

EINDRAPPORT

Fietsbeleid

Onderzoek naar het fietsbeleid en doorfietsroutes

Provincie Utrecht | november 2022



| Voorwoord |

Naar schatting zijn er in Nederland meer dan 23 miljoen fietsen op zo'n 17,8 miljoen inwoners. Hiermee is Nederland het enige land ter wereld dat meer fietsen dan inwoners heeft.¹ Van het totaal aantal fietsen zijn er zo'n 3,4 miljoen elektrische fietsen. Dit aantal is de laatste 7 jaar verdrievoudigd.²

Provincies hebben op fietsgebied een rol als wegbeheerder. Deze provinciale rol is de afgelopen jaren verbreed: Provincies zijn ook regievoerder en aanjager van snelfietsroutes (ook wel doorfietsroutes genoemd) geworden, onder andere door de opkomst van de elektrische fiets en de bijdrage die fietsen biedt aan milieu-, gezondheids- en bereikbaarheidsvraagstukken.

In alle vier de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland worden plannen ontwikkeld voor nieuwe snelfietsroutes. Het kan dan gaan om het aanleggen van nieuwe tracés, maar ook om het opwaarderen van bestaande routes. Het proces van tekentafel naar realisatie verloopt niet in elke provincie hetzelfde. Zowel qua invulling als qua voortgang zijn er verschillen tussen de provincies. Dit onderzoek geeft inzicht in waar de provincies staan.

Voor de uitvoering van dit onderzoek zijn documenten opgevraagd en gesprekken gevoerd met de ambtelijke organisaties. We danken de provinciale medewerkers voor de geleverde informatie en de medewerking gedurende het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Decisio en Studio Bereikbaar onder verantwoordelijkheid van de Randstedelijke Rekenkamer. Beide onderzoeksbureaus willen we danken voor de professionele samenwerking.

dr. ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

¹ <https://www.immaterieelerfgoed.nl>

² www.bovag.nl

| Inhoudsopgave |

BESTUURLIJKE NOTA

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN 	4
PROVINCIEVERGELIJKING 	8
REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN 	14
NAWOORD REKENKAMER 	17
1 INLEIDING	18
1.1 Aanleiding	18
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	19
1.3 Afbakening	20
1.4 Onderzoeksaanpak	20
1.5 Beoordelingskader	22
1.6 Leeswijzer	23
2 PROVINCIAAL FIETSBELEID	24
2.1 Inleiding	24
2.2 Rollen van de provincie	25
2.3 Doelen, prestaties en instrumenten	26
2.4 Beschikbare middelen	28
2.5 Beleidsonderbouwing	30
2.6 Verhouding tot andere mobiliteitsopgaven	31
2.7 Verhouding tot landelijke ambities en doelen	33
2.8 Betrokkenheid PS	35
3 DOORFIETSRUTES	36
3.1 Doelen en prestaties	36
3.2 Provinciale rol	39
3.3 Middelen	39
3.4 Obstakels voor de realisatie van doorfietsroutes	40
3.5 Informatievoorziening aan Provinciale Staten	44
BIJLAGE A – GERAADPLEEGDE BRONNEN	46
BIJLAGE B – GERAADPLEEGDE PERSONEN	47

Conclusie en aanbevelingen

In 2019 voerde de Randstedelijke Rekenkamer gesprekken met verschillende fracties vanuit PS van de vier Randstedelijke provincies. Uit deze gesprekken bleek dat de toenemende bestuurlijke interesse in het onderwerp fiets niet onopgemerkt is gebleven bij Statenleden. Speciale interesse van Statenleden ging uit naar de kosten en het verloop van de realisatie van doorfietsroutes. Verder hadden Statenleden vragen over de beleidsonderbouwing en de invloed van het fietsbeleid op het mobiliteitsgedrag. Bijvoorbeeld bij de modaliteitskeuzes van reizigers. Na verdere verkenning heeft de Rekenkamer in maart 2022 een onderzoek opgestart naar het provinciale fietsbeleid.

Centrale onderzoeksvraag

Op welke wijze hebben de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hun fietsbeleid vormgegeven en in hoeverre sluit de uitvoering van de doorfietsroutes aan op het behalen van de doelen?

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van zes deelvragen die betrekking hebben op de volgende onderwerpen: 1. Fietsbeleid; 2. Doelen en prestaties bij doorfietsroutes; 3. Rolinvulling bij doorfietsroutes; 4. Middelen voor doorfietsroutes; 5. Obstakels bij doorfietsroutes en 6. Informatievoorziening aan PS bij doorfietsroutes. De zes deelvragen zijn onder de conclusie weergegeven en beantwoord. De antwoorden vormen tevens een toelichting op de conclusie. Waar relevant zijn er aanbevelingen aan GS geformuleerd.

Na de conclusie en aanbevelingen is een provincievergelijking opgenomen, waarin de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland zijn belicht.

Conclusie

In de provincie Utrecht heeft de fiets een prominente rol. De provincie participeert, stimuleert en voert uit om de helder opgestelde, onderbouwde en grote ambities te verwezenlijken. De ambitie is om Utrecht dé fietsregio van Europa te maken. Om dit te bereiken heeft de provincie de randvoorwaarde gesteld dat in 2028 alle belangrijke werklocaties, middelbare scholen en knooppunten veilig, comfortabel en snel bereikbaar per fiets moeten zijn. Het tussentijdse doel is dat in 2023 50 procent van de verplaatsingen onder de 15 kilometer met de fiets plaatsvinden. De beoogde doelen en te behalen prestaties zijn grotendeels SMART geformuleerd en op de meeste doelen wordt gemonitord. Het is bovendien duidelijk welke middelen er beschikbaar zijn om deze doelen te behalen. De beschikbare middelen passen in orde van grootte ook bij de opgestelde doelen. Het beleid haakt daarnaast aan op landelijk fietsbeleid en is verweven in het grotere mobiliteits- en overige provinciale beleid. PS zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het fietsbeleid.

De negen doorfietsroutes die ontwikkeld worden, dragen bij aan een groot regionaal netwerk van fietsinfrastructuur wat de bereikbaarheid per fiets vergroot. De realisatie van de meeste routes ligt op schema, maar een paar routes lopen tegen (kleine) vertragingen aan. Door deze vertragingen loopt de inzet van beschikbare middelen ook achter op schema. Bij de realisatie van doorfietsroutes pakt de provincie de regierol, wat past bij de provinciale invloedssfeer. Bij de realisatie van doorfietsroutes stuit de provincie ook op obstakels. Deze zijn in beeld en de provincie onderneemt vanuit de regierol actie om deze te overkomen. PS worden conform afspraak geïnformeerd over de voortgang van de doorfietsrouterealisatie.

Fietsbeleid

1. Hoe heeft de provincie het fietsbeleid vormgegeven?

Het onderwerp fiets komt aan bod in stukken als de omgevingsvisie, mobiliteitsvisie, mobiliteitsprogramma en het coalitieakkoord. De fiets heeft ook afzonderlijke beleidsstukken voor specifiek het onderwerp fiets. In het Uitvoeringsprogramma Fiets staat hoe het fietsbeleid is vormgegeven. In dit onderzoek is gekeken naar de provinciale rolinvulling, doelen, te halen prestaties en instrumenteninzet, beschikbare (financiële) middelen, beleidsonderbouwing, de relatie met andere mobiliteits- en maatschappelijke opgaven, de relatie met landelijk beleid en de betrokkenheid van PS.

De provincie heeft verschillende rollen in het beleid opgenomen: participeren, stimuleren en uitvoeren. Deze rollen passen bij de geplande activiteiten. De geplande activiteiten vallen onder verschillende programmaonderdelen. Voor deze programmaonderdelen zijn weer doelen en te behalen prestaties opgenomen. De provincie onderbouwt hierbij uitvoerig hoe de te ondernemen activiteiten tot het behalen van de meeste prestaties en doelen leiden. Terugkerende onderbouwing van het maatschappelijk nut van meer fietsen is een aandachtspunt. In een aantal stukken wordt het maatschappelijk nut van fietsen aangetoond, maar in het Uitvoeringsprogramma Fiets ontbreekt een dergelijke onderbouwing.

Aanbeveling 1

Benadruk ook in het Uitvoeringsprogramma Fiets waarom meer en vaker fietsen een maatschappelijke bijdrage vertolkt.

De doelen en te behalen prestaties zijn grotendeels SMART geformuleerd. Oftewel, de provincie heeft duidelijk gemaakt wat ze precies wil behalen en hoe ze dit gaat doen. De haalbaarheid van een aantal doelen laat zich vooraf echter lastig inschatten en sommige doelen zijn niet meetbaar gemaakt.

Aanbeveling 2

Onderbouw de haalbaarheid van de doelen en maak alle te behalen doelen meetbaar.

Per programmaonderdeel is in beeld gebracht welke middelen beschikbaar zijn om de doelen te behalen. Hierbij gaat het om financiële middelen en personele capaciteit. Of deze middelen passen bij de opgestelde ambities is mede afhankelijk van ontwikkelingen op andere beleidsterreinen en bij andere partijen. De beschikbare middelen zijn naar verwachting in ieder geval voldoende om de projecten uit te voeren die de provincie momenteel voor ogen heeft in het Uitvoeringsprogramma Fiets. Het wensbeeld vanuit het Regionaal Toekomstbeeld Fiets vraagt daarentegen (in ieder geval tot 2027) om meer middelen dan momenteel beschikbaar zijn.

Bij het opstellen van het beleid zijn PS betrokken geweest. Over het provinciale fietsbeleid valt tevens te vermelden dat het geen opzichzelfstaand beleid is. De provincie legt in het fietsbeleid namelijk de relatie met het bredere mobiliteitsbeleid en andere maatschappelijke opgaven. De rol van de fiets binnen het mobiliteitsbeleid en bij andere maatschappelijke opgaven wordt bovendien steeds groter. Daarnaast constateert de Rekenkamer dat de provinciale doelen aansluiten bij landelijke doelen. Beide bestuurlijke niveaus willen een hoger aandeel fiets in alle verplaatsingen bewerkstelligen.

Doelen en prestaties bij doorfietsroutes

2. In hoeverre zijn de doelen en prestaties voor wat betreft de doorfietsroutes gerealiseerd?

Om mensen vlot, veilig en comfortabel afstanden tot 15 kilometer per fiets te kunnen laten afleggen, heeft de provincie het doel om een regionaal fietsnetwerk van doorfietsroutes te realiseren. Deze doorfietsroutes zijn met name bedoeld voor interlokale stromen van meer dan 1.000 fietsverplaatsingen per dag. Initieel wilde de provincie Utrecht zeven doorfietsroutes realiseren. Dit doel is opgeschaald naar negen doorfietsroutes. Momenteel is er van de negen routes nog geen enkele volledig gereed. Dit was op dit moment ook nog niet verwacht. Van deze doorfietsroutes zitten er momenteel vijf in de uitvoeringsfase en vier in de planfase³. Tijdens de planfase wordt een intentieovereenkomst getekend en voordat een doorfietsrouteproject de uitvoeringsfase ingaat wordt een uitvoeringsovereenkomst getekend. Van de negen doorfietsroutes zijn er naar verwachting drie gereed tegen het einde van 2023 en twee in 2024. Voor de vier routes in de planfase is nog onbekend wanneer deze gereed zijn. Dit betekent dat twee doorfietsroutes ongeveer een half jaar later gereed zijn dan beoogd en dat drie uitvoeringsovereenkomsten een kwartaal later worden getekend dan vooraf was beoogd. Dit zijn enkele vertragingen die in alle gevallen niet aanzienlijk zijn.

Rolinvulling bij doorfietsroutes

3. In hoeverre past de provinciale rolinvulling in de uitvoering van de doorfietsroutes bij de doelen?

De provincie Utrecht vervult verschillende rollen wanneer het gaat om het opzetten en uitvoeren van doorfietsrouteprojecten. De voornaamste rol die voor de provincie is weggelegd is de regierol. Deze rol pakt de provincie, omdat het routes betreft die het areaal van meerdere wegbeheerders beslaan. Vanuit de regierol levert de provincie ook de programmaleider en projectleiders. Daarnaast is de provincie subsidieverlener en uitvoerder. De uitvoering van tracédelen waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn, neemt de provincie ook wel eens in mandaat voor haar rekening, bijvoorbeeld vanwege beperkte capaciteit bij desbetreffende gemeenten. Deze rol past de provincie soms toe, omdat de provincie wél over voldoende capaciteit bezit. Alle rollen die de provincie aanneemt op het thema doorfietsroutes passen bij de provinciale invloedssfeer.

Middelen voor doorfietsroutes

4. In hoeverre zijn de beschikbare middelen voor doorfietsroutes besteed, dan wel gereserveerd?

De provincie Utrecht heeft gedetailleerd in beeld welke middelen beschikbaar zijn voor doorfietsroutes en welk deel daarvan momenteel besteed is. Van de beschikbare financiële middelen van 42,5 miljoen euro voor de periode 2020-2023 is in 2020 en 2021 in totaal 6,5 miljoen euro besteed. Dit is minder dan vooraf was begroot voor deze twee jaren, namelijk 11,8 miljoen euro. Oorzaak is dat de realisatie van enkele doorfietsroutes vertraging heeft opgelopen.

Obstakels bij doorfietsroutes

5. Wat zijn de voornaamste obstakels bij het realiseren van doorfietsroutes? Hoe worden deze overkomen en wat kan daarin geleerd worden van andere provincies?

De obstakels bij de realisatie van doorfietsroutes spelen op de thema's ruimtelijke inpassing, organisatie & besluitvorming, draagvlak, financiën, planning & fasering.

Bij *ruimtelijke inpassing* gaat het om de spanning tussen het gebruik van de ruimte voor doorfietsroutes of voor andere functies zoals groen of een breder trottoir. Ook boomwortels onder een beoogd traject kunnen een

³ zie Nota van Bevindingen voor welke routes gerealiseerd worden en in welke fase de afzonderlijke routes zich bevinden.

obstakel vormen. De provincie voorkomt zoveel mogelijk obstakels op het gebied van ruimtelijke inpassing door hierop te anticiperen bij tracékeuzes in de ontwerpfase.

Op *organisatorisch vlak* was samenwerking tussen provincie en gemeenten bij doorfietsroutes nog niet eerder voorgekomen. Dit leidde tot enkele obstakels in de samenwerking bij de verschillende partijen. Zo kunnen verschillende partijen bijvoorbeeld tegengestelde belangen hebben bij tracékeuzes. Door uitvoerig overleg tussen de partijen zijn de obstakels op dit gebied opgelost. Een ander organisatorisch obstakel ontstond bij zogeheten mandaatdelen, waarbij de provincie tracédelen namens gemeenten realiseerde. Voor burgers was niet altijd duidelijk of de gemeente of de provincie het aanspreekpunt was bij vragen en opmerkingen.

Aanbeveling 3

Informeert omwonenden/belanghebbenden bij de start van de realisatie van een doorfietsroute over wie het aanspreekpunt is bij de realisatie van de doorfietsroute, wanneer de provincie namens de gemeente de doorfietsroute realiseert.

Gebrek aan *draagvlak* in de omgeving is ook een obstakel bij de realisatie van doorfietsroutes. Mensen verwachten bijvoorbeeld dat de aanleg gepaard zal gaan met de komst van vele snelle passanten die de rust in de omgeving verstoren. Om hiermee om te gaan organiseert de provincie bijvoorbeeld inloopavonden. Op deze avonden scheidt de provincie realistische verwachtingen en worden tevens de voordelen voor omwonenden zelf benadrukt. Bovendien veranderde de provincie de benaming van snelfietsroutes naar doorfietsroutes.

Obstakels op het gebied van *financiën* en *planning & fasering* doen zich voor bij het project Utrecht – Amersfoort. Dit project viel duurder uit door strakke kostenramingen en grote prijsstijgingen. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de tracédelen in de gemeente Utrecht. Om dit obstakel op te lossen is extra budget vrijgemaakt. Bovendien duurt de realisatie van het project langer door meerdere oorzaken, waar niet direct een oplossing voor is.

Aanbeveling 4

Leg ervaringen vast en documenteer gevonden oplossingen van obstakels bij de realisatie van doorfietsroutes om soortgelijke obstakels in de toekomst sneller op te lossen.

Toelichting aanbeveling 4

De provincie heeft oplossingen gevonden voor obstakels bij de realisatie van doorfietsroutes, die spelen op de thema's ruimtelijke inpassing, organisatie & besluitvorming, draagvlak, financiën en planning & fasering. Door ervaringen en oplossingen vast te leggen, hoeft het wiel niet telkens opnieuw te worden uitgevonden.

Aanbeveling 5

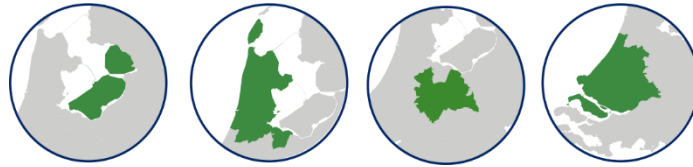
Ga op basis van de provincievergelijking na hoe van andere provincies geleerd kan worden bij het oplossen van obstakels bij de realisatie van doorfietsroutes.

Informatievoorziening aan PS bij doorfietsroutes

6. *Hoe zijn PS geïnformeerd over de voortgang van de aanleg van doorfietsroutes?*

PS zijn jaarlijks geïnformeerd over de voortgang van de realisatie van de doorfietsroutes. Er worden jaarlijks informatiesessies georganiseerd over het fietsbeleid waar de doorfietsroutes een onderdeel van zijn. Vooraf aan deze sessies krijgen Statenleden een hand-out met informatie over de sessie toegestuurd. Per route wordt indien relevant toegelicht wat de voortgang is. De informatievoorziening is tijdig, begrijpelijk en conform afspraak.

| Provincievergelijking |



| Rolinvulling fietsbeleid |

Alle provincies hebben de invulling van hun rollen op het gebied van de fiets concreet in hun beleid opgenomen.

