



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND



Flink doortrappen

Inzet provincie Overijssel op stimuleren fietsgebruik

Colofon

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

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

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

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

De foto is afkomstig van Pixabay.

Flink doortrappen

Inzet provincie Overijssel op stimuleren fietsgebruik

Deventer, februari 2023

Voorwoord

4

Flink doortrappen

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

Ook de provincie Overijssel zet zich al vele jaren in om het fietsgebruik te stimuleren. Het doel is een groei van 20 – 30% van het aantal fietsverplaatsingen. Hiermee wil de provincie bijdragen aan verschillende opgaven op het gebied van bereikbaar, gezondheid en de economie. Het doel is alleen niet duidelijk genoeg: Wanneer moet dat doel behaald zijn? Hoe zit het met de relatie met andere modaliteiten zoals het openbaar vervoer of de auto? En is een marge tussen 20 en 30% niet te groot? Allemaal onderwerpen waarop Statenleden een kaderstellende rol kunnen pakken en die richting geven aan de inzet van de provincie op het gebied van mobiliteit.

Als het gaat om resultaten dan wordt duidelijk dat de fietsroutes waar de provincie in heeft geïnvesteerd leiden tot een toename van het aantal gebruikers. Ook de aanpak waarbij werkgevers ondersteund worden om hun werknemers te stimuleren de fiets te gebruiken is effectief. Mooie resultaten waar de provincie, gemeenten en werkgevers trots op mogen zijn.

Kijkend naar het totaal aantal fietsverplaatsingen in heel Overijssel dan maken de indicatieve cijfers wel duidelijk dat daar nog geen groei in zit. Om haar doelen te halen moet er dan ook nog flink doorgetrapt worden.

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

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Achtergrond	7
1.3 Focus	8
1.4 Opbouw van het rapport.....	8
2 Conclusies en aanbevelingen	9
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	9
2.2 Gestructureerde aanpak leidt tot meer fietsers op verbeterde fietsroutes	10
2.3 Ook via gedragsacties meer mensen op de fiets	15
2.4 Doelstelling onduidelijk, behalen nog niet in zicht	17
Bijlage 1: Bronnenlijst	21

1 Over dit onderzoek

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

1.1 Aanleiding

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

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

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

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

1.2 Achtergrond

Rol provincie

De provincie heeft een wettelijke uitvoeringstaak voor het beheer en onderhoud van het provinciale deel van de fietsinfrastructuur. Daarnaast heeft de provincie een wettelijke taak vanuit de Planwet Verkeer en Vervoer om binnen landelijk vastgestelde beleidskaders het regionale mobiliteitsbeleid te bepalen en samen met partners uit te voeren. De provincie Overijssel ziet een belangrijke rol voor de fiets omdat het bijdraagt aan diverse opgaven:

- voorkomen dat het autonetwerk en ov-netwerk vastlopen (bereikbaarheid).
- een vlotte verbinding tussen steden, stadsdelen, dorpen en nieuwbouw; tussen alle mogelijke bevolkingsgroepen in de samenleving (sociale functie).
- steden, dorpen en recreatieve bestemmingen verbinden (recreatieve en toeristische functie).
- een vlotte verbinding naar de centrumgebieden waar de meeste mensen werken en wonen en waar de meeste openbare voorzieningen zijn (economische functie).
- bijdrage in vermindering van broeikasgas (CO₂) en geluid (milieufunctie).
- stimuleren van beweging per fiets (gezondheidsfunctie).
- verlagen van het aantal verkeersslachtoffers (verkeersveiligheidsfunctie).
- zichtbaarheid waar Overijssel mee op de kaart wordt gezet (PR-functie).

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.

Vóór 2015 was de inzet van de provincie Overijssel met name gericht op de wettelijke taak als wegbeheerder van haar eigen infrastructuur. Ook was ze als cofinancier betrokken bij de fietssnelweg F35 (een snelfietsroute van Nijverdal naar de Duitse grens) en andere fietsprojecten binnen de regio Twente. Daarnaast had de provincie vooral een organiserende en regisserende rol voor de overige fietsverbindingen. De rol van de provincie Overijssel is met de vaststelling van het Koersdocument Fiets in 2015 veranderd. In het Koersdocument beschrijft de provincie haar rol als het agenderen, stimuleren, coördineren en faciliteren van de inzet op meer fietsgebruik. Het kader wordt hierbij gevormd door de Omgevingsvisie. De provincie vervult bij projecten de rol van partner, toetser, wegbeheerder, initiatiefnemer, regisseur, financier, aanjager en uitvoerder. Afhankelijk van het beleidsdeel, het project en de fase waarin dit project zicht bevindt, neemt de provincie verschillende rollen in, waarbij sommige rollen tegelijk aan de orde kunnen zijn. De regisserende rol van de provincie komt vooral terug bij de regionale aanpak en de rol van uitvoerder vooral bij de fietsverbindingen die in eigen beheer zijn.

