

Nederlands Fietsbeleid door een buitenlandse bril

Herbert Tiemens

Gemeente Houten

Samenvatting

De toekenning van de titel Fietsstad 2008 aan Houten leidde tot nog meer nationale en internationale belangstelling voor het nog steeds revolutionaire verkeersconcept, waarin voetgangers en fietsers centraal zijn geplaatst en het autoverkeer binnen de stad op de tweede plaats komt. Met de ontvangst van de titel was een belangrijke doelstelling van het fietsactieprogramma "Houten demarreert" bereikt. Reden om achterover te leunen? Zeker niet. Ook in de Fietsstad loopt het fietsgebruik terug. Wat moeten we in Houten doen om deze daling tegen te gaan en wat kunnen andere gemeenten daar van leren? Als internationaal "Bicycle ambassador Fietsberaad" was ik in de gelegenheid om in verschillende buitenlandse landen een kijkje te nemen hoe men daar omgaat met de wens om het fietsen te stimuleren. Uit voorbeelden uit Japan, Ierland, Denemarken en België zijn lessen te leren die we niet alleen in de Fietsstad Houten, maar ook in de rest van Nederland kunnen toepassen. Meer dan infrastructuur is verbetering van de fietscultuur en verbreding in de eigen organisatie nodig om het fietsgebruik in stand te houden en te verhogen.

1. Inleiding

De toekenning van de titel Fietsstad 2008 aan Houten leidde tot nog meer nationale en internationale belangstelling voor het nog steeds revolutionaire verkeersconcept, waarin voetgangers en fietsers centraal zijn geplaatst en het autoverkeer binnen de stad op de tweede plaats komt. Met de ontvangst van de titel was een belangrijke doelstelling van het fietsactieprogramma "Houten demarreert" bereikt. Reden om achterover te leunen? Zeker niet. Ook in de Fietsstad loopt het fietsgebruik terug. Werd in 2000 nog 44% van de hoofdverplaatsingen onder de 7,5 km door fietsers gerealiseerd, in 2002 was het 42% en in 2008 nog slechts 37%¹. Daarmee is Houten wat fietsgebruik betreft afgezakt naar een goede middenmoter. Als we Houten vergelijken met steden van eenzelfde grootte en leeftijd, zoals Nieuwegein, IJsselstein Maarsen of Leidse Rijn, dan ziet het plaatje er voor Houten een stuk positiever uit.²

Een verklaring voor de daling van het fietsgebruik in Houten is niet met zekerheid te geven. Deze kan worden gezocht in het groter worden van de afstanden als gevolg van de bouw van de Vinex-locatie, het clusteren van voorzieningen (met name basisscholen, kinderdagverblijven en naschoolse opvang) en een veranderende samenstelling van de bevolking. Het advies "Wie ik ben en waar ik ga"³ geeft meer inzicht in de effecten van veranderingen in demografie en leefstijl op mobiliteit. In dit advies is te lezen dat ouderen vaker dan in het verleden kiezen voor de auto als hoofdvervoermiddel. Generaliserend kan de nieuwe bevolking van Houten gekenschetst worden als "moderne burgerij", "gemaksgeoriënteerden" en "opwaarts mobielen". Dit zijn bevolkingsgroepen die volgens dit advies de fiets meer als vrijetijdsmiddel dan als transportmiddel voor dagelijkse verplaatsingen zien.

Dit roept de vraag op wat we in de gemeente Houten moeten doen om deze daling tegen te gaan. Het verkeerssysteem en de stedenbouwkundige structuur van Houten zijn in belangrijke mate gericht op het gebruik van de fiets voor interne verplaatsingen. Wanneer deze fietsverplaatsingen in grote mate vervangen zouden worden door autoverplaatsingen, schiet de infrastructuur tekort en moeten kostbare aanpassingen plaatsvinden. Los van de financiële lasten, is het gemeentebestuur van mening dat het fietsen bevorderd moet worden om redenen van gezondheid en zuiniger omgaan met energie en ruimte.⁴

