verleiden wil de gemeente vooral communicatieve en promotionele activiteiten van allerlei partijen en instanties meer op elkaar afstemmen en coördineren om zo een eenduidiger en sterker signaal te geven aan (potentiële) fietsers.

### *Gouda*

Het plan 'Gouda fietst beter door: beleidsplan voor fietsverkeer 2007-2015' uit 2007 borduurt voort op het plan 'Gouda fietst door' uit 1999. De gemeente constateert dat het fietsgebruik in Gouda relatief hoog is ten opzichte van het landelijk gemiddelde, maar wel een licht dalende tendens vertoont. Ook de scores van Gouda in de Fietsbalans waren op een aantal aspecten niet om over naar huis te schrijven. Doel van de gemeente is om de concurrentiepositie van de fiets op zijn minst in stand te houden en wellicht te versterken. De nota geeft vervolgens een redelijk zelfkritische analyse van de tekortkomingen van het Goudse fietsklimaat: directheid, comfort en verkeersveiligheid zijn voor verbetering vatbaar, en wat ook betreft fietsparkeersituatie constateert men voor een aantal locaties tekortkomingen.

Als basis voor uit te voeren maatregelen ligt er het fietsroutenetwerk met een hoofdnet, een verdelend net en een ontsluitend net. Bovendien is Gouda 'aangesloten' op het regionale fietsroutenetwerk van de provincie Zuid-Holland. Per situatie geeft Gouda aan welke maatregelen gewenst en uitvoerbaar zijn, zowel qua verbetering van het netwerk



als van de fietsparkeervoorzieningen. Verder bevat de nota een hoofdstuk over communicatie, gedragsbeïnvloeding en innovatie, een hoofdstuk over monitoring en een uitvoeringsprogramma. De genoemde budgetten zijn bescheiden van omvang. Kortom, een redelijk 'complete' nota met een eerlijke inventarisatie van de Goudse tekortkomingen maar met een bescheiden ambitie.

#### *Leeuwarden*

'Richtingwijzer Fiets: Fietsbeleidsplan gemeente Leeuwarden' is de titel van de uitwerking van het GPPV (Gemeentelijk Verkeers- en VervoersPlan) van Leeuwarden voor de fiets. Doel is het stimuleren van het fietsen op afstanden tot 7,5 km zodat de fiets op die afstand volwaardig kan concurreren met de auto. En samenhangend beleid betekent volgens het GPPV ook een autobeperkend beleid voor de binnenstad ten gunste van OV, fietsen en lopen. Ook in Leeuwarden zijn de scores van de Fietsbalans en de eigen monitoring de basis voor de probleemanalyse en het voorgestelde maatregelenpakket. In Leeuwarden wordt veel gefietst, o.a. vanwege de hoge stedelijke dichtheid en het grote aantal scholieren. Ook de verkeersveiligheid scoort bovengemiddeld goed. Maar qua samenhang en directheid van het fietsroutenetwerk is er nog wel wat te wensen, en er is een tekort aan fietsparkeervoorzieningen. Het verbeteren van de infrastructuur en van het fietsparkeren zijn dan ook de twee pijlers van dit uitwerkingsplan. Voor beide onderdelen worden de knelpunten geanalyseerd en oplossingen voorgesteld. Verder bevat de nota een uitvoeringsplan 2006-2015 en een wensenlijst voor maatregelen die nog niet direct geld is; want 'geld stuurt het tempo, maar niet de richting'. Dat neemt niet weg dat voor het uitvoeringsprogramma substantiële bedragen beschikbaar zijn dus al te laag hoeft het tempo niet te liggen. Opvallend verschil met de andere plannen die we hebben bekeken is het ontbreken van een onderdeel communicatie en promotie. Toch is het al met al een helder plan met een heldere ambitie.

#### *Leiden*

De website van het Fietsberaad geeft ook inzicht in de nota 'Fietsverkeer: actualisatie GVVP Leiden'. Deze nota, opgesteld door Ligtermoet en Partners, pleit voor een sterke ontvlechting van fiets- en autoverkeer. Hoewel de nota is geschreven in opdracht van de gemeente Leiden, is de officiële status ervan onduidelijk. De nota lijkt meer een voorstel aan de gemeente te zijn dan vastgesteld beleid. Over de kwaliteit van het Leidse fietsbeleid kunnen we daarom geen conclusies trekken.