Rol van gemeenten en het Rijk

Het grootste deel van de fietsroutes in de provincie zijn gemeentelijke routes. De gemeente is hier de verantwoordelijke partij voor het beheer en onderhoud en de aanleg van nieuwe infrastructuur. De provincie is voor het realiseren van haar doelstellingen op dit gebied dan ook afhankelijk van de samenwerking met gemeenten. Ondanks dat het fietsbeleid vooral bij provincies en gemeenten ligt, voert het Rijk regie op de uitvoering van de gemaakte afspraken en investeert in de maatregelen. Het Rijk stelde vanuit het regeerakkoord (2017-2021) € 100 miljoen beschikbaar voor de stimulering van fietsgebruik. Hiervan is € 74 miljoen bestemd voor de aanleg en aanpassingen van fietsenstallingen en € 26 miljoen voor de aanleg en aanpassingen van snelfietsroutes in de twaalf provincies en twee vervoerregio's. Daarnaast stelde het Rijk in 2022 € 780 miljoen beschikbaar voor inzet op de fiets als middel om nieuwe woonwijken beter bereikbaar te maken. Het gaat hierbij om maatregelen zoals doorfietsroutes, waar fietsers snel en veilig van en naar kunnen huis fietsen. Ook komen er veel nieuwe fietsenstallingen bij OV-knooppunten. Het Rijk geeft aan dat deze investeringen samen met gemeenten en provincies gedaan worden, waarmee de totale investering op ruim € 1,1 miljard komt.

1.3 Focus

Centrale focus in dit onderzoek is het stimuleren van het gebruik van de fiets. De doelen die de provincie daarvoor stelt en de inzet die ze pleegt is 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 techniek. De focus bij infrastructuur ligt bij de provincie Overijssel, en in lijn daarmee dus ook in dit onderzoek, op het Kernnet. Daar vallen onder andere snelfietsroutes onder, maar ook andere belangrijke fietsroutes. We kijken terug vanaf 2015, het moment dat de provincie haar koers voor het fietsbeleid heeft vastgesteld. Vanwege de focus op het stimuleren van fietsgebruik wordt in dit onderzoek alleen uitgebreid ingegaan op de inzet van de provincie om infrastructuur te verbeteren met als doel het fietsgebruik te stimuleren en niet op het reguliere beheer en onderhoud van fietsinfrastructuur door de provincie. Ook de inzet van de provincie op het gebied van recreatieve fietsroutes maakt geen deel uit van het onderzoek.

1.4 Opbouw van het rapport

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

2 Conclusies en aanbevelingen

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

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

Een belangrijke manier voor de provincie Overijssel om fietsen te stimuleren is door het (helpen) verbeteren van infrastructuur. Hiervoor hanteert zij een gestructureerde aanpak en zijn een aantal routes (vaak gedeeltelijk) gerealiseerd. Het aantal fietsers dat gebruik maakt van deze routes neemt toe. Ook via de gedragsaanpak lukt het de provincie om mensen op de fiets te krijgen. Op totaalniveau is er echter (nog) geen toename van het fietsgebruik zichtbaar. Daar komt bij dat de doelstelling van de provincie, 'groei van het aantal fietsverplaatsingen van 20 - 30%', niet duidelijk is. Daardoor is op de langere termijn ook moeilijk vast te stellen of ze haar doelen voor het fietsgebruik behaalt.

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

Aanbevelingen

1. PS: verzoek GS te borgen dat de snelle fietsroutes uiteindelijk in zijn geheel gerealiseerd worden en er geen belangrijke knelpunten overblijven.
Een groot deel van de snelle fietsroutes waaraan de provincie bijdraagt is op dit moment gedeeltelijk gerealiseerd. Dit heeft als risico dat er knelpunten in snelle fietsroutes overblijven.
2. PS: verzoek GS ervoor te zorgen dat voldoende afstemming plaatsvindt tussen de pijlers infrastructuur, gedrag en techniek.
De provincie streeft een aanpak na waarin de drie pijlers in samenhang worden uitgevoerd, hierin is nog verbetering mogelijk.

3. PS: herformuleer de doelstelling voor het fietsvervoer en geef duidelijk aan wat de provincie Overijssel met haar inzet wil bereiken.
De huidige doelstelling is onduidelijk geformuleerd. De doelstelling komt in wisselende bewoordingen in het beleid naar voren en mist bijvoorbeeld een referentiejaar. In het fietsbeleid omschrijft de provincie diverse achterliggende doelen, deze komen niet in de doelstelling voor de fiets naar voren. De provincie wil bijvoorbeeld inzetten op de fiets als oplossing zodat autowegen en OV-netwerk niet vastlopen maar zet de groei van fietsers in haar doelstelling niet af tegen andere modaliteiten.
4. PS: verzoek GS ervoor te zorgen dat de data die de provincie monitort en rapporteert aansluiten op de geformuleerde doelstelling.
Bij de monitoring en rapportage ligt de focus, in tegenstelling tot de doelstelling, op de groei van het aantal fietsers ten opzichte van andere modaliteiten. In de P&C-documenten wordt op een zelfde wijze gerapporteerd. Qua monitoring zijn ook nog stappen te zetten als het gaat om de gedragsaanpak (subsidie Slimme Mobiliteit en totaalbeeld), de betrouwbaarheid van de data (nu vooral indicatief) en de bijdrage aan bovenliggende opgaven.
5. PS: verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.
Met deze aanbeveling die in elk onderzoek terugkomt, bevorderen we de doorwerking van rekenkameronderzoek.

