



Flink doortrappen

Inzet provincie Gelderland op stimuleren fietsgebruik

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit T. Schaaf MSc, MA en M. Kervel MA.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is afkomstig van Pixabay.

Flink doortrappen

Inzet provincie Gelderland op stimuleren fietsgebruik

Deventer, februari 2023

Voorwoord

Nergens ter wereld wordt zoveel gefietst als in Nederland. Dat komt niet alleen doordat we een relatief plat landje zijn maar ook omdat overheden zich er voor inzetten. De redenen om het fietsgebruik te stimuleren zijn legio. Mensen op de fiets bewegen en dat draagt bij aan hun gezondheid, meer fietsers kan een ontlasting van het openbaar vervoer en wegennet betekenen, fietsen hebben een lagere CO₂-uitstoot en produceren minder geluid, etc.

Ook de provincie Gelderland zet zich al vele jaren in om het fietsgebruik te stimuleren. Dit komt mede door de actieve opstelling van Provinciale Staten. Zij hebben via moties herhaaldelijk aandacht gevraagd voor het stimuleren van het fietsgebruik. Het doel van de provincie is dat in 2030 35% van alle verplaatsingen per fiets plaatsvindt. Hiermee wil de provincie bijdragen aan verschillende ambities uit de omgevingsvisie. Dit zien we in de vertaling van het doel voor de fiets niet volledig terug. Over de inzet om dat doel te bereiken zijn we kritisch; weinig samenhangend, eerder vastgesteld beleid lijkt op de achtergrond geraakt, werkagenda's met de regio's zijn niet opgesteld en ambtelijk wordt het niet meer als doel op zich gezien maar onderdeel van een integrale aanpak.

Als het gaat om resultaten dan wordt duidelijk dat de fietsroutes waar de provincie in heeft geïnvesteerd - en dat zijn er best veel - leiden tot een toename van het aantal gebruikers. Dat zijn mooie resultaten waar de provincie en gemeenten trots op mogen zijn. Op totaalniveau laten de resultaten nog geen duidelijke toename van het aandeel fietsverplaatsingen zien. Om haar doelen te halen moet er dan ook nog flink doorgetrapt worden.

Voor de totstandkoming van dit rapport hebben we kunnen rekenen op de medewerking van ambtenaren van de provincie en enkele gemeenten. Wij danken hen hiervoor.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Achtergrond	7
1.3 Focus	8
1.4 Opbouw van het rapport.....	8
2 Conclusies en aanbevelingen	9
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	9
2.2 Geen samenhangende, gerichte inzet op meer fietsverplaatsingen	11
2.3 Wel resultaat maar aanpak op enkele punten onvoldoende uitgewerkt	13
2.4 Doelstelling nog niet in zicht	16

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding, achtergrond en focus van het onderzoek en geven we de opbouw van dit rapport weer.

1.1 Aanleiding

Naar schatting zijn er 22,3 miljoen fietsen in Nederland, dit komt neer op ongeveer 1,3 fiets per inwoner. Nederland zou hiermee het enige land ter wereld zijn dat meer fietsen heeft dan inwoners. Fietsen is een vast onderdeel van het dagelijks leven. De fiets wordt gebruikt als transportmiddel om naar het werk te gaan en om boodschappen te doen. Ook wordt er veel recreatief gefietst en wordt fietsen als sport beoefend. Kinderen zitten vaak al op jonge leeftijd in kinderzitjes en gaan op de fiets naar school als ze iets ouder zijn. In Nederland heeft zich een innovatieve fietseconomie kunnen ontwikkelen en kennis over de fiets en fietsinfrastructuur wordt met het buitenland gedeeld. In heel veel andere landen is 'even de fiets pakken' veel minder vanzelfsprekend dan in Nederland.

De afgelopen jaren is in Nederland de belangstelling voor de fiets verder toegenomen. Dit heeft onder andere te maken met de opkomst van de elektrische fiets. In 2020 zijn er 30% meer elektrische fietsen verkocht dan in 2019. Overheden en andere partijen zien kansen om meer mensen (vaker) aan het fietsen te krijgen. De gedachte hierbij is dat als er meer gefietst wordt en de auto vaker wordt ingewisseld voor de fiets, dit positieve effecten heeft op onder andere het milieu (minder CO₂-uitstoot) en de gezondheid (meer bewegen, schonere lucht).

In 2020 zijn er bijna 1,1 miljoen nieuwe fietsen verkocht, de helft betrof fietsen met een elektrische ondersteuning. Tot 2040 wordt een grote groei van het fietsgebruik verwacht, met name in stedelijke gebieden waar het fietsgebruik al hoog is. Mede door de groei van het gebruik van de elektrische fiets overbruggen fietsers steeds grotere afstanden.