#### *Zaanstad*

De 'Fietsnota Zaanstad' uit 2007 is een eigenzinnig document. Bij de analyse van de situatie van het fietsen hebben de opstellers gekozen voor een interactieve/participatieve werkmethode om de belangenvertegenwoordigers, ambtenaren, wijkbewoners en fietsers zoveel mogelijk te betrekken. Het fietsgebruik ligt in Zaanstad iets boven het gemiddelde van steden met een vergelijkbare grootte, maar vertoont wel een dalende tendens. De kwaliteit van de fietsvoorzieningen zijn dan ook zeker voor verbetering vatbaar. Veel aandacht is geschonken aan een goede evaluatie van de bestaande voorzieningen en knelpunten. En de ambitie van Zaanstad is groot. Men wil 10% minder autogebruik en daarom meer fietsgebruik: 'Zorg dragen voor goede basisvoorzieningen bestaande uit een veilig en comfortabel fietsnetwerk en goede stallingsvoorzieningen en het op basis van aanvullende maatregelen en acties creëren van een krachtige impuls, waardoor het fietsen aantrekkelijker wordt en daarmee het fietsaandeel in 2015 toeneemt tot 35% van

de modal split.' Hiertoe werkt men aan een primair en een secundair netwerk en als extra aan een plusnetwerk met extra kwaliteit. Daarnaast aan verbetering van het fietsparkeren en een waaier aan plannen voor betere samenwerking, promotie en dienstverlening.

### *Oss*

Zoals de website van het Fietsberaad de 'Fietsnota Oss 2005' omschrijft: 'Een normale Nederlandse stad met een mooi-normaal fietsplan: Duidelijke doelen, stevig budget en een visie op welke voorzieningen er moeten komen.' Om met de doelen te beginnen: omdat meer fietsen een bijdrage levert aan zowel een verbetering van de bereikbaarheid en de leefbaarheid zet Oss in op meer fietsen door de concurrentiepositie van de fiets t.o.v. de auto te verbeteren. Dit gebeurt door te werken aan een goed netwerk met kwalitatief goede fietsroutes, en ook door aandacht te geven aan fietsparkeren, bewegwijzering, fietsdiefstal, sociale veiligheid en educatie en promotie. In Oss heeft men kwaliteit toetsbaar geoperationaliseerd. Daarnaast legt men een duidelijke relatie met andere beleidsterreinen die een bijdrage kunnen leveren aan een verbeterde concurrentiepositie van het fietsen, zoals parkeerbeleid en wegbeheer. Daarmee laat men zien dat het fietsen inderdaad een integraal onderdeel is van het gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid.

### *2.3 Conclusies*

Het bekeken materiaal ondersteunt de hypothese dat gemeentelijk fietsbeleid sinds de jaren '90 ambitieuzer en integraler geworden is. Ook laten de meeste gemeentelijke nota's zien dat men voortbordurt op eerdere beleidsinspanningen. Dat blijkt o.a. uit het feit dat de plannen minder spreken over de aanleg van een fietsroutenetwerk, en vaker over het aanleggen van de (laatste) ontbrekende schakels en over het verbeteren van kwaliteit. Dat laatste is sowieso een belangrijke accentverschuiving: er is beduidend meer aandacht voor (alle aspecten van) kwaliteit van fietsvoorzieningen. De Fietsbalans van de Fietsersbond lijkt in dat kwaliteitsbewustzijn een belangrijke rol te hebben gespeeld.

Als we kijken naar de vier thema's (speerpunten) uit het toenmalige Masterplan Fiets (Overstap van auto naar fiets; Stallingen en diefstal preventie; Veiligheid; Combinatie OV + fiets), dan zien we die thema's in bijna alle plannen meer of minder expliciet terugkomen. Het minst geldt dit voor het thema 'combinatie OV + fiets'. In het fietsparkeerbeleid figureren de stations wel als een locatie die speciale aandacht krijgt, maar in veel plannen blijft het thema impliciet. Misschien ook wel begrijpelijk omdat juist voor dit thema ook een belangrijke rol is weggelegd voor andere partijen dan de gemeente: Pro Rail en de OV-bedrijven.

