

# Stimuleren fietsgebruik Gelderland

Nota van bevindingen

## 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](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

# Stimuleren fietsgebruik Gelderland

Nota van bevindingen

*Deventer, februari 2023*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Aanleiding en achtergrond .....</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond .....	6
1.3	Focus .....	7
1.4	Opbouw van het rapport.....	7
<b>2</b>	<b>Beleid .....</b>	<b>8</b>
2.1	Ambities .....	10
2.1.1	Ambities voor het stimuleren van fietsgebruik .....	10
2.1.2	De fiets als onderdeel van het bredere mobiliteitsbeleid .....	13
2.1.3	Rol provincie .....	14
2.2	Instrumenten .....	16
<b>3</b>	<b>Infrastructuur .....</b>	<b>18</b>
3.1	Aanpak .....	20
3.2	Inzet.....	22
3.2.1	Subsidieregelingen .....	24
3.2.2	Verstrekke subsidies .....	29
3.3	Resultaten .....	29
<b>4</b>	<b>Gedrag .....</b>	<b>34</b>
4.1	Werkwijze.....	35
4.2	Inzet.....	36
4.3	Resultaten .....	39
<b>5</b>	<b>Monitoring en effecten.....</b>	<b>41</b>
5.1	Monitoring .....	42
5.2	Doelbereik.....	42
<b>Bijlage 1:</b>	Onderzoeksopzet.....	48
<b>Bijlage 2:</b>	Bronnenlijst.....	50

# 1 Aanleiding en achtergrond

*Dit eerste hoofdstuk bevat de aanleiding voor en de achtergronden en focus van het onderzoek naar het stimuleren van fietsgebruik door de provincie.*

## 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.<sup>1</sup> 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. Tevens 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. Als er meer gefietst wordt en de auto vaker wordt ingewisseld voor de fiets, heeft dit positieve effecten op onder andere het milieu (minder CO<sub>2</sub>-uitstoot) en de gezondheid (meer bewegen, schonere lucht). Daarnaast wordt de fiets gezien als onderdeel van de oplossing voor het grotere mobiliteitsvraagstuk en noemt de provincie Gelderland het ook in samenhang met diverse andere beleidsvelden zoals economie en leefbaarheid.

In 2020 zijn er bijna 1,1 miljoen nieuwe fietsen verkocht, de helft betrof fietsen met een elektrische ondersteuning.<sup>2</sup> Tot 2040 wordt een grote groei van het fietsgebruik

---

<sup>1</sup> Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland (2021). [www.immaterieelerfgoed.nl](http://www.immaterieelerfgoed.nl)

<sup>2</sup> Fietsplatform (2021). [www.fietsplatform.nl](http://www.fietsplatform.nl)

verwacht, met name in stedelijke gebieden waar het fietsgebruik al hoog is. Op de middellange afstanden (10-25 km) is op dit moment sprake van een toename van het aandeel fietsgebruik.<sup>3</sup> Mede door de groei van het gebruik van de elektrische fiets overbruggen fietsers steeds grotere afstanden. Deze ontwikkelingen hebben ook een keerzijde: veiligheid is een punt van zorg. In 2020 waren de meeste verkeersdoden fietser en het aantal verkeersslachtoffers onder fietsers neemt toe.

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. Ook de aandacht voor het thema bij Provinciale Staten bleek in Gelderland groot.

## 1.2 Achtergrond

### Provinciale rol

De provincie heeft een wettelijke uitvoeringstaak voor het beheer en onderhoud van het provinciale deel van de fietsinfrastructuur. In Gelderland beheert de provincie ongeveer een derde van het Hoofdfietsnet, gemeenten beheren het overige deel. Daarnaast beheert de provincie ook fietspaden langs provinciale wegen die geen deel uitmaken van het Hoofdfietsnet. De provincie 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. Het provinciale beleid hiervoor beschrijven we in hoofdstuk 2.

### Rol van gemeenten en Rijk

Circa twee derde van de fietsroutes in het Gelderse Hoofdfietsnet 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 afhankelijk van de samenwerking met gemeenten. Het Rijk geeft aan dat ondanks dat het fietsbeleid vooral iets is van provincies, vervoerregio's<sup>4</sup> en gemeenten, ook de eigen betrokkenheid van groot belang is. Het Rijk voert de 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.<sup>5</sup> Daarnaast stelde het Rijk in 2022 € 780 mln. beschikbaar voor de fiets om nieuwe woonwijken beter bereikbaar te maken.<sup>6</sup> Het gaat hierbij om maatregelen zoals doorfietsroutes, waar fietsers snel en veilig van en

<sup>3</sup> Tour de Force (2021). *Nationaal Toekomstbeeld Fiets op hoofdlijnen*, p. 10.

<sup>4</sup> In de stadsregio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag is een vervoerregio verantwoordelijk voor het mobiliteitsbeleid. In de rest van Nederland is dit een taak van de provincies.

<sup>5</sup> Rijksoverheid (2017). *Aanbiedingsbrief Agenda Fiets Tour de Force & Rijksoverheid (2021)*, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

<sup>6</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/14/miljardeninvesteringen-voor-bereikbaarheid-woonwijken-in-heel-nederland>

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 provincies daarvoor stellen en de inzet die ze willen 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 Hoofd fietsnet. 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 hoofdstuk 2 geven we een overzicht van het beleid van de provincie Gelderland om het fietsgebruik te stimuleren. Hierbij besteden we aandacht aan de ambities en instrumenten. In de hoofdstukken 3 en 4 beschrijven we de uitvoering van dit beleid met daarbij de (financiële) inzet. Hoofdstuk 3 is gericht op maatregelen in de infrastructuur en hoofdstuk 4 op maatregelen om het reisgedrag te beïnvloeden. Hoofdstuk 5 beschrijft de activiteiten van de provincie op het gebied van monitoring van fietsgebruik. In dit hoofdstuk beschrijven we ook wat er aan de hand van de beschikbare data gezegd kan worden over het doelbereik van de provinciale fietsstimulering.

## 2 Beleid

*In dit hoofdstuk beschrijven we welke doelen de provincie Gelderland in haar beleid stelt voor het stimuleren van het fietsgebruik, welke rol zij voor zichzelf ziet en welke instrumenten zij daarvoor wil inzetten.*

### Normen

- De provincie heeft haar doelen op het gebied van fietsgebruik duidelijk in haar beleid geformuleerd.
- Zij heeft haar doelen op het gebied van fietsgebruik onderbouwd.
- De provincie heeft de invulling van haar rol op het gebied van fietsgebruik duidelijk beschreven in haar beleid.
- Zij heeft in haar beleid omschreven welke instrumenten zij hiervoor inzet.

### Bevindingen

- De in 2014 door PS vastgestelde Fietskoers wordt in het coalitieakkoord 2019-2023 gezien als vigerend beleid terwijl het in de praktijk op de achtergrond lijkt te zijn geraakt.
- Het beleid van de provincie is gericht op het stimuleren van het fietsgebruik. In de Omgevingsvisie (2018) is dit voor het eerste vertaald naar een concrete doelstelling met een tijdshorizon: 35% van alle verplaatsingen is in 2030 per fiets.
- Een toename van de fiets impliceert een afname van andere modaliteiten. Alhoewel een enkele keer wordt aangegeven dat de fiets een alternatief is voor de auto is dit niet verder geconcretiseerd in de doelstelling.
- 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 stimuleren om gebieden slim en schoon bereikbaar te houden'. Daarbij moet per regio een mobiliteitsagenda opgesteld worden waarin de fiets wordt meegenomen.

*Vervolg bevindingen op de volgende pagina.*

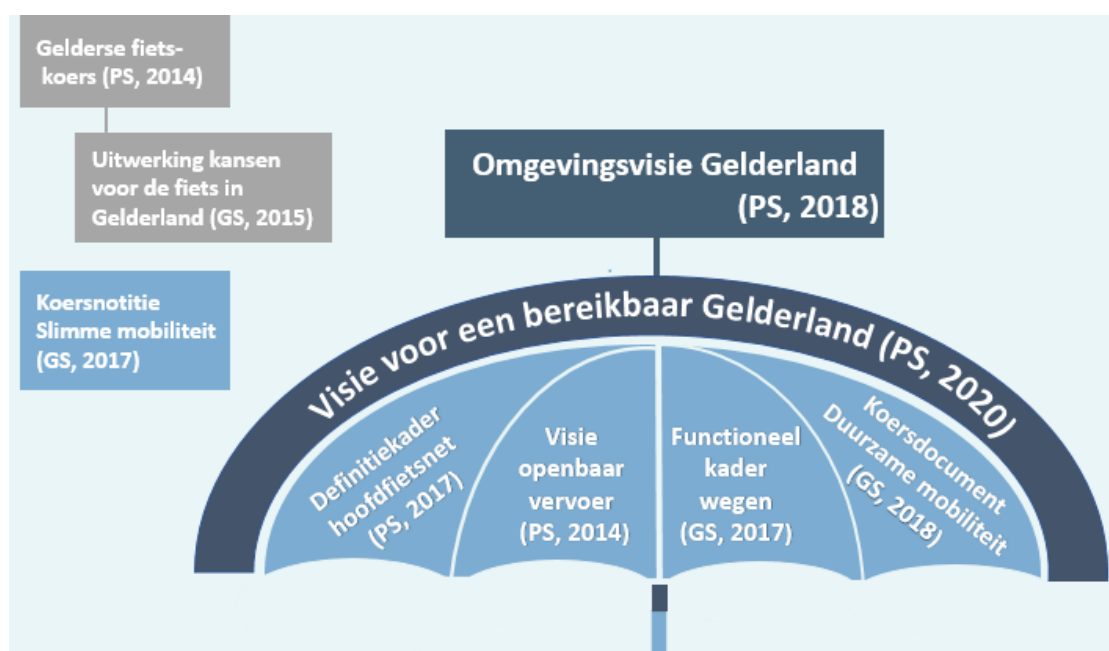


### Vervolg bevindingen

- De belangrijkste rollen van de provincie voor het stimuleren van het fietsgebruik zijn: regisseur/coördinator, co-financier/subsidieverlener en de agenderende rol. Tegelijkertijd geeft de provincie aan dat het initiatief voor ontwikkelen van fietsroutes op gemeentelijk grondgebied in de praktijk bij gemeenten ligt. De provincie kiest voor een afwachtende houding.
- Voor het behalen van de doelstelling is de samenwerking met gemeenten van belang. Voor het realiseren van fietsroutes is de verantwoordelijkheid voor het proces en projectmanagement vastgelegd in beleid.
- De provincie heeft in haar beleid omschreven hoe zij de doelstelling wil behalen. Concrete instrumenten worden hierbij niet genoemd.

De provincie omschrijft haar ambities voor de fiets, de provinciale rol en inzet in verschillende - deels samenhangende - beleidsdocumenten. Figuur 1 geeft de belangrijkste weer.

**Figuur 1:** Een overzicht van beleidskaders stimuleren fietsgebruik 2014-2022



Bron: Figuur Rekenkamer Oost-Nederland.

De *Omgevingsvisie*, die in 2018 door PS is vastgesteld, bevat ambities voor de bereikbaarheid van Gelderland. Het stimuleren van het fietsvervoer maakt hier onderdeel van uit. Het is tevens de start van een meer integrale benadering van het mobiliteitsbeleid. Die komt in 2020 tot uiting in de *Visie voor een bereikbaar Gelderland*. Deze visie vormt een paraplu over de verschillende bestaande kaders voor mobiliteit.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Statenbrief *Visie voor een bereikbaar Gelderland* (29 april 2020).

Voor de fiets valt alleen het *Definitiekader Hoofd fietsnet Gelderland* (HFG-Definitiekader) uit 2018 onder deze paraplu. Het in 2014 door PS vastgestelde *Koersdocument Fiets* en de uitwerking daarvan door GS<sup>8</sup> maken geen onderdeel uit van de visie en komen evenmin expliciet terug in het HFG-definitiekader. Het *Koersdocument Fiets* dat naar aanleiding van een motie van PS<sup>9</sup> is opgesteld, lijkt mede als gevolg van personele wisselingen op ambtelijk niveau naar de achtergrond te zijn verdwenen en in de praktijk niet meer leidend. In het coalitieakkoord *Samen voor Gelderland* (2019) wordt het nog wel aangehaald als vigerend beleid.

De Koersnotitie *Slimme mobiliteit* (2018) maakt geen onderdeel uit van de *Visie voor een bereikbaar Gelderland*. Het stimuleren van het fietsgebruik voor de bereikbaarheid en een schone en gezonde leefomgeving komen hierin wel terug. De inzet is daarbij gericht op gedragsbeïnvloeding en niet op de infrastructuur.

## 2.1 Ambities

De provincie Gelderland heeft al geruime tijd de ambitie het gebruik van de fiets te laten toenemen. Een toename van fietsgebruik is belangrijk voor de provincie omdat het bijdraagt aan diverse opgaven op het gebied van bijvoorbeeld bereikbaarheid en gezondheid (zie tabel 1).

In deze paragraaf beschrijven we de doelen voor het stimuleren van het fietsgebruik en welke plek de ambities voor de fiets hebben binnen het bredere mobiliteitsbeleid.

### 2.1.1 Ambities voor het stimuleren van fietsgebruik

De ambities en doelen van de provincie voor het stimuleren van het fietsgebruik worden in verschillende beleidsstukken beschreven. In de onderstaande tabel staat welke aandacht er in het beleidsdocument is voor de plek van de fiets ten opzichte van andere modaliteiten.

**Tabel 1:** *Ambities voor de fiets per beleidsdocument*

Document	Ambities	Relatie andere modaliteiten
Fietskoers (2014)	Met stimuleren van fietsgebruik bijdragen aan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• economisch bereikbaarheid van stedelijke netwerken;</li> <li>• bereikbaarheid van belangrijkste voorzieningen op het platteland;</li> <li>• een veilig netwerk waar de fietser de ruimte krijgt;</li> </ul>	De Fietskoers sluit aan op de sterke relatie tussen fiets en OV in het voor- en natransport, zoals weergegeven in de OV-visie.