Voor elke provincie geldt dat ze een uitvoerende (bijv. wegbeheerder), regulerende (bijv. regierol bij snel-/doorfietsroutes), stimulerende (bijv. financiële bijdrage, expertise) en participerende (bijv. deelnemen) rol innemen die aansluit bij hun provinciale doelstellingen. De provincie Flevoland heeft hierbij nog een onderscheid gemaakt of de provincie de hoofd- of medeverantwoordelijke is. De provincie Noord-Holland heeft acht actielijnen geformuleerd en per actielijn concreet aangegeven vanuit welke rollen de provincie binnen die actielijn opereert. De provincie Utrecht heeft per rol concrete prestaties benoemd en per programmaonderdeel binnen de verschillende actielijnen beschreven welke rol zij aanneemt. De provincie Zuid-Holland heeft eveneens per rol concrete activiteiten benoemd, maar in de beleidsstukken niet expliciet vermeld welke rol of rollen zij per opgave vervult.

| Doelen, prestaties en instrumenten fietsbeleid |

Alle provincies hebben hun doelen, te behalen prestaties en in te zetten instrumenten opgenomen in hun beleid.

Alle provincies hebben hun hoofd- en subdoelen geconcretiseerd. De haalbaarheid van de doelen (en prestaties) laat zich bij elke provincie lastig inschatten en zowel bij de provincie Flevoland als Utrecht zijn (sommige) doelen niet meetbaar gemaakt. Er zijn wel indicatoren geformuleerd. Bij elke provincie is het plan/de strategie om de doelen en prestaties te monitoren nog in de opstartfase en/of in ontwikkeling.

| Middelen fietsbeleid |

FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
Het is duidelijk welke middelen beschikbaar/ gereserveerd zijn voor het fietsbeleid (ruim 19 miljoen euro voor de periode 2022-2026). De middelen lijken passend bij de doelen.	Het is duidelijk welke middelen beschikbaar/ gereserveerd zijn voor het fietsbeleid (circa 72 miljoen euro tot en met 2027). Deze middelen zijn niet voldoende om de gestelde doelen en te realiseren prestaties te behalen.	Het is duidelijk welke middelen beschikbaar/ gereserveerd zijn per jaar en per actielijn/ categorie (circa 91 miljoen euro voor de periode 2021-2023). De middelen zijn passend bij de beoogde projecten tot en met 2023.	Het is duidelijk welke middelen beschikbaar/ gereserveerd zijn voor het fietsbeleid (circa 76 miljoen euro). De beschikbare middelen zijn voldoende voor de bestaande projecten uit het Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur (PZI) 2016-2030, maar ontoereikend om de ambities te behalen.

Bij alle provincies is duidelijk welke middelen beschikbaar/gereserveerd zijn voor het fietsbeleid. De beschikbare middelen verschillen per provincie in omvang en doorlooptijd. Bij de provincie Flevoland sluiten de middelen aan en zijn in orde van grootte passend bij de gestelde doelen. Bij de provincie Noord-Holland zijn de beschikbare middelen niet toereikend om de doelen en prestaties te behalen. Bij de provincie Utrecht zijn de beschikbare middelen naar verwachting in ieder geval voldoende om de projecten uit te voeren die de provincie Utrecht momenteel voor ogen heeft. Bij de provincie Zuid-Holland is er een verschil tussen de in ieder geval beschikbare middelen en de middelen die volgens de provincie benodigd zijn om de ambities te behalen.

Voor alle provincies geldt dat de beschikbare middelen ontoereikend zijn om het wensbeeld van de schaa sprong die in de respectievelijke **Regionale Toekomstbeelden** wordt geschetst, te realiseren.

| Onderbouwing fietsbeleid |

Alle provincies hebben de onderbouwing van het fietsbeleid in hun beleidsstukken opgenomen. Deze onderbouwing bestaat uit twee onderdelen: de onderbouwing van het maatschappelijk nut van fietsen en de onderbouwing waarom beleidsactiviteiten leiden tot een hoger fietsgebruik. Alle vier de provincies onderbouwen in ieder geval in één beleidsdocument wat de maatschappelijke meerwaarde van meer fietsen is. Deze onderbouwing rust deels op landelijke onderzoeken.

| Relatie fietsbeleid met andere (mobiliteits)opgaven |

Alle provincies leggen een duidelijke relatie met andere mobiliteitsopgaven en daaraan gerelateerde opgaven.

Bij dit criterium draait het om twee dingen: of er een relatie wordt gelegd met andere mobiliteitsopgaven en of er een relatie wordt gelegd met aan mobiliteit gerelateerde opgaven. Alle provincies leggen in het fietsbeleid een relatie met overige mobiliteitsopgaven. Zo wordt de fiets in alle provincies ingezet voor ketenmobiliteit. Het gaat hier bijvoorbeeld om de fiets-ov-combinatie. In Utrecht en Zuid-Holland worden de verschillende modaliteiten in samenhang beschouwd bij het opstellen van mobiliteitsbeleid. De fiets krijgt in deze provincies ook een belangrijke rol bij het oplossen van mobiliteitsvraagstukken, onder andere omdat de fiets ruimte-efficiënt is. Alle provincies zien de fiets als een middel om opgaven op andere beleidsterreinen op te lossen. Denk hierbij aan klimaatverandering, leefbaarheid van de steden en gezondheid.

| Aansluiting fietsbeleid bij landelijke ambities en doelen |

FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
Het fietsbeleid van de provincie Flevoland sluit gedeeltelijk aan bij de landelijke ambities en doelen.	Het fietsbeleid van de provincie Noord-Holland sluit gedeeltelijk aan bij de landelijke ambities en doelen.	Het fietsbeleid van de provincie Utrecht sluit in grote lijnen aan bij de landelijke ambities en doelen.	Het fietsbeleid van de provincie Zuid-Holland sluit in grote lijnen aan bij landelijke ambities en doelen.

Voor alle vier de provincies geldt dat hun fietsbeleid gedeeltelijk of in grote lijnen aansluit op landelijke ambities en doelen waar de provincie zich aan heeft verbonden. Hierbij kan met name gedacht worden aan: Vergroting van het (absolute en/of relatieve) aantal fietskilometers, realisatie van fietsroutes en fietsparkeerplekken en verbetering van de verkeersveiligheid.

| Betrokkenheid PS bij totstandkoming fietsbeleid |

In alle provincies zijn Provinciale Staten zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het fietsbeleid.

PS van Noord-Holland zijn actief betrokken geweest bij het fietsbeleid. Op verzoek van PS NH werd in 2016 een inventarisatie door de Fietzersbond gemaakt van de belangrijkste fietsknelpunten van het hoofdfietsnetwerk in alle gemeenten van de provincieregio's. In Utrecht en Zuid-Holland hebben PS middels moties en amendementen mede vormgegeven aan het fietsbeleid. In Flevoland hebben PS met verschillende sessies bijgedragen aan het opstellen van het fietsbeleid.

| Stand van zaken snel-/doorfietsroutes |

FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
De verkenning naar de snelfietsroute Almere – Lelystad is later gestart, maar is wel binnen de voorziene periode van het PMR 2018 afgerond. De verkenningen naar de hoogwaardige fietsroutes staan voor 2022-2026 ingepland en realisatie is voorzien in 2026-2030.	De provincie ligt met betrekking tot het oplossen van 14 fietsknelpunten (die zich gedeeltelijk op doorfietsroutes bevinden) niet op schema. Er zijn delen van 8 doorfietsroutes gerealiseerd of gaan binnenkort in uitvoering.	De provincie heeft 9 doorfietsroutes. Deze verschillen in fases van ontwikkeling. De voortgang in de realisatie van de doorfietsroutes ligt grotendeels op schema. Op een paar routes zijn enkele kleine vertragingen opgelopen.	De provincie heeft eerder al verschillende snelfietsroutes gerealiseerd. De provincie heeft geen SMART-geformuleerde doelen t.a.v. te realiseren snelfietsroutes. Er is wel een duidelijk beeld van welke snelfietsroutes gewenst zijn en waar de prioriteiten liggen. Per route is vastgelegd wanneer deze gerealiseerd zou moeten zijn.

| Middelen en realisatie snel-/doorfietsroutes |

	Begroot totaal	Verkenning	Planuitwerking	Uitvoering	Gerealiseerd	Besteed
FLEVOLAND	€ 54.000.000					€ 2.353.551
NOORD-HOLLAND	€ 71.537.025					€ 3.376.741
UTRECHT	€ 42.525.000					€ 31.000.000
ZUID-HOLLAND	€ 22.513.000 ⁴					€ 5.000.000

Per provincie is weergegeven:

- Hoeveel middelen begroot/gereserveerd zijn specifiek voor snel-/doorfietsroutes.
- Hoeveel middelen in de periode van het vigerende fietsbeleid besteed zijn aan snel-/doorfietsroutes.
- In welke fase(n) de provincie zich met name bevindt wat betreft de realisatie van snel-/doorfietsroutes c.q. welke fases doorlopen zijn. Hoe donkerder de kleur, hoe nadrukkelijker die fase op dit moment aan de orde is. Zo geldt voor de provincie Utrecht dat de verkenningsfase grotendeels achter de rug is en de meeste routes zich bevinden in de planuitwerkings- of uitvoeringsfase. Er zijn in Utrecht nog geen doorfietsroutes volledig gerealiseerd (dit is met wit gegeven).

⁴ Bedrag gebaseerd op Voortgangsrapportage Infra 2021, Bijlage 4 Detailoverzichten paragraaf Fiets. Het betreft de optelling van de budgetten "Netto PZH" (dit is inclusief rijksbijdragen) van de opgenomen snelfietsroutes. Aandachtspunt voor de vergelijking is dat in de provincie Zuid-Holland ook vóór de looptijd van het vigerende fietsbeleidsplan al snelfietsroutes gerealiseerd zijn.

| Rol provincie bij uitvoering snel-/doorfietsroutes |

FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
De rollen van de provincie bij de uitvoering van de doorfietsroutes passen bij de doelen.	De rollen van de provincie bij de uitvoering van de doorfietsroutes passen grotendeels bij de doelen.	De rollen van de provincie bij de uitvoering van doorfietsroutes passen bij de doelen.	De rollen van de provincie bij de uitvoering van snelfietsroutes passen bij de doelen.

Alle provincies pakken bij de realisatie van de snel-/doorfietsroutes de regie. Bij provincie Noord-Holland verschilt het echter per project hoe duidelijk de regierol volgens andere partijen door de provincie wordt uitgedragen.

| Informatievoorziening aan PS |

FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
PS worden momenteel via de voortgangsrapportages van de MRA over de voortgang van de realisatie van de snelfietsroute geïnformeerd. Nu het PMR 2022 onlangs is vastgesteld, zullen PS geïnformeerd worden over de voortgang van de hoogwaardige fietsroutes op basis van het bijbehorende monitorings- en evaluatieplan.	PS zijn tot nu toe alleen via de voortgangsrapportages van het MRA geïnformeerd over de doorfietsroutes. Hierin worden echter niet alle doorfietsroutes die momenteel lopen in Noord-Holland besproken. De provincie geeft aan dat zij PS vanaf 2023 d.m.v. tweejaarlijkse voortgangsrapportages wil informeren over de doorfietsroutes.	PS worden jaarlijks op de hoogte gehouden over de voortgang van de realisatie van de doorfietsroutes. Dit gebeurt in informatiesessies waarbij vooraf hand-outs ter voorbereiding worden opgestuurd. Daarnaast is er een voortgangsrapportage geweest. De informatievoorziening verloopt volgens de provincie zoals vooraf is bedacht.	In de Tussenevaluatie van 2020 is over de volle breedte van het provinciale fietsbeleid terugkoppeling gegeven aan PS. Er is tijdig gerapporteerd op de afgesproken indicatoren ten aanzien van snelfietsroutes. De informatie in de Tussenevaluatie is begrijpelijk, maar niet op alle onderdelen even informatief.

De wijze waarop PS in de verschillende provincies op de hoogte worden gehouden houdt verband met de fase waarin het fietsbeleid zich bevindt. In Utrecht en Zuid-Holland, waar al langer een specifiek fietsbeleid gevoerd wordt, ontvangen PS jaarlijks rapportages en worden er in het geval van Zuid-Holland tussenevaluaties uitgevoerd die met PS gedeeld worden. In Flevoland en Noord-Holland is het, nu beleid meer richting uitvoering gaat, de bedoeling om PS te informeren met specifiekere voortgangsrapportages.

| Obstakels bij snel-/doorfietsroutes |

Bij de realisatie van snel- of doorfietsroutes doen zich verschillende obstakels voor. Om te onderzoeken welke dit zijn, hoe provincies deze voor- of overkomen en welke lessen ze hierbij van elkaar kunnen leren, zijn casussen onderzocht. Dit betreft twee routes in Zuid-Holland die reeds gerealiseerd zijn (Velostrada en F15 IJsselmonde),

één route in de provincie Utrecht die momenteel in uitvoering is (Utrecht - Amersfoort) en één route in Noord-Holland die zich in de planvormingsfase bevindt (F208 Kennemerland, enkele tracédelen zijn al gerealiseerd).

De obstakels zijn onder te verdelen in de thema's *ruimtelijke inpassing*, *organisatie & besluitvorming*, *draagvlak*, *financiën* en *planning & fasering*.

Ruimtelijke inpassing



Op het gebied van *ruimtelijke inpassing* is een veelvoorkomend obstakel het gebrek aan fysieke ruimte voor de verschillende functies in de openbare ruimte. Ruimte is bijvoorbeeld nodig voor het trottoir en parkeren, maar ook voor boomwortels. Bij bijvoorbeeld de Zuid-Hollandse routes zijn daarom op verschillende plekken concessies gedaan aan de gewenste breedte van de snelfietsroutes. Een ander obstakel ten aanzien van de ruimtelijke inpassing is verlichting in natuurgebieden (en andere spanningen tussen natuurbelangen en doorfietsroutes). In Utrecht heeft de 'adviesraad Snelfietsroutes' een handreiking met adviezen hoe hiermee om te gaan opgesteld. Ook voor andere provincies zijn deze adviezen van nut.

Organisatie & besluitvorming

Een voorbeeld van een obstakel dat is waargenomen op het gebied van *organisatie en besluitvorming* is het ontbreken van afspraken over de ontwikkeling van routes. In Utrecht zijn er positieve ervaringen met samenwerkingsovereenkomsten die de betrokken partijen afgesloten hebben. Ook bestuurlijke uitvoeringsovereenkomsten lijken, als opvolging van intentieovereenkomsten een nuttig instrument om afspraken vast te leggen en de voortgang te garanderen, ook bij bijvoorbeeld bestuurlijke wisselingen. Een andere obstakel in deze categorie is het gebrek aan ambtelijke capaciteit om projecten aan te jagen. In Utrecht en Zuid-Holland zijn daarom programmamanagers aangesteld.



(Gebrek aan) draagvlak



Een regelmatig voorkomend obstakel was (is) weerstand bij omwonenden tegen 'snelle' fietsers voor de deur. Oftewel een gebrek aan *draagvlak*. Alle provincies overkomen dit obstakel door in de planfase belanghebbenden te informeren en met ze te communiceren, bijvoorbeeld tijdens inloopavonden. In verschillende provincies zijn plannen aangepast naar aanleiding van zorgen en ideeën van omwonenden. Mede in verband met de beeldvorming wordt in Utrecht en Noord-Holland gesproken over doorfietsroutes en is de term snelfietsroute losgelaten.

Financiën

Op het gebied van *financiën* speelt dat soms te weinig middelen beschikbaar zijn, bijvoorbeeld door dat kosten hoger uitvallen dan initieel voorzien. In een aantal gevallen van de onderzochte cases heeft een financiële bijdrage van het Rijk ervoor gezorgd dat de route toch gerealiseerd kon worden. Ook een relatief klein bedrag kan belangrijk zijn als hefboom voor de voortgang van het project.



Planning & fasering



Bij *planning en fasering* kan de relatie met andere ontwikkelingen een obstakel zijn. Bijvoorbeeld dat de aanleg van een snel-/doorfietsroute te vroeg komt, omdat binnen afzienbare tijd andere werkzaamheden in de openbare ruimte gepland staan. Of juist dat niet al te lang geleden al werkzaamheden op het tracé hebben plaatsgevonden. Om dit op te lossen wordt soms de planning van de snel-/doorfietsroute aangepast.

Reactie Gedeputeerde Staten



PROVINCIE :: UTRECHT

Randstedelijke Rekenkamer
t.a.v. mevrouw Hoenderdos-Metselaar, bestuurder/directeur
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

ONDERWERP	Wederhoor op Nota van bevindingen onderzoek Fietsbeleid provincie Utrecht	TELEFOONNUMMER	+31621124676
		E-MAILADRES	gwen.boon@provincie-utrecht.nl
DATUM	08-11-2022	DOMEIN/OPGAVE	MOB
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1030082902-98942	TEAM	ET2
VAN	Gwen Boon		

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Wij hebben uw Bestuurlijke nota met conclusies en aanbevelingen in goede orde ontvangen. Hartelijk dank daarvoor en ook voor de wijze waarop het onderzoek is verricht. Wij hebben deze als open en transparant ervaren met ruimte voor eigen inbreng. Wij herkennen ons in de uitkomsten van het onderzoek en zijn blij dat ook het onderzoek uitwijst dat de provincie Utrecht een flinke ambitie heeft op fietsgebied en een prominente rol hierin pakt. We willen de regio leefbaar, gezond en duurzaam bereikbaar houden met de fiets als volwaardig vervoermiddel. Daarvoor werkt de provincie Utrecht nauw samen met de Utrechtse gemeenten, het Rijk en maatschappelijke partners.

De conclusie, bevindingen en aanbevelingen zijn grotendeels herkenbaar en er wordt (continue) gewerkt aan de verbetering van inhoud, aanpak, proces en monitoring. Hieronder geven wij onze reactie per aanbeveling.

Aanbeveling 1 Benadruk ook in het Uitvoeringsprogramma Fiets waarom meer en vaker fietsen een maatschappelijke bijdrage vertolkt.