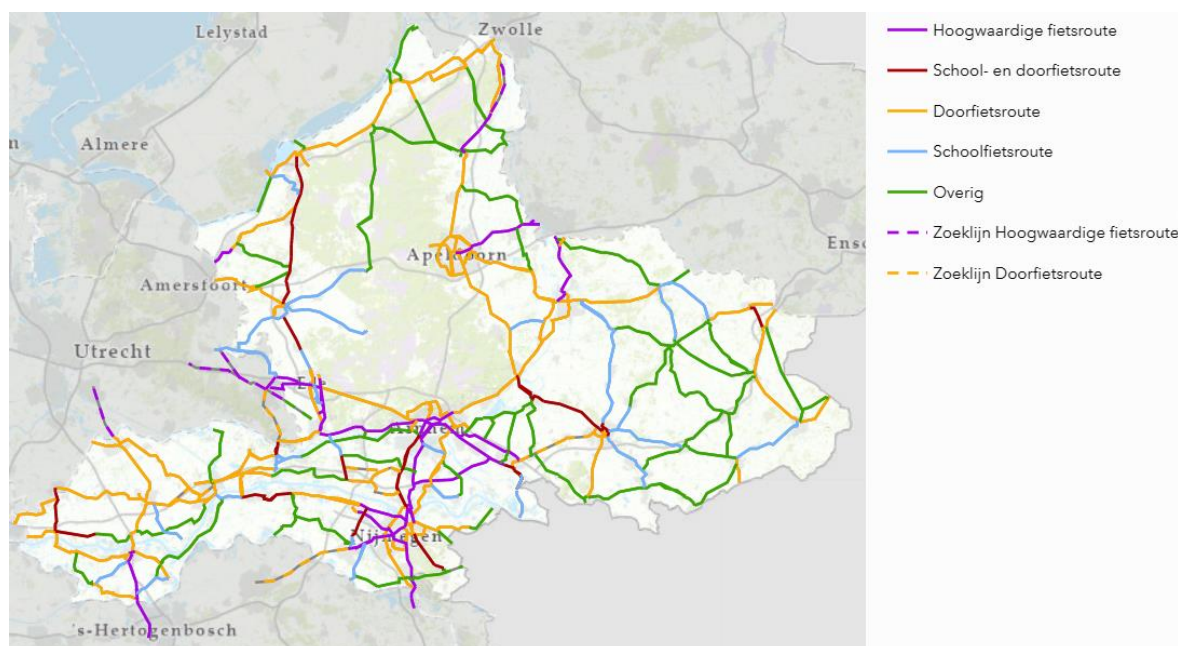
Omdat het belang van het thema fiets de afgelopen jaren gegroeid is en het thema ook nadrukkelijk genoemd wordt als bijdrage aan verschillende provinciale beleidsdoelen, zoals klimaat, mobiliteit en gezondheid, is het voor ons een relevant onderwerp om te onderzoeken.

1.2 Achtergrond

Rol provincie

De provincie heeft een wettelijke uitvoeringstaak voor het beheer en onderhoud van het provinciale deel van de fietsinfrastructuur. Daarnaast heeft de provincie een wettelijke taak vanuit de Planwet Verkeer en Vervoer om binnen landelijk vastgestelde beleidskaders het regionale mobiliteitsbeleid te bepalen en samen met partners uit te voeren. De provincie Gelderland ziet een belangrijke rol voor de fiets bij vraagstukken op het gebied van mobiliteit en duurzaamheid. Daarom zet de provincie naast haar uitvoerende taak in op het verbeteren van de fietsinfrastructuur op belangrijke routes (ook waar zij geen wegbeheerder is) en op het stimuleren van fietsgebruik. Gelderland heeft een hoofdfietsnet vastgesteld waar zij haar inzet voor fietsinfrastructuur op focust. De provincie beheert hier zelf ongeveer een derde van, gemeenten beheren het overige deel. De provincie en gemeenten beheren daarnaast ook een groot aantal fietspaden die geen deel van het hoofdfietsnet uitmaken.

Figuur 1: Het Gelderse Hoofdfietsnet



Bron: Geoportaal provincie Gelderland (geraadpleegd najaar 2022)

Rol van gemeenten en het Rijk

Het grootste deel van de fietsroutes in de provincie zijn gemeentelijke routes. De gemeente is hier de verantwoordelijke partij voor het beheer en onderhoud en de aanleg van nieuwe infrastructuur. De provincie is voor het realiseren van haar doelstellingen op dit gebied dan ook afhankelijk van de samenwerking met gemeenten. Ondanks dat het fietsbeleid vooral bij provincies en gemeenten ligt, voert het Rijk regie op de uitvoering van de gemaakte afspraken en investeert in de maatregelen. Het Rijk stelde vanuit het regeerakkoord (2017-2021) € 100 miljoen beschikbaar voor de stimulering van fietsgebruik. Hiervan is € 74 miljoen bestemd voor de aanleg en

aanpassingen van fietsenstallingen en € 26 miljoen voor de aanleg en aanpassingen van snelfietsroutes in de twaalf provincies en twee vervoerregio's. Daarnaast stelde het Rijk in 2022 € 780 miljoen beschikbaar voor inzet op de fiets als middel om nieuwe woonwijken beter bereikbaar te maken. Het gaat hierbij om maatregelen zoals doorfietsroutes, waar fietsers snel en veilig van en naar kunnen huis fietsen. Ook komen er veel nieuwe fietsenstallingen bij OV-knooppunten. Het Rijk geeft aan dat deze investeringen samen met gemeenten en provincies gedaan worden, waarmee de totale investering op ruim € 1,1 miljard komt.