Oplossingen die we in Houten uitvoeren zijn, door de positie als koplopergemeente op het gebied van verkeer en vervoer in Nederland, ook interessant voor andere gemeenten. De beantwoording van deze vraag tracht ik te vinden door mijn ervaringen als internationaal fietsambassadeur in verschillende buitenlandse landen te projecteren op de Houtense en Nederlandse situatie. Ik doe dit volgens het principe van *Reverse engineering*. Dit betekent dat er geen beleidsmatige vergelijking is gemaakt op basis van een diepgravende literatuurstudie, maar op basis van wat er door de gebruiker op straat aan veranderingen merkbaar is. Een wetenschappelijke onderbouwing voor de methodologische betrouwbaarheid van deze techniek in de beleidspraktijk kan ik echter niet geven. De voorbeelden en resultaten geven in ieder geval voldoende stof voor discussie.

2. De internationale rol van het Fietsberaad

Voordat ik vergelijkingen maak met andere landen, is het van belang om stil te staan bij de rol van het Fietsberaad. De internationale tak van Fietsberaad stelt mij in staat om als “*Bicycle Ambassador*” naar het buitenland te reizen. Fietsambassadeurs spelen een belangrijke rol in de werkwijze van Fietsberaad Internationaal. Zij zorgen ervoor, dat het doel, verspreiding van Nederlandse kennis en expertise van en over het Nederlandse fietsbeleid wordt gerealiseerd. Op dit moment zijn er 9 fietsambassadeurs. Fietsambassadeurs zijn Nederlandse fietsdeskundigen, die in staat en bereid zijn om in Nederland of in het buitenland in het Engels (en waar mogelijk ook in andere talen) de voor de vragende partij relevante informatie te presenteren en vragen te beantwoorden. Daarbij is het van belang, dat zij een representatief beeld kunnen schetsen van het (fiets-)beleid van de Nederlandse overheden.

Op nationaal niveau is het Fietsberaad is het kenniscentrum op het gebied van het fietsen in Nederland. Een goed ontsloten database op internet, bijeenkomsten en excursies naar goede voorbeelden en regelmatige publicaties over actuele onderwerpen, zorgen er voor dat de autoriteit van het Fietsberaad op het gebied van fietsverkeer hoog staat aangeschreven. Het is hierdoor logisch dat buitenlandse delegaties, die behoefte hebben aan informatie over het fietsen in Nederland, bij het Fietsberaad uitkomen.⁵

De Nederlandse traditie op het gebied van fietsinfrastructuur is onomstreden. In de verkeersplanologie is het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam uit 1935 een vroeg voorbeeld van de mogelijkheden die de fiets in het stedelijk verkeer biedt. Niet alleen de ontsluiting per openbaar vervoer werd diep bestudeerd, ook de mogelijkheid om een fijnmazig fietsnetwerk aan de arbeiders aan te bieden werd verkend. Dit resulteerde in een plan waarin de kortste weg is gereserveerd voor de tram en de fiets.⁶ Een ander voorbeeld is afkomstig uit 1954. Tijdens de tweede Nationale Verkeerstechnische Leergang van de ANWB hield ir. D. Mathlener, adj. Directeur-hoofdingenieur van de Provinciale Waterstaat van Zuid-Holland een voordracht over voorzieningen voor het rijwielverkeer buiten de bebouwde kommen. In het bijzonder besprak hij de minimaal vereiste breedte van fietspaden, zowel in een als in twee richtingen en met en zonder bromfietsverkeer.⁷ Kenmerkend voor de publicaties over de fiets in naoorlogse jaren is de verbetering van de verkeersveiligheid en de verbetering van de doorstroming van het verkeer.⁸ Pas in de jaren '70 wordt onder druk van actiegroepen het beleidsmatige belang van fietsen meer onderkend. Juist deze langjarige ontwikkeling van fietsinfrastructuur, gevolgd door een toenemende beleidsmatige aandacht voor het fietsen, maakt Nederland voor buitenlandse verkeerskundigen een interessant studieobject.