Reactie: Deze aanbeveling nemen wij (reeds) over in de achterliggende beleidsstukken behorende bij het Uitvoeringsprogramma Fiets en in toekomstige programma's. Het Uitvoeringsprogramma Fiets 2019-2023 is gebaseerd op het mobiliteitsprogramma 2019-2023 en de Mobiliteitsvisie 2014-2028. In het Uitvoeringsprogramma Fiets 2019-2023 richten we ons op een goede en duurzame bereikbaarheid in een verkeersveilige omgeving, en een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving met gezonde inwoners. In lijn met de Omgevingsvisie provincie Utrecht, die de Mobiliteitsvisie vervangt, hebben wij in het Regionaal Toekomstbeeld Fiets (november 2021) verder de verbinding gelegd tussen het doel van meer fietsen en de opgaven op gebied van woningbouw, gezondheid, veiligheid, klimaat, duurzaamheid en leefbaarheid.

Enkele voorbeelden: meer fietsen draagt bij aan het versnellen van de woningbouw, aan het verhogen van percentage inwoners dat de beweegnorm haalt, aan het verminderen van de CO2-uitstoot en door het tegengaan van vervoersarmoede aan een meer inclusieve en gelijkwaardige samenleving. In het Bereikbaarheidsprogramma 2024-2029 en een volgend uitvoeringsprogramma bouwen we hierop voort.

Aanbeveling 2 Onderbouw de haalbaarheid van de doelen en maak alle te behalen doelen meetbaar.

Reactie: Deze aanbeveling nemen wij (reeds) over. In het Uitvoeringsprogramma Fiets 2019-2023 zijn vier van de vijf outcome indicatoren (doelen) op orde met een streefwaarde, referentiewaarde en meetmethode. Omdat de outcome indicatoren gelden voor de middellange termijn (2023 en 2028) en we toch jaarlijks inzicht willen in de voortgang van het Uitvoeringsprogramma Fiets, hebben we voor elk van de vier actielijnen output indicatoren opgesteld. Momenteel zijn wij bezig met een evaluatie van onze monitor waarvan we de resultaten gaan meenemen in het Bereikbaarheidsprogramma 2024-2029 en een nieuw uitvoeringsprogramma. Evenals het onderbouwen van de haalbaarheid van de doelen en het meetbaar maken van de te behalen doelen. Inzoomend op de doorfietsroutes: Het doel van de doorfietsroutes is meer fietsgebruik en tevreden gebruikers. De doelen zijn gebaseerd op ervaringen elders in het land. Via 0- en 1-effectmetingen over de jaren heen meten wij het doelbereik, zowel kwantitatief als kwalitatief. De kwalitatieve meting is op landelijk niveau ontworpen onder regie van Tour de Force, zodat resultaten op termijn ook vergelijkbaar zijn.

Aanbeveling 3 Informeer omwonenden/belanghebbenden bij de start van de realisatie van een doorfietsroute over wie het aanspreekpunt is bij de realisatie van de doorfietsroute, wanneer de provincie namens de gemeente de doorfietsroute realiseert.

Reactie: Deze aanbeveling nemen wij over. Dit speelde met name bij trajectdelen in de gemeente De Bilt van de doorfietsroute Utrecht-Amersfoort. Hierbij zijn sommige trajectdelen in uitvoering bij de gemeente, en andere bij de provincie. Daarbij was het voor omwonenden niet altijd even duidelijk wie aanspreekpunt is voor een bepaald trajectdeel. We geven dit meer aandacht in de realisatiefase en de aanpak van nieuwe doorfietsroutes. Wanneer de provincie in toekomstige situaties als gedelegeerd opdrachtgever optreedt voor een gemeente, maken we bij de projectstart duidelijke afspraken met de betreffende gemeente over wie het eerste aanspreekpunt is. We communiceren dat vervolgens met de omwonenden en belanghebbenden.

Aanbeveling 4 Leg ervaringen vast en documenteer gevonden oplossingen van obstakels bij de realisatie van doorfietsroutes om soortgelijke obstakels in de toekomst sneller op te lossen.

Reactie: Deze aanbeveling nemen wij over. Het past in de werkwijze van de provincie en is conform het Handboek Projectmatig werken van de provincie Utrecht. Een officiële evaluatie zal plaatsvinden nadat de eerste doorfietsroute (Amersfoort-Utrecht) is gerealiseerd in het laatste kwartaal van 2023. Ondertussen evalueren de projectleiders de voortgang van de doorfietsroutes regelmatig in de werkgroep. Bevindingen voeren we vaak direct door in onze werkwijze bij het realiseren van doorfietsroutes.

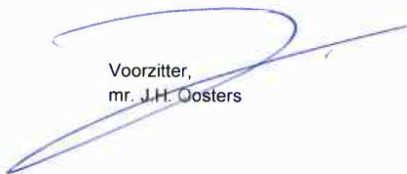
Aanbeveling 5 Ga op basis van de provincievergelijking na hoe van andere provincies geleerd kan worden bij het oplossen van obstakels bij de realisatie van doorfietsroutes.

Reactie: Deze aanbeveling nemen wij (reeds) over en we zien mogelijkheden dit verder op te pakken met Tour de Force (TdF). TdF is een krachtige samenwerking tussen overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en platforms die zich inzetten voor een sterker fietsbeleid in Nederland.

Alle provincies zitten hier ook aan tafel. In TdF verband stemmen we een aantal keer per jaar af over de realisatie van een hoogwaardig fietsnetwerk om het fietsen aantrekkelijk en veilig te houden voor iedereen, zodat mensen met plezier fietsen. Radboud Universiteit heeft in TdF verband onder andere in het kader van de gewenste provincievergelijking een analyse uitgevoerd naar de cruciale voorwaarden voor succesvolle planning en uitvoering van doorfietsroutes in Nederland. Ook is gezamenlijk een enquête opgesteld die landelijk wordt uitgezet bij de aanleg van doorfietsroutes met als doel om hiervan te leren.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters



Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol - van Leeuwen



| Nawoord Rekenkamer |

Wij danken Gedeputeerde Staten (GS) voor hun reactie op de conclusie en aanbevelingen van dit rapport. GS geven op inzichtelijke wijze weer hoe ze opvolging willen geven aan alle aanbevelingen. De reactie van GS geeft geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien we met belangstelling tegemoet.

NOTA VAN BEVINDINGEN

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2019 voerde de Randstedelijke Rekenkamer gesprekken met verschillende fracties vanuit de Provinciale Staten (PS) van de vier Randstedelijke provincies (Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland). Uit de gesprekken is het onderwerp fiets naar voren gekomen. Statenleden vroegen naar het verloop van de aanleg van snelfietsroutes en de kosten die hiermee gepaard gaan. Ook stelden Statenleden vragen over de onderbouwing van het fietsbeleid en de invloed van fietsbeleid op mobiliteitsgedrag. De Rekenkamer heeft het fietsbeleid van de provincies vervolgens verder verkend. Eind 2019 sprak de Programmaraad over deze verkenning en adviseerde de Rekenkamer een onderzoek uit te voeren naar het provinciale fietsbeleid.

Fietsgebruik en snelheidsverschillen nemen toe

Het maatschappelijk nut van 'de fiets' is de afgelopen jaren steeds nadrukkelijker in beeld gekomen bij de politiek. Overheden en andere partijen zien steeds meer kansen om mensen vaker op de fiets te krijgen. De opkomst van de elektrische fiets is een stimulerende factor gebleken voor de toename van het fietsgebruik. In 2020 zijn bijna 1,1 miljoen nieuwe fietsen verkocht. De helft hiervan betrof elektrische fietsen. Het aantal verkochte elektrische fietsen lag een jaar eerder nog 30 procent lager.⁵ Tot 2040 wordt een grote groei van het fietsgebruik verwacht, met name in stedelijke gebieden waar het fietsgebruik al hoog is. Ook op de middellange afstanden (10-25 km) is sprake van een toename van het aandeel fietsgebruik in de modaliteitenmix.⁶ Mede door toenemend gebruik van elektrische fietsen wordt het aannemelijker dat mensen vaker de fiets pakken. Langere afstanden worden namelijk aantrekkelijker omdat de elektrische fiets sneller is.

Vaker fietsen en de auto laten staan heeft positieve effecten op onder andere het milieu (minder fijnstof en CO₂-uitstoot), mobiliteit (minder files), volksgezondheid (meer bewegen) en is ruimte-efficiënt (de fiets heeft minder ruimte nodig dan de auto, voornamelijk in de stad). Het toenemende fietsgebruik heeft ook een keerzijde. Het wordt drukker op de fietspaden en met (elektrische) fietsen in alle soorten en maten nemen de snelheidsverschillen toe. Deze combinatie komt de verkeersveiligheid niet ten goede en zorgt voor een toename van het aantal verkeersslachtoffers onder fietsers. Een derde van het aantal verkeersslachtoffers is een fietser. Volgens het CBS waren van de 610 verkeersdoden in 2020 299 fietsers. Dit is het hoogste aantal omgekomen fietsers in 25 jaar. Bijna de helft van de verkeersdoden was dus fietser. Op de spoedeisende hulp zijn twee op de drie verkeersslachtoffers fietsers.⁷

Het fietsbeleid verbreedt zich

Tot enkele jaren terug richtten de provincies zich voornamelijk op aanleg en onderhoud van fietspaden in eigen beheer. Toenames in fietsgebruik en onveiligheid vroegen echter om een bredere blik op het fietsbeleid. Aan infrastructurele zijde kent de snelfietsroute een stevige opmars. Daarnaast besteden de provincies tegenwoordig meer en meer aandacht aan fietsveiligheid, het versterken van de fiets in de mobiliteitsketen en het stimuleren van fietsgebruik. Alle hebben tot doel meer mensen op de fiets te krijgen in veilige omstandigheden. De snelfietsroute is een van de voornaamste instrumenten om dit doel te bereiken.

⁵ Fietsplatform (2021), www.fietsplatform.nl

⁶ Tour de Force (2021), Nationaal Toekomstbeeld Fiets op hoofdlijnen, p.10

⁷ CBS (2021), www.cbs.nl & Tour de Force (2021), Nationaal Toekomstbeeld Fiets op hoofdlijnen, p. 10

Door de verbreding van het fietsbeleid veranderen ook de provinciale rollen. Zo vraagt de inzet op snelfietsroutes ook een andere rolinvulling van de provincie. Snelfietsroutes doorkruisen vaak verschillende gemeenten en hebben in het algemeen meerdere wegbeheerders. Vanwege het bovenlokale karakter van de routes zijn ze bij uitstek een provinciale aangelegenheid. Hierdoor is afstemming en samenwerking met andere partijen essentieel bij het realiseren van de provinciale ambities. De provincie heeft daardoor naast de rol van wegbeheerder ook een regie- en aanjaagrol gekregen. De opkomst van snelfietsroutes heeft noemenswaardige gevolgen voor het provinciale fietsbeleid. Dit is de reden dat het beleid omtrent snelfietsroutes apart van het overkoepelende fietsbeleid wordt geëvalueerd in dit onderzoek.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Randstedelijke Rekenkamer PS van Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol. Allereerst wordt onderzocht op welke wijze het provinciale fietsbeleid is vormgegeven. Vervolgens wordt de uitvoering van het beleid op het onderdeel snelfietsroutes geëvalueerd. Daarnaast is de werkwijze van de vier provincies vergeleken om van elkaar te leren.

Centrale onderzoeksvraag

Op welke wijze hebben de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hun fietsbeleid vormgegeven en in hoeverre sluit de uitvoering van de snelfietsroutes aan op het behalen van de doelen?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in zes onderzoeksvragen, waarvan de eerste vraag is uitgesplitst in acht deelvragen:

1. Hoe heeft de provincie het fietsbeleid vormgegeven?
 - a. Wat verstaat de provincie onder fietsbeleid?
 - b. Hoe is de rol van de provincie op fietsbeleid de afgelopen jaren ontwikkeld? Hoe verhoudt de rol van de provincie zich tot de rol van het rijk en de gemeenten?
 - c. Wat zijn de doelen, prestaties en instrumenten binnen het fietsbeleid?
 - d. Welke middelen zijn beschikbaar voor realisatie van het fietsbeleid?
 - e. Hoe is het fietsbeleid onderbouwd? Welke literatuur en/of data ligt ten grondslag aan het fietsbeleid?
 - f. Hoe verhoudt de inzet op fiets zich tot de inzet op de andere mobiliteitsonderdelen zoals openbaar vervoer en auto?
 - g. Hoe verhouden de provinciale doelen en ambities in het fietsbeleid zich tot de landelijke ambities en doelen?
 - h. Op welke wijze zijn PS betrokken bij de totstandkoming van het fietsbeleid?
2. In hoeverre zijn de doelen en prestaties voor wat betreft de snelfietsroutes gerealiseerd?
3. In hoeverre past de provinciale rolinvulling in de uitvoering van de snelfietsroutes bij de doelen?
4. In hoeverre zijn de beschikbare middelen besteed, dan wel gereserveerd?
5. Wat zijn de voornaamste obstakels bij het realiseren van snelfietsroutes? Hoe worden deze overkomen en wat kan daarin geleerd worden van andere provincies?
6. Hoe zijn PS geïnformeerd over de voortgang van de aanleg van snelfietsroutes?

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- De totstandkoming en onderbouwing van het fietsbeleid in het algemeen.
- De specifieke uitvoering van snelfietsroutes en de bovenlokale rol van de provincie hierin.
- Het in beeld brengen van obstakels om daarmee inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de uitvoering van snelfietsroutes.
- De afstemming met het Rijk, gemeenten en andere wegbeheerders in het aanwenden van middelen en aanleggen van bovenlokale fietsroutes.
- Het inzichtelijk maken van de werkwijze van de vier provincies om de *best practices* te kunnen vergelijken en het mogelijk te maken van elkaar te leren.
- Onderzoeken en evaluaties van fietsbeleid en fietsroutes voor zover die aanwezig zijn.

Het onderzoek richt zich **niet** op:

- Het uitvoeren van tellingen en metingen om de effectiviteit en het gebruik van fietsroutes in kaart te brengen.
- Specifiek stedelijke vraagstukken op fietsgebied zoals ketenmobiliteit en stallingsproblematiek.
- Het reguliere beheer en onderhoud van fietspaden op provinciaal areaal.
- Obstakels bij de aanleg van recreatieve fietspaden.
- Gedragsbeïnvloeding om het gebruik van de fiets te stimuleren.

Het onderzoek richt zich voor wat betreft de uitvoering in principe op snelfietsroutes. Dit zijn de hoogwaardige routes met de hoogste eisen (zie *hoofdstuk 3*). Bij provincies die minder snelfietsroutes realiseren worden mogelijk ook andere hoogwaardige routes meegenomen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode februari 2022 tot augustus 2022. Informatie tot 1 augustus 2022 is verwerkt in deze Nota van Bevindingen.

1.4 Onderzoeksaanpak

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen heeft plaatsgevonden.

Vraag 1. Hoe heeft de provincie het fietsbeleid vormgegeven?

Bij de beantwoording van deze vraag is gekeken naar de manier waarop de provincies hun fietsbeleid hebben vormgegeven. Hierbij is aan bod gekomen:

- De provinciale rol binnen het thema fiets, hoe deze de afgelopen jaren is ontwikkeld en de wijze waarop de rol van de provincie zich verhoudt tot die van Rijk en gemeenten.
- De doelen, prestaties en instrumenten van het provinciale fietsbeleid en de beschikbare middelen voor de realisatie van het fietsbeleid.
- De onderbouwing van het fietsbeleid. Hierbij is ook aandacht voor de literatuur en/of data die ten grondslag ligt aan het fietsbeleid.
- De provinciale inzet op het thema fiets in verhouding tot de inzet op andere mobiliteitsonderdelen zoals openbaar vervoer en auto. Hierbij is de plek van het fietsbeleid binnen mobiliteitsbeleid inzichtelijk gemaakt.

- De verhouding van het provinciale fietsbeleid tot landelijke ambities en doelstellingen, die in het Tour de Force samenwerkingsverband zijn afgesproken.
- De betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van het fietsbeleid.

Voor de beantwoording van deze vraag zijn voornamelijk beleidsdocumenten geraadpleegd. Het betreft provinciale mobiliteitsvisies en -programma's, actie- en uitvoeringsprogramma's gericht op fiets, begrotingen en jaarstukken. Aanvullend zijn interviews gehouden met medewerkers van de provincie en externe partijen zoals gemeenten en de Fietsersbond.

Vraag 2. In hoeverre zijn de doelen en prestaties voor de snelfietsroutes gerealiseerd?

Het beantwoorden van deze vraag maakt inzichtelijk in hoeverre de doelen en prestaties voor de realisatie van snelfietsroutes reeds gerealiseerd zijn. Voor de beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van beschikbare informatie uit onder andere jaarstukken, evaluaties, voortgangsrapportages en interviews.

Vraag 3. In hoeverre past de provinciale rolinvulling in de uitvoering van de snelfietsroutes bij de doelen?

Deze vraag gaat over de rol die de provincie vervult bij het ontwerpen en realiseren van snelfietsroutes. Aan de hand van beleidsstukken en interviews is inzichtelijk gemaakt wat de rol van de provincie bij de beleidsuitvoering op het thema snelfietsroutes is. Vanuit voortgangsrapportages en externe interviews is beoordeeld in hoeverre deze invulling bij de doelen past.

Vraag 4. In hoeverre zijn de beschikbare middelen voor snelfietsroutes besteed, dan wel gereserveerd?

De beantwoording van deze vraag resulteert in een overzicht van beschikbare en bestede middelen voor de realisatie van snelfietsroutes. Ook de middelen die nog niet zijn besteed, maar al wel voor specifieke snelfietsroutes zijn gereserveerd, zijn inzichtelijk gemaakt. Om de vraag te beantwoorden zijn onder andere beleidsstukken en jaarstukken geraadpleegd.

Vraag 5. Wat zijn de voornaamste obstakels bij het realiseren van snelfietsroutes? Hoe worden deze overkomen en wat kan daarin geleerd worden van andere provincies?