1.3 Focus

Centrale focus in dit onderzoek is het stimuleren van het gebruik van de fiets. De doelen die de provincie daarvoor stelt en de inzet die ze wil plegen zijn daarbij het uitgangspunt. We bekijken de doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

In dit onderzoek besteden we aandacht aan de totale inzet van de provincie op het stimuleren van fietsvervoer, dus zowel via infrastructuur als via gedragsbeïnvloeding en monitoring. De focus bij infrastructuur ligt bij de provincie Gelderland, en dus ook in dit onderzoek, op het Hoofdfietsnet. Daar vallen onder andere snelfietsroutes onder, maar ook andere belangrijke fietsroutes. We kijken terug vanaf 2014, het moment dat de provincie haar koers voor het fietsbeleid heeft vastgesteld. Vanwege de focus op het stimuleren van fietsgebruik wordt in dit onderzoek alleen uitgebreid ingegaan op de inzet van de provincie om infrastructuur te verbeteren met als doel het fietsgebruik te stimuleren en niet op het reguliere beheer en onderhoud van fietsinfrastructuur door de provincie. Ook de inzet van de provincie op het gebied van recreatieve fietsroutes maakt geen deel uit van het onderzoek.

1.4 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk starten we met een overzicht van de conclusies uit ons onderzoek en de aanbevelingen die uit het onderzoek voortkomen. In de daarop volgende paragrafen werken we de deelconclusies uit. De bevindingen die tot deze deelconclusies hebben geleid, vindt u in de [nota van bevindingen](#). In bijlage 1 van de nota van bevindingen kunt u ook meer lezen over de opzet van dit onderzoek. We voerden dit onderzoek ook uit voor Overijssel, dat rapport staat op onze [website](#).

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen centraal die voortkomen uit ons onderzoek naar het stimuleren fietsvervoer in de provincie Gelderland.

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

In haar Omgevingsvisie noemt Gelderland 35% fietsverplaatsingen in 2030 als doel. Hoewel de provincie op verschillende manieren het fietsen stimuleert is er over de jaren geen sprake geweest van een samenhangende en gerichte inzet om dit doel te bereiken. Ondanks de herhaalde aandacht die PS voor fietsstimulering en het realiseren van de doelstelling vragen. De provincie heeft de afgelopen jaren wel resultaat geboekt met haar bijdrage aan het aanleggen van diverse hoogwaardige fietsroutes. Ook hierbij is echter op enkele punten zichtbaar dat de aanpak onvoldoende is uitgewerkt. Al met al is de doelstelling nog niet in zicht, hoewel daarbij zowel factoren waar de provincie geen invloed op heeft als de formulering van de doelstelling door de provincie meespelen.

In de volgende paragrafen wordt de hoofdconclusie in deelconclusies uitgewerkt. De aanbevelingen zijn daarbij in de tekst opgenomen. Hieronder volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. Verzoek GS om meer samenhang aan te brengen in de acties die worden uitgevoerd en de middelen die worden ingezet om fietsen te stimuleren.
Er is over de jaren geen sprake van een samenhangende en duidelijk gerichte inzet door de provincie om het doel van 35% fietsverplaatsingen te bereiken. Hierdoor is eveneens niet op alle onderdelen duidelijk hoeveel middelen er precies zijn ingezet om de doelstelling te bereiken en wat de inzet heeft opgeleverd.
2. Verzoek GS om in de gebiedsgerichte aanpak de aandacht voor de fiets te borgen, in overeenstemming met het belang dat PS aan de doelstelling voor fietsgebruik hechten.

Ambtelijk geeft de provincie aan dat ze de fiets niet meer als doel op zichzelf ziet. Sinds 2020 zet de provincie in op een integrale, gebiedsgerichte aanpak van mobiliteit. Er is in die werkwijze geen 'trekker' meer voor specifiek de fiets. Een expliciete keuze om inzetten op het fietsgebruik niet meer als doel te zien, is niet uit de beleidsstukken te halen.