<sup>8</sup> *Kansen voor fietsen in Gelderland. Uitwerking Gelderse fietskoers (januari, 2015).*

<sup>9</sup> *Motie 'De fiets verdient beter in Gelderland' (PS2014-M34).*

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• een volwaardig netwerk dat aansluit op de wensen van de gebruikers;</li> <li>• werkgelegenheid;</li> <li>• een fietsproeftuin met ruimte voor innovaties.</li> </ul>	
Kansen voor fietsen in Gelderland, uitwerking Gelderse Fietskoers (2015)	De uitwerking richt zich op stedelijke bereikbaarheid (bijv. uitbreiding netwerk van snelfietsroutes, stimuleren werknemers om fiets te pakken), veilig fietsen, vitaal landelijk gebied en de Gelderse proeftuin (testen en toepassen van innovaties en op de kaart zetten van Gelderland als fietsprovincie).	De fiets als alternatief voor de auto verlaagt de druk op de wegen en draagt bij aan schone steden. In landelijk gebied is de fiets een aanvulling op flexibele vormen van OV en draagt bij aan de bereikbaarheid van voorzieningen.
Koersnotitie en werkagenda Slimme Mobiliteit (2017)	Voor langere afstanden, in met name stedelijke gebieden, is het stimuleren van het fietsgebruik belangrijk voor bereikbaarheid en schone/gezonde leefomgeving. In de werkagenda onderdeel van gedragsbeïnvloeding.	De fiets als volwaardig alternatief voor de auto. Voor alle modaliteiten wordt naar slimme oplossingen gezocht.
Definitiekader Hoofd fietsnet (2018)	Voor het stimuleren van fietsen wordt ingezet op de realisatie van een compleet hoogwaardig regionaal fietsnetwerk. Voor effectievere investeringen worden specifieke fietsdoelgroepen en functies benoemd.	Stimulering van fietsen levert een positieve bijdrage aan het verminderen van de CO <sub>2</sub> -uitstoot wanneer het autogebruik hierdoor vermindert.
Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (2018)	In 2030 is 35% van het totaal aantal verplaatsingen per fiets.	Andere vervoerswijzen dan de auto verder stimuleren - in het bijzonder de fiets. In de meer landelijke delen staat het 'klassieke' openbaar vervoer onder druk. De provincie zoekt samen met partners naar goede alternatieven, waaronder de fiets.
Visie voor een bereikbaar Gelderland (2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoogwaardige hubs op de juiste locatie: in 2030 een netwerk van flexibele hubs (bouwsteen 1).</li> <li>• Inzetten op fietsen op korte (&lt; 15 km) afstanden: streven om voor 2030 35% van alle verplaatsingen per de fiets te laten plaatsvinden (bouwsteen 2).</li> <li>• Bevorderen van de verkeersveiligheid: in 2030 werken met een risicogestuurd en proactieve aanpak (bouwsteen 5).</li> </ul>	De visie gaat uit van de bestaande kaders voor mobiliteit. De provincie gaat van een sectorale aanpak over naar een integrale aanpak van bereikbaarheid. Daarbij wordt er meer ingezet op een gebiedsgerichte aanpak. De provincie wil dat mensen op korte afstanden vaker van de auto overstappen op de fiets.

## Doelstelling

In de Omgevingsvisie 2018 is voor het eerst sprake van een concrete doelstelling voor het fietsgebruik: in 2030 vindt 35% van alle verplaatsingen per fiets plaats. De doelstelling heeft een duidelijke tijdshorizon. Waarom er gekozen is voor 35% wordt niet onderbouwd. Aangegeven is dat de doelstelling was bedoeld om verder over na te denken, uit te werken en te onderbouwen.<sup>10</sup> In 2018 vond 28% van de verplaatsingen per fiets plaats.<sup>11</sup> Een groei werd voor mogelijk gehouden door de toename van e-bikes en fietsengebruik naar stations.<sup>12</sup>

In de overkoepelden 'Visie voor een bereikbaar Gelderland' wordt de inzet gekoppeld aan het gebruik van de fiets op korte afstanden (< 15 km). Aangegeven wordt dat 50% van alle verplaatsingen tot 7 km met de auto plaats vindt. Een toename van het aandeel fiets impliceert een afname van andere modaliteiten. Alhoewel een enkele keer wordt aangegeven dat de fiets een alternatief is voor de auto is dit niet verder geconcretiseerd in de doelstelling. De veiligheid van fietsroutes en stallingen voor fietsen komt in het beleid een aantal keer terug. Alleen is het achterliggende doel anders. Voor veiligheid is het doel veel meer het voorkomen van verkeersslachtoffers en voor fietsenstallingen bij het station gaat het om faciliteren van trein- en busreizigers in het voor- en natransport. Voor ambtenaren van de provincie en gemeenten is de doelstelling voor de fiets een herkenbare doelstelling om mee te werken bij het integrale mobiliteitsbeleid.

In de Koersnotitie Slimme Mobiliteit (2017) wordt het stimuleren van het fietsgebruik juist bij langere afstanden genoemd. Het gaat daarbij met name om stedelijke gebieden waarbij de link met het terugdringen van het autogebruik wordt gelegd. Hoe lang een langere afstand is, wordt niet aangegeven.

Op schriftelijke vragen van de Rekenkamer geeft de provincie ambtelijk aan dat 'in tegenstelling tot eerder, ze de fiets niet als doel ziet maar als een van de modaliteiten die ze stimuleren om gebieden slim en schoon bereikbaar te houden. De provincie werkt daarbij aan agenda's per regio, waarbij ze ook de projecten voor de aanleg van en het stimuleren van het fietsverkeer wil meenemen.'<sup>13</sup> Een expliciete keuze om inzetten op het fietsgebruik niet meer als doel te zien, is niet uit de beleidsstukken te halen. In documenten voor de fiets, de Visie voor een bereikbaar Gelderland en de Omgevingsvisie komt het stimuleren van de fiets (op korte afstanden) nog wel als doel naar voren.

## Utilitair en recreatief fietsgebruik

In de doelstelling van de provincie gaat het om *alle* verplaatsingen en wordt geen onderscheid meer gemaakt naar utilitair<sup>14</sup> en recreatief fietsvervoer. In de Fietskoers (2014) was recreatief fietsgebruik nog onderdeel van het fietsbeleid: 'Inzet op een florerende vrijetijdseconomie en een bloeiende fietsmaakindustrie, zodat de fiets zorgt voor werkgelegenheid en bijdraagt aan een bloeiende fietsindustrie'.<sup>15</sup> In de uitwerking

<sup>10</sup> Interview provincie.

<sup>11</sup> Provincie Gelderland (2020). *Visie voor een bereikbaar Gelderland*.

<sup>12</sup> Interview provincie.

<sup>13</sup> Provincie Gelderland 28 november 2022, antwoord op schriftelijke vragen Rekenkamer Oost Nederland.

<sup>14</sup> 'Nuttige fietsritten', bijvoorbeeld van huis naar school of werk.

<sup>15</sup> Statenbrief Fietskoers (2014), p. 1.

van de fietskoers is dit geen apart thema meer. Alleen bij het thema Vitaal landelijk gebied, staat nog dat gebieden aantrekkelijk worden houden voor recreanten en toeristen op de fiets.<sup>16</sup> Het recreatieve fietsnetwerk maakt sinds 2018 geen deel uit van het Hoofdfietsnet Gelderland omdat het recreatieve fietsgebruik geen mobiliteitsdoel dient.<sup>17</sup> Alleen grote recreatieve bestemmingen worden meegenomen, met het oog op de bereikbaarheid. Bij het stimuleren van het fietsgebruik ligt de prioriteit dus bij utilitair vervoer, zo blijkt ook uit de interviews. De routes die ondersteund worden zijn routes voor utilitair gebruik van waarde zijn.

## 2.1.2 De fiets als onderdeel van het bredere mobiliteitsbeleid

Hieronder gaan we in op de samenhang van het fietsgebruik met de andere modaliteiten auto en openbaar vervoer (OV).

### Integrale aanpak en gebiedsgericht werken

In de *Visie voor een bereikbaar Gelderland (2020)* is de ambitie om het wegennetwerk in stedelijke gebieden te ontlasten. De provincie werkt aan een samenhangend netwerk van fietsroutes, waardoor reizigers op korte afstanden meer moeten gaan fietsen, vaker van de auto overstappen op de fiets en vaker reizen met het (emissieloze) openbaar vervoer. De provincie doet dit vanuit een integrale benadering waarbij het fietsbeleid onderdeel is van het bredere mobiliteitsbeleid. De provincie kiest daarbij voor een gebiedsgerichte aanpak.

### De fiets als alternatief voor de auto

De relatie tussen auto en de fiets wordt in het ene document explicieter gelegd dan in de andere. In recentere documenten wordt daarbij meer de nadruk gelegd dat de fiets een alternatief is voor de auto, dan in de Fietskoers. In de Fietskoers uit 2014 wordt in algemene bewoordingen beschreven dat de fiets bijdraagt aan een goede bereikbaarheid. In de uitwerking uit 2015 wordt in één zin benoemd dat door in te zetten op de fiets, de druk op wegen verlaagd kan worden.

In recentere documenten wordt de link tussen fiets en autogebruik directer omschreven. De fiets wordt een aantal keer als alternatief voor de auto genoemd.<sup>18</sup> Het meest uitgesproken in de *Visie voor een Bereikbaar Gelderland (2020)*: De provincie wil dat mensen op korte afstanden 'vaker van de auto overstappen op de fiets'. Daarnaast wordt ook stimulering van fietsen benoemd in het kader van de klimaatdoelstellingen. Wanneer het autogebruik door de fiets vermindert, dit een positieve bijdrage levert aan het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> *Kansen voor fietsen in Gelderland. Uitwerking Gelderse Fietskoers (2015).*

<sup>17</sup> *Rapport Hoofdfietsnet Gelderland, Royal Haskoning DHV (2017), p. 3.*

<sup>18</sup> *Koersdocument Slimme mobiliteit, Omgevingsvisie Gaaf Gelderland.*

<sup>19</sup> *Statenbrief Focus op het Hoofdfietsnet Gelderland (2017), p. 3.*

## De fiets in combinatie met het OV

In het coalitieakkoord uit 2015 is aangegeven dat met de Fietskoers en OV-visie is ingezet op een sportieve, gezonde en vernieuwende manier van verplaatsen. Voor de komende jaren wordt extra aandacht besteed aan onder andere aansluitingen van fietsverkeer op stations.<sup>20</sup> Veel reizigers maken in het voortransport op weg naar het station gebruik van de fiets en auto. Ook het gebruik van de fiets als voortransport naar belangrijke bushaltes neemt sterk toe. Het Rijk investeert in fietsenstallingen maar vraagt wel om cofinanciering. In de 'Impuls fiets- en autoparkeren bij stations en bushaltes aan het vastnet' (2016) geeft provincie aan wat haar bijdrage is.

### 2.1.3 Rol provincie

De provincie heeft verschillende rollen bij de aanleg en verbetering van fietsroutes. Daarbij gaat het allereerst om de wettelijke taak van wegbeheerder voor provinciale wegen. Vanuit deze rol is het borgen van doorstroming op het eigen net en het vergroten van verkeersveiligheid van belang. Het netwerk dient goed te functioneren. Er is een structureel budget beschikbaar voor het oplossen van knelpunten op provinciale fietspaden. Budget voor hoogwaardige routes is incidenteel.

Daarnaast heeft de provincie rollen die samenhangen met het realiseren van haar ambities om het fietsgebruik te stimuleren:

#### Regisseur/coördinator

Als regievoerder begeleidt de provincie samenwerkingsprocessen om zo te komen tot projecten die door en met andere partijen worden uitgevoerd. De hoogwaardige fietsroutes zijn hiervan een voorbeeld. Het provinciaal belang bij dit type fietsroutes is dat de stedelijke en regionale bereikbaarheid zo goed mogelijk worden geborgd. Voor de hoogwaardige fietsroutes dienen de regionale verbindingen aantrekkelijk te zijn voor zoveel mogelijk forenzen en op langere afstand locaties met elkaar verbinden.<sup>21</sup> Provincie en gemeenten ontwikkelen samen plannen om hoogwaardige fietspaden aan te leggen, grotendeels op gemeentelijk grondgebied.<sup>22</sup>

#### Subsidieverlener/co-financier

Om de financiering van fietsprojecten mogelijk te maken draagt de provincie financieel bij door middel van subsidies/cofinanciering. Hiervoor zijn er verschillende subsidieregelingen, waarbij de cofinanciering bij hoogwaardige fietsroutes kan oplopen tot 90% van de subsidiabele kosten.<sup>23</sup> De provincie financiert ook de regio's die een belangrijke rol spelen bij de gedragsaanpak fietsgebruik.

#### Agenderende rol

Bij de realisatie van fietsparkeerplaatsen heeft de provincie voornamelijk een agenderende rol. De provincie gaat in gesprek met gemeenten over de aanleg van

<sup>20</sup> Coalitieakkoord 2015-2019.

<sup>21</sup> Notitie snelfietsroutes (2016), p. 7.

<sup>22</sup> Jaarstukken 2016.

<sup>23</sup> Notitie snelfietsroutes (2016), p. 7.

stallingen bij winkels en voorzieningen en rondom woningen. Bij stallingen rondom OV-knooppunten speelt een regionaal belang en heeft de provincie een actievere rol bij voorbereiding en uitvoering van plannen.

### Samenwerking met gemeenten en regio's

De provincie is voor het realiseren van haar doelstellingen afhankelijk van de samenwerking met gemeenten. Circa twee derde van de fietsroutes binnen het Hoofd fietsnet zijn gemeentelijke routes. De gemeente is hier de verantwoordelijke partij voor het beheer en onderhoud. De regio's spelen in Gelderland een belangrijke rol bij de uitvoering van de gedragsaanpak. De provincie is opgedeeld in zes regio's. De verschillen tussen de stedelijke regio's Arnhem-Nijmegen, CleanTech en FoodValley en de meer landelijke regio's Achterhoek, Rivierenland en Noord-Veluwe zijn groot voor wat betreft mobiliteitsopgaven. Daarom wil de provincie haar doelstelling voor het aandeel fietsverplaatsingen op termijn vertalen in doelstellingen per regio.<sup>24</sup>

De rol van de provincie en de samenwerking met gemeenten is afhankelijk van het type route en de routefunctie. De provincie hanteert daarbij de volgende indeling<sup>25</sup>:

**Tabel 2:** *Verantwoordelijkheid voor het proces binnen de samenwerking*

Proces en projectmanagement door de provincie	Proces en projectmanagement door de regio	Proces en projectmanagement door één gemeente
Bij routes die regio- of provincie overschrijdend zijn en/of langs provinciale wegen lopen en/of mede gefinancierd worden door het Rijk.	Bij routes die gemeente-overschrijdend zijn en die binnen één WGR-regio vallen.	Bij routes die in zijn geheel binnen één gemeente vallen.

Bron: Provincie Gelderland (2018). Definitiekader Hoofd fietsnet.

Routes die het lokale (en soms regionale) belang overstijgen vragen om inzet van de provincie in de vorm van begeleiding en ondersteuning van projecten, vaak ook financieel. Bij hoogwaardige fietsroutes zijn altijd meerdere gemeenten betrokken. De gemeenten zijn als wegbeheerder de belangrijkste partij voor ideevorming tot aan de opening van de route. Hun rol is van belang en betreft de volgende elementen:

- het verkrijgen van draagvlak en maken van regionale keuzes;
- het beschikbaar stellen van lokale financiering;
- het (snel) doorlopen van de benodigde procedures;
- het informeren van omwonenden en het omgaan met tegenstand binnen de gemeente.<sup>26</sup>

In interviews wordt aangegeven dat het initiatief voor het aanleggen van fietsroutes op gemeentelijk grondgebied bij de gemeenten ligt. De regierol van de provincie houdt niet in dat zij daar een rol in heeft. De provincie kiest op dit vlak voor een afwachtende

<sup>24</sup> Visie voor een bereikbaar Gelderland (2020).

<sup>25</sup> Definitiekader Hoofd fietsnet (2018), p. 7.