Deze vraag gaat in op de realisatie van snelfietsroutes. Aan de hand van een of meerdere casussen per provincie zijn obstakels bij het realiseren van snelfietsroutes in beeld gebracht. Obstakels kunnen zich op verschillende vlakken voordoen, bijvoorbeeld bij de ruimtelijke inpassing, maar ook financieel (onvoldoende middelen), organisatorisch (onvoldoende samenwerking) of maatschappelijk (onvoldoende draagvlak). Bovendien is geïnventariseerd hoe obstakels zijn overkomen en wat de provincies daarin van elkaar kunnen leren.

Om deze vraag te beantwoorden zijn werksessies gehouden. In deze werksessies zijn voor een aantal snelfietsroutes ambtenaren uitgenodigd die betrokken zijn/waren bij de realisatie van de route. Zij leverden obstakels aan die zij ervoeren tijdens de realisatie van de route. In de werksessie is besproken hoe er met deze obstakels is omgegaan.

Vraag 6. Hoe zijn PS geïnformeerd over de voortgang van de aanleg van snelfietsroutes?

Voor de beantwoording van deze vraag zijn begrotingen, jaarstukken, notulen, agenda's en documenten in het stateninformatiesysteem geraadpleegd. Aanvullend is in interviews met de provincie gevraagd naar de wijze waarop PS op de hoogte worden gehouden.

1.5 Beoordelingskader

Als leidraad voor het onderzoek en als basis voor de bevindingen is een toetsingskader opgesteld. Het toetsingskader bevat criteria om het fietsbeleid van de vier provincies te toetsen op de wijze waarop het is vormgegeven en te toetsen op de beleidsuitvoering op het onderdeel snelfietsroutes. In tabel 2 is per onderzoeksvraag weergegeven welke beoordelingscriteria zijn gehanteerd. De overige deelvragen, die niet zijn opgenomen in het beoordelingskader, zijn beschrijvend van karakter en zijn daarom niet gekoppeld aan een criterium.

Tabel 2 - Beoordelingskader

Onderzoeksvragen	Criteria
1. Hoe heeft de provincie het fietsbeleid vormgegeven? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Provinciale rol ▪ Doelen, prestaties en instrumenten ▪ Middelen ▪ Beleidsonderbouwing ▪ Verhouding tot andere mobiliteitsopgaven ▪ Verhouding tot landelijke ambities en doelen ▪ Betrokkenheid PS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De provincie heeft de invulling van haar rol op het gebied van fiets in haar beleid opgenomen. ▪ De provincie heeft haar doelen, te behalen prestaties en de inzet van instrumenten op het gebied van fiets in haar beleid opgenomen. ▪ Het is duidelijk welke middelen beschikbaar/gereserveerd zijn voor het fietsbeleid en deze middelen passen bij de gestelde doelen en te behalen prestaties. ▪ De provincie heeft de onderbouwing van het fietsbeleid in de beleidstukken opgenomen. ▪ In het fietsbeleid wordt een relatie gelegd met andere mobiliteitsopgaven en daaraan gerelateerde opgaven (zoals ruimtelijke opgaven). ▪ Het provinciale fietsbeleid sluit aan op landelijke ambities en doelen waar de provincie zich aan heeft verbonden. ▪ PS worden betrokken bij de totstandkoming van het fietsbeleid.
2. In hoeverre zijn de doelen en prestaties voor de snelfietsroutes gerealiseerd?	Het behalen van de doelen en prestaties met betrekking tot de snelfietsroutes ligt op schema.
3. In hoeverre past de provinciale rolinvulling in de uitvoering van de snelfietsroutes bij de doelen?	De rol van de provincie bij de uitvoering van de snelfietsroutes past bij de doelen.
4. In hoeverre zijn de beschikbare middelen besteed, dan wel gereserveerd?	De inzet van beschikbare middelen ligt op schema.

Onderzoeksvragen	Criteria
5. Wat zijn de voornaamste obstakels bij het realiseren van snelfietsroutes? Hoe worden deze overkomen en wat kan daarin geleerd worden van andere provincies?	De obstakels in de realisatie van snelfietsroutes zijn duidelijk in beeld en de provincie onderneemt actie om deze te overkomen.
6. Hoe zijn PS geïnformeerd over de voortgang van de aanleg van snelfietsroutes?	De informatievoorziening aan PS is tijdig, begrijpelijk en volgens afspraak.

1.6 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft het provinciale fietsbeleid. het hoofdstuk start met een beleidsreconstructie, gevolgd door de provinciale rolinvulling en doelen, te behalen prestaties en ingezette instrumenten. Vervolgens gaat het hoofdstuk in op beschikbare middelen en de beleidsontwikkeling. Daarna wordt beschreven in hoeverre doelen en ambities aansluiten bij landelijke ambities en doelen. Verder wordt er ingegaan op de samenhang van het fietsbeleid met het overkoepelende mobiliteitsbeleid. Tot slot beschrijft hoofdstuk 2 de betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van het fietsbeleid. In hoofdstuk 3 wordt specifiek op de snelfietsroutes ingegaan. Er wordt toegelicht wat een snelfietsroute is en wat de provinciale doelen en te behalen prestaties zijn voor de snelfietsroutes. Hierbij is geëvalueerd of het halen van prestaties omtrent snelfietsroutes op schema ligt. Vervolgens licht het hoofdstuk toe welke rollen de provincie aanneemt bij het ontwerpen en realiseren van snelfietsroutes en wordt geëvalueerd of deze rollen passen bij de opgestelde doelen. Daarna wordt geëvalueerd in hoeverre de inzet van middelen aan snelfietsroutes op schema ligt. Hoofdstuk 3 gaat aansluitend in op obstakels bij snelfietsroutes en tot slot wordt toegelicht hoe PS op de hoogte worden gehouden van en betrokken zijn bij de beleidsuitvoering op het onderdeel snelfietsroutes.

| 2 | Provinciaal fietsbeleid

Dit hoofdstuk beschrijft eerst beknopt de ontwikkeling van de afgelopen jaren van het provinciale fietsbeleid (paragraaf 2.1). Vervolgens gaat paragraaf 2.2 in op de rollen van de provincie. In paragraaf 2.3 worden de ambities, doelen en te behalen prestaties beschreven. Ook de instrumenten die ingezet worden om deze te behalen komen hierin aan bod. In paragraaf 2.4 worden de beschikbare middelen behandeld. In paragraaf 2.5 wordt nader beschreven wat de onderbouwing voor fietsbeleid is. Hoe het fietsbeleid zich verhoudt tot het bredere mobiliteitsbeleid wordt in paragraaf 2.6 beschreven en tot landelijke ambities en doelen in paragraaf 2.7. Tot slot van dit hoofdstuk gaat paragraaf 2.8 over de betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van het fietsbeleid.

2.1 Inleiding

Bij de provincie Utrecht komt de fiets terug in verschillende beleidsdocumenten. Zo maakt de fiets deel uit van het coalitieakkoord, de mobiliteitsvisie, het mobiliteitsprogramma, de Omgevingsvisie provincie Utrecht en specifieke fietsprogramma's. Hieronder volgt een overzicht van de (beleids)documenten die zijn bestudeerd in het kader van dit onderzoek.

In 2014 stelde PS van Utrecht de *Mobiliteitsvisie 2014-2028* van de provincie Utrecht vast.⁸ Voor de fiets als afzonderlijke modaliteit werd in 2016 het *Realisatieplan Fiets 2016-2020*⁹ opgesteld: een fietsprogramma dat is opgesteld in afstemming met PS, alle gemeenten, Rijkswaterstaat, belangenpartijen als de Fietzersbond maar ook kenniswerkers en adviseurs.¹⁰ Dit realisatieplan voor de fiets als afzonderlijke modaliteit is relevant om te benoemen omdat het de eerste keer is dat de fiets als afzonderlijke modaliteit is beschouwd in een eigen programma.¹¹

In 2019 is het *Mobiliteitsprogramma 2019-2023: Overstappen*¹² vastgesteld en zijn er vanuit het *Coalitieakkoord: Nieuwe Energie voor Utrecht*¹³ extra middelen voor de fiets vrijgemaakt. Naast de bestuurlijke opdracht om voor alle onderdelen uit het Mobiliteitsprogramma een uitvoeringsprogramma te maken, vroegen de extra aandacht en middelen voor fiets om een geactualiseerd fietsprogramma. In 2019 is het *Uitvoeringsprogramma Fiets 2019-2023* vastgesteld.¹⁴ Hierin wordt beschreven hoe de schaalessprong op het gebied van fiets wordt uitgevoerd. In dit fietsprogramma wordt ook de relatie met andere (mobiliteits-)opgaven en andere bestuursniveaus gezocht. De provincie geeft aan het belangrijk te vinden om integraal beleid te voeren.¹⁵

Daarnaast is in 2021 het *Regionaal Toekomstbeeld Fiets provincie Utrecht* (hierna RTF)¹⁶ opgesteld, dat is ingebracht in het *Nationaal Toekomstbeeld Fiets* (hierna NTF).¹⁷

⁸ Provincie Utrecht (2014), *Mobiliteitsvisie provincie Utrecht 2014-2028: Verbinden, vernieuwen en versterken*

⁹ Provincie Utrecht (2016), *Realisatieplan Fiets 2016-2020*

¹⁰ Provincie Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 6 april 2022

¹¹ Aangezien het gedateerd is, behoort het niet tot de door de Rekenkamer voornaamst geraadpleegde stukken in Figuur 2.1.

¹² Provincie Utrecht (2019), *Mobiliteitsprogramma 2019-2023: Overstappen*

¹³ Provincie Utrecht (2019), *Coalitieakkoord: Nieuwe Energie voor Utrecht*

¹⁴ Provincie Utrecht (2019), *Uitvoeringsprogramma Fiets 2019-2023*

¹⁵ Provincie Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 6 april 2022

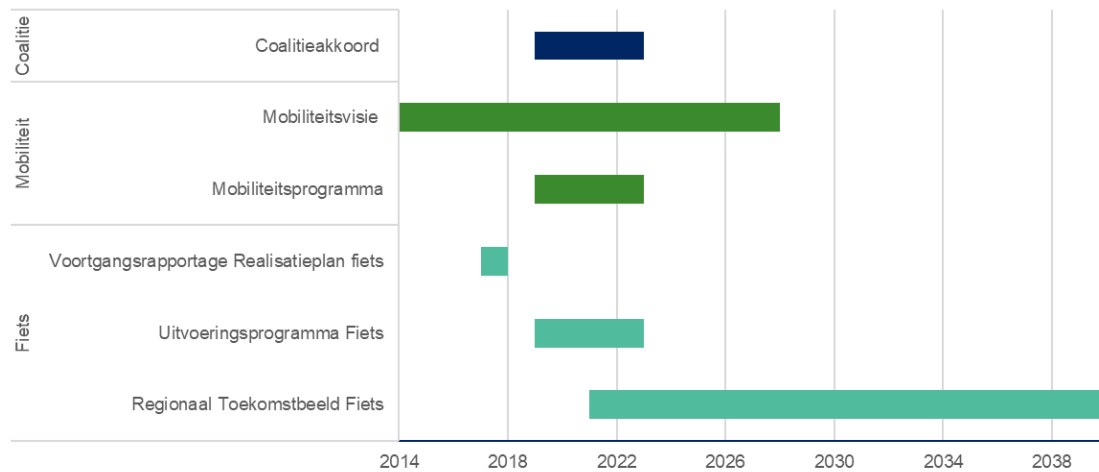
¹⁶ Provincie Utrecht (2021), *Regionaal Toekomstbeeld Fiets provincie Utrecht: Inbreng voor het Nationaal Toekomstbeeld Fiets*

¹⁷ Tour de Force (2021), *Nationaal Toekomstbeeld Fiets op hoofdlijnen*

In het RTF, dat loopt tot 2040, wordt ook teruggegrepen op uitgangspunten van het Uitvoeringsprogramma Fiets. Het RTF sluit hier in de plannen op aan.¹⁸

Kader 1 – Regionaal Toekomstbeeld Fiets

Als uitvloeisel van de ‘Tour de Force 2^{de} Etappe Schaalsprong Fiets’ spraken het Rijk, provincies en vervoerregio’s in het najaar van 2020 af om in 2021 een *Nationaal Toekomstbeeld Fiets* (NTF) op te stellen. Vanuit de landelijke contourenschets van het NTF is door alle landsdelen gewerkt aan een verdere regionale uitwerking van het NTF: het *Regionaal Toekomstbeeld Fiets* (RTF), in Utrecht genaamd *Regionaal Toekomstbeeld Fiets provincie Utrecht*. Het RTF schetst de huidige stand van zaken van de ambities en opgaven in de deelregio’s. Deze ambities en opgaven vormen een wensbeeld, met minder concrete doelen en een langere horizon dan het vigerende fietsbeleid van de provincies.



Figuur 2.1 Overzicht van de voornaamste geraadpleegde stukken

2.2 Rollen van de provincie

Beoordelingscriterium 1a:

De provincie heeft de invulling van haar rol op het gebied van fiets in haar beleid opgenomen.

Bevinding: De provincie heeft de invulling van haar rollen op het gebied van fiets concreet in haar beleid opgenomen.

Korte uitleg: De provincie heeft verschillende rollen gedefinieerd en per rol concrete activiteiten benoemd die passen bij de betreffende rol. De provincie beschrijft per programmaonderdeel binnen de verschillende actielijnen welke rol zij aanneemt.

Toelichting

De provincie geeft aan dat de provinciale rollen verschillen per initiatief. In het Mobiliteitsprogramma en het Uitvoeringsprogramma Fiets worden de volgende provinciale rollen op fietsgebied onderscheiden:

¹⁸ Provincie Utrecht (2019), Uitvoeringsprogramma Fiets 2019-2023

- *Participeren*: regisseur, coördinator, ontwikkelaar, deelnemer.
- *Stimuleren*: facilitator, vergaren en aanleveren van expertise en capaciteit, subsidies, overleggen en informeren.
- *Uitvoeren*: beheerder van wegen.

De provincie geeft aan dat zij per activiteit bewust kiest voor de meest geschikte rol of rollen.¹⁹ Wanneer routes over het areaal van verschillende wegbeheerders lopen is het bijvoorbeeld effectief om de regierol te pakken. Om gemeentelijke ambities omtrent fiets naar een hoger plan te brengen schikt de stimulerende rol beter. De provincie heeft haar verschillende rollen in het Uitvoeringsprogramma Fiets opgenomen. Voor ieder programmaonderdeel binnen de vier actielijnen (zie paragraaf 2.3) wordt/worden de provinciale rol(len) gespecificeerd. De opgenomen rollen per prestatie passen volgens de gemeente Utrecht bij de invloedssfeer van de provincie.²⁰ Het is daarmee duidelijk wat de gemeenten en provincie van elkaar kunnen verwachten.

2.3 Doelen, prestaties en instrumenten

Beoordelingscriterium 1b:

De provincie heeft haar doelen, te behalen prestaties en de inzet van instrumenten op het gebied van fiets in haar beleid opgenomen.

Bevinding: De provincie heeft haar doelen, te behalen prestaties en in te zetten instrumenten grotendeels concreet opgenomen in haar fietsbeleid.

Korte uitleg: De provincie heeft ambities, te behalen prestaties en instrumenten in haar beleid opgenomen. Dit geldt zowel voor het overkoepelende fietsbeleid als specifiek voor de verschillende actielijnen. De ambities en doelen zijn grotendeels SMART geformuleerd. De haalbaarheid laat zich hierbij lastig inschatten en sommige doelen zijn niet meetbaar gemaakt. Voor de meeste doelen zijn wel indicatoren gedefinieerd waarmee de voortgang van het fietsbeleid wordt gemonitord. Het is voor de in dit onderzoek gesproken gemeente (gemeente Utrecht) soms nog onduidelijk hoe de monitoringsstrategie van de provincie in elkaar steekt.

Toelichting

Doelen, prestaties en instrumenten

De doelen van de provincie Utrecht zijn duidelijk uiteengezet in het Uitvoeringsprogramma Fiets. De ambitie is om Utrecht dé fietsregio van Europa te maken. Om dit te bereiken heeft de provincie de randvoorwaarde gesteld dat in 2028 alle belangrijke werklocaties, middelbare scholen en knooppunten veilig, comfortabel en snel bereikbaar per fiets moeten zijn. Er is ook een SMART geformuleerd tussentijds doel opgenomen: in 2023 gebeurt 50 procent van de verplaatsingen onder de 15 kilometer met de fiets.²¹

Het Uitvoeringsprogramma Fiets geeft vervolgens ook een uitgebreide uiteenzetting van de vier actielijnen die gezamenlijk bijdragen aan het realiseren van het doel van het programma. De vier actielijnen zijn:

1. *Regionaal fietsnetwerk vlot, veilig en comfortabel*. Binnen deze actielijn gaat het om kwaliteitsverbetering en een schaa sprong van het Regionaal fietsnetwerk en het oplossen van knelpunten met hoge prioriteit. Instrumenten zijn onder andere de realisatie van doorfietsroutes en het verlenen van subsidies voor de aanpak van knelpunten.

¹⁹ Provincie Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 6 april 2022

²⁰ Gemeente Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 11 juli 2022

²¹ Provincie Utrecht (2019), Uitvoeringsprogramma Fiets 2019-2023

2. *Sterke keten*. Deze actielijn wordt onderverdeeld in het uitbreiden van fietsvoorzieningen op en naar (OV-) knooppunten en het verbeteren van voorzieningen in de *last mile* naar bedrijventerreinen. Instrumenten zijn onder andere aanjagen, uitvoeren en stimuleren via een subsidieregeling.
3. *Slim fietsen*. In deze actielijn worden gegevens en feiten verzameld om zicht te krijgen op het effect van maatregelen die worden genomen. Een voorbeeld van een instrument is kennisontwikkeling en -deling.
4. *Gezond en veilig fietsgedrag*. De vierde actielijn betreft het stimuleren van utilitair fietsgebruik en fietsgebruik van specifieke doelgroepen (basisschoolkinderen, nieuwe Nederlanders, ouderen). Een instrument dat ingezet wordt is bijvoorbeeld de regionale stimuleringscampagne 'ik fiets', met lokale activiteiten om fietsen te stimuleren.

