

Tellen met beleid

Handreiking voor een zinvolle monitoring van fietsbeleid

Het Fietsberaad is een groep verkeerskundigen, voornamelijk werkzaam bij gemeenten, kaderwetgebieden, provincies en adviesbureaus. Het Fietsberaad is medio 2001 ingesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en vooralsnog voor vijf jaar aan de slag gegaan. Het beraad opereert zelfstandig, onafhankelijk en kritisch en komt vier à vijf keer per jaar bijeen. Het secretariaat is ondergebracht bij CROW, kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur.

Doelstelling

Het Fietsberaad helpt de bij verkeersbeleid betrokken ambtenaren van gemeenten, kaderwetgebieden en provincies (en bijgeval hun bestuurders en beslissers) en medewerkers van adviesbureaus om voorzieningen voor fietsverkeer te realiseren en te onderhouden. Het beraad doet dit door kansen, knelpunten en bedreigingen voor het fietsgebruik te analyseren en oplossingen te zoeken. Knelpunten en oplossingen kunnen inhoudelijk van aard zijn, maar ook procesmatig, bestuurlijk, intersectoraal of maatschappelijk. Het Fietsberaad helpt zijn doelgroepen door kennis, statistische gegevens, ervaringen en andere informatie te (laten) verzamelen en in toepasbare vorm schriftelijk en mondeling te verspreiden. Verder draagt het Fietsberaad bij aan de afstemming van (landelijke) activiteiten die een relatie hebben met fietsbeleid; hiervoor werkt het samen met beleidsinstanties en kennisorganisaties. Tot slot bevordert het beraad de aandacht voor fietsverkeer in relevante beroepsopleidingen.

Leden van het beraad

- Dick Buursink voorzitter
- Ruud Ditewig gemeente Utrecht
- Louis Eggen gemeente Den Haag
- Myra Haffmans gemeente Roosendaal
- Cor van der Klaauw gemeente Groningen
- Martijn te Lintelo gemeente Nijmegen
- Wim Mulder gemeente Apeldoorn
- Wim Salomons gemeente Enschede
- Peter van Wijlick gemeente Venlo
- Linda de Klein provincie Noord-Brabant
- Paul van Weenen provincie Utrecht
- Kees Slabbekoorn waterschap Zeeuwse Eilanden
- Bert Zinn ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Henk van Zeijl Goudappel Coffeng
- Theo Zeegers Fietsersbond
- Ben van Westing NS Fiets/NS Stations
- Wilma Slinger KPVV
- Theo Michels CROW

Tellen met beleid

Handreiking voor een zinvolle monitoring van fietsbeleid

Inhoud

1	Een zinvolle monitoring van fietsbeleid	5
2	Bereikbaarheid, concurrentie fiets-auto en vergelijkingen	7
2.1	Leefbaarheid en bereikbaarheid	7
2.2	Concurrentieverhouding	8
2.3	Vergelijking van concurrentieverhoudingen	9
2.3.1	<i>Vergelijkingen in de tijd: opgesloten in de definitie</i>	9
2.3.2	<i>Vergelijkingen tussen gemeenten: steds bekender en beter</i>	10
2.3.3	<i>Vergelijkingen tussen wijken: nieuw en wellicht meer direct bruikbaar</i>	12
3	Drie varianten van een bruikbare fietsmonitor	15
3.1	Omnibus-enquêtering	15
3.2	Routevergelijking	17
3.2.1	<i>Voorbeeld: reistijd naar de binnenstad van Enschede</i>	17
3.3	Beleidsrelevante benutting van cijfers	20
4	De derde variant: monitoring via telcijfers	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Tellen en analyseren	21
4.3	Analyse telcijfers gemeente Groningen	22
5	Van telcijfers en monitoring naar beleid	29



1 Een zinvolle monitoring van fietsbeleid

Monitoring is in verkeersbeleid al enige tijd een belangrijk begrip. Ook in decentraal fietsbeleid wordt er regelmatig over gesproken. In de praktijk heeft het begrip echter nog een zeer diffuse inhoud. Daarnaast wordt monitoring in decentraal fietsbeleid nog maar weinig toegepast en zijn er dus ook nauwelijks resultaten die beleidsmatig kunnen worden gebruikt. Toch kan monitoring een belangrijke rol spelen bij het formuleren en uitvoeren van nieuw fietsbeleid. Immers, via monitoring is het mogelijk om een beeld te krijgen van de mate waarin de fiets wordt gebruikt. In het verleden hebben echter talrijke valkuilen voorkomen dat monitoringsresultaten die rol in het beleidsproces spelen. Bijvoorbeeld de hoge kosten, waardoor de monitoring in later jaren geschrapt werd, of de tekortkoming dat de resultaten geen handvatten voor beleidskeuzen boden.

Om de resultaten van monitoring daadwerkelijk een rol te laten spelen in het proces van fietsbeleid, is het nodig indicatoren te gebruiken die ervoor zorgen dat de uitkomsten aansluiten op inhoudelijke keuzen in het fietsbeleid. Indicatoren in de monitor moeten aan de volgende vier eisen voldoen:

1. aansprekend zijn: ze moeten uitnodigen om na te denken over maatregelen gericht op het (stimuleren van) fietsgebruik;
2. begrijpelijk zijn: ze moeten, zonder dat uitgebreide ambtelijke notities ter verduidelijking nodig zijn, leiden tot eenvoudig leesbare grafieken of tabellen;
3. eenvoudig zijn: gegevens over de indicatoren moeten op gemeentelijk niveau zonder al te veel kosten kunnen worden verzameld;
4. relevant zijn: ze moeten belangrijke onderdelen van het fietsbeleid op gemeentelijk niveau omvatten.

MuConsult heeft voor het Fietsberaad een verkennend onderzoek uitgevoerd om antwoord te krijgen op de vraag: wat kan monitoring in fietsbeleid zijn? Het onderzoek heeft in kaart gebracht hoe een fietsmonitor eruit kan zien en welke indicatoren geschikt zijn voor een monitorsysteem dat aan bovenstaande eisen voldoet. Deze handreiking schetst de mogelijkheden voor gemeenten. Met de titel 'Tellen met Beleid' wordt benadrukt dat het vooral gaat over monitoring met een duidelijke beleidsfunctie.

Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de doelstellingen achter de monitoring van fietsgebruik en fietsbeleid en de richting die daaruit volgt voor de keuze van indicatoren. Hoofdstuk 3 schetst drie varianten om zo'n fietsmonitor te concretiseren: drie verschillende indicatoren en datasets, die in principe voldoen aan de vier bovenstaande eisen. In hoofdstuk 4 wordt een van deze drie varianten nader uitgewerkt: het (her)gebruik van eenvoudige telcijfers. Als na een analyse de conclusies getrokken zijn, worden deze kort en bondig in een boodschap vertaald. Hierover gaat hoofdstuk 5.