<sup>26</sup> Notitie snelfietsroutes (2016), p. 7.

houding. Contact tussen gemeenten en provincie over de fiets vindt vooral plaats op het moment dat de gemeente bij de provincie aanklopt voor een concreet project of bijvoorbeeld bij beleidsvorming zoals het ontwikkelen van het Hoofd fietsnet. Structureel overleg tussen provincie en gemeenten over investeringen in de fiets is er niet.<sup>27</sup>

## 2.2 Instrumenten

De provincie Gelderland wil mensen stimuleren om meer te fietsen. Dat gebeurt op dit moment via de *Visie voor een bereikbaar Gelderland*. Hierin staat dat de provincie dat wil doen door:

- het realiseren van het hoofd fietsnetwerk. Hiervoor legt de provincie zelf fietspaden aan, registreert de aanleg van hoogwaardige fietsroutes en ondersteunt gemeenten om de kwaliteit van het hoofd fietsnetwerk te verbeteren op de fietspaden waar zij primair verantwoordelijk zijn.
- te werken aan veilige fietsroutes naar scholen, hubs en plekken waar veel mensen werken. Samen met het bedrijfsleven, onderwijsinstellingen en andere overheden werken aan meer parkeerplaatsen voor fietsen rond scholen, bedrijven en in wijken.
- gebiedsgericht te werken waarbij ruimtelijke keuzes van woon- en werklocaties de mogelijkheid van fietsen en stallingen mee worden genomen.

Op basis van een eerste inschatting is de benodigde financiering voor de periode 2021-2023 € 80 miljoen.<sup>28</sup> Concrete instrumenten worden in het beleid niet genoemd.

Het fietsgebruik wil de provincie ook stimuleren via gedragsbeïnvloeding. In de werkagenda 2018-2021 voor slimme mobiliteit staat dat de provincie daarvoor:

- met een gerichte en intensieve marketing en communicatie aanpak het fietsgebruik in stedelijke netwerken wil stimuleren met daarbij bijzondere aandacht voor hoogwaardige fietsroutes<sup>29</sup> en
- bewust reisgedrag van werknemers wil stimuleren via een werkgeversaankpak. Reizen op een ander moment, niet reizen en thuiswerken of met een ander vervoermiddel heeft impact op de drukte op de weg en in het OV<sup>30</sup>.

Welke financiële middelen hiervoor beschikbaar zijn, staat niet in de Koersnotitie Slimme Mobiliteit van de provincie Gelderland en de bijbehorende werkagenda. Voor plannen die passen binnen de werkagenda kunnen gemeenten in regio's waar GS het regionaal uitvoeringsplan hebben goedgekeurd tot 31 december 2022 subsidie aanvragen.

Hoe de provincie in de praktijk invulling geeft aan het stimuleren van het fietsgebruik komt in de volgende hoofdstukken aan de orde. Hierbij maken we een onderscheid naar

<sup>27</sup> Interviews met provincie en gemeenten.

<sup>28</sup> Betreft alleen de middelen die beschikbaar zijn voor bouwsteen 2 'Korte afstanden' uit de *Visie voor een bereikbaar Gelderland*.

<sup>29</sup> Actie 13 uit de *Slimme Mobiliteit Gelderland Werkagenda 2018-2021*.

<sup>30</sup> Actiepunten 9 t/m 12 uit de *Slimme Mobiliteit Gelderland Werkagenda 2018-2021*.



de inzet die gericht is op de fietsinfrastructuur (hoofdstuk 3) en op gedragsbeïnvloeding (hoofdstuk 4).

## 3 Infrastructuur

*Dit hoofdstuk gaat over de inzet die de provincie pleegt voor het stimuleren van fietsgebruik door infrastructurele maatregelen. We beschrijven de manier waarop de provincie inzet op het stimuleren van fietsgebruik, de resultaten van de inzet en de wijze waarop PS over de inzet en resultaten worden geïnformeerd.*

### Normen

- De provincie heeft zich aantoonbaar ingespannen om haar doelen op het gebied van fietsgebruik te realiseren.
- Zij benut de instrumenten die zij hiervoor tot haar beschikking heeft.
- Zij heeft een overzicht welke middelen hiervoor ingezet zijn.
- Zij heeft inzicht in de resultaten.
- PS zijn geïnformeerd over de inzet op fiets en de resultaten van deze inzet.

### Bevindingen

- PS hebben in 2018 met de vaststelling van het definitiekader Hoofdfietsnet Gelderland (HFG) bepaald dat provincie zich inzet op het hoofdfietsnet. Daarbij ligt de nadruk op routes met een regionale functie. Er worden vier routetypes onderscheiden waar de provincie in wil investeren. Binnen het hoofdfietsnet spelen hoogwaardige fietsroutes een grote rol, vanwege hun regionale belang en impact op stedelijke bereikbaarheid.
- Gemeenten zijn voor de vaststelling door PS geconsulteerd over het HFG-definitiekader. Na de vaststelling (in 2018) zouden GS met gemeenten onderzoeken waar investeringen gewenst waren en op basis hiervan met een gezamenlijke werkagenda voor een hoogwaardig regionaal netwerk komen.
- In de praktijk blijkt het vastgestelde beleid voor het Hoofdfietsnet niet op alle punten meer actueel. De gezamenlijke werkagenda is er niet gekomen. De provincie licht toe dat deze er voor de fiets ook niet meer komt, omdat de fiets geen doel an sich meer is en er daarom mobiliteitsagenda's per regio moeten komen.
- De benodigde omvang van de middelen zou duidelijk worden als de werkagenda's er waren. Doordat deze niet zijn gekomen, zijn er ook geen structurele middelen hiervoor beschikbaar gesteld.

*Vervolg bevindingen op volgende pagina.*

### Vervolg bevindingen

- Begin 2019 maakten GS een schatting van de benodigde middelen om alle wegen en fietspaden aan de kaders te laten voldoen. Hiervoor zou € 1,5 miljard nodig zijn.
- In 2020 werden in de Visie voor een bereikbaar Gelderland de benodigde middelen voor korte afstanden geschat op € 80 miljoen. Dit gaat vooral over de fiets. Uit opvolgende begrotingen blijkt zo'n € 42 miljoen beschikbaar te zijn gesteld voor 'korte afstanden'.
- Bij de begrotingsbehandeling in 2021 roepen PS GS op om zich binnen de begroting in te spannen om de middelen voor mobiliteit zodanig in te zetten dat het doel van 35% van alle verplaatsingen per fiets in 2030 wél te bereiken. De reactie van GS is dat zij zich maximaal zullen inspannen.
- Een overzicht van ingezette middelen voor het hoofdfietsnet is lastig te krijgen. Voor hoogwaardige fietsroutes is er een specifieke subsidieregeling zonder plafond. Verstrekking loopt veelal via begrotingssubsidies.
- Gemeenten kunnen in het kader van de subsidieregeling hoogwaardige fietsroutes maximaal 90% cofinanciering aanvragen. In de praktijk komt de cofinanciering de laatste jaren vaak 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. Aangezien het om routes gaat die van woonkern naar woonkern gaan, zijn meerdere gemeenten betrokken.
- Pas als er een samenwerkingsoverkomst tussen gemeenten en provincie ligt kunnen de gemeenten subsidie voor de hoogwaardige fietsroute aanvragen.
- De provincie stelt zich in de eerste fase terughoudend op om te voorkomen dat 'gemeenten achterover gaan leunen'. Dit kan bij gemeenten tot onzekerheid of verkeerde verwachtingen leiden over vanaf welk moment de provincie wel meedoet.
- PS riepen in 2018 GS op om flexibel met de criteria voor hoogwaardige fietsroutes om te gaan.
- Bij de route Apeldoorn-Epe besloot de gemeenteraad van Apeldoorn geen hoogwaardige fietsroute te realiseren. De provincie hield vast aan de voorwaarde dat het hele traject 'hoogwaardig' gerealiseerd moest worden, daarmee ging ook een hoogwaardige route in de gemeente Epe niet door.
- Er zijn per 2022 zeven hoogwaardige fietsroutes gerealiseerd (totaal 87 km) en vijf in uitvoering (totaal 62,5 km). Tussen 2015 en 2022 is € 65 miljoen subsidie verstrekt voor de aanleg van hoogwaardige fietsroutes.
- Voor maatregelen aan overige hoofdfietsroutes is in 2015-2022 in totaal een bedrag van ruim € 27,5 miljoen aan subsidies verstrekt.
- Informatie over de fietsroute Apeldoorn-Deventer is niet consistent met de voorwaarde dat een hoogwaardige fietsroute in zijn geheel wordt uitgedacht, gepland en aangelegd. Deze route staat namelijk als 'gerealiseerd' vermeld, maar het provinciale deel ervan is in 2022 nog niet gereed. Het gemeentelijke deel is wel gerealiseerd.
- Sinds 2020 zet de provincie in op een integrale, gebiedsgerichte aanpak van mobiliteit. 2021 was een overgangsjaar. De overgangsfase en vooral de daarmee gepaarde wisselingen in de organisatie heeft bij gemeenten geleid tot onduidelijkheid over contacten met de provincie.

### 3.1 Aanpak

Begin 2018 besluiten PS zich niet langer te richten op het totale bovenlokale fietsnet van meer dan 4.000 km fietsroutes, omdat het goed inrichten van een hoogwaardig fietsnet om meer focus vraagt. Hiervoor komen GS - na consultatie van gemeenten op ambtelijk en bestuurlijk niveau - met het Definitiekader Hoofdfietsnet Gelderland (HFG-Definitiekader) bij PS. In het kader worden vier verschillende typen routes onderscheiden (zie tabel 3). Hiermee wil de provincie concreet sturen op de inrichting en investeringen in de fietsinfrastructuur. Doordat met het HFG-Definitiekader de nadruk is gelegd op routes met een regionale functie en recreatieve routes niet zijn meegenomen, is de totale lengte van het fietsnetwerk teruggebracht naar ruim 2.000 km.

**Tabel 3:** Routes en functies volgens het HFG-Definitiekader Hoofdfietsnet

Hoogwaardige fietsroutes*	Doorfietsroutes	Schoolfietsroutes	Overige hoofdfietsroutes
Verzorgen een hoogwaardige fietsverbinding voor veel dagelijkse gebruikers en zijn qua reistijd concurrerend met de auto.	Verzorgen een vlotte fietsverbinding voor dagelijkse gebruikers, zonder per se te concurreren met de auto.	Verzorgen een veilige fietsverbinding voor groepen scholieren, maar zijn niet per definitie de snelste en/of kortste route.	Verzorgen fietsverbindingen tussen kernen en bestemmingsgebieden, die regio's ontsluiten en waar het gebruik beperkt is.

\* Voorheen snelfietsroutes.

Bron: Provincie Gelderland (2018). Definitiekader Hoofdfietsnet.

In het door PS vastgestelde definitiekader hoofdfietsnet (2018) staat dat de provincie met gemeenten en regio's wilde onderzoeken waar investeringen in fietsroutes gewenst zijn. Deze routes zouden vervolgens worden opgenomen in een werkagenda voor een hoogwaardig regionaal fietsnet.<sup>31</sup> De omvang van de investeringen is daardoor bij de besluitvorming nog niet bekend. Een gezamenlijke werkagenda is in de praktijk niet opgesteld. De provincie geeft nu aan dat agenda's voor de fiets ook niet meer opgesteld worden omdat dit geen doel an sich meer is. Er komen bredere agenda's per regio waarin de fiets wordt meegenomen.<sup>32</sup>

In de begroting 2018 zijn geen middelen specifiek voor de fiets opgenomen. GS geven aan hiervoor in de begroting 2019 met een voorstel te komen.<sup>33</sup> In de begroting 2019 staat een inschatting van de kosten. Hoe de verdeling van de kosten met gemeenten zal zijn, is nog niet bepaald. Begin 2019 hebben GS ook een inschatting van de kosten gemaakt die gemoed zijn met het inrichten van de infrastructuur (wegen en fietspaden) conform de kaders uit het HFG-Definitiekader en het Functioneel Kader Wegennet Gelderland. Hierin worden vijf scenario's onderscheiden. Het eerste scenario gaat uit

<sup>31</sup> Statenbrief Focus op Hoofdfietsnet Gelderland (december 2017).

<sup>32</sup> Provincie Gelderland 28 november 2022, antwoord op schriftelijke vragen Rekenkamer.

<sup>33</sup> Statenbrief Focus op Hoofdfietsnet Gelderland (december 2017).

van 'doen wat we nu doen' en het laatste van 'alles op orde'. De geschatte kosten lopen uiteen van geen extra investeringen tot € 1,5 miljard voor wegen en fietspaden<sup>34</sup>.

In 2020 is in de *Visie voor een bereikbaar Gelderland* een inschatting gemaakt voor de benodigde middelen. Hierbij zit ook een mogelijke verdeling naar bouwstenen. Voor de bouwsteen 'korte afstanden' die vooral over de fiets gaat komt dat op € 80 miljoen neer. Bij de begroting van 2021 is het de bedoeling om met PS te bespreken aan welke programma's er gewerkt gaat worden en welke projecten concreet worden uitgevoerd. In de begroting 2021 noemen GS twee hoogwaardige fietsroutes en in de jaren daarna wordt een bedrag voor 'korte afstanden' begroot (zie tabel 4). Dit betreft met name hoogwaardige fietsroutes en is niet gespecificeerd naar een bedrag per fietsroute. Daarmee is van de € 80 miljoen die was gedacht voor 'korte afstanden' c.q. hoogwaardige fietsroutes uiteindelijk € 42,2 in de begroting terug te zien.

**Tabel 4: Beschikbare middelen voor korte afstanden**<sup>35</sup>

Begroting	2021	2022	2023	Totaal
Deventer-Zutphen en Apeldoorn-Epe	€ 19 mln.			€ 42,2
Korte afstanden		€ 16 mln.	€ 7,2 mln.	

Bron: Provincie Gelderland. *Begrotingen 2021, 2022 en 2023*.

PS namen bij de begrotingsbehandeling in 2022 een motie aan waarin GS worden opgeroepen:

- zich in te spannen om 'de middelen voor mobiliteit zodanig in te zetten, dat het streefdoel van 35% van alle verplaatsingen met de fiets in 2030 wél bereikt wordt'.
- PS over de voortgang te informeren bij de perspectiefnota in het voorjaar 2022.<sup>36</sup>

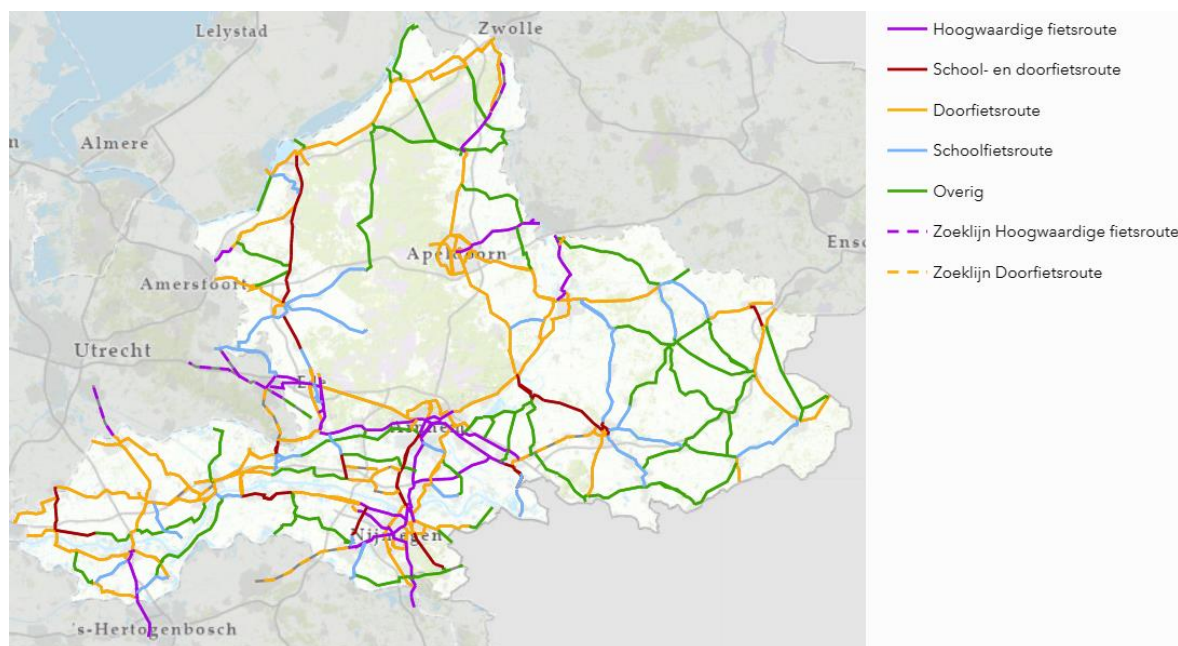
De reactie van GS in de perspectiefnota 2023 is dat zij zich maximaal zullen om de middelen zo effectief mogelijk in te zetten om het doel te bereiken.