Per actielijn zijn programmaonderdelen met bijbehorende kwalitatieve doelstellingen en een beschrijving van de aanpak opgesteld. Ook worden meetbare indicatoren aan termen als vlot, veilig en comfortabel gehangen en worden indicatoren opgenomen die de sterkte van de keten onderbouwen. Ook in het RTF is opgenomen wat de doelen, te behalen prestaties en hiervoor in te zetten instrumenten zijn. Deze zijn in lijn met het Uitvoeringsprogramma fiets en (ook) gericht op hoofdfietsroutes, fietsparkeren en fietsstimulering.

De Rekenkamer constateert dat de doelstellingen in het Uitvoeringsprogramma Fiets gedetailleerd per actielijn worden benoemd. Daarnaast wordt onderbouwd via welke mechanismes deze actielijnen tot meer fietskilometers zullen leiden. Hierdoor is het aannemelijk dat de ambitie van een hoger aandeel verplaatsingen met de fiets haalbaar is. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit weinig zegt over de mate waarin het aandeel verplaatsingen met de fiets groeit. Het hoofddoel 50 procent van de verplaatsingen onder de 15 kilometer op de fiets in 2023 is verder meetbaar en tijdsgebonden. De Rekenkamer constateert dat het hoofddoel daarmee grotendeels SMART geformuleerd is. De Rekenkamer constateert dat de doelen en te behalen prestaties van de verschillende actielijnen en bijbehorende programmaonderdelen tevens grotendeels SMART zijn geformuleerd. Zowel voor het hoofddoel als doelen op verschillende programmaonderdelen is de haalbaarheid de meest onzekere factor, omdat haalbaarheid zich vooraf lastig laat beoordelen. Daarnaast kunnen de doelen op programmaonderdelen niet in alle gevallen meetbaar gemaakt worden.

De Fietsersbond vindt de doelen en ambities groot, maar denkt dat ze haalbaar zijn. De Fietsersbond geeft aan dat de provincie Utrecht "met kop en schouders boven de andere Randstedelijke provincies uitsteekt op het gebied van fietsbeleid en als enige de fiets op plek één zet".²²

Monitoring

Om voortgang op de doelen en ambities bij te houden worden monitorinstrumenten ingezet. In het Mobiliteitsprogramma en het Uitvoeringsprogramma Fiets zijn indicatoren opgenomen waarop wordt gemonitord. Dit gebeurt om de voortgang te analyseren op de doelstelling "in 2028 zijn alle belangrijke werklocaties, middelbare scholen, en knooppunten veilig, comfortabel en snel bereikbaar per fiets". De gehanteerde indicatoren zijn:

- het percentage van het regionaal fietsnetwerk dat aan de eisen voor vlot, veilig en comfortabel voldoet;
- het percentage van het aantal ritten onder de 15 kilometer dat op de fiets wordt afgelegd;
- een bereikbaarheidsindicator van de fiets met economische kerngebieden als bestemming;
- dichtheid aan de hand van een omrijdfactor;
- vlotte doorstroming bij verkeerslichten.²³

Op deze indicatoren wordt gemonitord, waarbij een streefwaarde en een referentiewaarde is opgenomen. Verder stelt het Uitvoeringsprogramma Fiets dat er wordt gemonitord op het effect van verschillende maatregelen binnen

²² Fietsersbond (2022), Interview met de landelijke afdeling van de fietsersbond

²³ Provincie Utrecht (2019), Uitvoeringsprogramma Fiets 2019-2023

de verschillende actielijnen. Elke actielijn heeft daarbij indicatoren die specifiek van toepassing zijn op een bepaalde maatregel. Volgens de provincie wordt monitorinformatie ook gebruikt voor knelpuntenanalyses en prioritering van beleid en maatregelen.²⁴ Daarnaast is de informatie gebruikt ter onderbouwing van de maatregelen uit het RTF.²⁵ De informatie biedt inzicht in de voortgang en wordt gebruikt om bij te sturen. De monitor wordt jaarlijks uitgevoerd en informatie wordt opgenomen in een online *Key Performance Indicators (KPI) dashboard*.²⁶ De Rekenkamer constateert dat met de opgenomen indicatoren uit dit dashboard kan worden gemonitord of de doelen van het Mobiliteitsprogramma worden gehaald. De gemeente Utrecht denkt dat er overigens nog winst te behalen valt op het gebied van monitoring. Het is voor de gemeente in ieder geval niet geheel duidelijk hoe de monitoringsstrategie van de provincie in elkaar steekt en in welke situaties medewerking van de gemeenten op prijs wordt gesteld.²⁷

Uit het bestuurlijk gesprek met de gedeputeerde kwam naar voren dat de gedeputeerde enthousiast is over manieren van monitoren met meerdere doeleinden.²⁸ Twee voorbeelden werden genoemd:

1. De Ik-Fiets app. Het betreft een app waarop fietsgebruik gestimuleerd wordt. Gebruikers krijgen punten als ze de fiets pakken en extra punten wanneer ze dat bijvoorbeeld in de regen doen. Hierbij draait het om het stimuleren van fietsgebruik. Behaalde punten zijn vervolgens in te ruilen voor bijvoorbeeld aantrekkelijke aanbiedingen.
2. De Snuffelfiets. Het betreft een sensor op de fiets die luchtkwaliteit meet. Zo kan de provincie data over luchtkwaliteit verzamelen doordat gebruikers fietsen.

Beide toepassingen worden tevens gebruikt om reis- en routepatronen te analyseren. Zodoende kan data worden verzameld voor monitoring en uiteindelijk bijsturing.

2.4 Beschikbare middelen

Beoordelingscriterium 1c:

Het is duidelijk welke middelen beschikbaar/gereserveerd zijn voor het fietsbeleid en deze middelen passen bij de gestelde doelen en te behalen prestaties.

Bevinding: Het is duidelijk welke middelen beschikbaar/gereserveerd zijn per jaar en per actielijn/categorie. De middelen zijn passend bij de beoogde projecten tot en met 2023, maar niet passend bij het wensbeeld uit het RTF.

Korte uitleg: De provincie heeft gedetailleerd in beeld welke middelen waarvoor gereserveerd zijn. Of deze middelen passen bij de opgestelde ambities is mede afhankelijk van ontwikkelingen op andere beleidsterreinen en bij andere partijen. De beschikbare middelen zijn naar verwachting in ieder geval voldoende om de projecten uit te voeren die de provincie momenteel voor ogen heeft in het Uitvoeringsprogramma Fiets. Het wensbeeld vanuit het RTF vraagt daarentegen (in ieder geval tot 2027) om meer middelen dan momenteel beschikbaar zijn.

Toelichting

Beschikbare middelen voor het huidige beleid

In het Uitvoeringsprogramma Fiets wordt gedetailleerd weergegeven welke middelen beschikbaar/gereserveerd zijn voor het fietsbeleid (zie Tabel 2.1). Er wordt onderscheid gemaakt tussen de vier actielijnen. Daarnaast wordt aangegeven welke middelen voor welk jaar beschikbaar zijn.

²⁴ Provincie Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 6 april 2022

²⁵ Provincie Utrecht (2022), e-mail, 7 juli 2022

²⁶ Provincie Utrecht (2022), e-mail, 7 juli 2022

²⁷ Gemeente Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 11 juli 2022

²⁸ Provincie Utrecht (2022), bestuurlijk gesprek, 26 augustus 2022

Tabel 2.1 Overzicht van het geplande kasritme voor de periode 2020-2023

Bedragen in euro	2020	2021	2022	2023	Totaal
Subtotaal investeringen	1.000.000	2.500.000	7.325.000	11.900.000	22.725.000
Subtotaal bijdragen	10.400.000	14.200.000	13.550.000	18.725.000	56.875.000
Subtotaal beleidsuitvoering	3.718.000	2.568.000	2.643.000	2.413.000	11.342.000
Totaal 2019-2023	15.118.000	19.268.000	23.518.000	33.038.000	90.942.000
1. Regionaal fietsnetwerk					
Investeringen provinciale assets	1.000.000	2.000.000	4.000.000	4.000.000	11.000.000
Investeringen doorfietsroutes	0	500.000	3.325.000	7.900.000	11.725.000
Bijdragen RFN incl. Quick wins	4.000.000	4.000.000	4.000.000	4.000.000	16.000.000
Bijdragen doorfietsroutes	4.500.000	7.300.000	7.000.000	12.000.000	30.800.000
Beleidsuitvoering	940.000	350.000	300.000	300.000	1.890.000
2. Sterke keten					
Bijdragen	1.500.000	2.500.000	2.150.000	2.325.000	8.475.000
Beleidsuitvoering	350.000	200.000	100.000	50.000	700.000
3. Slim fietsen					
Bijdragen	200.000	200.000	200.000	200.000	800.000
Beleidsuitvoering	1.353.000	788.000	663.000	683.000	3.487.000
4. Gezond en veilig fietsgedrag					
Bijdragen	200.000	200.000	200.000	200.000	800.000
Beleidsuitvoering	300.000	480.000	880.000	680.000	2.340.000
Algemeen					
Bijdragen	125.000	100.000	50.000	50.000	325.000
Beleidsuitvoering	500.000	500.000	500.000	500.000	2.000.000
Communicatie en monitoring	150.000	150.000	150.000	150.000	600.000

Bron: Uitvoeringsprogramma Fiets 2019-2023

Het al dan niet realiseren van het doel dat in 2023 50 procent van alle ritten onder de 15 kilometer op de fiets plaatsvindt, hangt van meer factoren af dan het provinciale fietsbeleid. De provincie geeft aan dat ook ontwikkelingen op andere beleidsterreinen en bij andere partijen van belang zijn.²⁹ Vanuit het oogpunt van duurzaamheid kan fietsgebruik ook toenemen wanneer vervuilend autoverkeer zwaarder belast wordt. Wanneer vanuit de gezondheidszorg actiever zou worden ingezet op het gebruik van de fiets zou dit ook bijdragen aan het doel vanuit het fietsbeleid. Daarnaast zou het ook bijdragen wanneer werkgevers fietsvoorzieningen als stallingen zouden realiseren. Kortom, het is niet enkel het fietsbeleid dat bijdraagt aan de uiteindelijke mate van aanwezigheid van de fiets in het complete mobiliteitsbeeld.

De prestaties zijn bepaald op basis van het beschikbare budget en de ruime ervaring met eerdere fietsprojecten bij de provincie Utrecht. De provincie geeft aan niet tegen noemenswaardige financiële tegenvallers aan te lopen. Al kunnen de actuele prijsstijgingen dit beeld veranderen.³⁰

Benodigde middelen voor het RTF

²⁹ Provincie Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 6 april 2022

³⁰ Provincie Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 6 april 2022

In het RTF is een overzicht opgenomen met benodigde middelen op de langere termijn. Vanaf 2022 tot 2027 is 363 miljoen euro nodig voor het behalen van prestaties op het gebied van hoofdfietsroutes, fietsparkeren en fietsstimulering. Van deze 363 miljoen euro is slechts een deel reeds gedekt. Het RTF geeft namelijk aan dat voor de maatregelen tot 2027 momenteel 166 miljoen euro beschikbaar is. Hierbij gaat het om 98 miljoen euro die de provincie Utrecht beschikbaar heeft gesteld in het mobiliteitsprogramma en het Uitvoeringsprogramma Fiets voor de periode 2019-2023. Daar bovenop komt 68 miljoen euro die de provincie in het Mobiliteitsprogramma 2019-2023 heeft opgenomen voor de periode 2024-2028. Over de precieze besteding van deze 68 miljoen euro moeten in de volgende coalitieperiode echter nog besluiten over worden genomen. Verder zijn gemeenten nog verantwoordelijk voor een deel van de financiële dekking van de plannen uit het RTF. Deze gemeentelijke financiële bijdrage is niet opgenomen in de genoemde beschikbare 166 miljoen euro. Ook met aanvullende gemeentelijke bijdrage blijft een groot deel van de benodigde 363 miljoen euro echter ongedekt. Van 2027 tot en met 2040 is de investeringsbehoefte ruim 1,2 miljard euro. Omdat deze plannen verder in de toekomst liggen is er over de financiële dekking nog weinig bekend. Voor de periode 2022-2040 bedraagt de investeringsbehoefte van de provincie Utrecht een kleine 1,6 miljard euro, aldus het RTF. De te behalen prestaties uit het RTF blijven een wensbeeld en spelen voor een groot deel op de lange termijn waardoor ze niet te vergelijken zijn met beschikbare middelen.

Ambtelijke capaciteit

Naast financiële middelen is ook personele capaciteit benodigd. In het Uitvoeringsprogramma Fiets is opgenomen dat circa 20 FTE benodigd is. De provincie geeft aan dat dankzij het vrijmaken van extra FTE door de huidige coalitie, nu de benodigde personele capaciteit aanwezig is om de gewenste resultaten te behalen.³¹ Een risico is dat 10 FTE werkt op een tijdelijk contract dat afloopt aan het einde van de coalitieperiode. Dit vormt een risico wanneer de ambities na 2023 hetzelfde blijven. Mogelijk vertrekken de medewerkers waardoor de projecten die in de volgende coalitieperiode doorlopen vertraging kunnen oplopen.³²

2.5 Beleidsonderbouwing

Beoordelingscriterium 1d:

De provincie heeft de onderbouwing van het fietsbeleid in de beleidstukken opgenomen.

Bevinding: De provincie heeft de onderbouwing van het fietsbeleid grotendeels in de beleidstukken opgenomen.

Korte uitleg: Het Utrechtse fietsbeleid is gericht op vergroting van het aantal fietskilometers. In alle beleidstukken wordt gedetailleerd onderbouwd via welke mechanismes de actielijnen bijdragen aan meer fietskilometers. In het Uitvoeringsprogramma Fiets wordt in mindere mate benadrukt wat het maatschappelijk nut van meer fietskilometers is. Hierin slaagt het RTF beter.

Toelichting

In de beleidstukken onderbouwt de provincie waarom bepaalde actielijnen naar verwachting bijdragen aan het doel van meer fietskilometers. Zo bevat het Mobiliteitsprogramma een tabel met onderbouwing per actielijn om maatschappelijke bijdragen te duiden. De bijdrage aan bereikbaarheid en veiligheid wordt hieruit bijvoorbeeld duidelijk (zie Tabel 2.2). Voor de actielijn 'stimuleren meer en veilig fietsgedrag' draait een deel van de maatschappelijke bijdrage slechts om meer fietsen. Hierbij mist wat het maatschappelijk nut precies is van meer fietsen.

³¹ Provincie Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 6 april 2022

³² Provincie Utrecht, wederhoor, 15 augustus 2022

Tabel 2.2 Onderbouwing van fietsbeleid vanuit het mobiliteitsprogramma

Actielijn	Omschrijving	Draagt bij omdat ...
Verbeteren van het Regionale fietsnetwerk	Stimuleren van gemeenten om het Regionaal fietsnetwerk veiliger, comfortabeler en sneller te maken door middel van cofinanciering.	Een groot deel van de provinciale doelstelling van bereikbaarheid per fiets afhankelijk is van de inspanningen door gemeenten.
Verbeteren fietsinfrastructuur provinciale wegen	Fietsinfrastructuur langs provinciale wegen inrichten volgens CROW-richtlijnen en kruispunten aanpassen om doorstroming te bevorderen, aangesloten op de trajectaanpak.	Hiermee een veilig, comfortabel en snel Regionaal fietsnetwerk wordt gerealiseerd.
Verkenning en realisatie doorfietsroutes	Verkenning met gemeenten naar kansrijke doorfietsroutes. Vaststellen belangrijkste en meest kansrijke doorfietsroutes realiseren.	De bereikbaarheid van de stedelijke gebieden verbeterd wordt.
Uitbreiden fietsvoorzieningen op OV-knooppunten	Investeren in nieuwe en veilige fietsenstallingen bij stations en HOV-bushaltes. Stimuleren verbetering snelle en hoogwaardige overstapmogelijkheden.	Hiermee OV-knooppunten veilig en comfortabel bereikbaar zijn en de multimodale bereikbaarheid verbeterd wordt.
Stimuleren meer en veilig fietsgebruik	Doelgroepgerichte aanpak via kleinschalige ingrepen op locatie en vergroten van de betrokkenheid van werkgevers.	Meer en veilig fietsgedrag bevorderd wordt.

Bron: Mobiliteitsprogramma 2019-2023: Overstappen

In het Uitvoeringsprogramma Fiets wordt ook onderbouwd hoe de verschillende actielijnen bijdragen aan het doel van meer fietsen. Bijvoorbeeld doordat knelpunten worden opgelost, fietsen gestimuleerd wordt, ketenmobiliteit aantrekkelijker wordt en bepaalde locaties die dat nu nog niet zijn per fiets bereikbaar worden. In het Uitvoeringsprogramma Fiets wordt echter ook niet duidelijk waarom meer fietsen beter zou zijn voor de maatschappij. In het later uitgebrachte RTF wordt wél uitgebreid onderbouwd waarom vaker fietsen een onderdeel van de oplossing kan zijn voor de maatschappelijke opgaven op het gebied van woningbouw en economie, energie en klimaat, gezondheid en bereikbaarheid. Verder is de Fietsersbond is van mening dat de onderbouwing van fietsbeleid sterk is toegenomen in de afgelopen tien jaar en momenteel op hoog niveau ligt.³³ Dit geldt niet voor specifiek Utrecht, maar voor Nederlands fietsbeleid in het algemeen.

Bij de onderbouwing van het beleid maakt de provincie gebruik van data en knelpuntenanalyses. Het Regionaal fietsnetwerk – dat met gemeenten en andere stakeholders samen is bepaald – is ook onderbouwd met statistieken (zoals fietsgebruik).³⁴

2.6 Verhouding tot andere mobiliteitsopgaven

Beoordelingscriterium 1e:

³³ Fietsersbond (2022), Interview met de landelijke afdeling van de fietsersbond

³⁴ Provincie Utrecht (2022), e-mail, 7 juli 2022

In het fietsbeleid wordt een relatie gelegd met andere mobiliteitsopgaven en daaraan gerelateerde opgaven (zoals ruimtelijke opgaven).