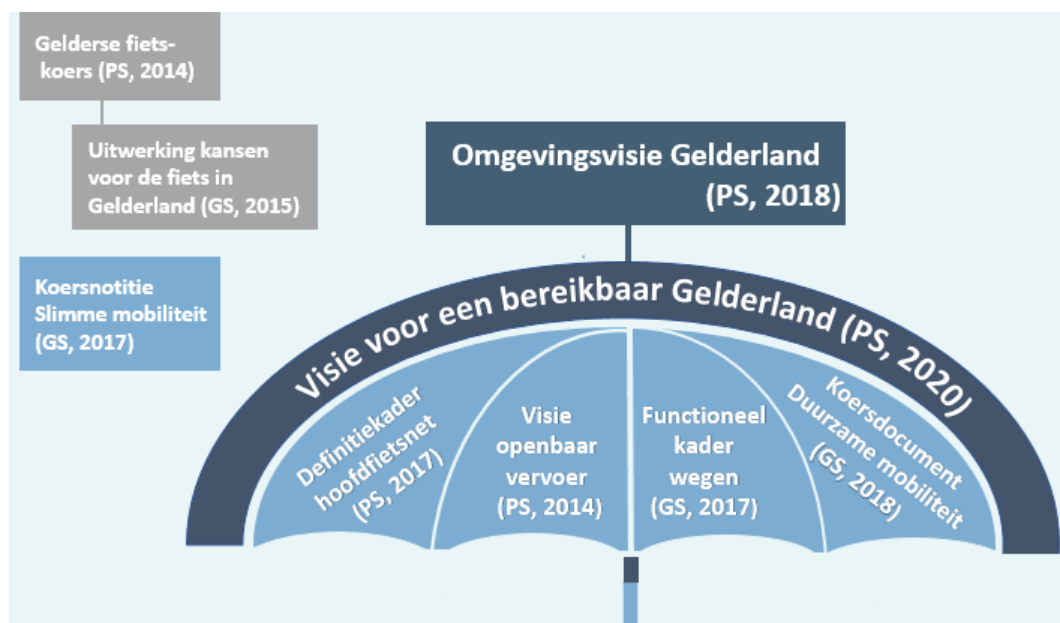
3. Verzoek GS de aanpak voor fietsinfrastructuur verder uit te werken met in ieder geval aandacht voor:
 - a. Hoe de prioriteit van verschillende projecten wordt afgewogen.
Omdat er geen structureel budget is en niet is beschreven hoe de provincie haar inzet prioriteert, is niet transparant waarom er voor de ene route geen geld en capaciteit is en voor andere wel.
 - b. Hoe er flexibel omgegaan kan worden met het aanwijzen van hoogwaardige fietsroutes.
Onder meer door het ontbreken van werkagenda's is onduidelijk op welke wijze er invulling is gegeven aan een motie die oproep tot flexibiliteit bij het aanwijzen van hoogwaardige fietsroutes.
 - c. Het borgen van de aanleg van hoogwaardige fietsroutes langs provinciale wegen, zodat de provincie zich zelf ook aan de criteria houdt die zij aan gemeenten stelt.
Een voorwaarde van de provincie is dat routes waar gemeenten subsidie voor aanvragen in één keer volledig gerealiseerd dient te worden. De provincie houdt zich hier zelf niet aan want bij de route Apeldoorn-Deventer is het deel langs de provinciale weg nog niet gerealiseerd, terwijl gemeentelijke delen al sinds 2017 klaar zijn.
4. PS: overweeg om bij de doelstelling voor het fietsgebruik de relatie met andere vormen van mobiliteit te benoemen zodat deze beter aansluit op de ambities schoon en gezond uit de omgevingsvisie.
De provincie noemt onder meer schonere mobiliteit en efficiënter gebruik van het wegennet als achterliggende doelen voor het stimuleren van fietsgebruik. Een koppeling van fietsgebruik aan autogebruik zou hier beter op aansluiten dan de huidige doelstelling. Het aandeel fietsverplaatsingen wordt namelijk ook beïnvloed door andere vervoerswijzen, zoals het aantal reizen dat te voet of per OV wordt gemaakt.
5. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.
Met deze aanbeveling die in elk onderzoek terugkomt, bevorderen we de doorwerking van rekenkameronderzoek.

2.2 Geen samenhangende, gerichte inzet op meer fietsverplaatsingen

Er is over de jaren geen sprake van een samenhangende en duidelijk gerichte inzet door de provincie om haar doel van 35% fietsverplaatsingen in 2030 te bereiken. Ondanks de herhaalde aandacht die PS voor het stimuleren van fietsgebruik vragen. Eerder vastgesteld beleid lijkt op de achtergrond geraakt en hoe de provincie instrumenten en financiële middelen inzet om fietsen te stimuleren is niet uitgewerkt. Er is geen structureel budget voor de fiets en het is lastig een volledig overzicht van de financiële middelen te verkrijgen. Ambtelijk geeft de provincie aan dat ze de fiets niet meer als doel op zichzelf ziet. Sinds 2020 zet de provincie in op een integrale, gebiedsgerichte aanpak van mobiliteit. Er is in die werkwijze geen 'trekker' meer voor specifiek de fiets. Een expliciete keuze om inzetten op het fietsgebruik niet meer als doel op zich te zien, is niet uit de beleidsstukken te halen.

De provincie omschrijft haar ambities voor de fiets, de provinciale rol en inzet in verschillende - deels samenhangende - beleidsdocumenten. Figuur 2 geeft de belangrijkste weer.