<sup>34</sup> Statenbrief *Investeren in bestaande wegen en fietspaden* (januari 2019)

<sup>35</sup> De fietsroute Apeldoorn-Epe komt er niet (zie verderop in de *Nota van bevindingen*). Bij de begroting 2023 is besloten om de € 9,0 miljoen die met begroting 2021 hiervoor beschikbaar was gesteld, beschikbaar te houden voor de hoogwaardige fietsprojecten en doorfietsroutes van het Hoofdfietsnet.

<sup>36</sup> Motie bij de Begroting 2022 'Tring, tring, fiets, fiets, fiets' (21M74).

**Figuur 2: Hoofd fietsnet volgens Definitiekader**



Bron: Geoportaal provincie Gelderland (geraadpleegd najaar 2022).

## 3.2 Inzet

22

Stimuleren fietsgebruik Gelderland

De provincie investeert vanaf 2018 alleen nog in de fietsroutes die voldoen aan de criteria uit HFG-Definitiekader. Bij de behandeling van het HFG-Definitiekader namen PS een motie aan waarin GS opgeroepen worden om ‘in de aangekondigde werkagenda en uitvoering flexibel met de criteria voor snelle fietsroutes (red. heten nu hoogwaardige fietsroutes) om te gaan en in heel Gelderland te oriënteren op (deels) snelle fietsroutes buiten intercity stations en genoemde onderwijs werklocaties’.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Motie: Meer snelle fietsroutes voor fietskilometers aangenomen tijdens de Provinciale Statenvergadering van 31 januari 2018 (18M1).

**Tabel 5: Criteria hoofdfietsroutes\***

Criteria	Hoogwaardige fietsroute	Doorfietsroute	Schoolfietsroutes
Gebruik (huidig of redelijk potentieel)	Min. 2.000 fietsers per werkdag op drukste punt. Min. 1.000 fietsers per werkdag op 70% van de route.	> 500 fietsers	> 1.000 leerlingen
Fietsafstand	10-25 km	10-20 km	N.v.t.
Concurrentie met auto	Ja	Niet per se	N.v.t.
Verbinding tussen woonkern en één of meer bestemmingen	Woonkern > 7.500 inwoners Bestemmingen: stedelijke en regionale centra, bedrijventerreinen (>30 ha), HBO/WO, intercity stations	Woonkern > 5.000 inwoners Bestemmingen: stedelijk en regionaal centrum, bedrijventerrein (>10 ha), kantoor- en OV-locaties	Verzorgingsgebied > 5.000 inwoners (als kern of lint)

\* Voor de overige hoofdfietsroutes geldt alleen een intensiteit van minder dan 500 per dag.

Bron: Provincie Gelderland (2017). *Bijlage Definitiekader Hoofdfietsnet Gelderland.*

Het budget dat de provincie heeft voor de fietsroutes is afkomstig uit verschillende bronnen: incidentele middelen die in coalitieakkoorden<sup>38</sup> zijn toegewezen aan mobiliteit en structurele middelen uit het provinciefonds voor lokale verkeer en vervoer-taken. Welk deel van de middelen specifiek voor de fietsinfrastructuur van de provincie zelf of het hoofdfietsnet zijn bedoeld/ingezet, is lastig te achterhalen. De fietsroutes vallen onder meerdere prestaties in de P&C-documenten en prestaties zijn breder dan alleen fietsroutes. Hierdoor vertellen de begrote en gerealiseerde bedragen per prestatie weinig over hoeveel er precies voor fietsroutes is begroot en gerealiseerd (zie tabel 6).

<sup>38</sup> Coalitieakkoorden: 2011- 2015 € 250 miljoen, 2015-2019 € 100 miljoen en MTR 2021 € 29,5 miljoen.

**Tabel 6: Prestaties in begroting en jaarrekening**

Prestaties 2016-2018	Prestaties vanaf 2020
Kerntaak 3 <i>Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden</i> - plandoel 4 Toerisme en recreatie (bevordering Gelderse wandel- en fietsroutes)	Ambitie Economie en mobiliteit - thema Beheer, onderhoud en verbetering infrastructuur (eigen fietspaden, snelfietsroutes).
Kerntaak 4 <i>Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer</i> - plandoel 1 In stand houden en verbeteren van de kwaliteit van het (fysieke) netwerk (beheer en onderhoud eigen fietspaden valt hieronder)	Vanaf de begroting 2022 wordt deze ambitie onderverdeeld naar wettelijke taak: eigen wegen en fietspaden/netwerkhubs/ lange afstanden/korte afstanden/verkeersveiligheid
Kerntaak 4 <i>Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer</i> - plandoel 2 Versterken van de (sociale en economische) bereikbaarheid in de drie stedelijke netwerken (snelfietspaden gemeenten)	
Kerntaak 4 <i>Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer</i> - Ontsluiten van (basis)voorzieningen buiten de drie stedelijke netwerken (zo nu en dan een fietsvoorziening)	

Bron: Provincie Gelderland. Begroting, meerdere jaren.

Tot 2020 werkte de provincie met een Meerjaren Investeringsagenda Mobiliteit (MIAM) bij de voorjaarsnota en begroting. Hierin stond een lijst van mobiliteitsprojecten waaronder hoogwaardige fietsroutes met informatie per project en hoeveel er gereserveerd, beschikbaar gesteld en toegewezen was.

### 3.2.1 Subsidierelingen

Voor de fietsroutes uit het hoofdfietsnet zijn twee subsidieregelingen. Ten eerste is er de subsidieregeling speciaal voor de aanleg van *Hoogwaardige fietsroutes*. Ten tweede de subsidieregeling *Complexe maatregelen Hoofdfietsnet* voor de andere routes uit het hoofdfietsnet. Voor de verkeersveiligheid van fietspaden zijn er eveneens subsidieregelingen. Deze zijn bestemd voor alle fietspaden en niet alleen die uit het hoofdfietsnet.

#### Subsidie Hoogwaardige fietsroutes<sup>39</sup>

Gemeenten kunnen voor de aanleg van hoogwaardige fietsroutes subsidie aanvragen. De route moet dan voldoen aan de criteria uit het HFG-Definitiekader (zie tabel 5). Hierin is een minimum aantal gebruikers opgenomen. Om aan te tonen dat deze aantallen gehaald kunnen worden, dient een potentieanalyse uitgevoerd te zijn. Voor de kwaliteit van de infrastructuur gelden minimale ontwerpcriteria, waaronder dat

<sup>39</sup> Deze regeling bestaat sinds 2019 en heette eerder *Snelle fietsroutes*. Begin 2022 is de naam gewijzigd naar *Hoogwaardige fietsroutes*.



minimaal 80% van de nieuwe maatregelen op wegvakniveau conform de CROW-richtlijnen dienen te worden gerealiseerd (minimale breedte van 4 meter, rood asfalt, betere bewegwijzering en verlichting). De provincie stelt als voorwaarde dat een hoogwaardige fietsroute in zijn geheel wordt uitgedacht, gepland en aangelegd.

De subsidie bedraagt maximaal 90% van de subsidiabele kosten. Hoogwaardige fietsroutes zijn relatief duur, doordat ze minimaal 4 meter breed moeten zijn en er regelmatig tunnels of bruggen nodig zijn. De aanleg van hoogwaardige fietsroutes kost gemiddeld € 1 miljoen per kilometer.<sup>40</sup> Vanwege het regionale belang en de hoge kosten financiert de provincie een relatief groot percentage van die kosten. Een voorwaarde is dat een hoogwaardige fietsroute één project is van de ene woonkern naar de andere. De route wordt in zijn geheel uitgedacht, gepland en gefinancierd. In de praktijk is een cofinanciering van 90% aan het begin een paar keer voorgekomen. Tegenwoordig komt de cofinanciering van hoogwaardige fietsroutes vaak lager uit: zo rond de 60% tot 75%. Dat komt omdat de middelen bij de provincie beperkter zijn en de routes duurder.<sup>41</sup>

De subsidieregeling loopt tot 31 december 2022 en kent geen subsidieplafond maar voordat een subsidie kan worden aangevraagd moet er een overeenkomst met de provincie zijn gesloten. Hieronder gaan we in het op proces van subsidieverlening.

#### Proces van subsidieverlening en prioritering

Het subsidieproces voor een hoogwaardige fietsroute sluit aan op de ‘procesaanpak snelfietsroutes’ dat het nationale programma *Fiets Filevrij!* in 2009 publiceerde. Daarin worden vier processtappen onderscheiden (zie figuur 3).

**Figuur 3:** Processtappen subsidieverlening voor hoogwaardige fietsroute



Bron: Handreiking snelle fietsroutes, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

De eerste stap is een *initiatief* vanuit de regio en gemeenten om een hoogwaardige fietsroute voor te dragen voor ondersteuning/verkenning. Er is dan onderlinge samenwerking tot stand gekomen. De provincie stelt zich in deze fase terughoudend op, omdat een (te) actieve houding ertoe zou kunnen leiden dat gemeenten ‘achterover leunen’ en minder actief betrokken zijn bij het project.<sup>42</sup>

In de tweede fase is de provincie in principe als regisseur betrokken bij een gezamenlijke *verkenning* op schetsontwerp-niveau, inclusief kostenramingen. De provincie is in overleg met gemeenten, al dan niet via de regiocoördinator. Provincie en gemeenten stellen beide middelen beschikbaar om, in opdracht van het collectief, tot één set ontwerpen en kostenramingen te komen.

<sup>40</sup> Provincie Gelderland, Begroting 2021.

<sup>41</sup> Interview provincie.

<sup>42</sup> Notitie snelfietsroutes (2016), p. 5.

Vervolgens worden de scope, ambities en inzet van alle betrokken partijen vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. De provincie committeert zich, evenals de andere partijen, aan de realisatie en uitvoering van het maatregelen- en financieringspakket. De samenwerkingsovereenkomst wordt ter besluitvorming aan GS voorgelegd.

In de laatste fase stelt de provincie financiering beschikbaar en kunnen gemeenten *subsidie* aanvragen. De provincie wordt co-financier van de te realiseren hoogwaardige fietsroute. Voor eigen projecten stelt de provincie middelen beschikbaar aan de afdeling Uitvoering werken. De verantwoordelijkheid voor realisatie en onderhoud van de hoogwaardige fietsroute ligt bij de provinciale en gemeentelijke wegbeheerders.

Zoals aangegeven, stelt de provincie zich in eerste instantie terughoudend op om te voorkomen dat gemeenten ‘achterover leunen’. Uit interviews blijkt dat het voor gemeenten niet altijd duidelijk is op welk moment de provincie betrokken moet worden, waardoor dit een keer ‘te laat’ gebeurde en de tweede fase (verkenning) zonder haar doorlopen werd. Voor een samenwerkingsovereenkomst is het nodig dat er een voorlopig ontwerp ligt waar de provincie aan heeft meegewerkt, met daarnaast een kostenraming en dekking van de kosten. Wanneer de provincie zich te lang terughoudend opstelt of door de andere partijen te laat wordt betrokken, kan zo’n overeenkomst niet tot stand komen.

#### **Route Nijkerk-Hatterem (A28)**

In de regio Noord-Veluwe is een fietsroute onderzocht tussen Nijkerk en Zwolle om de A28 te ontlasten. Het aanleggen van deze snelle doorfietsroute van Nijkerk naar Hatterem komt voort uit de MIRT-studie naar de A28 waarvan dit één van de oplossingen is. Op initiatief van de regio en gemeenten is een verkenning voor deze doorfietsroute uitgevoerd. De provincie was in dit stadium geïnformeerd in een breder mobiliteitsoverleg, maar was niet betrokken vanuit het beleidsterrein ‘fiets’. Toen de regio en gemeenten na de verkenning in 2022 cofinanciering wilden aanvragen voor een hoogwaardige fietsroute waren, bleek er bij de provincie geen budget en capaciteit voor de gevraagde bijdrage. De provincie geeft aan dat het om een route van rond de 70 kilometer gaat met € 63 miljoen aan geschatte kosten. De route is niet als hoogwaardige route opgenomen in het Hoofd fietsnet en een groot deel van de voorkeursroute uit het onderzoek loopt langs provinciale wegen. De provincie had daarom graag eerder betrokken willen zijn om mee te denken over de kansen en het ontwikkelen van de route.

In interviews wordt ook aangegeven dat capaciteit een knelpunt is voor het ontwikkelen van routes, zowel bij (sommige) gemeenten als de provincie. Zowel de planfase, de subsidieverlening als de uitvoering vragen capaciteit die niet altijd aanwezig blijkt. Ook na de subsidieverlening is realisatie van een route niet vanzelfsprekend.

### Route Apeldoorn-Epe (F50)

In 2017 zijn de mogelijke tracés voor een hoogwaardige fietsroute Apeldoorn-Epe (F50) verkend. Voor één tracé is een verkeerskundig Schetsontwerp opgesteld. Door de Stuurgroep CleanTech Regio is besloten om dit tracé nader uit te werken tot een Voorlopig Ontwerp. Dit gebeurde in de periode 2019 tot 2021. Het doel van een beslisnota in december 2021 was om vast te stellen of partijen door wilden met het realiseren van de hoogwaardige fietsroute, om daarna een samenwerkingsovereenkomst met bijbehorende financiële afspraken te kunnen sluiten. De gemeente Apeldoorn besloot om dit voor te leggen aan de gemeenteraad. Die oordeelde negatief, met als belangrijkste redenen: te duur en te veel impact op het landschap. Gevreesd werd dat de forse verbreding van de bestaande route grote gevolgen zou hebben voor het landschap. Door de beslissing van de Apeldoornse gemeenteraad viel de optie van een hoogwaardige fietsroute over het volledige traject weg en daarmee de cofinanciering tot 90% door de provincie. De provincie hield vast aan de voorwaarde dat een hoogwaardige route in zijn geheel wordt uitgedacht, gepland en aangelegd. Ook het deel in de gemeente Epe kwam daardoor niet meer in aanmerking voor een subsidie voor de regeling voor hoogwaardige fietsroutes. De route is nu afgewaardeerd tot doorfietsroute.