Bevinding: De provincie legt een duidelijke relatie met andere mobiliteitsopgaven en daaraan gerelateerde opgaven.

Korte uitleg: De rol voor de fiets binnen het mobiliteitsbeleid is belangrijk en wordt belangrijker binnen het oplossend vermogen van mobiliteitsopgaven en daaraan gerelateerde of overige maatschappelijke opgaven.

Toelichting

Verhouding tot andere mobiliteitsopgaven

De provincie Utrecht zoekt de verbinding tussen verschillende modaliteiten en mobiliteitsopgaven. Dit blijkt voornamelijk uit de onderbouwing van het fietsbeleid (zie hiervoor paragraaf 2.5). De fiets wordt binnen het Mobiliteitsprogramma vaak en steeds vaker aangedragen als oplossing voor mobiliteitsopgaven. In het Mobiliteitsprogramma wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de fiets potentie heeft als voor- en natransport van het OV of de auto. Inzetten op de fiets acht de provincie handig vanwege ruimte-efficiëntie waar de ruimte schaars is.³⁵ Om deze potentie te benutten ziet de provincie het belang van goede voorzieningen als stallingsplaatsen, bewegwijzering, OV-/leenfietsen bij parkeerplaatsen, stations en haltes. De provincie investeert daarom in fietsvoorzieningen op stations, OV-knooppunten en bedrijventerreinen. Dit doet de provincie door middel van afspraken met desbetreffende gemeenten.³⁶ Op deze manier richt de provincie zich niet slechts op de fiets als afzonderlijke modaliteit, maar benut zij ook de potentie die de fiets biedt in combinatie met andere modaliteiten.

In het RTF wordt de fiets genoemd als oplossing voor de bereikbaarheidsopgave. Deze opgave groeit door schaarse ruimte en vervoersnetwerken die steeds voller worden.³⁷ Dat ook het Mobiliteitsprogramma zich hierbij aansluit geeft aan dat de provincie de fiets een belangrijke rol vindt spelen in het oplossen van bereikbaarheidsvraagstukken. Volgens de provincie komt dit door de (ruimte)efficiëntie van de fiets vergeleken met de auto.³⁸ In het Mobiliteitsprogramma valt te lezen dat Utrecht kiest voor een schaa sprong van het fietsnetwerk en kwaliteit voor de fietser vanwege “de ruimte-efficiëntie, gezondheid en geringe kosten per verplaatsing”. De schaa sprong fiets gaat ten koste van andere modaliteiten. Het is namelijk de bedoeling dat het aandeel fiets in het totaal aantal verplaatsingen gaat groeien.³⁹ De rol en/of aanwezigheid van de fiets in het integrale mobiliteitsbeleid wordt daarmee belangrijker.

Verhouding tot andere maatschappelijke opgaven

Naast mobiliteitsopgaven geeft de provincie aan dat de fiets ook onderdeel uitmaakt van oplossingen voor andere maatschappelijke opgaven. Volgens de provincie verschijnt de fiets namelijk steeds vaker op het netvlies bij andere beleidsterreinen als oplossing voor maatschappelijke opgaven.⁴⁰ Dit wordt beaamd door de Fietzersbond en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Volgens de Fietzersbond is de fiets in Utrecht onderdeel van de oplossingen voor bijvoorbeeld de klimaatopgave en de gezondheidsagenda.⁴¹

³⁵ Provincie Utrecht (2019), Mobiliteitsprogramma 2019-2023: Overstappen

³⁶ Provincie Utrecht (2019), Mobiliteitsprogramma 2019-2023: Overstappen

³⁷ Provincie Utrecht (2019), Mobiliteitsprogramma 2019-2023: Overstappen

³⁸ Provincie Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 6 april 2022

³⁹ Provincie Utrecht (2019), Uitvoeringsprogramma Fiets 2019-2023

⁴⁰ Provincie Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 6 april 2022

⁴¹ Fietzersbond (2022), Interview met de landelijke afdeling van de Fietzersbond

2.7 Verhouding tot landelijke ambities en doelen

Beoordelingscriterium 1f:

Het provinciale fietsbeleid sluit aan op landelijke ambities en doelen waar de provincie zich aan heeft verbonden.

Bevinding: Het fietsbeleid van de provincie Utrecht sluit in grote lijnen aan bij de landelijke ambities en doelen.

Korte uitleg: De ambitie vanuit de Schaalsprong Fiets van de Tour de Force is om de fiets het meest aantrekkelijke en populaire vervoersmiddel voor ritten onder de 15 kilometer te maken. Hier staan zowel Rijk als provincie achter. Daarnaast zien beide de fiets als oplossing voor verschillende maatschappelijke opgaven als klimaatverandering, verstedelijking en bereikbaarheid.

Toelichting

Tour de Force

Op landelijk niveau werken de provincies samen met de gemeenten, het Rijk en belangenorganisaties in het initiatief Tour de Force.⁴² De afgelopen jaren zijn in dit verband verschillende ambities geformuleerd. In de *Agenda Fiets uit 2017* is een groei van het aantal fietskilometers met 20 procent (periode 2017- 2027) als ambitie opgenomen.⁴³ In 2019 is het ambitiesdocument *2e etappe Schaalsprong Fiets* verschenen.⁴⁴ Aangegeven is dat alle partners een sterke verbondenheid met 'de fiets' voelen en daarvoor hun eigen ambitie hebben geformuleerd. Het IPO en de Vervoerregio's geven aan zich in te zetten voor een kwaliteitssprong van het bestaande routenetwerk. De ambitie is om 1.000 kilometer snelfietsroute te realiseren in 2030.⁴⁵ De samenwerking en ambities binnen Tour de Force zijn vrijwillig en niet bindend, maar volgens Tour de Force niet vrijblijvend.⁴⁶

De ambities en doelen van de provincie sluiten in grote lijnen aan bij de ambities van de Tour de Force: groei van het fietsgebruik, onder ander door het aanleggen van snelfietsroutes. In de uitwerking zitten wel verschillen: daar waar de landelijke ambities gaan over groei van het aantal fietskilometers (20 procent), is het doel van de provincie vergroting van het *aandeel* fiets op ritten tot 15 kilometer (naar 50 procent). De ambities van de Tour de Force liggen een aantal jaar verder in de tijd dan de ambities vanuit het Uitvoeringsprogramma Fiets. Met de realisatie van negen prioritaire doorfietsroutes uit het Uitvoeringsprogramma Fiets (zie paragraaf 3.1), levert de provincie Utrecht echter al een forse bijdrage aan de Tour de Force-ambitie van 1.000 kilometer snelfietsroutes in 2030.

Vanuit het samenwerkingsverband Tour de Force is in maart 2021 het *NTF op hoofdlijnen* verschenen. Hierin brengen het Rijk en decentrale overheden in beeld welke investeringen in fietsinfrastructuur en fietsstimuleringsmaatregelen op de korte en lange termijn nodig zijn. Het NTF, *dat in juli 2022 aan de Tweede Kamer is aangeboden*, is een vertaling van de Regionale Toekomstbeelden Fiets per provincie en vervoerregio. Hierin wordt de opgave van de Schaalsprong Fiets op regionaal en lokaal niveau in beeld gebracht. Het Rijk en de regio's hebben de ambitie uitgesproken om de potentie van de fiets meer structureel onderdeel te maken van bestuurlijke en financiële afspraken zowel binnen de eigen bestuurslaag als ook tussen de verschillende

⁴² Tour de Force is in 2015 ontstaan toen Utrecht (stad) bezig was met de voorbereidingen van de start van de Tour de France. De naam 'Tour de Force' is hiervan afgeleid. Op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau vinden overleggen plaats. Tour de Force heeft daarnaast een eigen programmamanagement. Bron: Fietsberaad (2021), www.fietsberaad.nl

⁴³ Tour de Force (2017), *Agenda Fiets 2017-2020*

⁴⁴ Tour de Force (2019), *2e etappe Schaalsprong Fiets*

⁴⁵ Tour de Force (2019), *2e etappe Schaalsprong Fiets*, p. 23

⁴⁶ Tour de Force (2019), *2e etappe Schaalsprong Fiets*, p. 27

bestuurslagen. Net als bij andere modaliteiten is fietsgebruik geen doel op zich, maar wordt het gezien als een oplossing voor verschillende maatschappelijke opgaven.⁴⁷

De *Schaalsprong Fiets* sluit aan op de ambitie van de provincie Utrecht. Dit is de ambitie de fiets de aantrekkelijkste en populairste manier van verplaatsen te maken voor ritten tot 15 kilometer. Deze ambitie wil de provincie bewerkstelligen in samenwerking met gemeenten, andere wegbeheerders en overige partners. Bovendien heeft het Rijk zich in het MIRT 2020 uitgesproken de fiets als volwaardig vervoermiddel in te zetten als deel van de oplossing bij klimaat-, duurzaam-, verstedelijkings- en bereikbaarheidsvraagstukken. De onderbouwing van de doelen en ambities van de provincie Utrecht in het RTF sluiten hierop aan.⁴⁸

Zowel in het NTF als het RTF zijn opgaven opgenomen voor het verbeteren en uitbreiden van fietsnetwerken, ketenvoorzieningen en fietsstimulering. In Tabel 2.3 is weergegeven wat de opgaven voor Utrecht en voor geheel Nederland zijn. De opgaven voor hoofdfietsroutes in kilometers en fietsparkeren in aantal plekken liggen rond de 8 procent; een twaalfde deel van de totale Nederlandse opgaven. Financieel gezien is de opgave voor Utrecht bovengemiddeld, zeker tussen 2028 en 2040.

Tabel 2.3 Opgaven hoofdfietsroutes en fietsparkeren volgens het NTF⁴⁹

Hoofdfietsroutes	t/m 2027		2028-2040	
	# kilometer	euro (mln)	# kilometer	euro (mln)
Utrecht	720 (5%)	416 (6%)	510 (8%)	684 (13%)
Nederland	14.300	6.600	6.500	5.100
Fietsparkeren	# plekken (incl. vervanging)	euro (mln)	# plekken (incl. vervanging)	euro (mln)
Utrecht	27.100 (8%)	66 (11%)	31.100 (9%)	88 (18%)
Nederland	342.000	600	356.000	500

Verkeersveiligheid en fietsparkeren bij stations

Zowel landelijk als provinciaal is het doel om de verkeersveiligheid te vergroten. In het *Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030* – een gezamenlijke uitgave van het Rijk, provincies en gemeenten – is een gezamenlijke ambitie voor het minimaliseren van het aantal verkeersslachtoffers geformuleerd.⁵⁰ De provincie Utrecht sluit hierbij aan in het Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid 2019 – 2023. Hierin formuleert de provincie het streven “op naar nul verkeersslachtoffers” waar wordt bedoeld op een continu dalende trend in het aantal verkeersslachtoffers (doden en zwaargewonden).⁵¹ Ook de ambities in het Bestuursakkoord fietsparkeren bij stations zijn gezamenlijke ambities van het Rijk en decentrale overheden waaronder de provincie Utrecht.⁵²

Verhouding tussen het Rijk en de provincie

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geeft aan dat fietsbeleid – en in het speciaal de aanleg van nieuwe fietsinfrastructuur – voornamelijk een provinciale en gemeentelijke zaak is.⁵³ Toch wordt er ook

⁴⁷ Rijk (2021), Brief: Nationaal Toekomstbeeld Fiets op hoofdlijnen & Tour de Force (2021), Nationaal Toekomstbeeld Fiets op hoofdlijnen

⁴⁸ Provincie Utrecht (2021), Regionaal Toekomstbeeld Fiets provincie Utrecht: Inbreng voor het Nationaal Toekomstbeeld Fiets

⁴⁹ Tour de Force (2021), Nationaal Toekomstbeeld Fiets op hoofdlijnen

⁵⁰ Ministerie van IenW, het Ministerie van JenV, het Interprovinciaal overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vervoerregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (2018), Veilig van deur tot deur, Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030: Een gezamenlijke visie op aanpak verkeersveiligheidsbeleid

⁵¹ Provincie Utrecht (2019), Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid 2019-2023

⁵² (2016) Bestuursakkoord fietsparkeren bij stations

⁵³ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022), Interview met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

samengewerkt tussen het ministerie en de provincies. Het ministerie ervaart de samenwerking met provincies positief.⁵⁴ In de Kamerbrief bij de aanbidding van het Nationaal Toekomstbeeld Fiets heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat de ambities van het Rijk voor de periode 2022-2025 uitgesproken.⁵⁵ Het Rijk zet in op meer fietsbewegingen en trekt onder andere 50 miljoen euro uit voor nieuwe en betere fietsenstallingen bij stations en structureel 6 miljoen euro per jaar voor doorfietsroutes in Nederland. Daarnaast draagt het Rijk bij aan het bereikbaar maken van gebieden waar woningen worden gebouwd, onder andere door een financiële bijdrage van infrastructuurprojecten met een rol voor de fiets.

Tijdens het bestuurlijk gesprek maakte de gedeputeerde echter kenbaar dat het Rijk zo nu en dan (onbewust) een hindermacht vormt bij de uitvoering van het fietsbeleid.⁵⁶ Problemen bij de realisatie van routes door hinderende Rijksinfrastructuur worden niet opgelost. Volgens de gedeputeerde blijft problematiek rond bijvoorbeeld een pont onopgelost, doordat het Rijk onbewust verkokerd opereert en daarmee haar verantwoordelijkheid links laat liggen.

2.8 Betrokkenheid PS

Beoordelingscriterium 1g:

Provinciale Staten worden betrokken bij de totstandkoming van het fietsbeleid.

Bevinding: PS zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het fietsbeleid.

Korte uitleg: PS zijn betrokken bij het opstellen van het fietsbeleid. Er zijn ook statenvragen en moties geweest. De motie Fietspad van de toekomst is opgenomen in het fietsprogramma.

Toelichting

De provincie geeft aan dat bij het opstellen van het Realisatieplan Fiets en het Uitvoeringsprogramma Fiets Statenleden betrokken zijn geweest.⁵⁷ Zij hebben hier hun input gegeven. Vervolgens zijn de Statenleden jaarlijks uitgenodigd voor de informatiesessies waarin de voortgang van het Uitvoeringsprogramma Fiets wordt besproken. Vooraf ontvangen de Statenleden een hand-out met informatie over de voortgang en over het programma van de informatiesessie.⁵⁸ ⁵⁹ Afhankelijk van de eigen betrokkenheid hebben de Statenleden een informatiesessie bijgewoond.⁶⁰

Daarnaast zijn er statenvragen en moties geweest in de afgelopen jaren. De vragen en moties hadden over het algemeen beperkte invloed op het fietsbeleid. In de motie Fietspad van de Toekomst hebben PS verzocht het fietspad langs de N225 tot "Fietspad van de Toekomst" te maken door het fietspad tot experimenteerruimte te benoemen, experimenten aan te dragen voor dit fietspad en succesvolle experimenten over te nemen in het Realisatieplan Fiets.⁶¹ Deze motie is inmiddels afgerond en opgenomen in het fietsprogramma.⁶²

⁵⁴ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022), Interview met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

⁵⁵ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022), Kamerbrief IENW/BSK-2022/172740

⁵⁶ Provincie Utrecht (2022), bestuurlijk gesprek, 26 augustus 2022

⁵⁷ Provincie Utrecht (2022), e-mail, 7 juli 2022

⁵⁸ Provincie Utrecht (2021), Hand-out: Informatiesessie statenleden 3 februari 2021

⁵⁹ Provincie Utrecht (2022), Hand-out: Informatiesessie statenleden 23 februari 2022

⁶⁰ Provincie Utrecht (2022), e-mail, 7 juli 2022

⁶¹ Provincie Utrecht (2018), Motie 069 Fietspad van de Toekomst

⁶² Provincie Utrecht (2022), e-mail, 7 juli 2022

| 3 | Doorfietsroutes

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer specifiek in op doorfietsroutes en wel op de volgende onderwerpen:

- Doelen en prestaties (paragraaf 3.1);
- Provinciale rol (paragraaf 3.2);
- Middelen (paragraaf 3.3);
- Obstakels bij de realisatie van doorfietsroutes (paragraaf 3.4);
- Betrokkenheid Provinciale Staten (paragraaf 3.5)

De provincie ziet de doorfietsroutes als “trajecten waarover de fietser grotendeels ongehinderd door kan rijden, op een breed en comfortabel wegdek”.⁶³ Het Uitvoeringsprogramma Fiets hanteert de definitie uit kader 2.

Kader 2 – Definitie doorfietsroute

“Er is niet een officiële definitie van een snelfietsroute. Volgens CROW (Inspiratieboek snelle fietsroutes) is een doorfietsroute een regionale hoofdfietsroute, die hoogwaardig is ingericht voor fietsverplaatsingen over langere afstanden. Volgens Wikipedia is een fietssnelweg of snelfietsroute/doorfietsroute een fietspad dat is bedoeld voor langeafstandsverkeer. Overheden en verkeerskundigen noemen als kenmerken van een doorfietsroute: afwezigheid van gelijkvloerse kruisingen met gemotoriseerd verkeer, een beter wegdek (bij voorkeur asfalt of beton) en afwezigheid van verkeerslichten.”

3.1 Doelen en prestaties

Beoordelingscriterium 2:

Het behalen van de doelen en prestaties met betrekking tot de doorfietsroutes ligt op schema.

Bevinding: Ondanks enkele kleine vertragingen loopt de realisatie van doorfietsroutes grotendeels op schema.

Korte uitleg: De negen doorfietsroutes van de provincie Utrecht bevinden zich in verschillende fases van de ontwikkeling. Het tekenen van uitvoeringsovereenkomsten leverde in drie gevallen een kwartaal vertraging op en twee andere routes zullen later gereed zijn dan vooraf gepland. Het betreft kleine vertragingen die zijn ontstaan door de COVID-pandemie en andere factoren. Desondanks loopt de voortgang in de realisatie van doorfietsroutes grotendeels op schema.