2.2 Gestructureerde aanpak leidt tot meer fietsers op verbeterde fietsroutes

Een belangrijke manier voor de provincie Overijssel om fietsen te stimuleren is door het (helpen) verbeteren van infrastructuur. Hiervoor hanteert zij een gestructureerde aanpak waarmee door middel van een uitgedachte prioriteringsmethodiek samen met gemeenten zijn snelle fietsroutes gerealiseerd. Een aantal routes is volledig gerealiseerd, het merendeel gedeeltelijk. Het aantal fietsers dat gebruik maakt van deze routes neemt toe.

Verbeteren infrastructuur is belangrijke pijler voor het stimuleren van fietsgebruik

Provincie zet in op fietsgebruik via de pijlers infrastructuur, gedragsbeïnvloeding en techniek. Via deze acties zijn weggebruikers in Overijssel gestimuleerd om de fiets te pakken. Een belangrijke manier voor de provincie Overijssel om fietsen te stimuleren is door het (helpen) verbeteren van fietsroutes over zowel provinciale als gemeentelijke wegen.

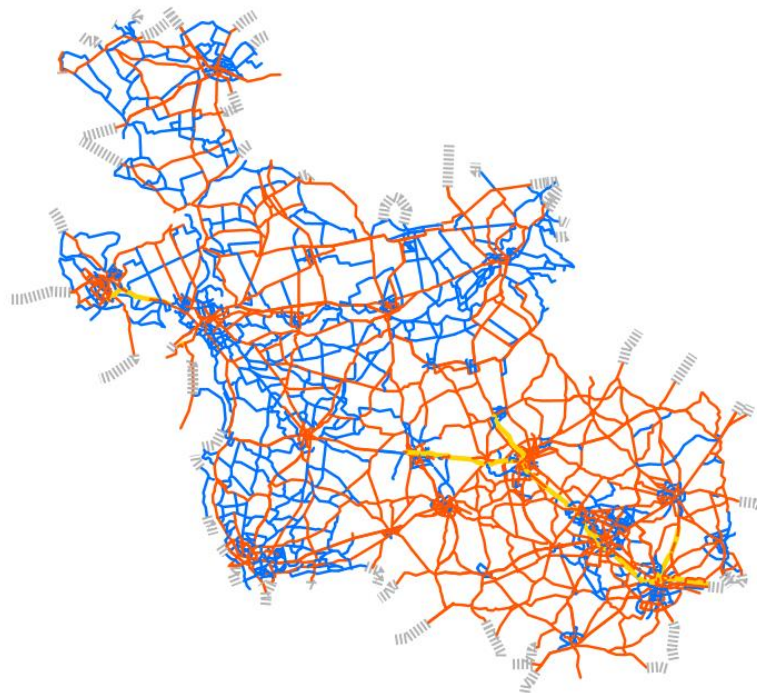
De provincie heeft een structureel budget van circa € 7,5 miljoen per jaar beschikbaar voor het stimuleren van het fietsgebruik. Dat budget is de afgelopen jaren een aantal keer aangevuld door PS met incidentele middelen. Voor het laatst is dit gebeurd in 2020 voor de periode tot en met 2023. Dit budget is voor alle drie de pijlers, maar het

grootste deel wordt gebruikt voor het verbeteren van infrastructuur. Wat logisch is omdat het aanleggen van infrastructuur duurder is dan gedragsacties.

Provincie hanteert een gestructureerde aanpak

Op veel plekken kunnen en willen gemeenten en provincie hun fietsinfrastructuur verbeteren. Er is daardoor meer vraag van gemeenten naar cofinanciering door de provincie dan dat er budget is. De provincie heeft daarom in 2018 in samenspraak met gemeenten allereerst een Kernnet fiets vastgesteld waarin routes geprioriteerd zijn in snelfietsroutes, regionale routes en lokale routes (zie figuur 1).

Figuur 1: Kernnet fiets anno 2022



- Kernnet fiets**
- Type_Verbinding
 - Fietssnelweg
 - Regionale hoofdroute
 - Regionale hoofdroute, nieuw aan te leggen verbinding
 - Lokale hoofdroute
 - Buiten provincie

Bron: Provincie Overijssel, Atlas van Overijssel, laatst geraadpleegd 27 september 2022.