Uit meerdere interviews blijkt dat gemeenten voor concrete projecten de provincie weten te vinden en ook weten dat het budget beperkt is. Als een gemeente met meerdere fietsprojecten bezig is die in aanmerkingen zouden kunnen komen voor subsidie, worden vaak de kansen ingeschat en de meest kansrijke route(s) ingediend. Gemeenten beseffen dat ook andere gemeenten aanspraak maken op de verdeling van de subsidies. Als een gemeente contact zoekt met de provincie voor subsidie voor een fietsproject wordt de houding meestal als welwillend en meedenkend ervaren. Ook plaatsen gemeenten enkele opmerkingen bij de verdeling van subsidies:

- Er is geen structureel overleg waardoor bij voorbaat al duidelijk is welke routes in aanmerking kunnen komen en welke niet.
- Het is niet altijd duidelijk waarom een route niet in aanmerking komt voor subsidie, terwijl andere routes wel subsidie krijgen.
- Enkele gemeenten geven aan dat er meer prioriteit wordt gegeven aan subsidies in stedelijke regio's dan aan routes in andere gebieden.
- Het definitiekader van de provincie kan beperkend zijn. De provincie houdt bij routes vast aan de definities voor hoogwaardige fietsroutes en de subsidievoorwaarde dat een route in zijn geheel gerealiseerd moet worden, terwijl daardoor kansen gemist worden.

In 2020 is met de vaststelling van de *Visie voor een bereikbaar Gelderland* door PS een afwegingskader voor mobiliteit vastgesteld (zie tabel 7). Dit vanuit de gedachte dat ambities groot zijn en de middelen en inzet beperkt. Met behulp van het afwegingskader kan worden bepaald welke activiteiten en projecten worden uitgevoerd. In interviews is het gebruik van het afwegingskader niet genoemd.

**Tabel 7: Afwegingskader bij de integrale aanpak**

Afbakenen	Prioriteren	Selecteren
Eerst kijkt de provincie of een activiteit of project binnen de visie past en of daarbij een gewenste rol voor de provincie is.	Hierbij weegt de provincie af welke activiteiten of projecten het meeste bijdragen aan het realiseren van de ambities van de visie.	De provincie kijkt naar samenhang en balans in het pakket met activiteiten of projecten. Om de ambities van de visie te realiseren moet een divers pakket van maatregelen worden samengesteld.

Bron: *Visie voor een bereikbaar Gelderland (2020)*.

Voor de overgang naar een integrale, gebiedsgerichte aanpak van mobiliteit was 2021 een overgangsjaar. De overgangsfase heeft bij gemeenten geleid tot onduidelijkheid over contacten met de provincie en vervolg van fietsroutes, zo blijkt uit interviews met gemeenten.

#### **Subsidieregeling Complexe maatregelen Hoofdfietsnet (was Hoofdfietsnet tot 2019)**

Voor complexe maatregelen aan doorfiets, schoolfiets en overige routes binnen het hoofdfietsnet kan een gemeente ook subsidie aanvragen. Het gaat hier om bijvoorbeeld de aanleg van een fietsbrug, de aanleg van een fietstunnel, de aanleg van een vrij liggend fietspad of fietsstraat en het verbreden van een bestaand fietspad. Voor de subsidie gelden de volgende criteria:

- de route waarop de maatregel wordt genomen maakt deel uit van het Hoofdfietsnet;
- de maatregelen voldoen aan de CROW-richtlijnen en
- de regio heeft ingestemd met de activiteit.

De subsidie geldt niet voor onderhoud van fietsroutes of voor trajecten waarvoor al eerder subsidie is ontvangen op grond van deze regeling. De subsidie geldt ook niet voor een hoogwaardige fietsroute. De subsidie bedraagt maximaal 50% van de subsidiabele kosten; met een maximum van € 750.000. Het subsidieplafond bedraagt € 5 miljoen en met het Algemeen plafondbesluit voor 2023 is dit bedrag verhoogd naar € 10 miljoen.

Gemeenten uit de hele provincie, klein en groot en verspreid over de regio's, vragen de subsidie aan. Omdat het aantal aanvragen vanaf 2019 achterbleef bij de verwachtingen, zijn de voorwaarden in 2021 aangepast: het bepalen van de hoogte van de cofinanciering is vereenvoudigd en het maximum is verhoogd van € 500.000 tot € 750.000. Half februari 2022 is de nieuwe regeling open gesteld en vragen weer meer gemeenten de subsidie aan. De aanvragen worden beoordeeld op volgorde van binnenkomst. Als het subsidieplafond is bereikt, kan de provincie de rest van het jaar geen subsidies meer verstrekken.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Interview met provincie.

Het proces van subsidieverlening verloopt volgens de algemene regels die de provincies hiervoor heeft vastgesteld met Algemene Subsidieverordening en de Regels Ruimte voor Gelderland.

### 3.2.2 Verstrekte subsidies

In de periode 2015-2022 is voor € 92,5 miljoen aan subsidie verleend voor fietsroutes uit het hoofdfietsnet. Veruit het grootste deel (€ 65 miljoen, 70%) is voor hoogwaardige fietsroutes. De meeste subsidie is in de vorm van een begrotingssubsidie verleend waarbij het jaar 2015 eruit springt (zie tabel 8). Toen is voor ruim € 26 miljoen aan twee subsidies voor het Maaswaalpad verleend.<sup>44</sup>

**Tabel 8:** Omvang verleende subsidies fietsroutes (hoofdfietsnet) in (x € 1.000)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Subsidieregelingen:</b>								
- Mobiliteit	4.455	4.759	1.918					
- Fietsvoorzieningen			3.930	6.793				
Hoogwaardige fietsroutes					176	5.433	443	7.035
- Complexe maatregelen (hoofdfietsnet)					863	365	96	1.306
<b>Begrotingssubsidies:</b>								
- Hoogwaardige fietsroutes*	26.633	657	6.902	3.252	4.731	524	155	1.843
<b>Stadsregio subsidies</b>								
- Hoogwaardige fietsroutes*	4.248	2.448	670					
- Overige fietsroutes	2.699		100	200				
<b>Totaal</b>	<b>38.035</b>	<b>7.864</b>	<b>13.520</b>	<b>10.245</b>	<b>5.770</b>	<b>6.322</b>	<b>694</b>	<b>10.184</b>

\* Dit werden lange tijd snelle fietsroutes genoemd.

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

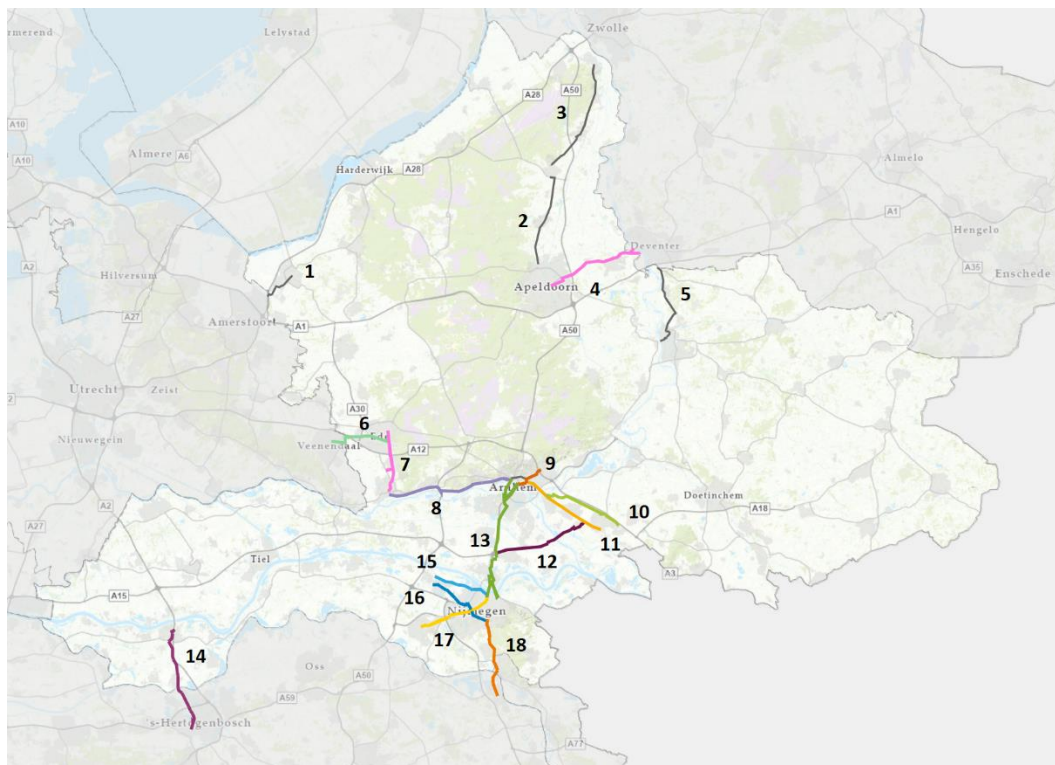
## 3.3 Resultaten

### Gerealiseerde hoogwaardige fietsroutes

De provincie heeft met name ingezet op de realisatie van hoogwaardige fietsroutes. Op de kaart (figuur 4) staan de achttien hoogwaardige fietsroutes die zijn gerealiseerd, in uitvoerig zijn of in de planfase verkeren. Ook zijn er enkele planstudies uitgevoerd naar routes die nog niet op deze kaart zijn opgenomen.

<sup>44</sup> Fietsbrug Cuijk-Mook en snelfietsroute Cuijk als onderdeel van snelfietsroute Cuijk - Nijmegen (MaasWaalpad).

**Figuur 4: Hoogwaardige fietsroutes in Gelderland**



30

Bron: Provincie Gelderland. De nummering van de routes correspondeert met de nummers in tabel 9.

Stimuleren fietsgebruik Gelderland

In tabel 9 is te zien voor welke hoogwaardige fietsroutes en voor welke bedrag in de periode 2015-2022 subsidies zijn verleend. Niet alle routes die de provincie als hoogwaardige fietsroute aangeeft, ontvingen subsidie. In sommige gevallen is er (nog) geen subsidie aangevraagd. In andere gevallen was de route al voor 2015 afgerond en is er daarna geen subsidie meer verleend.

**Tabel 9: Subsidies hoogwaardige fietsroutes 2015-2022**

Route	Status	Lengte	Subsidie
1. Amersfoort-Nijkerk	Gemeentelijk project	-	-
2. Apeldoorn-Epe	Afgewaardeerd	-	-
3. Epe-Hatterm	Plan	-	-
4. Apeldoorn-Deventer	Klaar	16 km	-
5. Deventer-Zutphen	Plan	-	-
6. Ede-Veenendaal	Gemeentelijk project	-	€ 800.000
7. Ede-Wageningen	In uitvoering	10 km	€ 7.124.828
8. Wageningen-Arnhem (Nederrijnpad)	In uitvoering	17 km	€ 4.192.832
9. Arnhem-Dieren	In uitvoering tot Velp, verder afgewaardeerd	6,5 km	€ 2.016.292
10. F12 Zevenaar-Westervoort	In uitvoering	14 km	Zie route 11 <sup>45</sup>
11. F12 Arnhem-Zevenaar (De Liemers)	Klaar	13 km	€ 9.002.647
12. Ressen-Zevenaar (F15)	Plan	-	€ 4.500.000
13. Nijmegen-Arnhem (RijnWaalpad)	Klaar	17 km	€ 1.527.675
14. Zaltbommel-'s Hertogenbosch	In uitvoering	15 km	€ 2.828.669
15. Beuningen-Nijmegen (Batavierenpad Noord)	Klaar	8 km	€ 1.620.285
16. Beuningen-Nijmegen (Batavierenpad Zuid)	Klaar	8 km	€ 2.895.281
17. Wijchen-Nijmegen	Klaar	10 km	€ 289.500
18. Cuijk-Nijmegen (MaasWaalpad)	Klaar	15 km	€ 27.974.092
Barneveld westzijde <sup>46</sup>	Gemeentelijk project	-	€ 377.500
<b>Totaal</b>			<b>€ 65.149.601</b>

Bronnen: Data aangeleverd door provincie Gelderland (stand per 28 november 2022), subsidieregister en de webpagina 'netwerk van hoogwaardige fietsroutes' op [www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)

De zeven routes die gerealiseerd zijn, hebben een totale lengte van 87 km. Bij de vijf routes die nog in uitvoering zijn, gaat het om een lengte van 62 km. Gezamenlijk gaat het om 149 km. Het overzicht laat zien dat de subsidies voornamelijk in de stedelijke regio's terecht zijn gekomen.

### Kanttekeningen bij gerealiseerde routes

Een voorwaarde voor een hoogwaardige fietsroute is dat het één project is van de ene woonkern naar de andere en dat de route in zijn geheel wordt uitgedacht, gepland en gefinancierd. De route Apeldoorn-Deventer staat vermeld als 'gerealiseerd in 2018'. Op de regiopagina van CleanTech staat dat de eerste fase in 2018 gereed was en dat het vervolg, onder voorbehoud, in 2022 of 2023 wordt uitgevoerd.<sup>47</sup> De provincie bevestigt

<sup>45</sup> Uit het subsidieregister is niet op te maken welke subsidie bij welk deel van de route F12 hoort.

<sup>46</sup> Het traject Barneveld Westzijde komt niet voor op de kaart met hoogwaardige fietsroutes van de provincie en is daarom niet genummerd.

<sup>47</sup> Regiopagina CleanTechregio, bekeken op 12 oktober 2022.

dat realisatie niet voor de hele route geldt. De route is gerealiseerd voor wat betreft de vijf belangrijkste knelpunten. Het deel van de route waar de provincie wegbeheerder is moet nog op kwaliteit en breedte worden gebracht. De provincie beoordeelt momenteel de resultaten van de verkenning tot nu toe op realiseerbaarheid en financiën.

In een overzicht van hoogwaardige fietsroutes waarvoor budget is gereserveerd en waarvan de provincie verwacht nog in deze coalitieperiode tot uitvoering over te kunnen gaan, staan ook de routes RijnWaalpad en Batavierenpad.<sup>48</sup> Volgens de provincie zijn deze routes inderdaad ‘gerealiseerd’, maar zijn op een aantal punten nog aanpassingen nodig die destijds bij de realisatie niet zijn opgepakt. Voor de route Deventer-Zutphen (FN348) geldt volgens informatie van de provincie dat het einde van de verkenningsfase nadert en in 2023 tot uitvoering kan worden overgegaan. In een toelichting op de route staat dat samenwerkende overheden in het eerste kwartaal van 2023 besluiten óf en waar de fietsroute komt.<sup>49</sup>

### Hoogwaardige fietsroutes in deze coalitieperiode

In 2021 vroegen PS in een motie aan GS om de kansen van vier mogelijke hoogwaardige fietsroutes in kaart te brengen: Culemborg-Houten, Geldermalsen-Rhenen, Epe-Hatterm en Wijchen-Oss.<sup>50</sup> De provincie was al bezig met de verkenning van het VeluweWaalpad: een fietsroute aan de westkant tussen Arnhem en Nijmegen. De fietsroutes Epe-Hatterm en Culemborg-Houten voldoen volgens GS aan de voorwaarden voor een hoogwaardige fietsroute (aantallen potentiële fietsers). Hetzelfde geldt voor de fietsroute VeluweWaalpad. Voor de eerste twee routes worden de mogelijke tracés nu in kaart gebracht. Het VeluweWaalpad is ingebracht bij de Verstedelijkingsopgaven. De fietsroutes Geldermalsen-Rhenen en Wijchen-Oss worden als doorfietsroute uitgewerkt. Volgende coalitieperiode moet volgens GS aan de orde komen welke routes met de dan beschikbare middelen gerealiseerd kunnen worden.<sup>51</sup>

Voorwaarde voor het in deze coalitieperiode nog toekennen van de subsidie Hoogwaardige fietsroute is dat er in 2022 of 2023 minimaal een voorlopig ontwerp en samenwerkingsovereenkomst is. Hoewel er een aantal projecten zijn waar de provincie tracés in kaart brengt, kan het zijn dat geen van die projecten in 2023 zover is. Zonder samenwerkingsovereenkomst kan de provincie in deze coalitieperiode geen budget meer toekennen, zo komt in een interview naar voren.