Toelichting

Doelen en te behalen prestaties

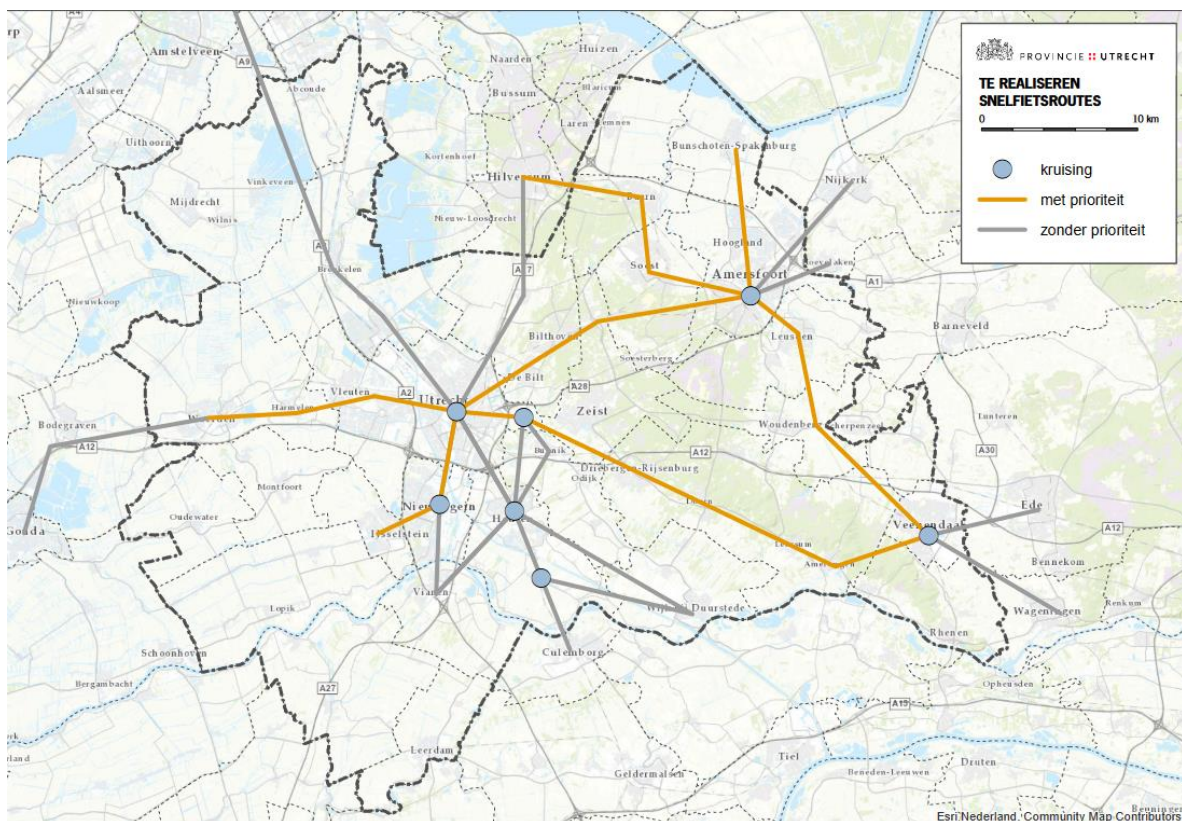
De doelen voor doorfietsroutes zijn concreet beschreven. Het uitgangspunt van het regionaal fietsnetwerk is om doorfietsroutes te realiseren voor interlokale stromen van meer dan 1.000 verplaatsingen per dag. Dit valt op te maken uit het Uitvoeringsprogramma Fiets. Het doel is hierbij dat mensen per fiets dagelijks vlot, veilig en comfortabel afstanden tot 15 kilometer kunnen afleggen. Daartoe zet de provincie zich in voor de realisatie van negen doorfietsroutes waarbij de regierol wordt gepakt. Initieel waren dit zeven routes, waarvan er één is afgefallen en drie zijn bijgekomen.⁶⁴

⁶³ Provincie Utrecht (2019), Uitvoeringsprogramma Fiets 2019-2023

⁶⁴ Provincie Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 6 april 2022

De negen routes die nu in de plan- of uitvoeringsfase zitten staan hieronder opgesomd⁶⁵ en weergegeven in Figuur 3.1:

- Utrecht – Amersfoort (Uitvoeringsfase)
- Utrecht – Veenendaal (Uitvoeringsfase)
- Utrecht – IJsselstein (Uitvoeringsfase)
- Utrecht – Woerden (Uitvoeringsfase)
- Amersfoort – Spakenburg – Bunschoten (Uitvoeringsfase)
- Amersfoort – Hilversum (Planfase)
- USP – Houten (Planfase)
- Houten – Lage Weide (Planfase)
- Utrecht – Hilversum (Planfase)



Figuur 3.1 Negen prioritaire doorfietsroutes (Bron: website provincie Utrecht)

Voortgang en monitoring

De planning van de afzonderlijke doorfietsroutes is opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Fiets (per route van uitvoeringsovereenkomst tot realisatie). De provincie heeft de informatie over de status, intentieovereenkomst, uitvoeringsovereenkomst en planning voor afronding van de verschillende routes intern duidelijk op een rij (zie Tabel 3.1). Voor zeven van de negen momenteel geplande doorfietsroutes is inmiddels een intentieovereenkomst getekend en voor vijf van de routes is ook de uitvoeringsovereenkomst getekend. Het tekenen van uitvoeringsovereenkomsten op de routes USP – Houten, Houten – Lage Weide en Utrecht – Hilversum loopt naar verwachting van de provincie een kwartaal vertraging op. Wat de uiteindelijke uitvoering betreft lopen vooralsnog de routes Utrecht – Amersfoort en Utrecht – IJsselstein vertraging op. Het coronavirus is één van de factoren

⁶⁵ Provincie Utrecht (2022), e-mail, 7 juli 2022

waardoor vertragingen zijn opgelopen (zie ook paragraaf 3.4). Volgens de provincie zit er over het algemeen vooralsnog evengoed tempo in de realisatie van de negen doorfietsroutes.⁶⁶ Ook het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is positief over de voortgang omtrent doorfietsroutes in de provincie Utrecht.⁶⁷ Volgens de provincie kan de hoge inflatie echter een bedreiging voor het tempo gaan vormen.⁶⁸ Uit Tabel 3.1 blijkt dat de realisatie van doorfietsroutes op enkele vertragingen na vooralsnog redelijk volgens planning verloopt.

Tabel 3.1 Stand van zaken juli 2022 op de negen doorfietsroutes van de provincie Utrecht

Route	Status	Moment van tekenen intentieovereenkomst	Moment van tekenen uitvoeringsovereenkomst	Planning route gereed
<i>Utrecht – Amersfoort</i>	Uitvoeringsfase	2019 (maart)	2020 (mei, getekend)	2023, september, initieel eind 2022
<i>Utrecht – Veenendaal</i>	Uitvoeringsfase	2019 (juli)	2022 (maart, getekend)	2024, Q4
<i>Utrecht – IJsselstein</i>	Uitvoeringsfase	2019 (april)	2021 (Q2, getekend)	2024, Q2, Initieel eind 2023
<i>Utrecht – Woerden</i>	Uitvoeringsfase	2019 (april)	2020 (Q4, getekend)	2023, Q4
<i>Amersfoort – Spakenburg – Bunschoten</i>	Uitvoeringsfase	2019 (november)	2021 (Q3, getekend)	2023, Q4
<i>Amersfoort – Hilversum</i>	Planstudie	2020 (september)	2022 (Q4)	Nog onbekend
<i>USP – Houten</i>	Planstudie	Niet getekend	2022 (Q4, initieel Q3)	Nog onbekend
<i>Houten – Lage Weide</i>	Planstudie	Niet getekend	2022 (Q4, initieel Q3)	Nog onbekend
<i>Utrecht – Hilversum</i>	Planstudie	2021 (augustus)	2022 (Q4, initieel Q3)	Nog onbekend

Bron: provincie Utrecht (2022), e-mail, 7 juli 2022

Dat er gemonitord wordt valt op te maken uit de hand-out ter voorbereiding op de informatiesessie voor statenleden in 2021⁶⁹ en 2022⁷⁰. Zie verder par. 3.5 Informatievoorziening aan PS.

Kader 3 – Neveneffecten bij de realisatie van doorfietsroutes

In het ambtelijk gesprek met de provincie Utrecht⁷¹ kwam het volgende naar voren:

De realisatie van doorfietsroutes kan leiden tot positieve en/of negatieve neveneffecten. Van intentieovereenkomst tot uitvoering kijkt de provincie naar de neveneffecten van de aanleg van een doorfietsroute, bijvoorbeeld voor de natuur. De verschillende belangen worden in meerdere participatietrajecten meegewogen en belangenpartijen worden betrokken. Ook partijen die zich juist verzetten tegen bepaalde neveneffecten worden betrokken. Wanneer nodig wordt natuurschade gecompenseerd. Het is niet altijd haalbaar om de kwaliteitseisen volgens het inspiratieboek Snelle fietsroutes van het CROW in Utrecht te bereiken. Natuur-

⁶⁶ Provincie Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 6 april 2022

⁶⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022), Interview met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

⁶⁸ Provincie Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 6 april 2022

⁶⁹ Provincie Utrecht (2021), Hand-out: Informatiesessie statenleden 3 februari 2021

⁷⁰ Provincie Utrecht (2022), Hand-out: Informatiesessie statenleden 23 februari 2022

⁷¹ Provincie Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 6 april 2022

en landschappelijke waarden, haalbaarheid (grondaankopen), veiligheid etc. zijn belangrijke factoren die ook bepalen op welke manier een doorfietsroute op dit moment het beste in te passen is. Provincie Utrecht heeft een Adviesraad doorfietsroutes waarin partijen als Fietzersbond, Rijkswaterstaat, Veilig Verkeer Nederland, ANWB en Natuur en Milieufederatie Utrecht zitting hebben en die de provincie gevraagd en ongevraagd advies geven. Zij hebben een natuurladder opgesteld die inzetbaar is bij de realisatie van fietsverbindingen in de natuur. Deze gebruikt de provincie Utrecht nu in de studiefase bij het vormgeven van het voorontwerp. Neveneffecten worden volgens de provincie zo goed als mogelijk gecompenseerd.

3.2 Provinciale rol

Beoordelingscriterium 3:

De rol van de provincie bij de uitvoering van de doorfietsroutes past bij de doelen.

Bevinding: De rollen van de provincie bij de uitvoering van de doorfietsroutes passen bij de doelen.

Korte uitleg: De provincie heeft in haar beleid opgenomen welke rollen ze aanneemt per programmaonderdeel. Dit geldt ook voor het onderdeel doorfietsroutes, waarbij de regierol centraal staat. De rollen die de provincie hierbij aanneemt zijn passend bij de provinciale invloedssfeer. Zowel binnen de eigen organisatie als daarbuiten bij de in dit onderzoek gesproken gemeente (gemeente Utrecht) is ook duidelijk wat de provinciale rollen op het gebied van doorfietsroutes zijn.

Toelichting

Wat betreft doorfietsroutes pakt de provincie voornamelijk de regierol. In het Uitvoeringsprogramma Fiets wordt hierover opgenomen dat de provincie de programmaleider en projectleiders levert. Dit gebeurt ook in de praktijk. Daarnaast is de provincie subsidieverlener/cofinancier voor doorfietsroutes. Waar de provincie zelf wegbeheerder is, vervult zij ook de rol van uitvoerder. Ook zorgt de provincie voor de uitvoering van maatregelen in opdracht van gemeenten (mandaatdelen). Dit is bijvoorbeeld het geval bij de doorfietsroute Amersfoort – Utrecht (zie paragraaf 3.4).⁷² Deze provinciale rollen zijn overzichtelijk en concreet in beleidsstukken beschreven, met name in het Uitvoeringsprogramma Fiets. De aangenomen regierol past bovendien bij doelen rondom doorfietsroutes. Omdat doorfietsroutes over het areaal van meerdere wegbeheerders lopen acht de Rekenkamer het logisch dat een overkoepelende overheid als de provincie de regie pakt.

Utrecht kent volgens de Fietzersbond een actieve regionale afdeling: het Utrechts FietsOverleg (UFO).⁷³ De provincie gebruikt het UFO voor informatievoorziening en lering uit ervaringen van andere partijen. Voor de Fietzersbond zijn de rollen van de provincie Utrecht rondom doorfietsroutes overzichtelijk. Ook de gemeente Utrecht geeft aan te weten wat er verwacht kan worden van de provincie en wat de provincie verwacht van de gemeente.⁷⁴

3.3 Middelen

Beoordelingscriterium 4:

De inzet van beschikbare middelen ligt op schema.

⁷² Gemeente Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 11 juli 2022

⁷³ Fietzersbond (2022), Interview met de landelijke afdeling van de fietzersbond

⁷⁴ Gemeente Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 11 juli 2022

Bevinding: De inzet van beschikbare middelen ligt achter op schema.

Korte uitleg: De provincie Utrecht heeft duidelijk in beeld wat er aan financiële middelen en capaciteit beschikbaar is voor doorfietsroutes. Tevens is het inzichtelijk welke middelen er aan doorfietsroutes zijn besteed. Uit het overzicht van bestede en vastgelegde budgetten blijkt dat de provincie vooraf had gedacht op dit moment meer besteed te hebben aan doorfietsroutes dan daadwerkelijk het geval is.

Toelichting

Bestede en vastgelegde middelen

Het is duidelijk welke middelen er beschikbaar zijn voor de realisatie van doorfietsroutes. In het Uitvoeringsprogramma Fiets wordt per jaar tussen 2020 en 2023 weergegeven hoeveel er aan financiële middelen beschikbaar is voor doorfietsroutes. Het gaat om 42.525.000 euro verdeeld over 2020, 2021, 2022 en 2023. Hiervan is 11,7 miljoen euro gereserveerd voor investeringen in doorfietsroutes. De rest, 30,8 miljoen euro is bestemd voor bijdragen aan derden. De gemeente Utrecht geeft aan dat het duidelijk is op welke financiële middelen zij aanspraak maken en hoe deze middelen aan te vragen zijn.⁷⁵ Daarnaast geeft het Uitvoeringsprogramma Fiets weer hoeveel FTE er beschikbaar is voor de uitvoering van de (toen nog 7 en inmiddels 9) doorfietsroutes. Na een onderzoeks- en ontwerpfase en een eerste ronde participatie, volgt een realisatieovereenkomst bij overeenstemming over de uitvoeringsafspraken. Inmiddels zijn voor vijf van de negen routes uitvoeringsovereenkomsten getekend.⁷⁶ In deze overeenkomsten worden ook de budgetten vastgesteld, waardoor voor gemeenten duidelijk is wat er voor hen beschikbaar is.⁷⁷ Voor de doorfietsroutes die inmiddels in de uitvoeringsfase zitten en de route Veenendaal – Utrecht die binnenkort de uitvoeringsfase ingaat is per jaar bekend welke middelen er zijn besteed of zijn vastgelegd. Zie Tabel 3.2.⁷⁸

Tabel 3.2 Bestede en vastgelegde middelen op doorfietsroutes waarvoor een uitvoeringsovereenkomst is getekend⁷⁹

Jaartal	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Totaal
Totaal	2.889.000	3.639.000	6.248.000	13.033.000	4.129.000	217.000	30.155.000

Voortgang van middeleninzet

Voor de vier doorfietsroutes waarvoor nog geen uitvoeringsovereenkomst is getekend zijn nog geen duidelijke afspraken gemaakt. Daarom is er nog geen inschatting van de benodigde kosten voor deze routes.⁸⁰ In Tabel 3.2 zijn de kosten voor ingenieurs- en onderzoeksbureaus in de planfase van doorfietsroutes niet meegenomen. In totaal komt dit neer op circa 1,5 miljoen euro.⁸¹ De bestede, vastgelegde en verwachte uitgaven van 2020 tot en met 2023 bedragen ruim 31 miljoen euro (inclusief de kosten aan bureaus in de planfase). Het actuele beeld van de inzet van middelen aan doorfietsroutes valt lager uit dan vooraf gedacht in het Uitvoeringsprogramma Fiets (zie Tabel 2.1). De inzet van middelen aan doorfietsroutes ligt dus achter op schema. De in paragraaf 3.1 genoemde vertragingen zijn hier debet aan.

3.4 Obstakels voor de realisatie van doorfietsroutes

Beoordelingscriterium 5:

⁷⁵ Gemeente Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 11 juli 2022

⁷⁶ Provincie Utrecht (2022), Hand-out: Informatiesessie statenleden 23 februari 2022

⁷⁷ Gemeente Utrecht (2022), ambtelijk gesprek, 11 juli 2022

⁷⁸ Provincie Utrecht (2022), e-mail, 14 juli 2022

⁷⁹ Provincie Utrecht, (2022) e-mail, 7 juli 2022

⁸⁰ Provincie Utrecht (2022), e-mail, 14 juli 2022

⁸¹ Provincie Utrecht (2022), e-mail, 14 juli 2022

De obstakels in de realisatie van doorfietsroutes zijn duidelijk in beeld en de provincie onderneemt actie om deze te overkomen.

Bevinding: Obstakels bij doorfietsroutes zijn duidelijk in beeld en de provincie en andere betrokkenen ondernemen actie om deze te overkomen.

Korte uitleg: Het realiseren van doorfietsroutes is complex. Niet zozeer bouwtechnisch, maar er doen zich wel obstakels voor op het gebied van ruimtelijke inpassing, organisatie, omgevingsmanagement, financiën en planning & fasering. De betrokken partijen kennen de obstakels en ondernemen actie om deze weg te nemen.