Vervolgens stelde de provincie in 2020 een 'Masterplan' voor negen snelle fietsroutes op (zie figuur 2). Deze regionale hoofdroutes kregen prioriteit om verbeterd te worden tot een snelle fietsroute. Een snelle fietsroute is niet per definitie hetzelfde als een fietssnelweg, omdat aan een fietssnelweg eisen worden gesteld die in de praktijk niet altijd te realiseren zijn of te duur zijn. De provincie Overijssel kiest daarom voor de term

'snelle fietsroute', waardoor maatwerk geleverd kan worden. De enige fietssnelweg in Overijssel is de F35 tussen Enschede en Nijverdal.

Figuur 2: Geselecteerde snelle fietsroutes



Rood = F35, Geel = Snelle Fietsroute

Bron: Provincie Overijssel (2020). Masterplan snelle fietsroutes.

Op basis van het Kernnet en het Masterplan verdeelt de provincie de beschikbare cofinanciering jaarlijks via een vast stamien door middel van de zogenoemde Regionale mobiliteitsaanpak. Elk jaar spreekt de provincie ambtelijk tweemaal met alle gemeenten om potentiële mobiliteitsprojecten in kaart te brengen, waarbij er een vast budget is dat voor de fiets verdeeld kan worden. In gesprekken met partners om de prioriteit te bepalen een aantal vaste punten besproken zoals kansen de investering te combineren met andere projecten. Ook wordt gekeken welke projecten bij gemeenten zelf de prioriteit hebben. Op basis van de gesprekken met gemeenten en een uitgewerkte prioriteringsmethodiek verdeelt de provincie subsidie voor fietsprojecten en wordt een longlist met potentiële projecten voor de toekomst opgesteld. In de prioritering zijn een drietal hoofdcriteria:

- de fietsroutes moeten een hoge bijdrage leveren aan de verbetering van het Kernnet;
- de route moet voldoende potentie hebben voor een hoog aantal fietsers;
- de bijdrage aan andere beleidsthema's.

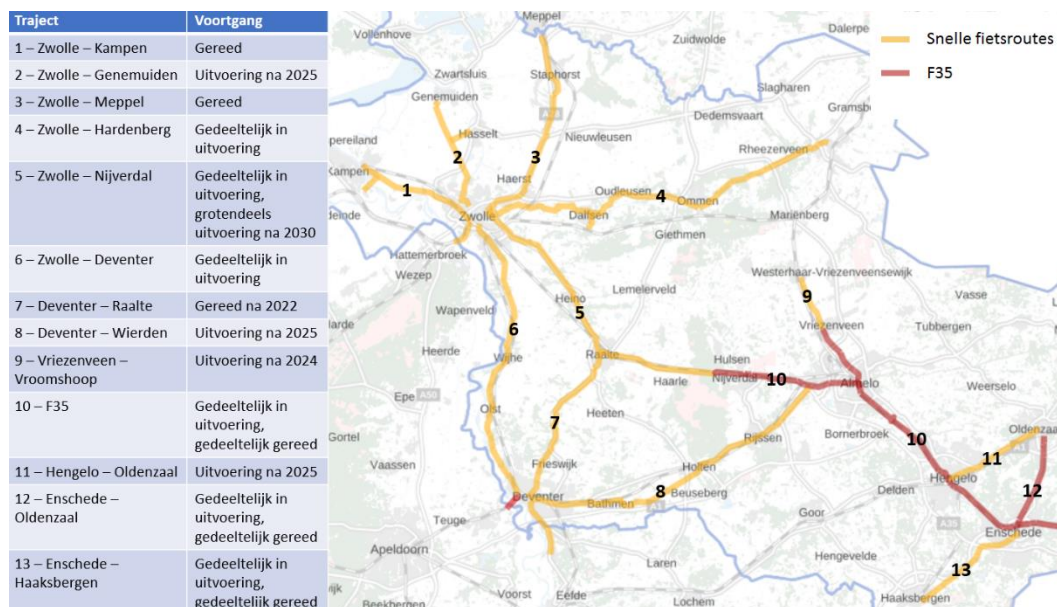
Via deze aanpak heeft de provincie gemeentelijke projecten geholpen met cofinanciering. Tussen 2018 en 2022 heeft de provincie in het kader van het Uitvoeringsprogramma mobiliteit € 8 miljoen bijgedragen aan de snelle fietsroutes uit het Masterplan, € 26,5 miljoen aan de F35 en € 18,8 miljoen aan regionale en lokale routes. Het grootste deel hiervan betreft subsidies aan gemeenten, voor een klein deel gaat het om fietspaden in beheer van de provincie. De snelle fietsroutes kregen 75% cofinanciering en de overige fietsroutes 50%. Bij de snelfietsroute F35 kunnen gemeenten 80% cofinanciering krijgen zolang er nog middelen beschikbaar zijn in Regionaal Mobiliteitsfonds Twente. Dit fonds wordt niet meer aangevuld. Zodra deze middelen op zijn vervalt de extra 5% cofinanciering. De 25% extra (van 50% naar 75%) cofinanciering voor snelle routes wordt uit incidentele provinciale middelen betaald zolang deze beschikbaar zijn.