3. Impressies uit het buitenland

België/Brussel

Direct bij oversteken van de grens wordt duidelijk dat de uitgangspositie voor fietsers in België op een lager niveau ligt dan in Nederland. Fietsinfrastructuur is minder aanwezig, fietsers zijn in het straatbeeld minder algemeen. Desalnietemin is een sterke inhaalslag waar te nemen. Er wordt veel en grondig geïnvesteerd in het aanleggen en verbeteren van fietspaden en infrastructuur. Stallingen bij winkelcentra, voorzieningen en stations worden

uitgebreid en gemoderniseerd. Ook de zachte kant van het fietsen krijgt veel aandacht, door middel van campagnes om de “sensibilisering” te verhogen. Deze campagnes hebben veelal een humoristische inslag. Uit gesprekken met verantwoordelijken en fietsactivisten blijkt dat de hernieuwde aandacht voor de fiets van de laatste 20 jaar dateert. Met name in de Vlaamse steden wordt al geruime tijd gewerkt aan verbetering van het fietsklimaat. Zo werd in 1993 het Fietsplan Gent vastgesteld⁹ en maakte de oprichting van de Club van Belgische Fietssteden in 1998 de geesten rijp voor een fietsplan op nationaal niveau. Ook hier speelt de communautaire problematiek een echt nationaal beleid in de kaart. Het Vlaams Gewest heeft, onder leiding van de toenmalige socialistische minister Steven Stevaert, in 2002 het fietsbeleid opgepakt. Met het Vlaams Totaalplan Fiets¹⁰ werd beleidsmatig een grote stap gezet om het fietsen in Vlaanderen te stimuleren. Vanuit Nederlands oogpunt valt de sterke mate van sturing door het gewest op. Zoals de naam al aangeeft wil het een totaalplan zijn, en wordt de gestalde fiets, fietscultuur en ander flankerend beleid niet vergeten. Het plan voorziet in de aanleg van een groot aantal kilometers fietspad tussen de belangrijkste kernen langs gewestwegen. In Nederland wordt met de rijksaanpak “FietsFileVrij” voor het eerst op rijksniveau werk gemaakt van het interlokale fietsverkeer. Daarbij is de Nederlandse aanpak gebaseerd op vrijwilligheid en uitvoering door de lokale wegbeheerders, waar in Vlaanderen een federale aanpak wordt voorgestaan. Zo nodig voert in België de staat onteigeningsprocedures om fietsinfrastructuur mogelijk te maken.

Het stallen van fietsen is met de introductie van de zogenaamde fietspunten op een hoger niveau gebracht. Voor deze bewaakte stallingen bij stations wordt aansluiting gezocht met de sociale doelstelling van overheden. In de Nederlandse situatie is het veelal NS Fiets die vanuit een oorspronkelijke monopoliepositie het bewaakte stallingen bij stations verzorgd. Met de uitrol van het Nederlandse programma “Ruimte voor de Fiets” is niet alleen de onbewaakte stallingscapaciteit vergroot, maar ook het aandeel fietsers naar het station is toegenomen. De verbetering heeft geleid tot het verdwijnen van het kwaliteitsverschil tussen bewaakte en onbewaakte stallingen. Met de vastgelegde openingstijden van Nederlandse stallingen in de Spoorwegconcessie vraagt deze concurrentie om een innovatieve manier van organisatie van het stallen bij stations.¹¹ Wellicht dat een grotere inzet van sociale werkprojecten in de toekomst tot een verlaging van de kosten en verbetering van de kwaliteit leidt.

Japan/Tokyo

Zoals in veel Aziatische landen heeft de fiets in Japan lange tijd een dominante positie in het stedelijk verkeer gehad. Nog steeds is de fiets opvallend in het straatbeeld aanwezig. Afschermingen tussen trottoirs en de rijbaan staan vol met (illegaal) geparkeerde fietsen, bij zebapaden is een gedeelte aangewezen om fietsers over te laten steken. Sinds 2005 kent Japan een herontdekking van de fiets. Door de economische stagnatie en een grotere bewustwording van de klimaatproblematiek wordt weer aan de fiets gedacht als oplossing voor stedelijke mobiliteitsproblemen. In een metropool als Tokyo, waar 88% van de werknemers met het openbaar vervoer naar het werk gaat, mag dat opmerkelijk genoemd worden. In de Nederlandse aanpak van het klimaatprobleem en CO₂ uitstoot in de transportsector, wordt de fiets maar weinig genoemd als effectief middel. Een quick-scan van het Planbureau voor de Leefomgeving wijst evenwel uit dat zonder wijziging van het activiteitenpatroon, een forse reductie bereikt kan worden, wanneer mensen overstappen naar de fiets.¹²