Toelichting

De werksessie en de route

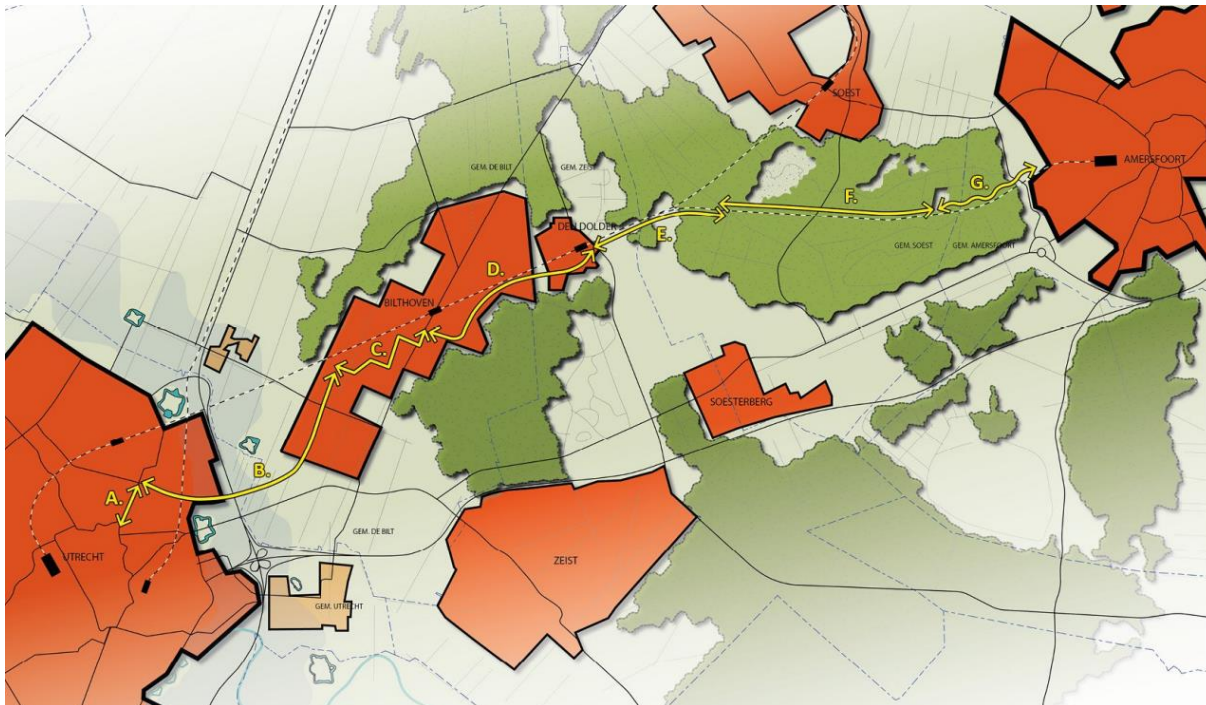
Bij het realiseren van een doorfietsroute kunnen zich meerdere obstakels voordoen. Bijvoorbeeld wanneer een partij die wegbeheerder is van een stuk van de route niet mee wil doen of er vanuit omwonenden protesten komen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de obstakels die bij de casus 'Utrecht – Amersfoort' naar voren zijn gekomen. De obstakels zijn geïnventariseerd en besproken tijdens een werksessie waaraan verschillende betrokken partijen deelnamen.⁸² Aanwezig tijdens deze sessie waren ambtenaren van de provincie Utrecht, gemeente Utrecht en gemeente Zeist. Ook vanuit de gemeente De Bilt zijn (buiten deze sessie om) obstakels bij deze route aangedragen. Deze casus is door de Rekenkamer gebruikt om obstakels te verzamelen en hoe hier mee om is gegaan. Er zijn echter meerdere routes waar ook relevante obstakels kunnen spelen. Deze zijn in dit onderzoek niet meegenomen. De gemeente Utrecht geeft overigens aan dat de meeste obstakels zich op meerdere routes voordoen.⁸³ Dit beeld kreeg de Rekenkamer ook vanuit de werksessies rondom doorfietsroutes in de andere Randstedelijke provincies.

De doorfietsroute Utrecht – Amersfoort (F28) verbindt de plaatsen Amersfoort, Soestduinen, Den Dolder, De Bilt, Bilthoven en Utrecht met elkaar. De door provincie Utrecht beoogde route loopt langs de spoorlijn tussen Utrecht en Amersfoort en gaat voor een groot deel door bos. Het is een alternatief voor de huidige route tussen Utrecht centrum en Amersfoort centrum die langs de autoweg loopt en waarop de fietser veel stoplichten tegenkomt.⁸⁴ De route zit momenteel in de uitvoeringsfase en volgens de planning zou deze in september 2023 gereed moeten zijn. Oorspronkelijk was in de getekende samenwerkingsovereenkomst met alle betrokken partijen opgenomen dat de route eind 2022 gereed zou zijn. Zie Figuur 3.2 voor een impressie van de route.

⁸² Werksessie 8 juni 2022

⁸³ Gemeente Utrecht (2022), ambtelijk gesprek 11 juli 2022

⁸⁴ Provincie Utrecht (2017), Masterplan Snelfietsroute F28: Utrecht – Amersfoort



Figuur 3.2 Overzichtskartaal doorfietsroute Utrecht – Amersfoort⁸⁵

Obstakels

De verzamelde obstakels konden onder een aantal categorieën worden geschaard. Veel obstakels spelen namelijk binnen de ruimtelijke inpassing, organisatie en besluitvorming, draagvlak, financiën en de planning. De verzamelde obstakels vanuit de werksessie zijn hieronder opgenomen per categorie.

Ruimtelijke inpassing

- Er bestaat spanning tussen de wens om openbare ruimte te gebruiken voor fietsinfrastructuur en de wens de ruimte te gebruiken voor huidige of andere functies zoals groen, trottoirs en parkeren. Binnen de bebouwde kom van Utrecht is het inpassen van de route een complexe aangelegenheid. Bijvoorbeeld door de aanwezigheid van boomwortels is er geen ruimte beschikbaar. Om dergelijke obstakels te overkomen wordt in de planvormingsfase extra goed naar inpassings-/ontwerptekeningen gekeken. Om ze op te lossen worden de eisen die gesteld zijn aan de doorfietsroute, zoals op het gebied van directheid en breedte, losgelaten.
- De gemeente Utrecht geeft daarnaast aan dat haar aanpak bij de realisatie van doorfietsroutes verschilt van de provinciale aanpak.⁸⁶ Waar de provincie zich voornamelijk richt op de route zelf, is de gemeente actief op zoek naar meekoppelkansen voor bijvoorbeeld natuur of klimaatadaptatie. Hierdoor heeft de gemeente vaak wat meer tijd nodig en is het soms onduidelijk welke ontwikkelingen op/langs de route gefinancierd moeten worden vanuit het fietsbudget en welke vanuit andere budgetten, bijvoorbeeld voor natuur. Dit leidt tot discussies tussen gemeente en provincie. Uiteindelijk worden er echter altijd concrete afspraken gemaakt.⁸⁷
- Een ander obstakel betreft de verlichting in natuurgebieden. Voor de natuur mogen paden niet te veel verlicht worden. Vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid en sociale veiligheid is verlichting van de doorfietsroute echter wel gewenst. Om dit obstakel (en andere spanningen tussen natuurbelangen en

⁸⁵ Provincie Utrecht (2017), Masterplan Snelfietsroute F28: Utrecht – Amersfoort

⁸⁶ Gemeente Utrecht (2022), ambtelijk gesprek 11 juli 2022

⁸⁷ Gemeente Utrecht (2022), ambtelijk gesprek 11 juli 2022

doorfietsroutes) te voorkomen is door de adviesraad Snelfietsroutes een handreiking met adviezen opgesteld.⁸⁸

- Ook bewegwijzering is een obstakel in de intensief gebruikte buitenruimte in de gemeente Utrecht. Door hoge dichtheid van verschillende routes en eigen bewegwijzering hiervoor, kan de herkenbaarheid in het geding komen. Om dit obstakel op te lossen zijn provincie en gemeente in overleg met elkaar en wordt naar CROW-richtlijnen gekeken.

Organisatie en besluitvorming

- De samenwerkingsvorm tussen provincie en gemeenten voor de ontwikkeling van de doorfietsroute, was nog niet eerder toegepast. Hierdoor was en is het pionieren. Gaandeweg het proces worden de obstakels in de samenwerking opgelost. Zo is een samenwerkingsovereenkomst ontwikkeld. Deze dient ook als blauwdruk voor de samenwerking bij andere doorfietsroutes. Betrokkenen van de provincie en gemeenten geven aan dat zij het integrale overleg met elkaar als zinvol ervaren, net als het bilaterale overleg tussen de provincie en de gemeenten. Er vindt veel communicatie en afstemming plaats, ook op bestuurlijk niveau, en hierdoor worden obstakels in de samenwerking voorkomen of opgelost.
- Organisatorische obstakels zijn er geweest bij de uitvoering van de 'mandaatdelen'. Dit zijn de tracédelen die provincie uitvoert in opdracht van de gemeenten. Voor burgers was niet in alle gevallen duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was. Ook zijn er tracédelen die in eerste instantie in mandaat door de provincie uitgevoerd zouden worden, maar uiteindelijk in verband met praktische redenen tóch door de gemeenten zelf zijn uitgevoerd. Hierdoor moesten nieuwe afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld financieringsstromen.

Draagvlak bij de omgeving

- Een regelmatig voorkomend obstakel was (is) weerstand bij omwonenden tegen 'snelle' fietsers voor de deur. Hier is mee omgegaan door in de planfase veel te praten met omwonenden en duidelijk te communiceren over wat zij kunnen verwachten. De provincie en gemeenten steken veel aandacht in het betrekken van omwonenden en ook andere aanwezigen in de omgeving zoals bedrijven en scholen. Bijvoorbeeld door keukentafelgesprekken of inloopavonden. Ook zijn extra onderzoeken uitgevoerd om bepaalde keuzes beter te kunnen onderbouwen. Daarnaast is de naamswijziging van 'snelfietsroute' naar 'doorfietsroute' doorgevoerd. Tot slot zijn plannen ook aangepast naar aanleiding van zorgen en ideeën van omwonenden. Zo waren er in de gemeente Utrecht zorgen over de oversteekbaarheid door de hogere snelheden van fietsers. Daarom zijn verkeersdrempels toegevoegd.

Financiën

- Gemeenten hadden een verschillend tempo waarin de benodigde middelen voor de doorfietsroutes werden opgenomen in de begrotingen. Hierdoor ontstond er ook een verschillend tempo in de aanleg van de verschillende tracédelen.
- Juist geen obstakel maar wel noemenswaardig was de bijdrage van het Rijk voor de route Utrecht-Amersfoort. Dit ging om een relatief klein (1/14 van het totale budget) bedrag, maar dat bleek wel heel belangrijk als hefboom voor de voortgang van het project.
- Door smalle kostenramingen en snelle prijsstijgingen van de afgelopen maanden is het project duurder uitgevallen dan vooraf begroot. De kosten van de gemeente Utrecht kwamen bijvoorbeeld boven de geraamde kosten uit.

Planning en fasering

⁸⁸ Adviesraad Snelfietsroutes (niet gedateerd), Handreiking Fiets & Natuur

- Door verschillende oorzaken, zoals raakvlakprojecten in de gemeente Utrecht en de Japanse Duizendknoop die verwijderd moest worden, is (wordt) de oorspronkelijke planning niet gehaald.

Verder ziet het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een uitdaging voor provincies om over fysieke provinciegrenzen te kijken bij de ontwikkeling van doorfietsroutes.⁸⁹ Dit is geen obstakel voor enkel de provincie Utrecht, maar is relevant voor alle (Randstedelijke) provincies.

Uit het bestuurlijk gesprek met de gedeputeerde kwam naar voren dat Fiets een beleidsterrein in ontwikkeling is en waarbij de ambities op dit terrein voor alle spelers relatief nieuw zijn. Dit maakt dat de voortgang in de fietsdossiers soms op kleine dingen kunnen blijven haken. Een boom die in de weg staat, of een zandweggetje, zijn zomaar wat voorbeelden die er mogelijk voor kunnen zorgen dat hele routes niet gerealiseerd worden. Bestuurlijk zijn deze mogelijke kinken in de kabel vaak goed op te lossen, maar is het wel fijn om in een vroeg stadium hierover geïnformeerd te worden. Daarom wordt de gedeputeerde op zijn verzoek frequenter geïnformeerd, zodat sneller geacteerd kan worden.⁹⁰

3.5 Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Beoordelingscriterium 6:

De informatievoorziening aan PS is tijdig, begrijpelijk en volgens afspraak.

Bevinding: PS worden jaarlijks tijdig, begrijpelijk en volgens afspraak geïnformeerd over onder andere de voortgang van doorfietsroutes.

Korte uitleg: PS worden jaarlijks op de hoogte gehouden over de voortgang van de realisatie van de doorfietsroutes. Dit gebeurt in informatiesessies waarbij vooraf hand-outs ter voorbereiding worden opgestuurd. Daarnaast is er een voortgangsrapportage geweest. De informatievoorziening verloopt volgens de provincie zoals vooraf is bedacht.

Toelichting

In 2018 is er een voortgangsrapportage opgesteld over het Realisatieplan Fiets. Hierin wordt onder andere besproken wat de voortgang is op het gebied van doorfietsroutes. Daarbij gaat het om wat gedaan is en welke middelen hieraan besteed zijn. In deze voortgangsrapportage zijn PS geïnformeerd over de voortgang van de aanleg van doorfietsroutes. Sinds deze voortgangsrapportage worden PS op de hoogte gehouden van de voortgang van onder andere doorfietsroutes via de jaarlijkse informatiesessies voor statenleden.⁹¹ Dit valt ook op te maken uit de hand-out ter voorbereiding op de informatiesessie voor statenleden in 2021⁹² en 2022⁹³. Bij deze informatievoorziening wordt ook de voortgang van de negen routes weergegeven. In Tabel 3.3 is weergegeven op welke wijze aan PS is gecommuniceerd over de voortgang van de routes. In de hand-out ter voorbereiding op de informatiesessie is ook samengevat wat er is besteed en bereikt.⁹⁴

⁸⁹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022), Interview met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

⁹⁰ Provincie Utrecht (2022), bestuurlijk gesprek, 26 augustus 2022

⁹¹ Provincie Utrecht (2022), e-mail, 7 juli 2022

⁹² Provincie Utrecht (2021), Hand-out: Informatiesessie statenleden 3 februari 2021

⁹³ Provincie Utrecht (2021), Hand-out: Informatiesessie statenleden 23 februari 2022

⁹⁴ Provincie Utrecht (2022), Hand-out: Informatiesessie statenleden 23 februari 2022

Tabel 3.3 Fases waarin de verschillende doorfietsroutes zich eind 2021 in bevinden.

		Planstudiefase	Vorbereiding uitvoering (vergunningen / aanbestedingen)	Uitvoering	Klaar
1	USP – Houten	X			n.t.b.
2	Houten – Lage Weide	X			n.t.b.
3	Utrecht – Hilversum	X			n.t.b.
4	Amersfoort – Hilversum	X			n.t.b.
5	USP – Veenendaal		X		2024
6	Woerden – Utrecht		X		2023
7	Utrecht – IJsselstein		X		2024
8	Amersfoort – Bunschoten		X		2023
9	Utrecht - Amersfoort			X	2022

Bron: Provincie Utrecht (2022), Hand-out: Informatiesessie statenleden 23 februari 2022

De Rekenkamer constateert vanuit deze hand-out dat informatievoorziening aan PS tijdig en begrijpelijk is. De provincie geeft zelf aan dat de informatievoorziening aan PS ook verloopt zoals dat vooraf is bedacht.⁹⁵

⁹⁵ Provincie Utrecht (2022), e-mail, 7 juli 2022

Bijlage A – Geraadpleegde bronnen

Provincie Utrecht

- Provincie Utrecht (2014), Mobiliteitsvisie provincie Utrecht 2014-2028: Verbinden, vernieuwen en versterken
- Provincie Utrecht (2016), Realisatieplan Fiets 2016-2020
- Provincie Utrecht (2017), Masterplan Snelfietsroute F28: Utrecht – Amersfoort
- Provincie Utrecht (2018), Motie 069 Fietspad van de Toekomst
- Provincie Utrecht (2019), Coalitieakkoord: Nieuwe Energie voor Utrecht
- Provincie Utrecht (2019), Mobiliteitsprogramma 2019-2023: Overstappen
- Provincie Utrecht (2019), Uitvoeringsprogramma Fiets 2019-2023
- Provincie Utrecht (2019), Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid 2019-2023
- Provincie Utrecht (2021), Hand-out: Informatiesessie statenleden 3 februari 2021
- Provincie Utrecht (2021), Regionaal Toekomstbeeld Fiets provincie Utrecht: Inbreng voor het Nationaal Toekomstbeeld Fiets
- Provincie Utrecht (2022), Hand-out: Informatiesessie statenleden 23 februari 2022

Overig

- (2016) Bestuursakkoord fietsparkeren bij stations
- Adviesraad Snelfietsroutes (niet gedateerd), Handreiking Fiets & Natuur
- CBS (2021) & Tour de Force (2021), Nationaal Toekomstbeeld Fiets op hoofdlijnen
- Fietsberaad (2021), www.fietsberaad.nl
- Fietsplatform (2021), www.fietsplatform.nl
- Ministerie van IenW, het Ministerie van JenV, het Interprovinciaal overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vervoerregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (2018), Veilig van deur tot deur, Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030: Een gezamenlijke visie op aanpak verkeersveiligheidsbeleid
- Tour de Force (2017), Agenda Fiets 2017-2020
- Tour de Force (2019), 2e etappe Schaalsprong Fiets
- Tour de Force (2021), Nationaal Toekomstbeeld Fiets op hoofdlijnen

Bijlage B – Geraadpleegde personen

Provincie Utrecht

- Beleidsmedewerker fiets – Programmamanager
- Beleidsmedewerker mobiliteit – Omgevingsmanager

Vertegenwoordigers van de volgende organisaties

- Gemeente De Bilt
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Zeist
- Landelijke afdeling van de Fietsersbond
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)