Figuur 2: Een overzicht van beleidskaders stimuleren fietsgebruik 2014-2022



Bron: Figuur Rekenkamer Oost-Nederland

De Omgevingsvisie geldt als uitgangspunt voor het provinciale beleid. De provincie beschrijft in de Omgevingsvisie het doel dat in 2030 35% van alle verplaatsingen in Gelderland per fiets gebeurt.

De provincie heeft verschillende initiatieven genomen om fietsen te stimuleren. Zo is inzet op de fiets een onderdeel van de aanpak Slimme Mobiliteit, die gericht is op duurzamer reisgedrag. Ook wordt via communicatie en programma's gericht op verkeersveiligheid ingezet op een beter fietsklimaat. Daarnaast draagt de provincie via subsidies bij aan het uitbreiden en verbeteren van het Hoofdfietsnet. Er is ondanks deze acties echter over de jaren geen sprake van een samenhangende en duidelijk gerichte inzet door de provincie om het doel van 35% fietsverplaatsingen te bereiken. Ondanks de herhaalde aandacht die PS door de jaren heen in diverse moties vragen voor het stimuleren van fietsgebruik en het halen van de doelstelling. Dit komt door meerdere factoren die we hieronder toelichten.

Eerder vastgesteld beleid lijkt op de achtergrond geraakt of is niet uitgewerkt

Eerder vastgesteld beleid lijkt op de achtergrond geraakt. De Fietskoers (2014) en het Koersdocument Slimme Mobiliteit (2017) worden niet genoemd bij de kaders die onder de Visie voor een bereikbaar Gelderland vallen. Het Definitiekader Hoofdfietsnetwerk wordt wel genoemd. Na de vaststelling van dit Definitiekader in 2018 zouden GS met gemeenten onderzoeken waar investeringen gewenst waren en op basis hiervan met een gezamenlijke werkagenda komen. Deze werkagenda's zijn er echter niet gekomen. Daarmee bepaalt het definitiekader wel op welke infrastructuur de provincie wil inzetten maar niet hoe, waar en met welke instrumenten ze dat wil doen. Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen gehad bij de inzet op hoogwaardige fietsroutes. Die beschrijven we in paragraaf 2.3.

Er is geen structureel budget specifiek voor fietsstimulering

De benodigde omvang van de middelen zou duidelijk moeten worden in de werkagenda's. Doordat deze niet zijn gekomen, zijn er ook geen structurele middelen voor de fiets beschikbaar gesteld. Het bleek tijdens ons onderzoek moeilijk om inzicht te krijgen in de financiële middelen die zijn ingezet om de doelstelling voor fietsverplaatsingen te behalen. Van de € 80 miljoen die voor korte afstanden (waar de provincie inzet op fietsstimulering) werden genoemd in de Visie voor een bereikbaar Gelderland is slechts een deel (€ 42 miljoen) beschikbaar gesteld. Een ander deel van de aanpak loopt via het programma Slimme Mobiliteit. Hierbij is niet te achterhalen welk deel van de inzet betrekking heeft op de fiets. Het is wel duidelijk hoeveel er aan subsidies voor fietsinfrastructuur is verstrekt. Een groot deel hiervan betrof incidentele begrotingssubsidies.

De fiets wordt niet meer als doel op zich gezien

Sinds 2020 zet de provincie in op een integrale, gebiedsgerichte aanpak van mobiliteit. Daarom moet er per regio een agenda opgesteld gaan worden waarbij de fiets meegenomen wordt als één van de oplossingen op het gebied van mobiliteit. Er is in deze werkwijze geen 'trekker' meer voor specifiek de fiets. Ambtelijk geeft de provincie aan dat, in tegenstelling tot eerder, ze de fiets niet als doel maar als een van de modaliteiten ziet die ze stimuleert om gebieden slim en schoon bereikbaar te houden.

Een expliciete keuze om inzetten op het fietsgebruik niet meer als doel te zien, is niet uit de beleidsstukken te halen. In de Visie voor een bereikbaar Gelderland en de Omgevingsvisie komt het stimuleren van de fiets (op korte afstanden) namelijk wel als

doel naar voren. In enkele moties, waarvan de meest recente¹ is aangenomen bij de begroting 2022, blijkt duidelijk dat PS waarde hechten aan de doelstelling.

Aanbevelingen

1. Verzoek GS om meer samenhang aan te brengen in de acties die worden uitgevoerd en de middelen die worden ingezet om fietsen te stimuleren.
2. Verzoek GS om in de gebiedsgerichte aanpak de aandacht voor de fiets te borgen, in overeenstemming met het belang dat PS aan de doelstelling voor fietsgebruik hechten.