2 Bereikbaarheid, concurrentie fiets-auto en vergelijkingen

2.1 Leefbaarheid en bereikbaarheid

In een fietsmonitor met zeggingskracht moeten de indicatoren een directe relatie hebben met de uiteindelijk uit te dragen boodschap. Wie wil weten of de fietspaden voldoende breed zijn voor de intensiteiten van fietsers, heeft andere indicatoren nodig dan degene die iets wil zeggen over de veiligheidsrisico's van fietsgebruik of de recreatieve waarde van het fietsen.

Aspecten van fietsgebruik die in het beleid terecht centraal staan (gebruik, veiligheid, tevredenheid etc.), kennen nog achterliggende doelen; die aspecten op zichzelf zijn niet de doelen van het fietsbeleid. Stimulering van fietsgebruik kan moeilijk doel op zich zijn, maar dient een breder maatschappelijk doel. Dit bredere maatschappelijke doel achter fietsbeleid is in veel gemeenten nog steeds goed te karakteriseren met de inmiddels klassieke termen 'leefbaarheid' en 'bereikbaarheid', waarbij de belangen voor een groot deel gelijk oplopen:

- leefbaarheid: omdat de fiets op afstand het meest duurzame vervoermiddel is, is de keuze van burgers om een verplaatsing per fiets te maken en niet per auto, bus, tram of trein goed voor de leefbaarheid: minder of geen uitstoot, minder geluidsoverlast, minder ruimtegebruik en veel beter voor de burger zelf;
- bereikbaarheid: omdat bij het overgrote deel van de lokale verplaatsingen van 1 tot 8 kilometer de keuze vooral gaat tussen de fiets en de auto, is een keuze voor de fiets vanuit bereikbaarheidsoogpunt gewenst: minder ruimtegebruik, zowel tijdens de verplaatsing (en daardoor minder opstoppingen op het stedelijk net) als na aankomst op de bestemming (minder parkeercapaciteit nodig). Die ruimtewinst kan besteed worden aan andere functies van de openbare ruimte, maar ook – en die argumentatie is steeds vaker te horen – aan regionaal verkeer: verplaatsingen die in veel gebieden nu eenmaal per auto gemaakt moeten worden, omdat er geen alternatieven zijn.

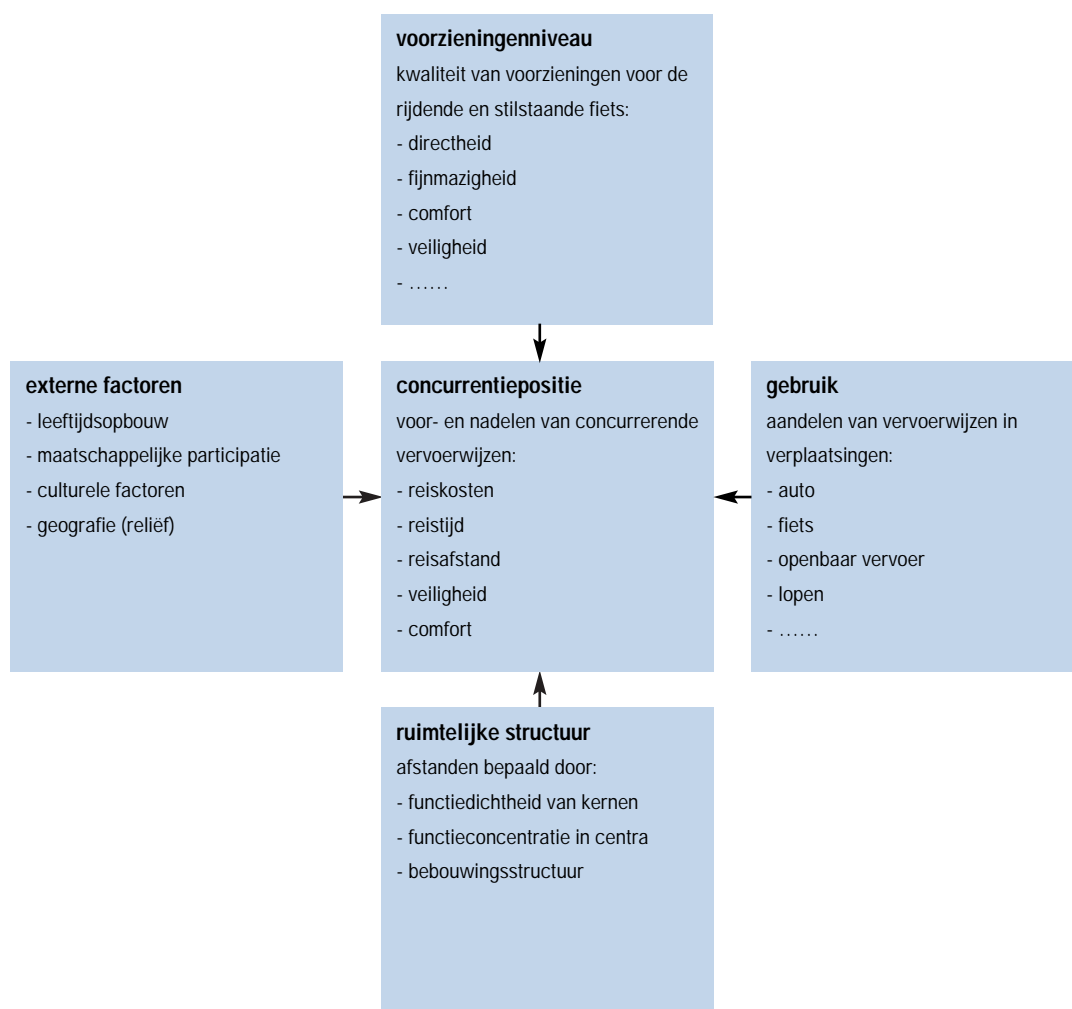


2.2 Concurrentieverhouding

Vooraf in deze laatste argumentatie is de bereikbaarheidswaarde van (effectief) fietsbeleid heel duidelijk: het stadshart zal meer regionale bezoekers trekken als die er per auto makkelijk kunnen komen – en dat is beter haalbaar als lokale bezoekers van het stadshart meer de fiets pakken. Voor zover het lokale verplaatsingen betreft, is de bereikbaarheid dus nauw verbonden met de concurrentieverhouding tussen fiets en auto. Een verbetering van de concurrentiepositie van de fiets ten opzichte van de auto zal leiden tot meer fietsgebruik en daarmee, indirect, tot een betere bereikbaarheid van het stadshart voor alle bezoekers. Meting in de monitoring van de verhouding in gebruik tussen auto en fiets is daarom een zeer directe indicator voor de effecten van het gevoerde verkeersbeleid, dat immers bijna per definitie gericht is op het beïnvloeden van de concurrentieverhouding tussen de vervoerwijzen auto en fiets.

Wat bepaalt de concurrentiepositie van de fiets ten opzichte van de auto? In Figuur 2.1 wordt sterk veralgemeniseerd weergegeven welke groepen factoren invloed hebben op het gebruik van een vervoerwijze, in casu de fiets.