Verder valt de toegenomen aandacht op voor communicatie en promotie. Van de 12 bekeken plannen ontbreekt alleen in Leeuwarden een communicatieve paragraaf. De plannen laten overigens een verscheidenheid zien in benadering en ambitieniveau. Qua ambitie springen de plannen van 's-Hertogenbosch en Zaandam er uit met hun zeer ambitieuze modal-split-doelstellingen en de daarvoor ontwikkelde aanpak.

Voor een daadwerkelijk positioneren van de bekeken gemeenten in de matrix zoals gebruikt in het onderzoek van het Masterplan Fiets uit 1997 zou aanvullend onderzoek nodig zijn naar met name het totale verkeers- en vervoersbeleid in de betreffende gemeenten. Maar de hier bekeken plannen vertonen duidelijk een tendens naar meer

integraliteit en meer ambitie in het fietsbeleid. De beoordeling op de andere as van de beoordelingsmatrix, de mate waarin gemeenten ook een autobelemlerend beleid voeren, is moeilijker te geven. Het Masterplan Fiets was een uitvoeringsproject van het SVV2 waarin het terugdringen van het autogebruik een expliciete doelstelling was. Voor het huidige rijksbeleid zoals omschreven in de Nota Mobiliteit geldt: 'mobiliteit mag'. Daarmee is de semantiek rond het al dan niet terugdringen van het autogebruik veranderd, en de meeste bekeken plannen zijn er niet expliciet over. Niettemin geven de plannen van 's-Hertogenbosch, Zaanstad en Maastricht wel aan dat de gewenste groei van het fietsgebruik moet leiden tot een afname van het overlastgevende autoverkeer. Een voorzichtige veronderstelling is dat gemeenten meer oog hebben voor wat een optimale mix zou zijn van voorzieningen voor de verschillende vervoerswijzen.

### **3. Ontwikkeling van het fietsgebruik door Nederlanders**

In dit hoofdstuk brengen we de ontwikkeling van de mobiliteit per fiets in beeld sinds het dieptepunt eind jaren 70 van de vorige eeuw. We doen dit op basis van de databestanden van het Nederlandse nationale verplaatsingsonderzoek dat juist eind jaren 70 startte, eerst onder de naam OVG (Onderzoek Verplaatsingsgedrag) en vervolgens sinds 2004 onder de naam MON (Mobiliteitsonderzoek Nederland).

Er kunnen drie soorten fietsgebruik onderscheiden worden: het gebruik van de fiets om 'ergens te komen' teneinde daar een gewenste activiteit te beoefenen (het normale gebruik), het gebruik in het voor- of natransport op de trein of een ander vervoermiddel, en het gebruik voor toertochtjes. Het eerste type (normale) gebruik is in volume met afstand het belangrijkste. Het is thans verantwoordelijk voor ruim 90% van de fietsritten en voor 85% van de gefietste kilometers. Een kleine 5% van zowel het aantal fietsritten als de gefietste kilometers worden gemaakt in het voor- of natransport, terwijl een andere kleine 5% van de fietsritten en 10% van de gefietste kilometers voor rekening komen van toertochtjes met de fiets. Wij laten het toeren met de fiets verder buiten beschouwing. Hoewel er de nodige beleidsinspanning is geweest voor het realiseren van recreatieve fietsroutes, is het hier besproken stedelijk beleid primair gericht op het reguliere fietsgebruik.

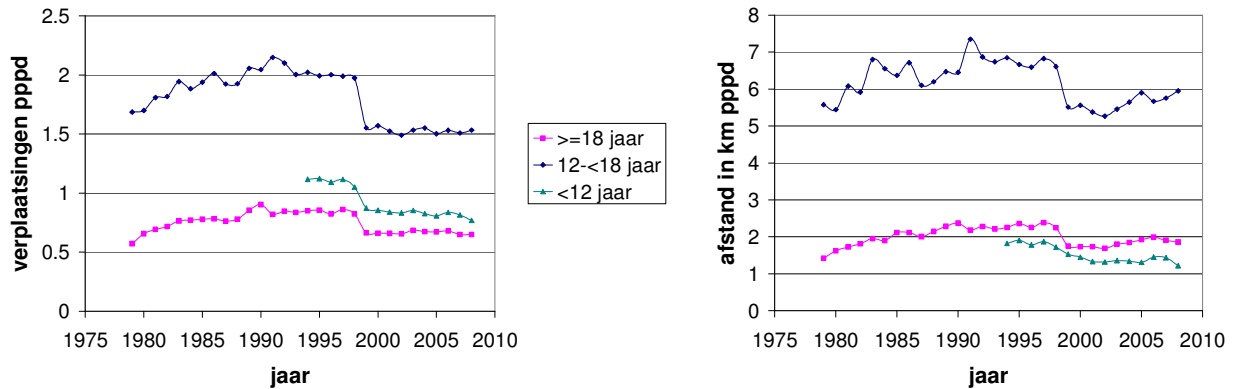
#### *3.1 Ontwikkeling regulier gebruik van de fiets als hoofdvervoermiddel*