In 2020 is binnen de provincie afgesproken de beoordelings- en prioriteringsmethodiek voor de aangemelde fietsprojecten na afloop van 2021 te evalueren. Dat is nog niet gebeurd. De provincie is wel voornemens dit te doen. Gemeenten die wij gesproken hebben, geven aan de gestructureerde aanpak van de provincie te waarderen. Een deel vindt de communicatie over de uiteindelijke prioritering een verbeterpunt. De provincie geeft aan dat de prioriteringscore van een bepaald project wordt teruggekoppeld aan de gemeenten, maar dit wordt nog niet herkend door alle gemeenten.

Aantal routes zijn gerealiseerd, merendeel gedeeltelijk

De provincie monitort van de snelle fietsroutes en de snelfietsroutes hoe ver het staat met de uitvoering. Onderstaande kaart laat de voortgang van de snelle fietsroutes zien. De meeste routes zijn nog in planning of in uitvoering. Twee routes zijn volledig gereed.

Figuur 3: Voortgang snelle fietsroutes



Bron: Provincie Overijssel.

De fietssnelweg F35 is voor ongeveer de helft al in gebruik. Veel andere delen zijn in voorbereiding of zijn voorbereid. Een klein deel wordt op dit moment gerealiseerd en op enkele punten is er nog geen plan voorbereid (zie figuur 4). De fietssnelweg is daarmee nog geen aaneengesloten traject. Doordat infrastructuurprojecten een lange doorlooptijd kennen, is de kans groot dat de realisatie van het hele traject nog wel even gaat duren.

Figuur 4: Voortgang aanleg F35



Bron: Provincie Overijssel, Atlas van Overijssel.

Aanbeveling

1. PS: verzoek GS te borgen dat de snelle fietsroutes uiteindelijk in zijn geheel gerealiseerd worden en er geen belangrijke knelpunten overblijven.

Toename fietsers op snelle fietsroutes

Op een aantal snelle routes in Overijssel is een toename van het aantal fietsers te zien. De Radboud Universiteit voerde in 2021 een analyse uit naar de effecten van snelle fietsroutes op de verdeling van de verplaatsingen over de verschillende vervoerswijzen (de zogenaemde modal split). De onderzoekers bekeken in welke mate de realisatie van snelle fietsroutes de kans vergroot dat mensen de fiets pakken dan wel de auto laten staan. De Overijsselse routes Zwolle-Meppel en F35 (traject Hengelo-Enschede) zijn in het onderzoek betrokken. Uit het onderzoek blijkt dat het aandeel fiets gemiddeld 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. Fietstellingen laten zien dat op de meeste snelle fietsroutes (gereed of in uitvoering) in 2019 het aantal fietsers toenam ten opzichte van 2018.

2.3 Ook via gedragsacties meer mensen op de fiets

Via de gedragsaanpak lukt het de provincie eveneens om mensen op de fiets te krijgen. Een aantal acties zijn geëvalueerd waarbij duidelijk is dat er deelnemers meer zijn gaan fietsen, in plaats van dat ze de auto nemen. De monitoring binnen de subsidieregeling Slimme mobiliteit is niet in lijn met de voorwaarden. Wat de gedragsaanpak als geheel bijdraagt aan het fietsgebruik is niet in beeld. Ook kan de samenhang tussen de gedragsaanpak en de overige pijlers verbeterd worden.

De provincie zet in op het veranderen van het reisgedrag van inwoners met als doel minder, schoner en ander vervoer. Het stimuleren van fietsgebruik is daar onderdeel van. De inzet verloopt voornamelijk via de werkgeversaanpak (WGA) maar er vindt ook inzet plaats via subsidies, netwerken, het reisgedrag van eigen medewerkers en veiligheidsprojecten.

De provinciale inzet via gedragsbeïnvloeding krijgt meer mensen op de fiets

Bij gedragsbeïnvloeding monitort de provincie met name de doorwerking van specifieke acties. Hoeveel de gedragsaanpak als geheel bijdraagt aan het stimuleren van het fietsgebruik is niet duidelijk. Er is bij een aantal acties gekeken hoeveel mensen door een dergelijke actie op de fiets stappen en hoe zij de actie waarderen. Hierbij is ook aandacht voor vitaliteit en besparing op de CO₂-uitstoot.

Een in het oog springende voorbeeld is de actie 'Fietsmaatjes'. Hierbij zijn medewerkers van bedrijven en de provinciale organisatie gestimuleerd op de fiets naar het werk te komen in plaats van met de auto. In 2019 deden ruim 5.000 medewerkers van 334 verschillende bedrijven mee aan Fietsmaatjes, waardoor 462 ton minder CO₂ is uitgestoten. In 2022 waren er 523 deelnemers namens 49 bedrijven. Fietsmaatjes werd in 2017 al eens in de regio Twente georganiseerd. Toen deden 1.900 medewerkers van 250 verschillende bedrijven mee. Uit onderzoek onder deze deelnemers blijkt dat na twee jaar 85% van de medewerkers nog steeds meerdere keren per week naar het werk fietst. Ruim 60% fietst drie keer of meer per week naar hun werk.