Figuur 2.1. Factoren die van invloed zijn op het gebruik van de fiets en andere vervoerwijzen



Centrale factor bij het fietsgebruik zijn de concurrentieposities van alle vervoerwijzen en dan specifiek de concurrentiepositie van de fiets ten opzichte van de auto voor lokale verplaatsingen. Mensen maken bij hun verplaatsingen afwegingen over welk vervoermiddel ze gebruiken. Door gewoontevorming gebeurt dit weliswaar niet bij elke verplaatsing, maar toch zullen zij op gezette tijden en onder invloed van veranderingen (in gezin, omgeving, autobezit) opnieuw de afweging maken. Uit allerlei onderzoek komt naar voren dat kosten, reistijd, reisafstand, (sociale) veiligheid en comfort de belangrijkste factoren zijn op basis waarvan afwegingen worden gemaakt.

Deze elementen in de concurrentieposities van alle vervoerwijzen worden op hun beurt weer beïnvloed door drie groepen andere factoren:

- de kwaliteit van het netwerk en andere voorzieningen voor de fiets als resultaat van het gevoerde fietsbeleid: directheid, oponthoud, comfort, letsel- en diefstalrisico e.d.;
- de ruimtelijke structuur van een gemeente, die afstanden tussen 'functies' en dus afstanden tussen herkomsten en bestemmingen beïnvloedt, en daarmee veel invloed heeft op de concurrentiepositie van een afstandsgebonden vervoerwijze als de fiets;
- externe factoren: grotendeels autonome factoren, die de doelgroep van fietsbeleid verkleinen of vergroten (bijvoorbeeld studenten fietsen gemiddeld vaker, niet-westerse allochtonen fietsen minder vaak) of die het fietsgebruik direct een andere concurrentiepositie geven (zoals hoogteverschillen in een gemeente, die het fietsgebruik belemmeren).

Deze (groepen) verklaringsfactoren, die samen de concurrentieverhouding tussen fiets en auto en daarmee de relatieve omvang van het fietsgebruik bepalen, komen vooral aan de orde bij de beoordeling van de uitkomsten van monitoring (zie hoofdstuk 5). Maar dan wel in omgekeerde volgorde: om de verschillen te verklaren die optreden door uitkomsten te vergelijken (zie paragraaf 2.3), is het logisch eerst die externe, autonome factoren langs te lopen en te kijken of daarmee de verschillen volledig verklaard kunnen worden. Verschillen die dan resteren, kunnen vervolgens wellicht mede verklaard worden uit verschillen in ruimtelijke structuur. En eerst het geheel aan verschillen dat daarna nog resteert, is feitelijk het 'domein' van de resultaten van fietsbeleid en breder verkeersbeleid, van de door verkeersmaatregelen meer of minder beïnvloede concurrentieverhouding tussen fiets en auto. Zelfs in de externe factoren zitten soms nog wel beïnvloedingsmogelijkheden, zeker op langere termijn (denk aan het lage fietsgebruik bij specifieke groepen niet-westerse allochtonen: dat is geen onveranderbare wetmatigheid!). De ruimtelijke structuur van een stad is voor een deel de uitkomst van bewuste beleidskeuzen op lange termijn. Maar de meest beïnvloedbare factoren zitten toch bij de resultaten van het fietsbeleid en het bredere verkeersbeleid.

2.3 **Vergelijking van concurrentieverhoudingen**

Met een monitoring die de hierboven beschreven hoofdlijnen volgt, kunnen drie typen vergelijkingen gemaakt worden:

1. vergelijkingen in de tijd;
2. vergelijkingen tussen gemeenten;
3. vergelijkingen tussen wijken.

De waarde van de monitoring ligt ook juist in die vergelijkingen. Alleen door vergelijkingen te maken, kunnen de uitkomsten van de monitoring beoordeeld worden. Alleen via vergelijkingen is het mogelijk tot beleidsrelevante conclusies te komen.

2.3.1 ***Vergelijkingen in de tijd: opgesloten in de definitie***

'Monitoring van beleidsinzet' is als term ontstaan om het periodieke van effectmeting te benadrukken. Dit in tegenstelling tot de naar eenmaligheid verwijzende oudere term 'evaluatie'. Het begrip 'monitoring' is ontstaan in de context van 'vinger aan de pols houden': periodiek en tussentijds de beweging in effect-indicatoren in de gaten houden, om zo nodig en indien mogelijk bij te sturen met andere of extra beleidsimpulsen.

Natuurlijk is dit een wat utopische voorstelling van de feitelijke situatie op tal van beleids-terreinen, en zeker ook fietsbeleid. Hoeveel bijsturingsmogelijkheden zijn er bijvoorbeeld als beleidsprogramma's jarenlang doorlopen en de resultaten vaak pas na jaren doorsijpelen? Toch blijven vergelijkingen in de tijd wezenlijk: juist door in de tijd te vergelijken en te zoeken naar trends en trendbreuken, kan een beeld verkregen worden van de kansen en bedreigingen in de toekomst.

Een probleem met vergelijkingen in de tijd, zeker als het om fietsgebruik en dan specifiek de verhouding fietsgebruik-autogebruik gaat, is dat ontwikkelingen meestal uiterst traag gaan. Vergelijk het aantal verplaatsingen per fiets naar een binnenstad met het aantal verplaatsin-

gen per auto, beide vanuit woonwijken in de betreffende gemeente, en er is in het algemeen per jaar weinig tot geen verschil in verhouding zichtbaar. Pas over een termijn van enkele jaren is er enige ontwikkeling in vervoerwijze-verhoudingen te zien.

Dit belemmerde soms de bruikbaarheid van monitoring-resultaten, in elk geval op landelijk niveau. Zie bijvoorbeeld *Kansen voor de fiets: trends in fietsgebruik*, *Fietsverkeer* nr 1, oktober 2001, pag. 15. Juist op landelijk niveau waren andere vergelijkingen dan die in de tijd lastig te maken (landsdelen en provincies zijn bovendien, als het om verkeer gaat, te grote geografische eenheden met veralgemeniserende, gemiddelde totalen; internationale vergelijkingen waren vaak lastig door het ontbreken van eenduidige gegevens). Op gemeentelijk niveau – en specifiek over fietsgebruik (waarvan de verschillen tussen gemeenten zeer groot kunnen zijn, zoals onlangs zelfs de Nota Mobiliteit benadrukte) – zijn er ‘gelukkig’ ook die twee andere vergelijkingsmogelijkheden: tussen gemeenten en tussen wijken van een gemeente.