##### *Algemene ontwikkeling*

De ontwikkelingen worden hier weergegeven in mobiliteit per persoon per dag op een 'gewone' dag buiten de vakantieperiode, in navolging van de wijze waarop het CBS mobiliteitscijfers publiceert. Consequent wordt onderscheid gemaakt in drie groepen personen: jonge kinderen <12 jaar, oudere kinderen van 12 tot 18 jaar, en volwassenen van 18 jaar en ouder. We duiden deze verder aan met respectievelijk 'jonge kinderen', 'tieners' en 'volwassenen'. Verplaatsingsdata van jonge kinderen ontbreken in de nationale verplaatsingsonderzoeken van vóór 1994; van hen kunnen in deze jaren geen ontwikkelingen getoond worden.

Figuur 1 toont de ontwikkeling van de mobiliteit in termen van aantal verplaatsingen en afgelegde afstand in de periode 1979-2008. De onwaarschijnlijk grote daling tussen 1998 en 1999 is het gevolg van een gewijzigde opzet van het verplaatsingsonderzoek die overall tot een sterk verlaagde geregistreerde mobiliteit heeft geleid. Ook tussen 1984 en 1985 vond een ingrijpende wijziging plaats die de geregistreerde mobiliteit juist iets

verhoogde. Deze trendbreuken in geregistreeerde mobiliteit komen in volgende grafieken steeds terug.

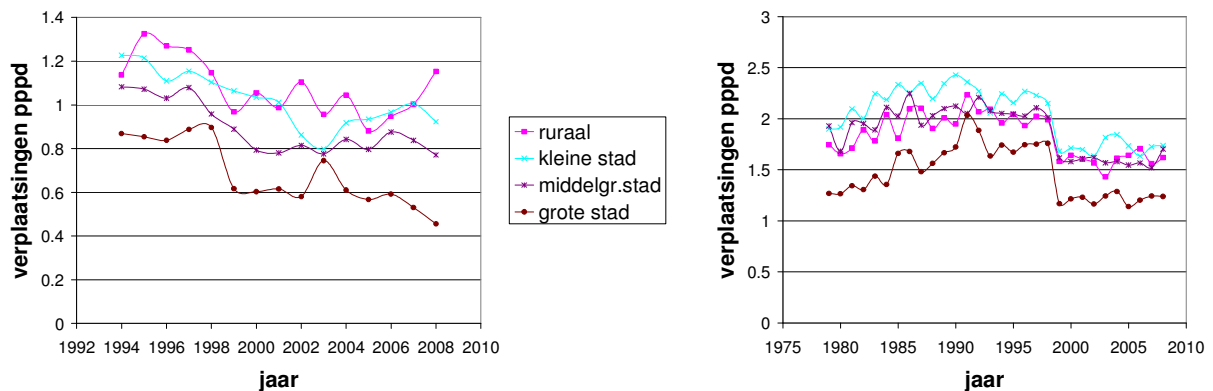


Figuur 1: Reguliere verplaatsingen per fiets als hoofdvervoermiddel: aantal (links) en afgelegde afstand (rechts)