In interviews met de provincie, gemeenten en de Fietsersbond komt naar voren dat de eerste investeringen in het Hoofd fietsnet hebben bijgedragen aan de toename van het fietsgebruik. Dit wordt ook bevestigd door onderzoek (zie hoofdstuk 5). Tegelijkertijd is in interviews met de provincie opgemerkt dat de inzet op hoogwaardige fietsroutes nu lastiger is, omdat ‘het laaghangend fruit’ is geplukt. Het is overigens niet de eerste keer dat opgemerkt wordt dat het laaghangende fruit is geplukt. In de uitwerking van de Fietskoers door GS in 2015 stond dit al en werd aangegeven dat men toe was aan een schaa sprong en er nog volop kansen lagen.

<sup>48</sup> Presentatie PS-bijeenkomst 12 oktober 2022: Zaltbommel-'s Hertogenbosch, Ede-Wageningen, Nederrijnpad, Arnhem-Velp, RijnWaalpad, Zevenaar-Westervoort, Batavierenpad en Deventer-Zutphen.

<sup>49</sup> FN348: verbetering fiets- en wegverkeer Deventer – Zutphen ([www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)).

<sup>50</sup> Motie Start verkenningen vier fietsroutes (21M28).

<sup>51</sup> Quickscan Hoogwaardige fietsroutes Gelderland (2022).



Ambtelijk wordt bij de provincie aangegeven dat de inzet op hoogwaardige fietsroutes geëvalueerd zou moeten worden. Er wordt nu veel op hoogwaardige fietsroutes ingezet terwijl doorfietsroutes soms een geschiktere oplossing zijn om een volwaardig fietsnetwerk te realiseren.

### Informatie over routes aan PS

PS worden via de P&C-cyclus op de hoogte gehouden van de voortgang en realisatie van hoogwaardige fietsroutes, bijvoorbeeld:

- In de begroting 2016 schrijven GS dat de provincie wil investeren in fietsvoorzieningen gericht op een snelle barrièrevrije 'fietsenruggengraat'.
- In de Jaarstukken 2017 staat over de route Apeldoorn-Deventer dat een gedeelte, namelijk de fietsstraat in Apeldoorn, is aangelegd.
- In de Jaarstukken 2018 schrijven GS dat in kaart is gebracht wat de gevolgen zijn van het door PS vastgestelde Definitiekader Hoofd fietsnetwerk Gelderland om fietspaden veiliger te maken en het gebruik van de fiets te stimuleren.
- In de Begroting 2021 schrijven GS dat de routes Deventer-Zutphen en Apeldoorn-Epe worden voorbereid en dat de samenwerkingsovereenkomsten in 2021 worden getekend. GS stellen voor om € 19 mln. beschikbaar te stellen voor hoogwaardige fietsroutes binnen het thema Beheer, onderhoud en verbetering infrastructuur. In de Jaarstukken 2021 schrijven GS dat de provincie verder is met de voorbereidingen voor de aanleg van diverse hoogwaardige fietsroutes. De provincie heeft samen met partners de fietsroute tussen Deventer en Zutphen verder uitgewerkt en leverde voor de route Apeldoorn-Epe een voorlopig ontwerp.
- Volgens de Jaarstukken 2019 is de samenwerkingsovereenkomst Ede-Wageningen bijna gereed. In de Jaarstukken 2021 melden GS dat zij de aanleg van deze route heeft moeten uitstellen. Door COVID-19, het participatieproces en hogere kosten was een nieuwe samenwerkingsovereenkomst nodig. Deze overeenkomst is in 2021 opgesteld en ondertekend.

Op haar website houdt de provincie bovendien de status van hoogwaardige fietsroutes waar zij aan bijdraagt bij.

## 4 Gedrag

*Dit hoofdstuk gaat over de inzet die de provincie pleegt voor het stimuleren van fietsgebruik door maatregelen in het kader van de gedragsaanpak. We gaan daarbij in op de manier waarop de provincie inzet op het stimuleren van fietsgebruik, de investeringen die ze daarvoor pleegt, de resultaten van de inzet en de wijze waarop PS over de inzet en resultaten wordt geïnformeerd.*

### Normen

- De provincie heeft zich aantoonbaar ingespannen om haar doelen op het gebied van fietsgebruik te realiseren.
- Zij benut de instrumenten die zij hiervoor tot haar beschikking heeft.
- Zij heeft een overzicht welke middelen hiervoor ingezet zijn.
- Zij heeft zicht op de resultaten.
- PS zijn geïnformeerd over de inzet op fiets en de resultaten van deze inzet.

### Bevindingen

- De provincie zet zich via gedragsbeïnvloeding in op het veranderen van reisgedrag en waarbij de (elektrische) fiets als volwaardig alternatief voor de auto wordt gezien.
- De inzet wordt beschreven in de werkagenda Slimme Mobiliteit en verloopt via de werkgeversaanpak, marketing en communicatie en flankerende maatregelen bij wegwerkzaamheden.
- Veel van de maatregelen uit de werkagenda worden uitgevoerd door de regio's. De provincie draagt hieraan bij middels de subsidie Slimme Mobiliteit. Vanaf 2018 is via deze regeling € 5,6 miljoen subsidie verstrekt.
- De fiets vormt bij de werkagenda Slimme Mobiliteit slechts een deel van de inzet. Hierdoor is van de subsidies die zijn verleend vanuit het programma Slimme Mobiliteit niet te achterhalen welk deel daarvan betrekking heeft op het fietsbeleid.

*Vervolg bevindingen op de volgende pagina.*

### Vervolg bevindingen

- De werkgeversaanpak wordt door de regio's uitgevoerd. Hiervoor zijn zes mobiliteitsmakelaars aangesteld, die organisaties ondersteunen bij het verduurzamen van hun mobiliteitsbeleid, onder meer door het stimuleren van fietsgebruik.
- De provincie probeert daarnaast via projecten en communicatie mensen te bereiken met een boodschap die fietsen stimuleert.
- In samenwerkingsovereenkomsten voor hoogwaardige fietsroutes moet circa 10% van het budget aan gedrag en communicatie worden besteed.
- De provincie probeert als werkgever een voorbeeldrol te vervullen door fietsen voor werknemers aantrekkelijker te maken.
- Volgens een studie die in opdracht van de provincie is uitgevoerd, draagt de aanpak voor Slimme Mobiliteit op een kosteneffectieve manier bij aan het verminderen van autogebruik. In hoeverre dit komt door maatregelen om fietsen te stimuleren wordt niet vermeld.
- PS zijn geïnformeerd over de werkagenda Slimme Mobiliteit en worden in de P&C-cyclus geïnformeerd over de acties op het gebied van gedragsbeïnvloeding.

## 4.1 Werkwijze

Naast het stimuleren van het fietsgebruik met investeringen in de fietsinfrastructuur zet de provincie ook in op gedrag. Door middel van gedragsbeïnvloeding wil de provincie mensen bewust maken van de fiets als alternatief vervoermiddel voor woon-werkverkeer. In het Koersdocument Slimme Mobiliteit beschrijft de provincie de rol van de fiets in haar aanpak om ander reisgedrag te stimuleren. De provincie geeft aan dat de rol van de fiets steeds belangrijker wordt. *“De elektrische fiets, en zeker de speed pedelec, wordt op middellange afstanden een te overwegen alternatief voor de auto. Wij zien kansen met slimme mobiliteitsoplossingen bij te dragen aan de fiets als volwaardig alternatief voor de auto. Voor langere afstanden, met name in de stedelijke gebieden, is het terugdringen van het autogebruik en het stimuleren van het gebruik van de fiets belangrijk, voor bereikbaarheid en voor een schone en gezonde leefomgeving.”*

De doelstelling is uitgewerkt in een werkagenda. De fiets is hierbij onderdeel van een bredere mobiliteitsaanpak en daardoor zijn niet alle maatregelen specifiek op de fiets gericht. Onder 'gedragsbeïnvloeding' staan verschillende acties die een relatie met de fiets hebben:

- werkgeversaanpak;
- fietsstimulering door marketing en communicatie en
- flankerend maatregelenpakket bij wegwerkzaamheden.

### Werkgeversaanpak

Doel van de Werkgeversaanpak is dat werkgevers duurzaam reisgedrag door hun werknemers stimuleren. Instrumenten zijn er enerzijds op gericht om werknemers

minder te laten reizen door, waar mogelijk, thuis of hybride werken te bevorderen. Andere instrumenten zijn erop gericht om werknemers vaker de fiets te laten nemen, bijvoorbeeld door middel van e-bike en speed pedelec probeeracties die door de provincie en regio's worden aangeboden.

De werkgeversaanpak wordt in Gelderland uitgevoerd door de regio's. In iedere regio zijn mobiliteitsmakelaars actief om de werkgeversaanpak uit te dragen. Zij ondersteunen werkgevers bij het verduurzamen van hun mobiliteitsbeleid voor woon-werkverkeer. Een instrument waar de mobiliteitsmakelaars gebruik van maken is de mobiliteitsscan. Bij zo'n scan wordt gekeken hoe werknemers van een organisatie naar het werk reizen, waar ze wonen en of er dus ook mogelijkheden zijn om in plaats van de auto de fiets te pakken. Als er mogelijkheden zijn, biedt de mobiliteitsmakelaar de werkgever instrumenten aan om het reisgedrag te veranderen, zoals een probeeractie met elektrische fietsen.

### Fietsstimulering door marketing en communicatie

De modaliteit fiets is in het stedelijk netwerk een volwaardig alternatief voor de auto of het openbaar vervoer. Met een gerichte en intensieve marketing en communicatie aanpak stimuleert de provincie het fietsgebruik in de stedelijke netwerken, met de daarbij bijzondere aandacht voor de hoogwaardige fietsroutes.

### Flankerende maatregelen bij wegwerkzaamheden

Met het ontwikkelen van een flankerend maatregelen pakket bij wegwerkzaamheden wil de provincie reiziger gebruik laten maken van alternatieve vervoersdiensten of verleiden om gebruik te maken van snelfietspaden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de bestaande projecten en maatregelen en van bestaand aanbod.

Een groot deel van de uitvoering van deze maatregelen ligt bij partners van de provincie, in dit geval de regio's en gemeenten. De provincie financiert deze via subsidies. De provincie probeert daarnaast als werkgever ook een voorbeeldrol te vervullen als het gaat om het stimuleren van fietsgebruik.

## 4.2 Inzet

### Uitvoering werkgeversaanpak

De werkgeversaanpak maakt deel uit van een bredere inzet op het gebied van slimme mobiliteit. In de periode 2018-2022 zijn hiervoor subsidies verleend aan de regio's vanuit het programma Slimme Mobiliteit. Om voor subsidie in aanmerking te komen dient een regio een Regionaal Uitvoeringsplan Slimme Mobiliteit op te stellen. Om subsidie aan te kunnen vragen hebben de regio's de goedkeuring van GS nodig op hun uitvoeringsplan. De projecten die daarin worden beschreven moeten passen binnen de door PS vastgestelde Koers en Werkagenda Slimme Mobiliteit. De subsidie bedraagt maximaal de bijdrage van de provincie die in het Regionale Uitvoeringsplan Slimme Mobiliteit staat.<sup>52</sup> Tabel 10 geeft een overzicht van de verleende subsidies. De subsidie

<sup>52</sup> Koersdocument Slimme Mobiliteit, werkagenda 2018-2021.

kan in één keer voor meerdere jaren verstrekt worden, waardoor het aantal aanvragen per jaar verschilt. De provincie verstrekte vanaf 2018 in totaal € 5,6 miljoen via de subsidieregeling Slimme Mobiliteit. De bedragen in de tabel gelden voor het gehele uitvoeringsplan, welk deel daarvan betrekking heeft op het fietsbeleid is niet exact aan te geven. In een rapportage over de Werkagenda Slimme Mobiliteit, die in opdracht van de provincie is opgesteld, wordt wel vermeld dat in 2021 31% van de projecten in de regionale programma's gericht is op gedragsverandering, waar het stimuleren van fietsgebruik een belangrijk deel van uitmaakt.<sup>53</sup>

**Tabel 10: Subsidies Slimme Mobiliteit per jaar en regio (x 1.000)**

Regio <sup>54</sup>	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Arnhem-Nijmegen	€ 1.417	-	€ 1.646	€ 610	-	€ 3.673
Cleantech/Steden-driehoek	€ 400	-	€ 461	-	€ 97	€ 958
Foodvalley	-	-	-	€ 221	-	€ 221
Noord-Veluwe	-	-	€ 340	-	-	€ 340
Rivierenland	-	-	€ 450	-	-	€ 450

Bron: Subsidieregister provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

#### Acties uitgevoerd door de regio's

Om de acties van de regio's in het kader van de werkgeversaanpak en fietsstimulering te illustreren, volgen hieronder per regio een aantal voorbeelden hoe fietsgebruik gestimuleerd wordt. Sommige regio's rapporteren hier gedetailleerder over dan anderen.

<sup>53</sup> Rapportage M&E Werkagenda Slimme Mobiliteit 2021.

<sup>54</sup> Voor de Regio Achterhoek is geen subsidie Slimme Mobiliteit verleend. In 2021 verleende de provincie wel een subsidie van € 7,3 mln. voor de uitvoering van de Achterhoek Visie 2030, waar doelen op het gebied van mobiliteit in zijn opgenomen. Welk bedrag er voor mobiliteit is bestemd, wordt in deze visie niet vermeld.