2.3.2 *Vergelijkingen tussen gemeenten: steeds bekender en beter*

Fietsgebruik

Vergelijkingen tussen gemeenten worden, als het om fietsgebruik gaat, al lange tijd gemaakt, vaak op basis van gegevens van het Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG) van CBS. Het OVG was een steekproefenquête onder Nederlanders, die gevraagd werden van alle verplaatsingen op een dag de relevante kenmerken (waaronder reismotief, tijdstip, vervoerwijze en – via postcodes – de afstand) bij te houden. Op landelijk niveau was de steekproef voldoende groot om op de verzamelde gegevens betrouwbare analyses te kunnen uitvoeren; per gemeente waren de betrouwbaarheidsmarges beduidend groter, ook als de gegevens van enkele jaren werden samengenomen. Toch was het mogelijk voor de wat grotere gemeenten op deze wijze goede vergelijkingen van fietsgebruik te maken, zeker als een eenvoudige selectie als ‘aandeel fiets in alle verplaatsingen’ werd gemaakt. Ook in *Fietsverkeer*, het periodiek van het Fietsberaad, zijn de laatste jaren dergelijke vergelijkingen gemaakt. Zie bijvoorbeeld *Grote verschillen in fietsgebruik in 50.000plus-gemeenten: fietsbeleid móét wel een deel van de verklaring vormen*, *Fietsverkeer* nr 7, oktober 2003, pag. 17-19, waaruit Tabel 2.1 afkomstig is.



Tabel 2.1. Aantal inwoners per 1 januari 2002 en het aandeel verplaatsingen per fiets door inwoners (in %), in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners, 1995/'96 en 2000/'01, gerangschikt naar fietsaandeel in 2000/'01

gemeente	inwonertal per		aandeel verplaatsingen per fiets door inwoners (%)		verandering fietsaandeel	
	1995/'96	2000/'01	01-01-2002	(procentpunt)		
1 Zwolle	107.015		33,7	36,8	3,1	
2 Groningen	175.666		37,7	36,2	-1,5	
3 Leiden	117.031		33,9	36,1	2,1	
4 Leeuwarden	90.516		35,9	34,6	-1,2	
5 Hoorn	66.460		29,9	34,5	4,5	
6 Alkmaar	92.977		30,9	32,2	1,3	
7 Apeldoorn	153.751		29,8	32,0	2,2	
8 Enschede	150.251		30,0	31,8	1,8	
9 Hengelo	80.899		32,9	31,6	-1,3	
10 Gouda	71.687		34,9	31,5		-3,3
11 Deventer	86.084		31,4	31,0	-0,4	
12 Smallingerland	53.496		32,4	30,7	-1,7	
13 Veenendaal	60.673		30,4	30,7	0,3	
14 Hoogeveen	53.189		30,3	30,2	-0,1	
15 Utrecht	256.453		28,7	29,7	1,1	
16 Den Helder	60.104		26,9	29,4	2,4	
17 Nijmegen	154.581		24,9	29,4	4,5	
18 Almelo	70.416		30,9	28,5		-2,4
19 Ede	103.704		30,5	28,5		-2,0
20 Assen	60.297		27,6	28,3	0,8	
21 Hardenberg	56.859		30,0	28,2	-1,8	
22 Amersfoort	129.702		29,4	28,2	-1,2	
23 Venlo	90.496		28,8	28,0	-0,8	
24 Zeist	59.689		25,8	28,0	2,2	
25 Emmen	107.000		29,4	27,7	-1,7	
26 Delft	96.101		30,6	27,4		-3,2
27 Oss	67.381		27,2	26,9	-0,3	
28 Dordrecht	120.257		24,4	25,5	1,1	
29 Zaanstad	135.762		27,5	25,4		-2,1
30 Tilburg	195.825		24,8	25,4	0,6	
31 Eindhoven	204.773		25,0	25,2	0,2	
32 Amsterdam	735.328		24,8	25,0	0,2	
33 Haarlem	147.837		25,9	24,8	-1,1	
34 Hilversum	82.177		23,6	24,1	0,5	
35 Roosendaal	77.648		26,4	23,9		-2,5
36 Velsen	66.798		19,6	23,9	4,3	
37 Breda	162.308		24,1	23,8	-0,4	
38 Nieuwegein	62.005		25,2	23,7	-1,5	
39 Alphen aan den Rijn	70.661		25,9	23,0		-2,9
40 Zoetermeer	110.448		20,1	23,0	2,9	
41 Helmond	83.000		24,0	22,5	-1,5	
42 's-Hertogenbosch	130.502		22,0	22,4	0,4	
43 Arnhem	140.729		19,5	22,1	2,6	
44 Oosterhout	52.988		23,9	22,0	-1,9	
45 Bergen op Zoom	65.794		27,2	21,6		-5,6
46 Spijkenisse	75.125		19,2	21,6	2,4	
47 Leidschendam-Voorburg	78.213		21,6	21,0	-0,6	
48 Maastricht	122.004		20,6	20,7	0,1	
49 Vlaardingen	73.549		20,4	20,5	0,1	
50 Schiedam	76.127		21,6	20,4	-1,3	
51 Purmerend	73.475		22,9	20,3		-2,6
52 Haarlemmermeer	118.500		21,4	19,8	-1,6	
53 Lelystad	67.055		26,4	19,7		-6,8
54 's-Gravenhage	458.909		20,8	19,6	-1,3	
55 Sittard-Geleen	98.358		?	19,3	?	
56 Almere	158.849		18,2	19,2	0,9	
57 Amstelveen	77.279		18,6	18,5	-0,1	
58 Rotterdam	598.467		17,3	15,3		-2,0
59 Capelle aan den IJssel	65.280		17,9	14,2		-3,7
60 Heerlen	95.004		10,6	11,1	0,5	
61 Kerkrade	51.062		9,4	7,2		-2,2
totaal aantal inwoners van 50.000 ⁺ -gemeenten	7.604.574					
gemiddeld aandeel verplaatsingen per fiets van inwoners van 50.000 ⁺ -gemeenten			24,7	24,4	-0,3	
aandeel verplaatsingen per fiets in heel Nederland			25,8	25,7	-0,1	

Bron: www.statline.cbs.nl

Tabel 2.1 laat zien dat er in de 50.000plus-gemeenten in vijf jaar tijd meestal niet zo gek veel veranderde in het fietsaandeel. Vergelijkingen in de tijd zijn aan de hand van deze gegevens lastig te maken, vooral als met de beperkte betrouwbaarheid rekening wordt gehouden. Interessanter zijn de vergelijkingen tussen bepaalde gemeenten. Vergelijk bijvoorbeeld de scores van enkele voormalige groeikernen met elkaar, forenzengemeenten met veel nieuwbouw zoals Nieuwegein, Spijkenisse, Capelle aan den IJssel en Purmerend. Het fietsaandeel varieert van 23,7% in Nieuwegein (62.000 inwoners) tot 14,2% in Capelle aan den IJssel (65.000 inwoners). Waarom wordt er in Nieuwegein 67% meer gefietst dan in Capelle? De verklaring is niet simpel te geven door een verschil in omvang (is er niet), verschil in ligging (idem), verschil in ov-kwaliteit (beperkt) of verschil in bevolkingssamenstelling (uiterst beperkt).