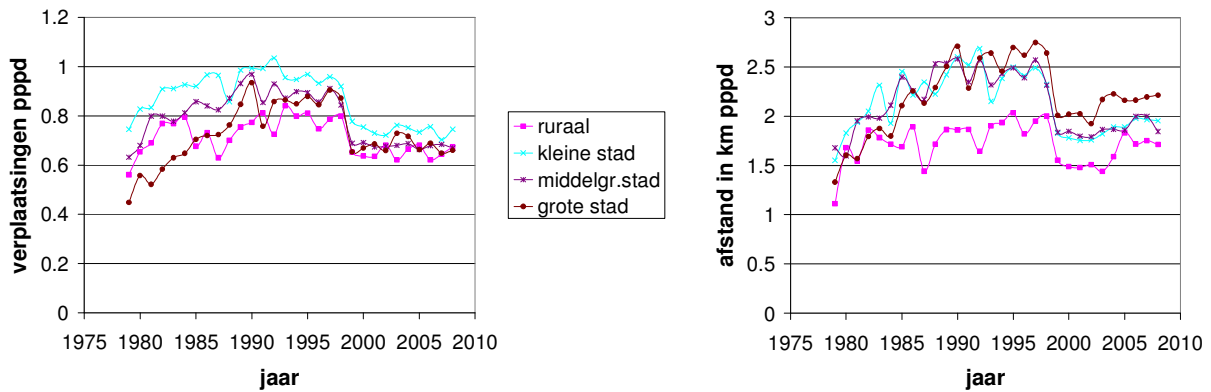
Als geabstraheerd wordt van de trendbreuken ontstaat het beeld van een groeiend fietsgebruik in de 80er jaren en een stabilisatie daarna. Alleen bij de jonge kinderen lijkt het gebruik iets te dalen. Een vergelijkbare daling wordt ook waargenomen bij de andere modaliteiten en heeft misschien een onderzoekstechnische verklaring. Vermeldenswaard is, dat ook bij de oudere kinderen de laatste jaren een daling van de mobiliteit geregistreerd wordt bij alle vervoerwijzen behalve de fiets. Het fietsgebruik is gelijk gebleven en het aandeel van de fiets in de mobiliteit zo toegenomen.

#### Ontwikkeling naar verstedelijkingsgraad

Van stedelijk beleid mag verwacht worden dat het met name effectief is in stedelijk gebied. Het is daarom nuttig om te bekijken hoe de ontwikkeling binnen steden is geweest. De figuren 2 en 3 laten deze zien voor de drie leeftijdsgroepen naar verstedelijking van de woongemeente. De soorten steden zijn onderscheiden naar inwonertal van de stedelijke kern: klein (< 30.000), middelgroot (30.000-100.000) en groot (>100.000). Als referentie is ook de ontwikkeling in ruraal gebied weergegeven (exclusief verstedelijkt platteland), waarbij bedacht moet worden dat ook hier fietsbeleid gevoerd is en dus niet gerefereerd wordt aan een autonome beleidsarme ontwikkeling.



Figuur 2: Aantal reguliere fietsverplaatsingen naar verstedelijking door jonge kinderen (links) en tieners (rechts)



Figuur 3: Reguliere verplaatsingen naar verstedelijking door volwassenen: aantal (links) en afgelegde afstand (rechts)

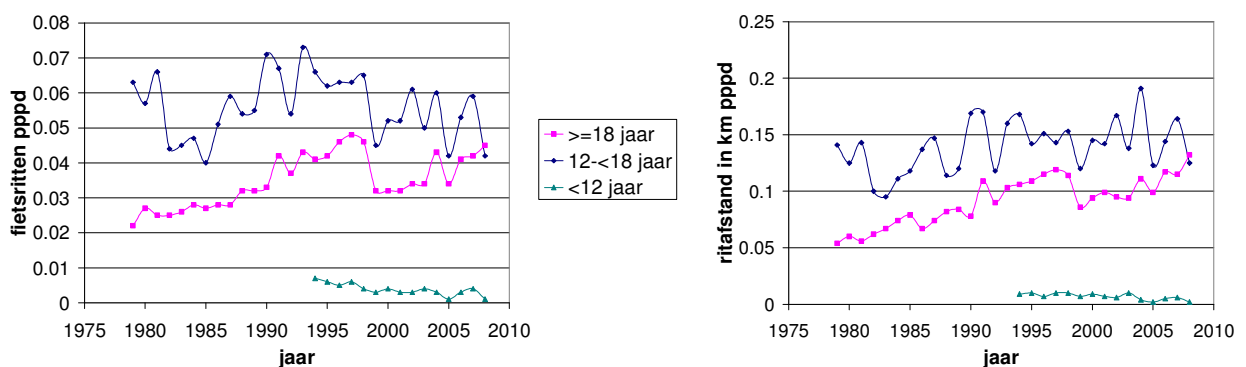
Bij de jonge kinderen is er een duidelijk negatief verband tussen fietsgebruik en stadsgrootte. Met name in de grote steden wordt relatief weinig gefietst. De kloof tussen stad en platteland lijkt de laatste jaren zelfs te groeien.