Sinds 2007 is het in Japan weer toegestaan om op de rijbaan te fietsen, waar dat begin jaren '70 vanuit verkeersveiligheidsoverwegingen verboden was. Nieuwe verkeersveiligheidsanalyses van ongevallen tussen voetgangers en fietsers, hebben er toe geleid dat fietsers weer op de rijbaan.¹³ In de periode waarin de fiets vanuit verkeersveiligheidsoogpunt vanaf de weg werd geweerd, is de populariteit van de fiets als transportmiddel gebleven. Het gemiddelde fietsbezit in Japan is 0,54 fiets per persoon, tegenover 1,1 fiets per Nederlander en 0,5 fiets per Belg. De populariteit in Japan kan toegeschreven worden aan de klassieke “moederfiets”, maar ook aan het recreatieve fietsen als collectieve activiteit. Op zondag worden veel autowegen in parken afgesloten en is het mogelijk om een fiets te huren. Binnen de veilige grenzen van het park kan hiermee rondgereden worden. Kinderen kunnen via een “fietsklas” de elementaire basisbeginselen van het fietsen onder de knie krijgen.¹⁴ Het fietsen is hiermee onderdeel van de cultuur en een vanzelfsprekende activiteit, die van ouders op kind wordt doorgegeven.

Ierland/Dublin

In 1997 heb ik, nog als junior medewerker Verkeer bij Grontmij meegewerkt aan de vertaling van de CROW-publicatie “Tekenen voor de Fiets” voor de verkeersafdeling van de stad Dublin.¹⁵ De Nederlandse aanbevelingen om fietsinfrastructuur aan te leggen zijn anno 2010 zichtbaar in het straatbeeld aanwezig. Rode fietsstroken met fietssymbool, kruisingen voorzien van verkeerslichten voor fietsen en fietspaden zijn te vinden. Opvallend afwezig zijn echter de fietsers waar deze voorzieningen voor zijn gemaakt. De enkele fietser die in de buitenwijken te zien is, heeft een fluorescerend vest aan en een helm op het hoofd.¹⁶ In het dagelijks verkeer speelt de fiets nauwelijks een rol meer. Ondanks de goede bedoelingen is in de periode 1986-2006 het aandeel van de fiets in het woon-werkverkeer gedaald van 7% naar 2%.¹⁷ In het recente beleidsplan van de rijksoverheid (november 2009) is deze daling onderkend, maar wordt ook het ambitieuze doel gesteld om de modal-split naar 10% te verhogen in het jaar 2020. Het beleidsplan bestaat uit een stevig rijksbeleid, waar fors in geïnvesteerd wordt, ten kostte van investeringen voor infrastructuur voor autoverkeer. Er is, met een selectie van de best practices uit Nederland, een keur aan maatregelen voorgesteld. Het aanbieden van de *Dublinbikes*¹⁸ is tot op heden het meest succesvol. Dit gratis fietsenplan is een belangrijke stimulans voor mensen om de fiets in de stad voor korte afstanden te gebruiken. Automobilisten raken meer gewend aan fietsers in het straatbeeld. Investeringen in fietsinfrastructuur zijn een stuk eenvoudiger te verantwoorden, nu de doelgroep zichtbaar aanwezig is. Anderzijds is de focus verbreed, door nadrukkelijk doelgroepen als scholieren en werknemers te benoemen als doelgroepen waar fietscampagnes op gericht moeten worden.