Bij het voorbeeld van Nieuwegein versus Capelle aan den IJssel is gezocht naar verklaringen in externe, min of meer autonome factoren. Daarvoor corrigeren is bij vergelijkingen binnen de lijst van 61 gemeenten vaak nodig, want pas na die correctie blijft het verschil over dat beleidsrelevant is. Als namelijk de effecten van de externe factoren en van de ruimtelijke structuur apart gezet zijn, blijven de verschillen over waarvoor een verklaring wellicht gevonden moet worden in factoren die tot het verkeersbeleid behoren: de kwaliteit van het fietsnetwerk en de concurrentieverhouding en tussen de vervoerwijzen.

Het resterende verschil is dus een 'kwestie van verkeersbeleid', maar verder bestaat er nog weinig specifiek zicht op verklaringen. Een beter, precieser zicht op verklaringen vanuit geïsoleerde verkeersfactoren is de laatste jaren bij intergemeentelijke vergelijkingen steeds beter te verkrijgen, omdat er meer materiaal over vergelijking van fietsbeleid is verzameld.

Fietsbeleid

Het fietsbeleid van gemeenten vergelijken is van veel recentere datum dan vergelijkingen in fietsgebruik. De evaluatie van het *Masterplan Fiets* (1997) gaf er een aanzet voor en in het benchmarkingsproject Fietsbalans van de Fietsersbond kwam het tot wasdom. Van zo'n 120 vooral grotere gemeenten heeft de Fietsersbond systematisch de kwaliteit van het fietsbeleid, het 'fietsklimaat', in beeld gebracht, samengevat in negen factoren. Het instrument Fietsbalans corrigeert zelf al voor enkele autonome factoren, zoals verplaatsingsafstanden, bevolkingsomvang en functiedichtheid. Wat resteert is een aantal factoren die de kwaliteit van het fietsnetwerk (directheid, trillingshinder, aantrekkelijkheid) en van de relatieve concurrentiepositie van de fiets (verkeershinder, reistijdverhouding, parkeerkosten) heel goed indiceren.

OVG en Fietsbalans na 2004

Hierboven zijn twee beschikbare datasets als bronnen genoemd: CBS-OVG en de Fietsbalans. Als die datasets zo zinvol zijn, waarom moet dan nog deze handreiking over 'hoe te monitoren' gemaakt worden?

Het antwoord is simpel: omdat beide datasets in de toekomst niet zonder meer beschikbaar blijven. Het OVG van CBS is inmiddels stopgezet. De opvolger is het Mobiliteits Onderzoek Nederland (MON) van AVV, maar dit is beduidend beperkter, omdat het steekproefsgewijs meet en zeker niet geschikt is voor intergemeentelijke vergelijkingen op fiets- en autoaandelen. Fietsbalans-metingen zijn omvangrijke klussen, die de Fietsersbond, zoals het er nu naar uitziet, niet structureel regelmatig zal herhalen. Daarom is er voor de toekomst behoefte aan eenvoudige, goedkope methoden om te komen tot indicatoren die de gebruikswaarde van OVG en Fietsbalans benaderen. Twee van de drie methodieken die in hoofdstuk 3 worden gepresenteerd als goede en eenvoudige monitorsystemen voor gemeenten, zijn dan ook min of meer gerelateerd aan OVG en Fietsbalans.

2.3.3 *Vergelijkingen tussen wijken: nieuw en wellicht meer direct bruikbaar*

Wanneer een gemeente lokaal een monitoring van fietsgebruik en fietsbeleid opzet, zijn er mogelijkheden om meteen een derde type vergelijkingen te faciliteren, een type dat het meest direct aansluit op beleidskeuzen van die gemeente: vergelijkingen tussen (woon-)wijken of clusters van woonwijken.

In het algemeen is fietsverkeer binnen gemeenten nog steeds een kwestie van twee soorten verplaatsingen:

- binnenwijkse, zeer korte verplaatsingen naar basisscholen, wijkwinkels etc;
- wat langere (1 tot 3 kilometer) verplaatsingen vanuit woonwijken naar het stadscentrum.

Het is in de praktijk (nog) niet zo dat vooral een diffuus beeld van kris-kras verplaatsingen overheerst. 'De "echte" hoofdfietsroutes vormen géén uniform net over de gehele stad, maar zijn een aantal belangrijke, centrumgerichte fietsassen, waarop een groot deel van het fietsverkeer wordt afgewikkeld. De hoofdfietsroutes lopen van het centrum, door de oude schil, naar een grote achterliggende woonwijk of een belangrijke fietsfunctie, zoals een universiteit.' (*Het nut, de noodzaak en de toepassingsmogelijkheden van fietsstraten*, Goudappel Coffeng, Deventer 2003)

Die constatering biedt een kans voor eenvoudige, goedkope en toch zinvolle monitoring van fietsgebruik en fietsbeleid: als meting op een beperkt aantal hoofdfietsroutes tussen woonwijken en centrum veelzeggend kan zijn voor het totale fietsverkeer in een gemeente, zijn op een eenvoudige manier scores in handen te krijgen die uitspraken per wijk mogelijk maken. Immers, door scores van hoofdfietsroutes te vergelijken, wordt feitelijk het centrumverkeer vanuit verschillende woonwijken vergeleken.

Overigens zijn er ook andere manieren om tot conclusies per wijk te komen. Zie de paragrafen 3.1 en 3.2.

Dit vergelijken tussen woonwijken lijkt uiterst relevant voor gemeentelijke beleidsvorming. Verschillen in fietsgebruik tussen wijken kunnen, wanneer ruimtelijke en autonome omstandigheden gelijk zijn (inwonerskarakteristieken, afstanden tot het centrum, parkeerkosten in het centrum), wellicht direct gerelateerd worden aan verschillen in de kwaliteit van voorzieningen voor fiets en auto – en daarmee een goede basis zijn voor beleidskeuzen. Specifiek op dit type vergelijking, de inter-wijkvergelijkingen, wordt in hoofdstuk 5 teruggekomen, in relatie tot de in paragraaf 2.2 onderscheiden groepen verklaringfactoren.



3 Drie varianten van een bruikbare fietsmonitor

Een goede fietsmonitor op gemeentelijk niveau is, zie hoofdstuk 1, aansprekend, begrijpelijk, eenvoudig en relevant. In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat zo'n fietsmonitor uitspraken mogelijk maakt over de bereikbaarheid van de stad. De monitor moet daarom geconcentreerd zijn op de verhouding tussen fiets en auto voor lokale verplaatsingen, zowel in het gebruik als in de kwaliteit, kwantiteit en prijs van voorzieningen. Een lokaal opgezette fietsmonitor die zich daarop richt, maakt beleidsrelevante vergelijkingen in de tijd, tussen gemeenten en tussen wijken mogelijk.

Dit hoofdstuk schetst de hoofdlijnen van drie mogelijke varianten van zo'n fietsmonitor. Het gaat nadrukkelijk om drie suggesties voor een concrete opzet van een monitor; er zijn ook andere mogelijkheden om hetzelfde gebruiksdoel te bereiken. De keuze tussen de drie gegeven varianten zal afhankelijk zijn van lokale omstandigheden, zoals het beschikbare budget, de beschikbaarheid van bruikbare lokale datasets en de gewenste mate van nauwkeurigheid. Met de beschrijving van de varianten wordt vooral benadrukt dat het in veel gemeenten heel goed mogelijk moet zijn om tegen geringe kosten en inspanning een beleidsmatig, maar ook politiek-maatschappelijk bruikbare fietsmonitor te starten.