Bij de subsidieregeling Slimme mobiliteit, die valt onder de Werkgeversaanpak, voldoet de monitoring niet aan de door de provincie gestelde voorwaarden. Subsidievoorwaarde is een plan waarin de vermindering van CO₂-uitstoot wordt beschreven en achteraf na een jaar een rapportage. De gevraagde plannen en rapportages ontbreken echter. Wat betreft de rapportages geeft de provincie als verklaring dat de subsidies vooral vallen onder arrangement 1 (subsidies onder de € 25.000) waar geen verantwoording voor nodig is.

Samenhang gedragsaanpak en overige pijlers kan verbeterd worden

In 2016 stelde de provincie voor vier regio's een samenhangend programma aan acties op voor de korte (1-2 jaar), middellange (2-3 jaar) en lange termijn (4 jaar en langer). De looptijd van deze 'fietskoers' was van 2016 tot 2020 en er werd een pakket aan maatregelen voor de drie pijlers (infrastructuur, gedrag en techniek) uit het Overijsselse

beleid beschreven. De maatregelen uit de fietskoers zijn nu in de praktijk niet meer leidend voor concrete acties. Wel is de fietskoers nog het uitgangspunt voor de Overijsselse doelen voor de fiets. Dit is te zien in het meest recente Investeringsvoorstel waarin de provincie ook beschrijft dat de drie pijlers in samenhang uitgevoerd worden.

Er is echter niet meer één actieprogramma voor de drie pijlers. De uitwerking voor de pijler infrastructuur is vastgelegd in het Masterplan snelle fietsroutes en de uitwerking van de regionale mobiliteitsaanpak. De uitwerking van de pijler gedrag zit met name in de beschrijving van de werkgeversaanpak. Via de pijler techniek zet de provincie vooral in op slimme(re) fietsen, een slimmer fietspad en het verzamelen van data. De eerste twee aspecten van de pijler vinden voornamelijk plaats in het kader van het Europese programma Bicycle & ITS project waarin de provincie Overijssel lead partner is.

We zien dat er afstemming tussen de afzonderlijke pijlers is, maar dat daar in de praktijk ook nog verbetering mogelijk is. Zo ervaren sommige gemeenten de afstemming van de gedragsaanpak met de provincie als beperkt. In tegenstelling tot de pijler infrastructuur is er geen structureel contact om deze aanpak met elkaar af te stemmen waardoor acties van gemeenten en provincie elkaar kunnen kruisen. De werkgeversaanpak bij de provincie is bovendien een afzonderlijk programma dat vooral losse acties uitvoert en monitort. Wat dit programma bijdraagt aan de hogere doelen van het fietsbeleid of wat de relatie is met de andere twee pijlers brengt de provincie nog niet op totaalniveau in kaart.

Andersom is binnen de pijler infrastructuur sinds enkele jaren meer aandacht voor gedrag. Binnen de prioritering van subsidies wordt de gedragscomponent 'besproken en in ogenschouw genomen'. De wens van de provincie is om hier nog concreter invulling aan te geven en de gedragscomponent integraal onderdeel te laten zijn van de fysieke investeringsprojecten waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Daar werkt ze met haar partners aan, maar deze aanpak is nog in ontwikkeling. Een gedragscomponent in infraprojecten wordt op dit moment niet afgedwongen.

Aanbeveling

2. PS: verzoek GS ervoor te zorgen dat voldoende afstemming blijft plaatsvinden tussen de pijlers infrastructuur, gedrag en techniek.

2.4 Doelstelling onduidelijk, behalen nog niet in zicht

De doelstelling van de provincie, '20%-30% groei van het aantal fietsverplaatsingen', is niet duidelijk waardoor op de langere termijn moeilijk is vast te stellen of ze haar doelstelling behaalt. Er is in de doelstelling geen referentiejaar opgenomen, de doelstelling komt in het beleid in verschillende bewoordingen naar voren en sluit niet aan op alle onderdelen van het beleid. Zo kan de inzet van de provincie op thuiswerken tot minder fietsgebruik leiden. Wel is duidelijk dat het behalen van de doelstelling nog niet in zicht is. Op totaalniveau is er (nog) geen toename van het fietsgebruik zichtbaar.

Doelstelling voor het fietsgebruik is onduidelijk

In het Koersdocument Fiets (2015) stonden verschillende mogelijke doelstellingen. In de uitwerking van het beleid (2016) blijkt dat is gekozen voor de doelstelling: '20%-30% groei van het aantal fietsverplaatsingen', zonder dit af te zetten tegen andere modaliteiten. Waarom voor deze doelstelling is gekozen is niet duidelijk. Een andere optie die de provincie beschreef was: *groei van het aandeel van de fiets in de modal split (aandeel van de fiets ten opzichte van OV, auto en andere modaliteiten)*.