**Tabel 11: Voorbeelden van gedragsacties per regio**

Regio	Voorbeeld acties
CleanTech	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In 2020 ruim 40 bedrijven bezocht in het kader van de werkgeversaanpak.</li> <li>• In 2020 11 mobiliteitsscans uitgevoerd bij bedrijven.</li> <li>• Uitproberen van een high speed bike door zo'n 80 werknemers.</li> <li>• Met werknemers (de 'ambassadeurs') kijken naar verduurzaming mobiliteitsbeleid van een bedrijf.</li> </ul>
Achterhoek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet van elektrische fietsen bij treinstations en twee toeristische attracties.</li> <li>• Informeren werkgevers over een alternatieve vergoedingssystematiek voor het woon-werkverkeer door mobiliteitsmakelaar.</li> </ul>
Rivierenland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbetering van de voorzieningen op de stations in Culemborg, Geldermalsen, Tiel en Zaltbommel.</li> <li>• Werken aan een gedragscampagne gericht op het verbeteren van de verkeersveiligheid rondom landbouwverkeer en scholieren op de fiets.</li> <li>• Inzet van een mobiliteitsmakelaar die bedrijven helpt om hun personeel slimmer en schoner te laten reizen.</li> </ul>
Foodvalley	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet van een mobiliteitsmakelaar.</li> <li>• Er is een website <a href="http://slimopwegregiofoodvalley.nl">slimopwegregiofoodvalley.nl</a> live gegaan.</li> </ul>
Noord Veluwe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij het verduurzamen van mobiliteit in Noord-Veluwe spelen werknemers een essentiële rol. Om werknemers te bereiken ondersteunt Noord-Veluwe Bereikbaar werkgevers uit het gebied met handige tools, tips en tricks.</li> </ul>
Arnhem-Nijmegen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De regio zet in op:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- meer werknemers op de fiets;</li> <li>- meer jongeren, ouderen en nieuwe Nederlanders op de fiets;</li> <li>- meer kansen voor ketenmobiliteit;</li> <li>- structurele fietscampagnes.</li> </ul> </li> <li>• De regio laat forensen via probeeracties ervaren hoe het is om naar het werk te fietsen.</li> <li>• De regio werkt samen met partners een aanpak uit om te zorgen dat alle kinderen op de basisschool over een fiets beschikken en veilig leren fietsen.</li> </ul>

Bron: Uitvoeringsplannen en jaarverslagen van de Gelderse regio's.

### Fietsstimulering door marketing en communicatie

Hoogwaardige fietsroutes worden door de provincie via haar eigen communicatiemiddelen, waaronder de website, onder de aandacht gebracht. Vanaf 2020 zijn er jaarlijks activiteiten op scholen georganiseerd om de fietsvaardigheid en het fietsplezier bij kinderen te vergroten. Daarnaast werden er projecten georganiseerd om veilig verkeersgedrag onder fietsers te stimuleren.

### Fietsstimulering in samenhang met infraprojecten

In 2016 is als uitgangspunt aangegeven dat circa 10% van het budget voor een hoogwaardige fietsroute aan de gedragsaanpak wordt besteed.<sup>55</sup> Vanaf 2016 heeft de provincie in de projecten per hoogwaardige fietsroute steeds budget gereserveerd voor communicatie en gedragsaanpak. Sinds het invoeren van de subsidieregeling voor hoogwaardige fietsroutes wordt in samenwerkingsovereenkomsten een communicatieplan en een plan voor fietsstimulering opgesteld, dat ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de provincie. Zo is in de overeenkomst voor de route Ede-Wageningen een post van € 250.000 in de financiering opgenomen voor bewegwijzering en communicatie en staan in artikel 8 en 9 de verplichtingen voor de gemeenten met betrekking tot stimulering en communicatie.<sup>56</sup> Met het ontwikkelen van een pakket met flankerende maatregelen bij wegwerkzaamheden wil de provincie reizigers gebruik laten maken van alternatieve vervoersdiensten of verleiden om gebruik te maken van hoogwaardige fietsroutes.

### Voorbeeldrol provincie

Fietsstimulering gebeurt ook bij de provincie zelf, die daarmee een voorbeeldfunctie heeft. Zo mogen medewerkers van de provincie eens per drie jaar een aanvraag indienen om voor de aanschaf van een fiets fiscaal voordeel te ontvangen over een bedrag van maximaal € 1.000. Daarnaast kunnen zij een kilometervergoeding ontvangen voor woon-werkverkeer en dienstreizen op de fiets. Ook kunnen medewerkers gebruik maken van een (al dan niet elektrische) dienstfiets of een speed pedelec.

## 4.3 Resultaten

### Resultaten Werkagenda Slimme Mobiliteit

In 2021 liet de provincie onderzoek doen naar de resultaten van de Werkagenda Slimme Mobiliteit. Hieruit blijkt dat in 2021 in totaal 270.000 reizigers bereikt werden met de boodschap om te kiezen voor een slimmere en duurzamere reis. Daarvan zijn 110.000 reizigers bereikt met een boodschap die specifiek gericht was op fietsstimulering en werden daarnaast 150.000 reizigers bereikt via de werkgeversaanpak, ten opzichte van 27.300 in 2020. De groei in het bereik wordt verklaard doordat de regio's Foodvalley, Achterhoek en Rivierenland in 2020 gestart zijn met de werkgeversaanpak en het aanstellen van een mobiliteitsmakelaar. De prognose voor de werkagenda Slimme Mobiliteit was dat er dagelijks 16.500 automijdingen gerealiseerd zouden worden in de periode 2018-2022. Aangegeven wordt dat in 2021 63% van deze prognose is gerealiseerd. Daarbij zijn effecten van thuiswerken als gevolg van de coronapandemie niet toegeschreven aan de resultaten van de werkagenda. Volgens de vuistregel die bij de landelijke aanpak Beter Benutten werd gebruikt is een aanpak kosteneffectief als deze minder dan € 2.000 per structurele automijding kost. In 2021 werd een kosteneffectiviteit van € 989 per structurele automijding gerealiseerd.

<sup>55</sup> Notitie snelfietsroutes (2016), p. 5.

<sup>56</sup> Informatie van provincie d.d. 23 oktober 2022.

### Informatie aan PS

PS zijn geïnformeerd over de werkagenda Slimme Mobiliteit 2018-2021 (PS2017-764) waarmee de provincie mensen wil stimuleren op een andere manier en op andere momenten te reizen. Hierin wordt de gedragsaanpak als middel genoemd om dit doel te bereiken. PS worden in de P&C-cyclus geïnformeerd over de acties van de gedragsaanpak, onder andere het programma Slimme Mobiliteit.



## 5 Monitoring en effecten

*In dit hoofdstuk gaan we in op de monitoring van de inzet op stimulering van het fietsgebruik en de mate waarin de provincie zicht heeft in hoeverre ze haar doelen bereikt.*

### Normen

- De provincie heeft zicht in hoeverre haar doelen gerealiseerd worden.
- De provincie heeft haar doelen op het gebied van fietsgebruik gerealiseerd.

### Bevindingen

- De provincie monitort het fietsgebruik op basis van CBS-data. Het dashboard dat daarvoor was ontwikkeld, is na 2018 niet meer bijgehouden. Wel wordt er aan een nieuwe monitor voor mobiliteit gewerkt.
- Ambtelijk wordt aangegeven dat er wel enig zicht is op de ontwikkeling van het fietsgebruik, maar niet in hoeverre dit aan de inzet van de provincie te danken is. Hierbij spelen externe ontwikkelingen en kanttekeningen bij de data een rol.
- CBS-gegevens laten zien dat het aandeel fietsverplaatsingen in 2015 29,9% bedroeg en in 2021 26,2%. In de tussenliggende jaren was het grootste aandeel fietsverplaatsingen 30,5% (in 2018). Het doel van 35% fietsverplaatsingen als aandeel van alle verplaatsingen in 2030 is daarmee niet dichterbij gekomen.
- Ook in verplaatsingen van en naar het werk is in de CBS-gegevens een daling van het aandeel fietsverplaatsingen te zien ten opzichte van het autogebruik.
- De provincie houdt jaarlijks fietstellingen op hoogwaardige fietsroutes. De tellingen laten een significante toename van het aantal fietsers op deze fietsroutes zien.
- Een onderzoek van de Radboud Universiteit wijst op een substantieel effect van de aanleg op hoogwaardige fietsroutes op fietsgebruik. Mensen die in de buurt van een route wonen nemen vaker de fiets in plaats van de auto.

## 5.1 Monitoring

Tot en met 2018 beschikte de provincie over een dashboard met cijfers over het fietsgebruik, verkeersveiligheid en verleende subsidies en resultaten van fietstellingen. Na de pensionering van de verantwoordelijke medewerker is het dashboard niet meer bijgehouden, mede omdat de gegevens van het CBS waar het dashboard grotendeels op gebaseerd was pas laat beschikbaar komen en daardoor beperkt bruikbaar zijn om bij te sturen. De provincie is op dit moment met een extern bureau bezig om een nieuwe monitor voor het verplaatsingsgedrag in de provincie op te zetten, die gebaseerd is op real-time gegevens over het reisgedrag van deelnemers.

## 5.2 Doelbereik

De CBS-data geeft, op basis van een steekproef, inzicht in het gebruik van de fiets ten opzichte van andere modaliteiten. In een interview met de provincie wordt aangegeven dat er wel enig zicht is op de ontwikkeling van het fietsgebruik, maar niet in hoeverre dit aan de inzet van de provincie te danken is. Hierbij spelen externe ontwikkelingen en kanttekeningen bij de data een rol. Zo is in 2018 de meetmethode veranderd. Deze trendbreuk speelt volgens het CBS met name op korte afstanden een rol, omdat de enquête is aangepast om de verplaatsingen op korte afstanden beter in beeld te krijgen. Daarnaast vindt de CBS-enquête op landelijk niveau plaats, waardoor de methode niet altijd toegesneden is op het niveau van de provincie.

42

### Realisatie doelstelling provincie

De provincie heeft als doelstelling dat in 2030 35% van alle verplaatsingen per fiets plaats vindt. De gegevens die het CBS bijhoudt, laten in 2020 en 2021 een daling van het aandeel fiets zien. Mede door het coronavirus is het aantal verplaatsingen vanaf 2019 afgenomen. Mensen bleven meer thuis en maakten minder gebruik van het OV. Vooral nog is het moeilijk te voorspellen of dit effect op de langere termijn betekenis zal hebben. De jaren vóór 2018 laten geen constante stijgende of dalende trend zien (tabel 12).

**Tabel 12:** Aandeel fiets in het totaal aantal verplaatsingen in Gelderland

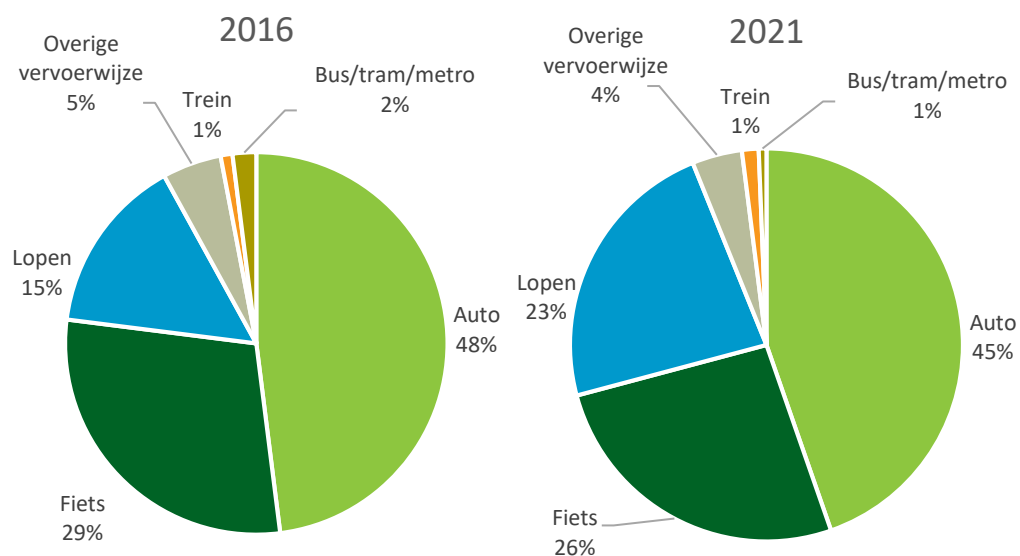
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aandeel fiets	29,9%	28,9%	29,6%	30,5%	28,8%	28%	26,2%

Bron: CBS.

Het aandeel fiets ligt in 2018 met 30,5% op het hoogste punt in de periode 2015-2021 (zie tabel 12). Na 2018 is het aandeel fiets afgenomen tot 26,2% in 2021. In figuur 5 staat een overzicht van alle modaliteiten. Daaruit blijkt eveneens dat het fietsgebruik minder is geworden. Dit geldt echter ook voor het aandeel autogebruik dat is afgenomen van 48% naar 45%. Mensen lijken vooral meer te zijn gaan lopen. Dit kan vertekend worden door COVID-19. Op basis van deze gegevens lijkt het doel van het beleid om het fietsgebruik te stimuleren, namelijk 35% fietsgebruik, (nog) niet dichterbij te komen. Het

is wel goed om hierbij voor ogen te houden dat deze cijfers voor alle typen verplaatsingen gelden, dus ook voor recreatieve verplaatsingen en bijvoorbeeld winkelen en boodschappen doen.

**Figuur 5: Aandeel per modaliteit in alle verplaatsingen in Gelderland in 2016 en 2021**



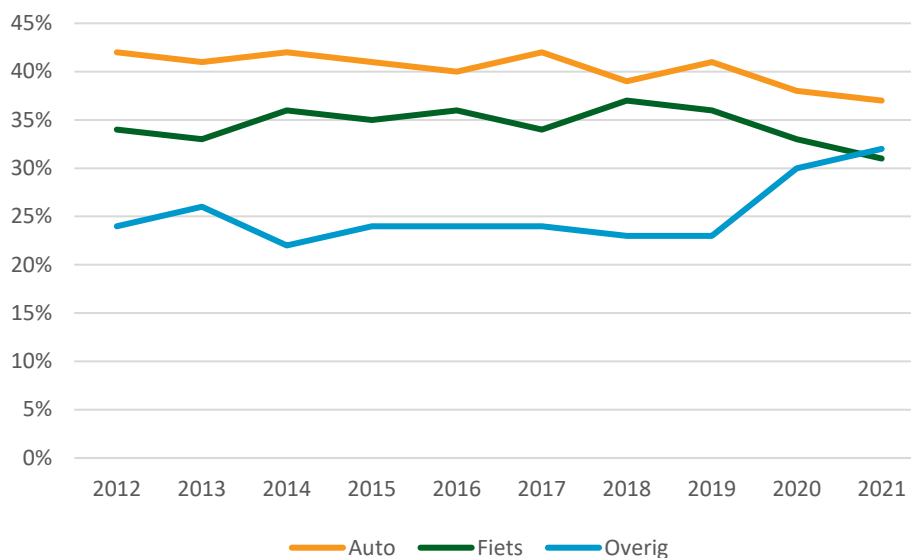
Bron: CBS.

### Andere indicatoren

De provincie zet in op fietsen op korte afstanden (tot 15 km).<sup>57</sup> Figuur 6 toont de ontwikkeling van het aantal fietsverplaatsingen bij afstanden tot 15 kilometer ten opzichte van andere modaliteiten.

<sup>57</sup> Visie voor een bereikbaar Gelderland (2020).