3.1 Omnibus-enquête

Het Onderzoek Verplaatsingsgedrag van het CBS (zie paragraaf 2.3) bood tot voor kort ook op gemeenteniveau voldoende betrouwbare gegevens over allerlei kenmerken van verplaatsingen. Met die dataset konden vele analyses worden uitgevoerd, onder meer met het oog op de concurrentieverhouding tussen lokale fiets- en autoverplaatsingen. Nu het OVG niet meer beschikbaar is, zullen gemeenten zelf dergelijke gegevens moeten verzamelen. Zij zouden er een aanzienlijke klus aan hebben om het detailniveau van het OVG te bereiken. Echter, voor het doel van de fietsmonitor zijn tal van gegevens uit het OVG, en zeker de nauwkeurigheidsgraad 'per verplaatsing', helemaal niet nodig.

In gedachten houdend wat in paragraaf 2.3. is aangegeven over het overheersende belang van (fiets)verplaatsingen naar het stadscentrum, is het goed mogelijk om met een beperkt aantal enquêtevragen onder een beperkt aantal respondenten een goed beeld te krijgen van de verhouding tussen fiets en auto. En omdat de opzet van de enquête in handen is van de gemeente, kan die – nu ze niet meer op het OVG 'hoeft' te bouwen – direct meer informatie verzamelen over twee onderwerpen die in het OVG niet of nauwelijks aan de orde kwamen:

- de verschillen tussen wijken (waarvoor de OVG-steekproef al snel te klein was);
- de verklaringen van de respondenten voor hun vervoerwijzekeuzen en, daarmee samenhangend, hun wensen tot verbetering van fietsvoorzieningen.



In tal van gemeenten organiseert het gemeentebestuur periodiek (vaak jaarlijks) een omnibus-enquête, uitgevoerd in eigen beheer of door een gespecialiseerd bureau. De term 'omnibus-enquête' slaat op de diversiteit aan vragen die gesteld worden. Op internet zijn vele voorbeelden van zulke enquêtes te vinden. Het is vaak goed mogelijk om, tegen geen of geringe kosten, met dit reeds bestaande instrument mee te liften. Voor de fietsmonitor zijn namelijk maar weinig vragen nodig. Bijvoorbeeld:

- **Met welk vervoermiddel gaat u doorgaans naar het centrum?**
lopend, met de fiets, bromfiets, auto, bus
bied eventueel de mogelijkheid om bij twee vervoerwijzen '50%' aan te geven
- **Hoe tevreden bent u over de voorzieningen voor fietsers op de route naar het centrum?**
zeer tevreden, tevreden, ontevreden, zeer ontevreden:
 - veiligheid van de fietsroute naar het centrum
 - comfort en aantrekkelijkheid van de fietsroute naar het centrum
 - fietsparkeervoorzieningen in het centrum
- **Wat moet er verbeterd worden aan de fietsvoorzieningen op de route naar het centrum?**
meerkeuzevraag:
 - veiliger fietsroutes, bijvoorbeeld door
 - vrijliggende fietspaden
 - bredere fietspaden
 - beter onderhoud fietspaden
 - beter wegdek
 - verkeerslichten beter afstellen
 - veiliger kruispunten, bijvoorbeeld door rotondes
 - fietsdiefstal aanpakken
 - meer fietsklemmen in het centrum
 - meer bewaakte stallingen
 - anders, namelijk
- **In welke wijk woont u?**
(vraag wordt wellicht sowieso al in de omnibus-enquête gesteld)

Door in de analyse een onderscheid te maken naar (groepen) woonwijken, afhankelijk van de gebruikelijke fietsroutes naar het centrum, is het goed mogelijk om goedkoop en eenvoudig een beleidsrelevant beeld te krijgen van de mate waarin mensen voor de fiets en de auto kiezen, en vervolgens van de beleidskeuzen die gemaakt kunnen worden om het fietsgebruik te vergroten.

In verschillende gemeenten wordt voor omnibus-enquêtes inmiddels gebruikgemaakt van internet en e-mail. Internetenquêtes, waarbij alle bezoekers van de gemeentelijke website gevraagd wordt een enquête in te vullen, lijken niet erg geschikt voor een fietsmonitor. Het gevaar van een weinig representatieve respons is groot. Interessanter zijn de mogelijkheden van een digitaal enquêtepaneel, zoals dat al in enkele gemeenten functioneert. Een vaste groep burgers krijgt daarin periodiek, per e-mail, vragen over uiteenlopende kwesties voorgelegd.

Wanneer is omnibus-enquêtering geschikt voor fietsmonitoring?

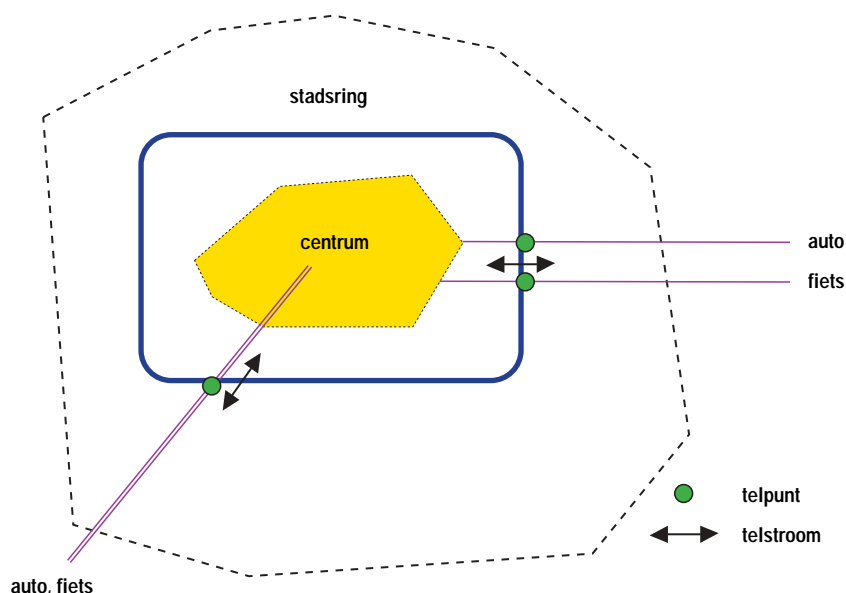
- Als een gemeente al periodiek, op structurele basis, burgers bevraagt over andere kwesties en er mogelijkheden zijn om daarbij ook aandacht te besteden aan fietsverkeer.
- Als de nettorespons op de enquête uitsplitsingen voor verschillende groepen woonwijken (bijvoorbeeld vier kwadranten vanuit het centrum) verantwoord mogelijk maakt.
- Als er vooral behoefte is om te weten wat burgers wel en niet bevalt aan de fietsvoorzieningen.