De gekozen doelstelling is onduidelijk omdat deze niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd is. Met deze doelstelling is daardoor op de langere termijn moeilijk vast te stellen of de provincie bereikt wat ze wil bereiken. De doelstelling is niet specifiek, aangezien er gekozen is voor een bandbreedte en niet voor één streefpercentage en dit verder niet toegelicht is. De doelstelling is niet meetbaar en tijdgebonden omdat er geen referentiejaar is ten opzichte waarvan gemeten wordt en omdat niet duidelijk is wanneer het doel behaald moet zijn. Hierdoor is het onduidelijk wanneer het doel behaald is. De doelstelling komt bovendien in diverse beleidsdocumenten in verschillende bewoordingen naar voren, waarbij delen van de doelstellingen veranderen:

- Soms wordt de doelstelling specifiek: groei van het aantal fietsers op afstanden tot 15 kilometer
- Het percentage verandert: in de uitwerking van fietskoers in 2016 is het doel 30% per regio. In 2020 is dit 20% - 30% voor de hele provincie.
- In de meeste documenten wordt hierbij in de toelichting ook de relatie met autogebruik gelegd. De relatie tussen het stimuleren van het fietsgebruik en het OV komt in de verschillende beleidsdocumenten wisselend naar voren: soms ligt de nadruk op de fiets als alternatief voor het OV, soms ligt de nadruk op een wisselwerking tussen de fiets en het OV.

De rode draad blijft wel hetzelfde: groei van het aantal fietsbewegingen waarbij 'het wegennet ontzien' het belangrijk achterliggend doel is. Dit achterliggende doel komt echter niet als zodanig terug in de doelstelling. Immers: het aantal fietsers kan stijgen door mensen die fietsen in plaats van het OV te gebruiken of te wandelen, terwijl het aantal automobilisten ook stijgt. In ambtelijke interviews wordt toegelicht dat de huidige doelstelling vooral een stip op de horizon is.

De provincie heeft ook maatregelen genomen die niet bijdragen aan de doelstelling. Zo is er een subsidie voor thuiswerken om de reisbewegingen te beperken. Dit draagt echter niet bij aan de huidige doelstelling: een groter aantal fietsbewegingen. Als werknemers die normaal naar hun werk fietsen of naar het station fietsen thuiswerken, daalt het aantal fietsbewegingen. De vraag is dus of de huidige doelstelling past bij de totale inzet van de provincie.

Doelstelling niet in zicht, op totaalniveau nog geen toename van het fietsgebruik zichtbaar

Zoals hierboven genoemd, is er geen referentiejaar opgenomen in de doelstelling. Kijkend naar de cijfers vanaf 2014 wordt wel duidelijk dat er geen groei van 20% tot 30% fietsbewegingen is te zien (zie tabel 1). Het fietsgebruik in Overijssel daalt zelfs van 2014 tot 2017. Vanaf 2018 stijgt het aantal verplaatsingen vervolgens tot net boven het niveau van 2014.

Bij de cijfers van 2020 moet aangetekend worden dat dit geen representatief jaar was vanwege de effecten van Covid-19. Ook geeft de provincie aan dat bij de CBS-data die voor de monitoring gebruikt worden een aantal kanttekeningen te maken zijn. De data geven een indicatief beeld van de algemene ontwikkeling van het fietsgebruik en daaruit wordt wel duidelijk dat het behalen van de doelstelling nog niet in zicht is.

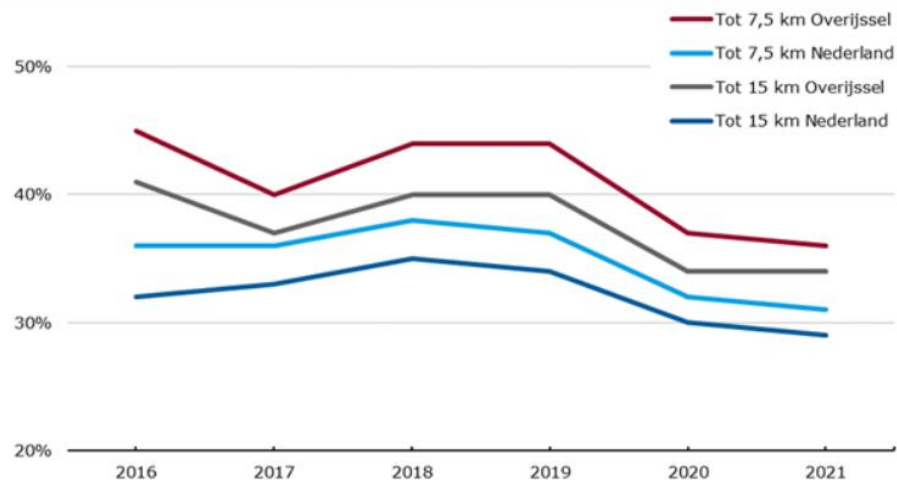
Tabel 1: Jaarlijks aantal fietsverplaatsingen (gemiddeld per persoon) in Overijssel

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
312	306	295	264	319	328	257
t.o.v. 2014	-2%	-5%	-15%	+2%	+5%	-18%

Bron: Provincie Overijssel op basis van CBS.