2.3 Wel resultaat maar aanpak op enkele punten onvoldoende uitgewerkt

De provincie verleende in de periode 2015-2022 € 92,5 miljoen aan subsidies voor het Hoofd fietsnet, waarvan € 65 miljoen voor de aanleg van hoogwaardige fietsroutes. Voor dit laatste bedrag is 87 kilometer aan hoogwaardige routes gerealiseerd en 62,5 kilometer nog in aanleg. De aanleg van hoogwaardige fietsroutes, zo blijkt uit onderzoek, draagt bij aan meer fietsgebruik. Op een aantal punten is echter te zien dat de aanpak onvoldoende is uitgewerkt. Ten eerste leidt het ontbreken van werkagenda's tot onduidelijkheid over de keuzes van de provincie. Zo ontbreekt een uitgewerkte prioritering van routes en is evenmin duidelijk hoe GS invulling hebben gegeven aan een motie met een oproep tot meer flexibiliteit. Ten tweede is opmerkelijk dat de aanleg van trajecten op het eigen fietspad langs een provinciale weg blijft liggen terwijl de provincie aan gemeenten de voorwaarde stelt dat routes volledig gerealiseerd worden. Dit speelt bij de route Apeldoorn-Deventer, die al jaren als 'gereed' staat aangemerkt maar alleen op de gemeentelijke trajecten op hoogwaardig niveau is gebracht.

13

Flink doortrappen

Ondanks het gebrek aan samenhang in de inzet heeft de provincie wel initiatieven genomen om fietsen te stimuleren, bijvoorbeeld door de aanleg van hoogwaardige fietsroutes. De resultaten van deze inzet zijn positief. Er is echter ook te zien dat de uitwerking van het beleid voor deze inzet op punten tekortschiet.

€ 92,5 miljoen besteed waarvan € 65 miljoen voor hoogwaardige fietsroutes

Binnen het hoofd fietsnet, dat PS in 2018 vaststelden, spelen hoogwaardige fietsroutes een grote rol. Dit zijn routes met een regionaal belang en impact op stedelijke bereikbaarheid. Gemeenten kunnen in het kader van de subsidieregeling hoogwaardige fietsroutes maximaal 90% cofinanciering aanvragen. In de praktijk komt de cofinanciering soms lager uit omdat de middelen bij de provincie beperkter zijn en routes duurder. Hoogwaardige fietsroutes komen alleen voor subsidie in aanmerking als ze in het geheel worden uitgedacht, gepland en aangelegd. Voor andere typen routes

¹ De motie 'Tring, Tring, Fiets, fiets, fiets'

binnen het Hoofd fietsnet geldt een subsidieregeling met maximaal 50% cofinanciering. De aanleg van hoogwaardige fietsroutes vertegenwoordigt meer dan twee derde van de subsidies (tabel 1).

Tabel 1: Omvang verleende subsidies fietsroutes 2015-2022 (x € 1.000)

Jaar	Hoogwaardige fietsroutes	Overige routes	Totaal
2015	30.881	7.154	
2016	3.105	4.759	
2017	7.572	5.948	
2018	3.252	6.993	
2019	4.907	863	
2020	5.957	365	
2021	598	96	
2022	8.878	1.306	
Totaal	65.150	27.484	92.634

Bron: Subsidieregister en data aangeleverd door provincie Gelderland (stand per 28 november 2022)

Hoogwaardige routes dragen bij aan fietsgebruik

De provincie verleende in de periode 2015-2022 € 65 miljoen aan subsidies voor de aanleg van hoogwaardige fietsroutes. Hiermee is 87 kilometer aan routes gerealiseerd en 62,5 kilometer nog in aanleg. De fietstellingen op de routes die (gedeeltelijk) klaar zijn laten in alle gevallen een stijging van het aantal fietsers op deze routes zien ten opzichte van de uitgangssituatie (tabel 2). Onderzoek door de Radboud Universiteit uit 2021 laat in de directe omgeving van de onderzochte snelle fietsroutes een significante stijging zien in het aantal fietsbewegingen en een daling in het autogebruik. In dat onderzoek zijn ook drie Gelderse routes opgenomen.

Tabel 2: Provinciale fietstellingen op het drukste punt van bestaande snelfietsroutes*

Route	Jaar eerste telling	Eerste telling	Telling 2020	% toename
Apeldoorn-Deventer	2016	1.710	4.730	+176%
Ede-Wageningen	2018	5.940	6.610	+11%
Wageningen-Arnhem (Nederrijnpad)	2017	3.390	5.220	+53%
Arnhem-Dieren	2015	1.570	2.460	+56%
Zevenaar-Westervoort (F12)	2015	900	1.120	+24%
De Liemers (Arnhem-Zevenaar)	2011	4.710	6.480	+38%
Nijmegen-Arnhem (RijnWaalpad)	2015	9.710	11.640	+20%
Zaltbommel-'s Hertogenbosch	2018	1.080	1.390	+29%
Beuningen-Nijmegen (Batavierenpad Noord)	2011	2.780	4.210	+51%
Beuningen-Nijmegen (Batavierenpad Zuid)	2011	3.560	4.210	+18%
Wijchen-Nijmegen	2015	4.720	5.500	+17%

Cuijk-Nijmegen (MaasWaalpad)	2011	1.980	2.810	+42%
------------------------------	------	-------	-------	------

*Oranje gemarkeerde routes worden door de provincie aangegeven als 'in aanleg'.