Denemarken/Kopenhagen

Het fietsbeleid in de stad Kopenhagen mag zonder overdrijving succesvol worden genoemd. Het aandeel fietsers is op een vergelijkbare hoogte als Amsterdam, de fietsdichtheid is op stations en bij pleinen van een vergelijkbare grootte. De atmosfeer is echter totaal anders. Waar in Amsterdam gehaaste anarchie heerst, lijkt in Kopenhagen een verheven elegantie in het fietsverkeer aanwezig te zijn. Het lijkt er op dat details in de bejegening van fietsers, en

wellicht ook een wat meer onderkoelde volksaard, tot een prettiger fietsklimaat leidt. Ook speelt de bijna totale afwezigheid van scooters en brommers mee bij de rustbeleving tijdens het fietsen. Bij verkeerslichten zijn leuninggen aangebracht om het wachten op het groene licht te veraangemen. In Kopenhagen ontbreken tegelpaden, fietspaden zijn zonder uitzondering uitgevoerd in vlak asfalt en zijn alleen op kruisingen in een accentkleur (blauw) voorzien.¹⁹ Kopenhagen nodigt haar inwoners uit om kleine verbeteringen door te geven en garandeert dat binnen een maand de verbetering is uitgevoerd, of de aanbrengrer is geïnformeed waarom aanpassing niet mogelijk is. Juist deze laatste benadering, het serieus nemen van de behoeftes van fietsers en daar op een positieve manier op inspelen, leiden tot een hoge waardering. Fietsers waarderen Kopenhagen met het rapportcijfer 9 als fietsstad, maar geven de kwaliteit van de fietspaden slechts een 3, net als de kwaliteit van fietsenstallingen²⁰. De onderzoekers geven hier de toegenomen populariteit van de fiets als mogelijke verklaring. Door de grote aantallen fietsers zouden fietspaden en fietsenstallingen te vol worden. Een uitdaging aan de ontwerpers om de stad leefbaar en aantrekkelijk te houden. Want in Kopenhagen kiest men voluit voor de fiets, de fiets is de basis voor het verkeers- en vervoerbeleid. Om de keuze ook economisch te verantwoorden is een kosten-baten analyse uitgevoerd voor verschillende vormen van transport. Hoewel er altijd kanttekeningen te plaatsen zijn bij de veronderstellingen die in een MKBA worden aangenomen, zijn de uitkomsten voor de fiets bijzonder positief. Een fietser levert de maatschappij 1,22 Deense kronen per kilometer op, een autokilometer kost 0,69 kronen per kilometer.²¹

4. Analyse en aanbevelingen

Nederland heeft met het hoge fietsgebruik vanuit internationaal oogpunt een goede basis om het verkeers- en vervoerssysteem te verduurzamen. Er is goede infrastructuur om het fietsen te faciliteren en ook de factor “mens” is positief om het fietsaandeel te vergroten. Het fietsbezit ligt hoog, technische vaardigheden worden van kinds af aan bijgebracht. De morele norm is om te fietsen, mensen verontschuldigen zich vaak voor het gebruik van de auto op korte afstand. Kennelijk staan er onbegrepen bezwaren in de weg om de fiets voor bepaalde ritten te gebruiken. Om het fietsgebruik te handhaven op het huidige niveau dient er meer dan nu op deze onbegrepen bezwaren ingespeeld te worden. Dit betekent dat we de cultuur van het fietsen moeten stimuleren. Een eensluidend recept is niet voor iedere gemeente te geven. De variatie in fietsgebruik en motieven is divers, lokale omstandigheden bepalen de fietscultuur. Toch zijn er wat algemene aanbevelingen te geven:

1. Investeer in de eigen organisatie. Verbetering van fietskwaliteit is in Nederland vaak in de details te vinden. Detail, waar beleidsmakers geen directe verantwoordelijkheid voor hebben, maar die in de uitvoering van maatregelen op straat en dagelijks onderhoud een sterk gevolg hebben. Luister naar inwoners om kleine knelpunten en ergernissen in het dagelijks fietsgebruik op te lossen.
2. Verbreed het fietsbeleid van de afdeling Verkeer naar andere afdelingen binnen de gemeente, zoals Sport, Volksgezondheid, Sociale Zaken, Economische Zaken, Milieu en Communicatie.
3. Zorg dat de fiets vroegtijdig in het planproces als oplossing wordt opgenomen. Hierbij hoort dat niet alleen de kosten, maar ook de opbrengsten in beeld worden gebracht.