3.2 Routevergelijking

Een belangrijk element in de Fietsbalans is de meting van kwaliteitsaspecten op straat. Voor een geselecteerd aantal routes meet de Fietsersbond nauwkeurig tal van kwaliteitsaspecten, zoals trillingen, oponthoud bij kruispunten, gemiddelde snelheid, achter elkaar moeten rijden, geluidshinder. Met een selectie uit deze variabelen kan goedkoop en snel een zinvolle monitor uitgevoerd worden. Het is dan wel zaak om een goede selectie van een beperkt aantal (twee tot vier) hoofdfietsroutes te maken:

- belangrijke routes die in sterke mate het fietsverkeer vanuit de woonwijk(en) richting centrum bundelen;
- routes met een even sterk bundelende functie voor auto's, zodat per route de fietsers en auto's op dezelfde of hoogstens twee parallelle routes (een voor de fiets en een voor de auto) geteld hoeven te worden;
- routes met een telpunt, waarop de aantallen fietsen en auto's vanuit de woonwijk(en) richting centrum goed onderscheiden kunnen worden van ander verkeer.

Figuur 3.1. Telpunten bij kruisingen van een fietspad met een ringweg voor autoverkeer



Als enkele hoofdroutes geselecteerd zijn, kunnen periodiek drie kernvariabelen uit de Fietsbalans gemeten worden:

- het aantal fietsers afgezet tegen het aantal auto's van woonwijk naar centrum;
- de reistijdverhouding tussen fietsen en auto's vanuit het midden van de 'verste belangrijke woonwijk' op de route naar het centrum;
- de autoparkeerkosten in het centrum.

De eerste vraag is dan steeds of de gemeten reistijdverhouding een relatie heeft met het relatieve aantal fietsers (het aantal fietsers in verhouding tot het aantal auto's), als verschillende routes en daarmee (groepen) woonwijken of kwadranten worden vergeleken. Dezelfde vraag is van belang bij een vergelijking in de tijd: zijn getroffen maatregelen terug te zien in de reistijdverhouding en/of in de verhouding tussen aantallen fietsen en auto's?

3.2.1 Voorbeeld: reistijd naar de binnenstad van Enschede

Opzet

In Enschede is gewerkt met een monitor – metingen in 1998 en 2003 – die als een mooie, uitgebreide variant van routevergelijking kan worden beschouwd (I&O Research, 2004). Dit bereikbaarheidsonderzoek bestaat uit de volgende componenten:

- de meting van het gebruik van fiets, auto en bus bij verplaatsingen naar de binnenstad;

- de meting van de reistijd: hoe lang duurt het om met elk van deze vervoermiddelen vanuit tien locaties naar de Enschedese binnenstad te rijden? Om inzicht te krijgen in de feitelijke ontwikkelingen in de positie van fiets, auto en bus zijn harde gegevens nodig over de snelheid van deze vervoermiddelen;
- de meting van de perceptie van reistijd: hoe lang denken mensen dat het duurt om naar de binnenstad te rijden? Dit onderdeel is van belang, omdat de vervoerwijzekeuze mede wordt beïnvloed door een subjectieve inschatting van de reistijd.

Om bovengenoemde vragen te kunnen beantwoorden, zijn een tweetal onderzoeksmethoden gebruikt. Ten eerste heeft er een telefonische enquête plaatsgevonden. Daarnaast is een veldwerkoperatie in de vorm van een reistijdmeting uitgevoerd.

Om de beleving van de reistijd van de Enschedese bevolking vanaf de tien locaties te bepalen, werden 85 bewoners in de buurt van elke locatie telefonisch benaderd. Per locatie beantwoordden ongeveer 50 bewoners de vragen, zodat in totaal 500 bewoners werden geënquêteerd. Aan alle respondenten (ook degenen die nooit met de fiets, auto of bus naar de binnenstad gingen) werd gevraagd hoe lang zij met de fiets, auto of bus onderweg zijn naar de binnenstad in respectievelijk de ochtend- en avondspits en op zaterdagmiddag. Wanneer respondenten niet van een bepaald vervoermiddel gebruikmaakten, werd gevraagd om toch een schatting te geven van de reistijd met dat vervoermiddel.

Resultaten

Tabel 3.1. Het gebruik van fiets, auto en bus naar de binnenstad van Enschede en de bijbehorende reistijden in 1998 en 2003

	1998		2003	
	gebruik	reistijd	gebruik	reistijd
fiets	42,4%	15,5 min	46,2%	15,4 min.
auto	43,8%	10,8 min	41,7%	11,0 min.
bus	11,9%	20,1 min	10,1%	18,8 min.

Bron: I&O Research 2003

De uitkomsten van de reistijdmeting laten zien dat de reistijden van fiets en auto vanuit de woonwijken naar de binnenstad vrijwel gelijk bleven en dat de auto het snelste vervoermiddel was. Gemiddeld daalde de reistijd van de bus vanuit de buitenwijken van 20,1 naar 18,8 minuten.

Meest opvallend is echter dat er in vijf jaar tijd, zeker bij fiets en auto, zo weinig veranderde in de reistijden, maar tegelijk tamelijk veel in het gebruik. Tabel 3.1 laat zien dat het gebruik van de fiets tussen 1998 en 2003 steeg en van de auto en de bus daalde. Het aandeel fietsgebruik steeg van 42,4% naar 46,2%. Het aandeel autogebruik daalde van 43,8% naar 41,7%; zouden beperkingen in autoparkeren in het stadscentrum (hogere tarieven; langere loopafstanden) hierbij een rol spelen? Het aandeel busvervoer daalde van 11,9% naar 10,1%, ondanks een verbetering van de gemiddelde reistijd per bus. Dit kan dus niet worden verklaard uit de ontwikkeling van de werkelijke reistijd. Wel zou dit te maken kunnen hebben met de wijze waarop mensen tegen de reistijden van de verschillende vervoerwijzen aankijken.

Tabel 3.2. Gemeten en gepercipieerde reistijden van fiets, auto en bus (in minuten)

	fiets		auto		bus		
	realiteit	perceptie	realiteit	perceptie	netto	bruto	perceptie
totale gemiddelde reistijd	15,4	7,7	11,0	20,8	18,8	21,8	25,9
ochtendspits	15,8	17,4	10,0	19,4	19,4	22,4	25,3
avondspits	15,5	17,7	12,0	20,1	18,9	21,9	25,8
zaterdagmiddag	14,8	17,8	11,2	23	18,6	21,6	26,7

Bron: I&O Research 2003

In hoeverre klopt het beeld dat mensen hebben van de tijd die het kost om met de fiets, auto of bus naar de binnenstad te gaan met de werkelijkheid? In Tabel 3.2 worden de werkelijke reistijden (realiteit) vergeleken met de tijd die het publiek denkt nodig te hebben om met een bepaald vervoermiddel van hun buurt naar de binnenstad te reizen (perceptie). De reistijd per fiets blijkt redelijk goed te worden ingeschat. De fiets is in werkelijkheid 2,3 minuten sneller dan gedacht. Bij de auto is dit verschil veel groter: het publiek denkt er bijna 10 minuten langer over te doen dan het werkelijk duurt. Ook met de bus denken mensen er langer over te doen dan in werkelijkheid.