Ook de tieners fietsen relatief weinig in vooral de grote steden. De verschillen tussen de verschillende typen verstedelijkingsgraad blijven in de beschouwde periode gelijk.

Bij de volwassenen is een heel ander patroon te zien. Het fietsgebruik in termen van aantal verplaatsingen is bij hen het grootst in de kleine steden en relatief laag op het platteland. In de vroege jaren 80 was het gebruik in de grote steden het laagst. Echter, hier heeft in de 80er jaren een forse inhaalslag plaatsgevonden en werd het fietsgebruik opgetrokken tot het niveau van de middelgrote steden. Interessant is dat, als gekeken wordt naar de afstandsontwikkeling, het fietsgebruik in de grote steden aanvankelijk niet afweek van dat in kleinere steden, en na de sterke toename in de jaren 80 op een hoger niveau is gekomen dan dat in kleinere steden of op het platteland. Blijkbaar worden in de grote steden relatief grote afstanden afgelegd.

### 3.2 Ontwikkeling van het fietsgebruik in het voor- en natransport

Behalve als hoofdvervoermiddel speelt de fiets een belangrijke rol als voor- en natransportmiddel in verplaatsingen waar een ander vervoermiddel hoofdvervoermiddel is. Figuur 4 laat de ontwikkeling zien van het fietsgebruik als voor- en natransportmiddel.



Figuur 4: Nevenritten per fiets in multimodale verplaatsingen: aantal (links) en afgelegde afstand (rechts)

De figuur toont een spectaculaire groei over de hele periode bij de volwassenen mits geabstraheerd wordt voor de onderzoekstechnisch te verklaren daling tussen 1998 en 1999. Bij de tieners is geen duidelijke trend waarneembaar, bij de jonge kinderen lijkt het (al zeer geringe) gebruik van de fiets als voor- en natransportmiddel te dalen. Bij volwassenen wordt de fiets in het voor- en natransport het meest gebruikt in verplaatsingen waar de trein hoofdvervoermiddel is. Bovendien is dit in toenemende mate het geval. Werd rond 1980 nog zo'n 60% van de fietsnevenritten gemaakt om naar of van het treinstation te gaan, nu is dat ca 80%. De stijging van het aandeel van de trein als hoofdvervoermiddel in verplaatsingen waarin de fiets in het voor- of natransport gebruikt wordt, is vooral ten koste gegaan van de auto, waarvan het aandeel daalde van 20% tot 5%. Het aandeel van btm (bus, tram, metro) daalde licht van 20% tot 15%. Bij de tieners is geen duidelijke groei van fietsgebruik in het voor- en natransport waarneembaar. Het aandeel van de trein als hoofdvervoermiddel van de verplaatsingen met fietsgebruik in het voor- en natransport is bij hen constant ca 50%, het aandeel van btm lijkt licht te stijgen van ca 35% naar 40% en het aandeel van de auto iets te dalen, van ca 20% naar 10%. Bij de jonge kinderen is het gebruik van de fiets als voor- en natransportmiddel gering en lijkt bovendien te dalen. Zij gebruiken de fiets relatief veel minder dan de anderen als nevenvervoermiddel in treinverplaatsingen en veel meer als deel van autoverplaatsingen. Het autoaandeel lijkt ca 50% te zijn, dat van de beide OV-modaliteiten elk ca 25%.

### *3.3 Conclusies*

Het fietsgebruik als geheel is, na een lichte toename in de jaren 80, stabiel gebleven. Wel zijn, met name onder volwassenen, duidelijke toenames van het fietsgebruik op deelmarkten te zien, in het bijzonder het gebruik van de fiets als hoofdvervoermiddel in de grote steden in de jaren 80, en gebruik van de fiets in het voor- en natransport op vooral de trein in de gehele beschouwde periode. Beide ontwikkelingen zouden (mede) door het beleid bewerkstelligd kunnen zijn. Het ontbreken van positieve ontwikkelingen in het fietsgebruik van beide groepen kinderen geeft de indruk, dat dan het stedelijk fietsbeleid gunstiger is geweest voor volwassenen dan voor kinderen.