**Figuur 6:** Aandeel fiets in verplaatsingen tot 15 kilometer in Gelderland

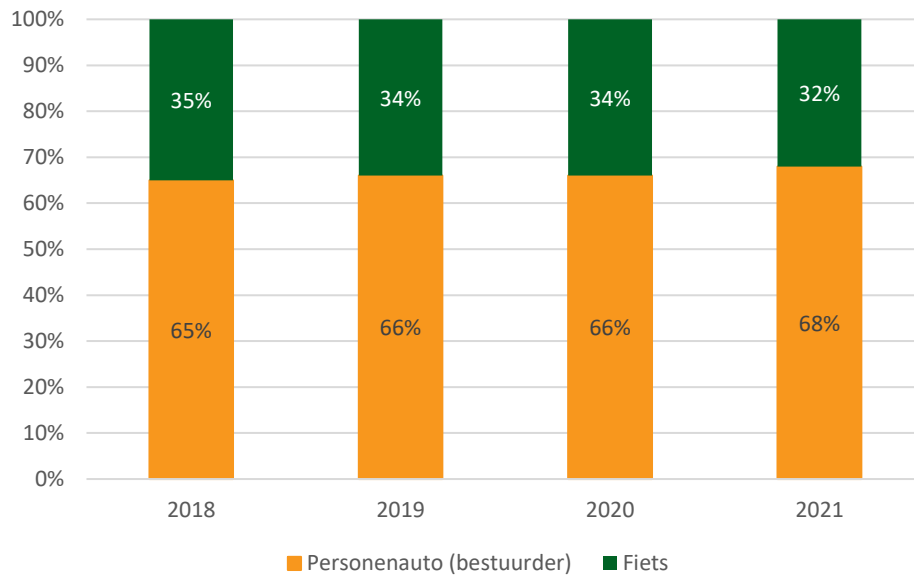


Bron: CBS.

Figuur 6 laat vanaf 2018 een dalende trend van het aandeel fiets op afstanden tot 15 km zien. Het aandeel auto laat vanaf 2019 een daling zien. Opvallend is de sterke stijging van het aandeel lopen sinds 2019. Een kanttekening bij de cijfers van het CBS is dat in 2018 de meetmethode is veranderd. Zoals eerder aangegeven, speelt deze trendbreuk volgens het CBS met name op korte afstanden een rol, omdat de enquête is aangepast om de verplaatsingen op korte afstanden beter in beeld te krijgen.

In figuur 7 is te zien dat van en naar het werk het aandeel auto licht stijgt ten opzichte van het aandeel fiets.

**Figuur 7: Aandeel fiets ten opzichte van auto van en naar het werk in Gelderland**



Bron: CBS.

### Hoogwaardige fietsroutes

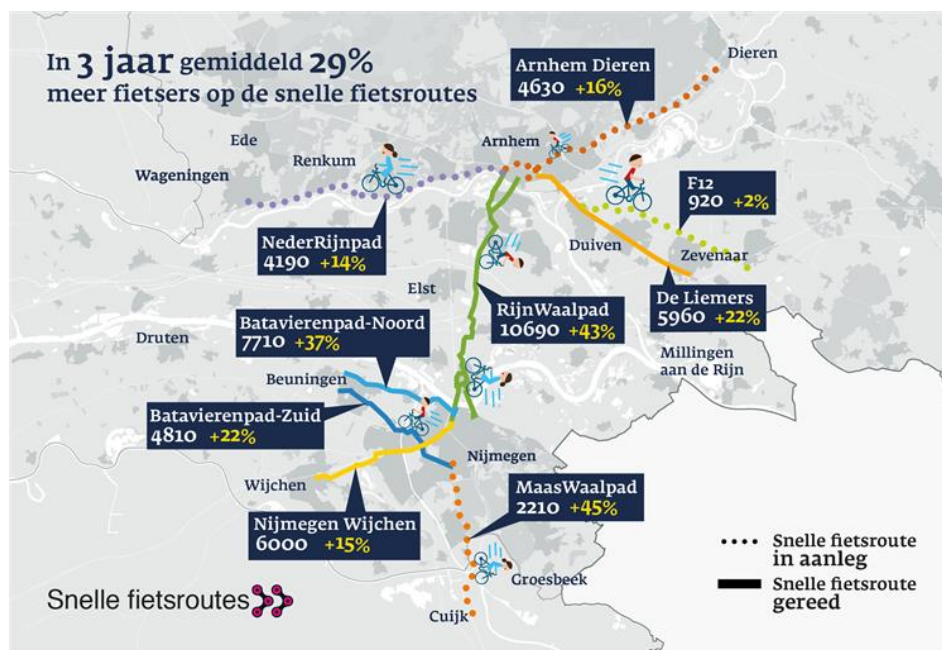
De provincie voert jaarlijks tellingen uit op de hoogwaardige fietsroutes. De tellingen vinden altijd in september plaats, tussen de zomer- en herfstvakantie, en zijn dus goed te vergelijken. In die maand was het COVID-19 effect (bijna) niet meer aanwezig. De resultaten presenteert de provincie in de Atlas Gelders Verkeer.<sup>58</sup>

Ook in 2018 is het aantal fietsers op hoogwaardige fietsroutes (in aanleg en gereed) geteld. Met tetslangen op het wegdek zijn drie weken lang alle fietsers geteld. De cijfers in figuur 8 tonen het gemiddelde van deze drie weken. De getallen zijn het aantal fietsers op het drukste punt van de route. Op basis van deze telling concludeerde de provincie dat in drie jaar tijd, 2015-2018, er gemiddeld 29% meer fietsers zijn op de hoogwaardige fietsroutes.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> <http://atlas.gelderland.nl/verkeer>

<sup>59</sup> <https://www.fietsberaad.nl/Kennisbank/Meer-fietsers-op-snel-fietsroutes-in-Gelderland>.

**Figuur 8: Aantal fietsers op hoogwaardige fietsroutes 2018**



Bron: Provincie Gelderland.

In tabel 13 staan de resultaten van tellingen op hoogwaardige fietsroutes die in 2022 gerealiseerd of in uitvoering zijn. De eerste tellingen zijn afgezet tegen de resultaten van de telling in 2020.

46

Stimuleren fietsgebruik Gelderland

**Tabel 13: Provinciale fietstellingen op bestaande snelfietsroutes\***

Route	Jaar eerste telling	Eerste telling	Telling 2020	% toename
4. Apeldoorn-Deventer	2016	1.710	4.730	176%
7. Ede-Wageningen	2018	5.940	6.610	11%
8. Wageningen-Arnhem (Nederrijnpad)	2017	3.390	5.220	53%
9. Arnhem-Dieren	2015	1.570	2.460	56%
10. Zevenaar-Westervoort (F12)	2015	900	1.120	24%
11. De Liemers (Arnhem-Zevenaar)	2011	4.710	6.480	38%
13. Nijmegen-Arnhem (RijnWaalpad)	2015	9.710	11.640	20%
14. Zaltbommel-'s Hertogenbosch	2018	1.080	1.390	29%
15. Beuningen-Nijmegen (Batavierenpad Noord)	2011	2.780	4.210	51%
16. Beuningen-Nijmegen (Batavierenpad Zuid)	2011	3.560	4.210	18%
17. Wijchen-Nijmegen	2015	4.720	5.500	17%
18. Cuijk-Nijmegen (MaasWaalpad)	2011	1.980	2.810	42%

\* Oranje routes zijn nog in uitvoering.

Bron: Provincie Gelderland.

Bij alle routes is een, al dan niet aanzienlijke, stijging van het aantal fietsers zichtbaar. Twee routes hebben in 2020 niet het voor hoogwaardige fietsroutes vereiste aantal van 2000 fietsers bereikt: Zevenaar-Westervoort en Zaltbommel-'s Hertogenbosch. Beide routes zijn nog in uitvoering. Verreweg het grootste aantal fietsers wordt, net als in 2018, geteld op het RijnWaalpad. Procentueel is de toename het grootst op de route Apeldoorn-Deventer, namelijk met 177%.

De Radboud Universiteit heeft in 2021 in opdracht van de provincie Gelderland een analyse uitgevoerd om de effecten op de verdeling van de verplaatsingen over de vervoerswijzen (de 'modal split') van hoogwaardige fietsroutes wetenschappelijk te onderbouwen.<sup>60</sup> Het onderzoek betreft een eerste verkennende analyse. In het bijzonder is bekeken in welke mate de realisatie van hoogwaardige fietsroutes de kans vergroot dat personen voor een bepaalde verplaatsing de fiets pakken dan wel de auto laten staan. Deze kennis is nodig om een inschatting te kunnen maken van het effect op het toekomstige aandeel fietsers en automobilisten - en daarmee de vermindering in de stikstofuitstoot - als gevolg van de aanleg van *nieuwe* hoogwaardige fietsroutes. De Gelderse routes Arnhem-Nijmegen (RijnWaalpad), Arnhem-Zevenaar (de Liemers), Nijmegen-Beuningen en Nijmegen Zuid-Beuningen (Batavierenpad) zijn in het onderzoek betrokken. Uit het onderzoek blijkt dat het aandeel fiets stijgt van 28,9% voor aanleg naar 32,7% als de route in zijn geheel is opgeleverd. Er is dus sprake van een verschil van 3,8%-punt voor en na aanleg van de route: een significante toename. Het gaat hier om het *gemiddelde* effect van een hoogwaardige fietsroute voor de *gemiddelde* respondent.

<sup>60</sup> Rapportage onderzoek vervoermiddelkeuze, Radboud Universiteit, januari 2021.

# Bijlagen



# Bijlage 1: Onderzoeksopzet

## Doel- en vraagstelling

### Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

PS Gelderland en Overijssel ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in de inzet en de resultaten van het provinciale beleid gericht op het stimuleren van gebruik van de fiets.

49

Stimuleren fietsgebruik Gelderland

### Centrale vraag

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

Draagt inzet van de provincies Gelderland en Overijssel bij aan de gewenste toename van het fietsgebruik?

## Onderzoeksvragen

### Doelen

1. Welke onderbouwing ligt er ten grondslag aan de doelen, ambities en beoogde prestaties in het fietsbeleid?
2. Hoe relateren deze doelen zich tot andere modaliteiten zoals auto en OV?

### Inzet

3. Wat is de inzet van de provincies voor het realiseren van doelen?
  - a. Welke rol pakt de provincie en welke rol ziet zij voor gemeenten en het Rijk?
  - b. Welke instrumenten zet de provincie in?
  - c. In hoeverre zet de provincie in op een voorbeeldrol voor de eigen organisatie?
  - d. Hoeveel (financiële) middelen zijn daarmee gemoeid?

### Resultaten

4. Hoe houden de provincies zicht of de gestelde doelen worden gerealiseerd?
5. In hoeverre zijn de provinciale doelen voor wat betreft fietsgebruik gerealiseerd?
  - a. Neemt het gebruik van de fiets toe?
  - b. Hoe verhoudt dit zich tot andere modaliteiten?
  - c. Welke verklaringen zijn voor het al niet halen van de doelen?

### Informatievoorziening PS

6. Hoe worden PS over de inzet op en resultaten van het fietsgebruik geïnformeerd?

### Normenkader

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteren we een normenkader. Het voorlopige normenkader voor dit onderzoek naar het provinciale fietsbeleid ziet u in tabel 14.

**Tabel 14:** Normenkader onderzoek fiets

Thema	Normen
Doelen	<ul style="list-style-type: none"><li>• De provincie heeft haar doelen op het gebied van fietsgebruik duidelijk in haar beleid geformuleerd.</li><li>• Zij heeft haar doelen op het gebied van fietsgebruik onderbouwd.</li></ul>
Inzet	<ul style="list-style-type: none"><li>• De provincie heeft de invulling van haar rol op het gebied van fietsgebruik duidelijk beschreven in haar beleid.</li><li>• Zij heeft in haar beleid omschreven welke instrumenten zij hiervoor inzet.</li><li>• De provincie heeft zich aantoonbaar ingespannen om haar doelen op het gebied van fietsgebruik te realiseren.</li><li>• Zij benut de instrumenten die zij hiervoor tot haar beschikking heeft.</li><li>• Zij heeft een overzicht welke middelen hiervoor ingezet zijn.</li></ul>
Resultaten	<ul style="list-style-type: none"><li>• De provincie heeft zicht in hoeverre haar doelen gerealiseerd worden.</li><li>• De provincie heeft haar doelen op het gebied van fietsgebruik gerealiseerd.</li></ul>
Informatievoorziening PS	<ul style="list-style-type: none"><li>• PS zijn geïnformeerd over de inzet op het gebruik van de fiets en de resultaten van deze inzet.</li></ul>

### Onderzoeksmethoden

Het onderzoek vond plaats door middel van interviews en documentenanalyse. De interviews vonden plaats met beleidsmedewerkers van de provincie, gemeenten en een belangenorganisatie.

Aan de hand van data is het fietsgebruik visueel inzichtelijk gemaakt. Hiervoor gebruikten we data van de provincies en van het CBS.

# Bijlage 2: Bronnenlijst

## Geraadpleegde personen/organisaties

- 5 ambtelijke medewerkers provincie Gelderland.
- 3 ambtelijk medewerkers van 3 Gelderse gemeenten.
- Fietsersbond Gelderland.

## Geraadpleegde documenten

- Omgevingsvisie (geraadpleegd augustus 2022).
- Visie voor een bereikbaar Gelderland (2020).
- Subsidieregister (geraadpleegd oktober 2022).
- Coalitieakkoord 2015-2019 en 2019-2023.
- Jaarverslagen 2015-2021.
- Begrotingen 2016-2022.
- MTR 2015-2019 en 2019-2023.
- Fietskoers Gelderland (2014).
- Motie 'De fiets verdient beter in Gelderland' (PS2014-M34).
- Kansen voor fietsen in Gelderland. Uitwerking Gelderse fietskoers (2015).
- Notitie Snelfietsroutes (2016-005447).
- Statenbrief Focus op het Hoofdfietsnet Gelderland (2017).
- Rapport Hoofdfietsnet Gelderland, Royal Haskoning DHV (2017).
- Motie bij Hoofdfietsnet 'Meer snelle fietsroutes voor fietskilometer' (18M1).
- Koersnotitie Slimme Mobiliteit (2017).
- Werkagenda Slimme Mobiliteit (2018).
- Rapportage M&E Werkagenda Slimme Mobiliteit 2021.
- Motie 'Start verkenningen vier nieuwe snelfietsroutes' (21M28).
- Motie bij de Begroting 2022 'Tring, tring, fiets, fiets, fiets' (21M74).
- Quicksan Hoogwaardige fietsroutes Gelderland (2022).
- Overzicht subsidies aangeleverd door Provincie Gelderland.
- Tour de Force. Nationaal Toekomstbeeld Fiets op hoofdlijnen (2021).
- Aanbiedingsbrief Agenda Fiets Tour de Force & Rijksoverheid (2021).
- Rapportage onderzoek vervoermiddelkeuze, Radboud Universiteit (2021).
- Position Paper Fiets Regio Arnhem-Nijmegen (2019).
- Uitvoeringsplan Mobiliteit 2019-2022 Regio Rivierenland.

- Programma Noord-Veluwe Bereikbaar 2020-2030.
- Jaarverslag 2020 Regio Food Valley.
- Jaarverslag 2020 Cleantech Regio.
- Rapportage werkgeversaanpak Cleantech Regio (2021).
- Dashboard Fiets Provincie Gelderland (geraadpleegd augustus 2022).
- CBS Statline: Mobiliteit per persoon, vervoerswijzen en motieven (geraadpleegd september 2022).
- Geoportaal Gelderland, Atlas Gelders Verkeer: Hoogwaardige Fietsroutes; Fietstellocaties Hoogwaardige Fietsroutes (geraadpleegd september 2022).

### Websites

- [www.immaterieelerfgoed.nl](http://www.immaterieelerfgoed.nl)
- [www.fietsplatform.nl](http://www.fietsplatform.nl)
- <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/14/miljardeninvesteringen-voor-bereikbaarheid-woonwijken-in-heel-nederland>