Bron: Provincie Gelderland

Hoewel de inzet van de provincie op hoogwaardige fietspaden resultaat oplevert, is de aanpak op enkele punten onvoldoende uitgewerkt. Dit komt met name door het ontbreken van werkagenda's. Daarnaast is de aanpak van de provincie bij trajecten over de fietspaden die zij zelf in beheer heeft onduidelijk.

Dat werkagenda's niet uitgewerkt zijn levert onduidelijkheid op

Door het eerder genoemde ontbreken van de werkagenda's heeft er geen verdere prioritering van routes plaatsgevonden na het vaststellen van het Hoofd fietsnetwerk. Er vindt eveneens geen structureel overleg over fietsinfrastructuur plaats met gemeenten. Omdat er geen structureel budget is en niet is beschreven hoe de provincie haar inzet prioriteert, is niet transparant waarom er voor de ene route geen geld en capaciteit is en voor andere wel. In ons onderzoek spraken we met een drietal gemeenten. Daarbij is onder meer genoemd dat er geen structureel overleg is over welke routes in aanmerking komen voor subsidie en welke niet. Ook is gezegd dat het niet altijd duidelijk is waarom een route niet in aanmerking komt voor subsidie, terwijl andere routes wel subsidie krijgen. Dat deze soortgelijke punten in verschillende interviews benoemd werden wijst erop dat er bij gemeenten enige onduidelijkheid bestaat over de keuzes van de provincie. Terwijl in de aanpak van de provincie juist het draagvlak bij gemeenten cruciaal is.

15

Flink doortrappen

Prioriteringsmethodiek Overijssel

Op basis van het door PS vastgestelde Kernnet Fiets en Masterplan Snelle Fietsroutes verdeelt de provincie Overijssel de beschikbare cofinanciering jaarlijks via een vast stramien door middel van de zogenoemde Regionale mobiliteitsaanpak. Elk jaar spreekt de provincie ambtelijk tweemaal met alle gemeenten om potentiële mobiliteitsprojecten in kaart te brengen, waarbij er een vast budget is dat voor de fiets verdeeld kan worden. Op basis van de gesprekken met gemeenten en een uitgewerkte prioriteringsmethodiek verdeelt de provincie subsidie voor fietsprojecten en wordt een longlist met potentiële projecten voor de toekomst opgesteld. Snelle fietsroutes krijgen meer prioriteit, daarnaast bepalen de potentie van een route, de bijdrage aan andere beleidsthema's en de prioriteit die een gemeente zelf aan een project geeft de prioriteringscore.

PS namen in 2018, tegelijk met het voorstel voor het Hoofd fietsnet, een motie aan met de oproep om "In de aangekondigde werkagenda en uitvoering flexibeler met de criteria voor snelle fietsroutes om te gaan en in heel Gelderland te oriënteren op (deels) snelle fietsroutes buiten intercity stations en genoemde onderwijs- en werklocaties." De GS-reactie op deze motie luidt "Onze planning is om de werkagenda bij de Begroting 2019 met u te delen. We nemen hierin deze aspecten mee." Omdat de werkagenda's er niet zijn gekomen lijkt deze motie in de praktijk weinig gevolg te hebben gekregen. Er zijn sinds de vaststelling van het Hoofd fietsnet wel een aantal routes uitgewerkt die daarin

als mogelijke route aangegeven werden maar er zijn geen nieuwe hoogwaardige routes toegevoegd op basis van een flexibeler omgang met de criteria.

Aanpak van trajecten op eigen fietspad blijft achter

Hoe de provincie bij hoogwaardige fietsroutes de financiering en aanleg van trajecten langs provinciale wegen regelt is niet vastgelegd. Bij het verlenen van subsidie aan gemeenten stelt de provincie de voorwaarde dat de route in het geheel wordt uitgedacht, gepland en aangelegd. Bij de route Apeldoorn-Deventer is het deel langs de provinciale weg echter nog niet aangepakt. Hierdoor is dit deel nog niet op hoogwaardig niveau terwijl gemeentelijke delen al sinds 2017 klaar zijn. Het is opmerkelijk dat in dit geval het deel langs de provinciale weg kennelijk niet als integraal deel van het project is meegenomen, terwijl het wel deel uitmaakt van de fietsroute. Bovendien wordt het project wel als gereed vermeld door de provincie.

Aanbevelingen

3. Verzoek GS de aanpak voor fietsinfrastructuur verder uit te werken met in ieder geval aandacht voor:
 - a. Hoe de prioriteit van verschillende projecten wordt afgewogen.
 - b. Of er flexibel omgegaan kan worden met het aanwijzen van nieuwe hoogwaardige fietsroutes.
 - c. Het borgen van de aanleg van hoogwaardige fietsroutes langs provinciale wegen, zodat de provincie zich zelf ook aan de criteria houdt die zij aan gemeenten stelt.