Naast deze cijfers over het aantal fietsverplaatsingen, monitort de provincie ook het fietsgebruik ten opzichte van andere modaliteiten. Hierover rapporteert de provincie in de P&C-cyclus. Voor de jaren tot 2018 was hierin een indicator over de modal split opgenomen. Deze indicator sluit dus niet aan op de doelstelling. Ook dit cijfer laat geen stijgende trend zien. In 'Overijssel in cijfers' publiceert de provincie informatie over het aantal bewegingen dat per fiets plaatsvindt. Hieruit blijkt dat het fietsgebruik op de korte afstanden in Overijssel hoger is dan in de rest van Nederland. Het percentage van het gebruik van de fiets ten opzichte van andere modaliteiten neemt sinds 2016 wel af (zie figuur 5).

Figuur 5: Deel van de vervoersbewegingen dat per fiets plaatsvindt

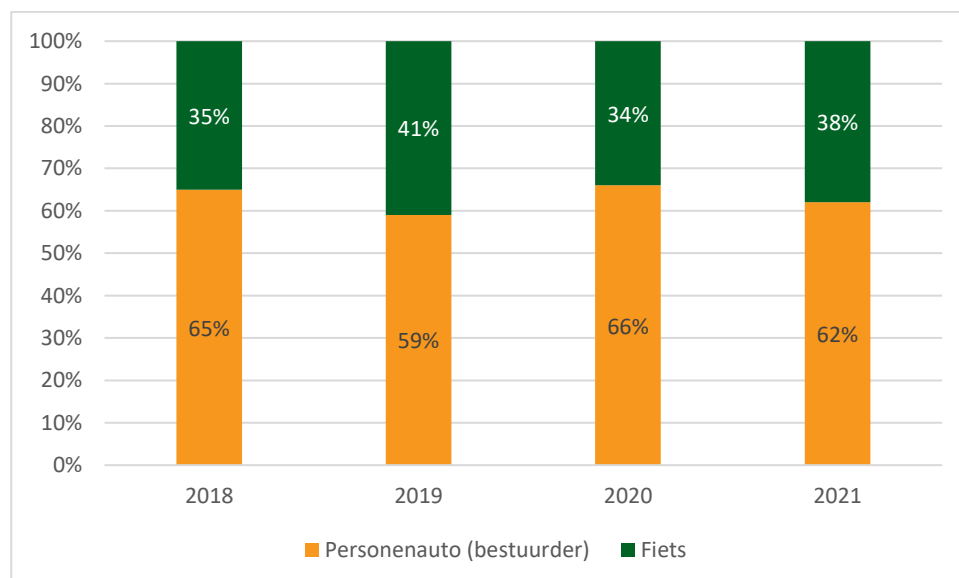


Bron: Overijssel in Cijfers.

In de indicator en de data waar bovenstaande figuur op gebaseerd is, is overigens ook lopen als modaliteit opgenomen. Het aandeel fietsers kan dus ook dalen doordat mensen meer gaan lopen, of andersom.

Aangezien het achterliggende doel van de provincie is om mensen te laten fietsen als mobiliteitsoplossing, voor het klimaat, gezondere vervoersoptie etc. is het ook relevant het fietsgebruik af te zetten tegen het gebruik van de auto. Figuur 6 laat zien dat de fiets in 2021 in Overijssel meer gebruikt is als vervoersmiddel van/naar het werk dan in 2018, maar een duidelijke trend is niet uit de cijfers op te maken.

Figuur 6: Aandeel fiets ten opzichte van auto van en naar het werk in Overijssel



Bron: CBS.

Bijdrage inzet aan bovenliggende opgaven niet in beeld

Zoals uit bovenstaande gegevens duidelijk wordt, monitort de provincie het gebruik van de fiets. Wat de inzet op de fiets oplevert voor de bovenliggende opgaven zoals bereikbaarheid, sociaal, recreatie, economie of milieu (zie paragraaf 1.2) zijn niet in beeld gebracht, behalve in de evaluatie van enkele eerdergenoemde concrete gedragsacties.

Aanbevelingen

3. PS: herformuleer de doelstelling voor het fietsvervoer en geef duidelijk aan wat de provincie Overijssel met haar inzet wil bereiken.
4. PS: verzoek GS ervoor te zorgen dat de data die de provincie monitort en rapporteert aansluiten op de geformuleerde doelstelling.

Bijlage 1: Bronnenlijst

- Rekenkamer Oost-Nederland (2023). Nota van Bevindingen stimuleren fietsgebruik Overijssel.