Opbrengsten die niet altijd direct in geld zijn uit te drukken, maar in kwaliteit van leven.

4. Cultuur. Ga bij iedere activiteit die de gemeente ontplooid na wat de mogelijkheden zijn om het fietsen te stimuleren. Zorg voor een herkenbare slogan die makkelijk te hanteren is voor communicatiemedewerkers.
5. Cultuur. Leg contacten met organisaties die de leuke kant van het fietsen beter naar de inwoners kunnen uitleggen dan de overheid. De plaatselijke wielervereniging, bonden van ouderen, Fietsersbond, etc. Voor bestuurders vaak een goede gelegenheid om te laten zien wat een gemeente allemaal doet voor de fiets.

Tot slot, fietsbeleid is, net als al het andere beleid, een kwestie van lange adem. In Nederland wordt nu ongeveer 35 jaar nagedacht over het stimuleren van het fietsgebruik. De licht opwaartse trend in het fietsgebruik in Nederland laat zien dat het beleid succesvol is.

Noten en literatuur

- ¹ 2000: gegevens Fietsbalans Fietsersbond, OVG 2002: Fietsersbond OVG, 2008: 5 jarig gemiddelde Fietsberaad, MON.
- ² *The influence of the spatial planning on bicycle use and health*, Brechtje Hilbers (PBL/UvA), juli 2008
- ³ *Wie ik ben en waar ik ga*, Raad voor Verkeer en Waterstaat, april 2010
- ⁴ *Houten demarreert, actieprogramma ter bevordering van het fietsgebruik*, gemeente Houten, mei 2007.
- ⁵ Zie voor een uitgebreidere beschrijving het artikel “*De fiets als exportproduct*” Verkeerskunde, september 2010
- ⁶ *Het Wonen*, J. Genabeek, 1989, p 28.
- ⁷ *De Kampioen*, ANWB, maart 1954, p74.
- ⁸ *Fietspaden en –oversteekplaatsen*, Verkeersmemorandum No 4, verkeersafdeling van de ANWB, juni 1970.
- ⁹ *Fietsverkeer 8*, Fietsberaad, februari 2004, p15-17.
- ¹⁰ *Vlaams Totaalplan Fiets*, departement Mobiliteit en Openbare Werken, oktober 2002.
- ¹¹ *Fietsparkeren bij stations, Oplossingsrichtingen voor een systeemsprong*, M.Geerdink et. al. (Berenschot), juni 2010.
- ¹² *Klimaat voor fietsen*, Hans Nijland (Planbureau voor de Leefomgeving), VVM 2009
- ¹³ *Historical Review and New Challenges of Bicycle Policies in Japan*, prof. Tetsuro HYODO, Tokyo University of Marine Science & Technology, presentatie Velo-City Global, Kopenhagen, 23 juni 2010.
- ¹⁴ Zie ook <http://www.youtube.com/watch?v=0r4AOzaFq-A>
- ¹⁵ *Tekenen voor de Fiets*, CROW publicatie 74, Ede, augustus1993, vertaald in *Guidelines for the provision of Cycle Facilities*, Grontmij Consulting Engineers, Eindhoven, April 1997.
- ¹⁶ Zie <http://www.youtube.com/watch?v=yMb9qXl3eEg> voor een uitgebreide sfeerimpressie.
- ¹⁷ *Ireland’s First National Cycle Policy Framework*, Department of Transport, Dublin, 2009
- ¹⁸ Zie <http://www.dublinbikes.ie/>
- ¹⁹ Zie http://www.youtube.com/watch?v=cnopJwvQ_j8
- ²⁰ *Bicycle Account 2008*, City of Copenhagen, 2008.
- ²¹ *Economic evaluation of cycle projects - methodology and unit prices*, City of Copenhagen, December 2009.