2.4 Doelstelling nog niet in zicht

De doelstelling van 35% verplaatsingen per fiets in 2030 is nog niet in zicht. Nuance hierbij is dat dit deels verklaard door factoren waar de provincie geen invloed op heeft, zoals de effecten van Covid-19. Een andere reden dat de doelstelling verder uit beeld lijkt te raken is dat deze niet precies aansluit op de effecten, zoals schonere mobiliteit en het ontlasten van het wegennetwerk, die de provincie beoogt. Het aandeel van fietsverplaatsingen wordt bijvoorbeeld ook beïnvloed door het aantal verplaatsingen te voet of per OV. Zo blijkt dat een stijging in het aantal mensen dat loopt de laatste jaren bijdraagt aan het dalen van het percentage fietsverplaatsingen.

Hoewel er geen duidelijke, gerichte inzet was om de doelstelling te bereiken hebben ook factoren waar de provincie geen invloed op heeft en de inhoud van de doelstelling zelf invloed gehad op de haalbaarheid ervan.

Factoren waar de provincie geen invloed op heeft

Het doel uit de Omgevingsvisie, 35% fietsverplaatsingen in 2030, is nog niet in zicht (zie tabel 3). Ten opzichte van 2015 is het aandeel fietsverplaatsingen juist gedaald. Deels is die daling te verklaren door Covid-19-maatregelen in 2020 en 2021. Een andere

verklaring is de methodologische wijziging bij het CBS in 2018. Echter ook in de jaren daarvoor laten de cijfers geen duidelijke stijging zien.

Tabel 3: Aandeel fiets in het totaal aantal verplaatsingen in Gelderland

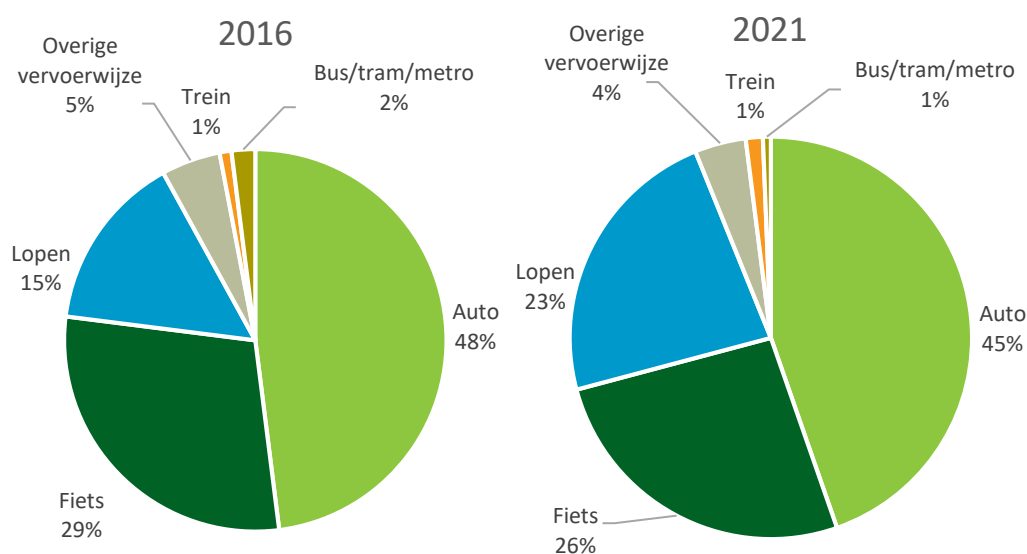
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aandeel fiets	29,9%	28,9%	29,6%	30,5%	28,8%	28%	26,2%

Bron: CBS

Doelstelling sluit niet precies aan op de effecten die de provincie beoogt

De provincie heeft diverse achterliggende redenen om fietsen te stimuleren, zoals schonere mobiliteit en het ontlasten van het stedelijke wegennetwerk. De doelstelling van 35% fietsverplaatsingen sluit hier niet precies op aan. Het percentage fietsverplaatsingen wordt bijvoorbeeld ook beïnvloed door het aantal reizen dat te voet of per OV wordt gemaakt. Dit kan eveneens het wel of niet halen van de doelstelling beïnvloeden. Er zijn volgens CBS-gegevens de laatste jaren meer mensen gaan lopen (zie figuur 3). Hierdoor neemt zowel het aandeel van de auto als de fiets relatief gezien af. De achterliggende doelen van de provincie, die aansluiten bij de ambities schoon en gezond uit de omgevingsvisie, kunnen dan ook beter weergegeven worden in de doelstelling. Bijvoorbeeld door een koppeling van meer fietsgebruik aan minder autogebruik.

Figuur 3: Aandeel per modaliteit in alle verplaatsingen in Gelderland in 2016 en 2021



Bron: CBS

Aanbeveling

4. PS: overweeg om bij de doelstelling voor het fietsgebruik de relatie met andere vormen van mobiliteit te benoemen zodat deze beter aansluit op de ambities schoon en gezond uit de omgevingsvisie.

Bijlage 1: Bronnenlijst

- Nota van bevindingen stimuleren fietsgebruik Gelderland
- Nota van bevindingen stimuleren fietsgebruik Overijssel