## **4. Conclusie**

In het afgelopen decennium is de beleidsmatige aandacht voor het fietsen als integraal onderdeel van gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid op peil gebleven of groter geworden. En dat geldt ook voor het feitelijk fietsgebruik: het fietsen weet zich als vervoerswijze in Nederland goed te handhaven. Het is zeer aannemelijk dat het gevoerde fietsbeleid daarvoor een belangrijke verklarende factor is. Immers: trends als welvaartsvergroting, toename van tweeverdienershuishoudens, grotere ruimtelijke spreiding en vergrijzing zouden eerder tot een afname van het fietsgebruik leiden. Goed beleid loont dus, en zo kan Nederland zijn reputatie als fietsland hoog houden.

## **Geraadpleegde bronnen**

Borgman, F, Kamminga, J, Zeegers, T (2010), 'Meer fietsen met minder risico, de belangrijkste thema's voor het lokale fietsbeleid in de komende jaren', Fietsersbond, Utrecht

Braakman, B, Teunissen, R (2008), 'Actieplan Fiets Eindhoven', Gemeente Eindhoven

Albert de la Bruhèze, AA, Veraart, FCA (1999), 'Fietsverkeer in praktijk en beleid in de twintigste eeuw', Stichting Historie der Techniek, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

Centraal Bureau voor de Statistiek (1981) De mobiliteit van de Nederlandse bevolking in 1979, Staatsuitgeverij, Den Haag

Centraal Bureau voor de Statistiek (2000) De mobiliteit van de Nederlandse bevolking in 1999, Voorburg/Heerlen

Directoraat-Generaal Personenvervoer (1998), 'Eindrapport Masterplan Fiets', Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer (1997), 'Gemeentelijk fietsbeleid, Stand van zaken', Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

Fietsersbond (2004), 'Evaluatie Fietsbalans onder gemeenten', Fietsersbond, Utrecht. (<http://www.fietsersbond.nl/urlsearchresults.asp?itemnumber=1>)

Gemeente Breda (2007), 'Fietsen, net zo makkelijk: fietsnota Breda', Gemeente Breda

Gemeente Den Haag (2007), 'Meerjarenprogramma Fiets 2007-2010 Gemeente Den Haag', Gemeente Den Haag

Gemeente Gouda (2007), 'Gouda fietst beter door: beleidsplan voor fietsverkeer 2007-2015', Gemeente Gouda

Gemeente Leeuwarden (2006), 'Richtingwijzer Fiets: Fietsbeleidsplan gemeente Leeuwarden', Gemeente Leeuwarden

Gemeente Maastricht (2009), 'Fietsplan Maastricht', Gemeente Maastricht

Gemeente Oss (2005), 'Fietsnota Oss 2005', Gemeente Oss

Gemeente Rotterdam, dS+V (2007), 'Actieplan Rotterdam fietst! Actualisatie 2007-2010', Gemeente Rotterdam

Gemeente Tilburg (2005), 'Tilburg fietst! Fietsplan 2005-2015', Gemeente Tilburg

Hilhorst, R (2007) 'Kiezen voor de Fietser: Meerjarenbeleidsplan Fiets 2007-2010 Amsterdam', Gemeente Amsterdam

Ligtermoet & Partners, Gemeente 's-Hertogenbosch (2009) 'Lekker Fietsen! Uitwerking Fietsambitie gemeente 's-Hertogenbosch', Gemeente 's-Hertogenbosch

Ligtermoet & Partners (2009), 'Fietsen en fietsparkeren in het centrum van Den Haag', Gouda

Ligtermoet, D (2007), 'Fietsverkeer: actualisatie GVVP Leiden, Ligtermoet & Partners, Gemeente Leiden

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1993), 'Feiten over het fietsen in Nederland, Den Haag

Spapé, I, Seesing, R (2007), 'Fietsnota Zaanstad', SOAB, Gemeente Zaanstad