Tabel 3.3. Perceptie reistijd naar meest gebruikte vervoerwijze (in minuten)

	fietsers	automobilisten	busreizigers	gemiddelde alle reizigers
geschatte reistijd per fiets	16,0	19,0	19,3	17,7
geschatte reistijd per auto	19,8	21,7	19,3	20,8
geschatte reistijd per bus	23,7	29,5	21,4	25,9

Bron: I&O Research 2003

De gegevens uitgesplitst naar het meest gebruikte vervoermiddel (zie Tabel 3.3) tonen aan dat alle drie groepen reizigers de verhouding in reistijden tussen de verschillende vervoerwijzen heel aardig inschatten. Alleen schatten automobilisten de reistijd per bus wel erg lang in – en busgebruikers de reistijd per fiets.

Wanneer is routevergelijking geschikt voor fietsmonitoring?

- Als een gemeente structureel een beperkt budget beschikbaar heeft voor monitoring van fietsgebruik en fietsbeleid.
- Als monitoring vooral een politiek-maatschappelijke discussie moet voeden; als er heldere en 'sprekende' gegevens nodig zijn en niet zozeer een input voor concrete beleidsbeslissingen.



3.3 Beleidsrelevante benutting van telcijfers

De derde variant betreft de beleidsrelevante benutting van (in principe) reeds vergaarde telcijfers: verkeersintensiteiten van fiets en auto. In nogal wat gemeenten worden dergelijke tellingen met enige regelmaat uitgevoerd. Dat geheel aan telcijfers kan goed bruikbaar zijn om een beeld te schetsen van (de ontwikkeling van) de lokale concurrentieverhouding tussen fiets en auto, omdat het vaak gaat om een groot aantal telpunten, verspreid over de stad. Het is dan zaak om op slimme wijze zoveel mogelijk telpunten te selecteren die zeggingskracht hebben voor het totale verkeer in de stad en niet te veel verstoord worden door invloeden van inkomend en uitgaand (auto)verkeer.

Specifiek voor deze vorm van monitoring is het hergebruik van bestaande tellingen. Dit is concreter uitgewerkt en toegepast in de stad Groningen. Zie hiervoor hoofdstuk 4.

Wanneer is beleidsrelevante benutting van telcijfers geschikt voor fietsmonitoring?

- Als een gemeente systematisch, structureel en uitgebreid fietsen en auto's telt of wil gaan tellen.
- Als er vooral behoefte is aan een totaalbeeld van het fietsgebruik.

4 De derde variant: monitoring via telcijfers

4.1 Inleiding

Uitgaand van beschikbare telcijfers en strevend naar een indicatie van de concurrentiepositie van de fiets ten opzichte van de auto, kan gebruikgemaakt worden van de volgende indicatoren:

1. het aantal fietsverplaatsingen ten opzichte van het aantal autoverplaatsingen. Dit is een rechttoe rechtaan indicator. Een nadeel van deze maat is dat er (nog) geen referentiegelten voor zijn. Met andere woorden, er is hiervoor (nog) geen meetlat aan de hand waarvan kan worden gezien hoe goed een gemeente het doet. Wel is deze indicator bruikbaar als relatieve maat;
2. het aantal fietsverplaatsingen ten opzichte van het aantal fiets- plus autoverplaatsingen. Deze indicator lijkt op het fietsaandeel, zoals dat onder meer ook in publicaties van het CBS wordt gebruikt. Echter, het zo gedefinieerde fietsaandeel wordt overschat, omdat in de noemer geen loop- en ov-verplaatsingen worden meegenomen;
3. het fietsaandeel ten opzichte van het totaal aantal verplaatsingen. Deze indicator is op basis van gemeentelijke telcijfers moeilijk te construeren, omdat dan immers telcijfers nodig zijn van fiets-, loop-, ov- en autoverplaatsingen. Voor een hele gemeente kunnen schattingen van het fietsaandeel worden gemaakt op basis van bijvoorbeeld OVG-cijfers (nu het Mobiliteits Onderzoek Nederland, MON).

De eerste twee indicatoren geven vooral de concurrentieverhouding tussen fiets en auto weer. De derde indicator is wat dit betreft onduidelijker, omdat ook de aantallen loop- en ov-verplaatsingen er deel van uitmaken. Het voordeel van deze indicator is alleen een zekere bekendheid ermee in publicaties van onder meer het CBS. Vooralsnog worden in deze publicatie de verschillende indicatoren naast elkaar gebruikt.

4.2 Tellen en analyseren

Om de indicatorwaarden te kunnen berekenen, zijn minimaal telcijfers nodig van fiets en auto. Om deze cijfers met elkaar te kunnen vergelijken, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Tabel 4.1 geeft enkele praktische richtlijnen om een gecombineerd tel-systeem voor auto en fiets op te zetten.

Tabel 4.1. Aandachtspunten en richtlijnen om een meetsysteem voor auto en fiets op te zetten

aandachtspunten	richtlijnen
type wegen	tellingen gericht op binnenstedelijk verkeer, dus geen invalswegen, ringwegen, etc.
concurrentiepositie	metingen van fiets en auto voor dezelfde wijk-centrum- en wijk-wijkrelaties
representativiteit in de tijd	om een representatief beeld voor een jaar te krijgen, is het gewenst uit te gaan van continue metingen; voor niet-continue metingen is het wenselijk elk seizoen een aantal metingen op werkdagen te hebben; richtlijn is drie werkdagen per seizoen, dus twaalf werkdagen op jaarbasis
representativiteit in de ruimte	de telpunten dienen geografisch gespreid te zijn en wel zodanig dat de belangrijkste verkeersstromen van en naar wijken worden geteld
betrouwbaarheid	om voldoende betrouwbare metingen te hebben, dienen per onderzochte relatie (zoals wijk-centrum) minimaal drie telpunten te worden gekozen
consistentie	om de gegevens ook daadwerkelijk als monitor te kunnen gebruiken, dient gedurende een aantal achtereenvolgende jaren op dezelfde locaties te worden geteld
presentatie	de indicatoren dienen bij voorkeur verwerkt te worden tot jaarcijfers per onderzochte relatie

Hieronder een toelichting op de genoemde richtlijnen uit Tabel 4.1:

- **Type wegen** De tellingen voor de fietsmonitor zijn vooral gericht op het binnenstedelijke verkeer, waarin de fiets een alternatief is voor de auto. De telpunten moeten daarom zodanig worden gekozen, dat vooral dit binnenstedelijke verkeer (wijk-centrum, wijk-wijk) wordt geteld. Dit betekent onder meer dat invalswegen met een hoog aandeel lange-afstandsverkeer buiten beschouwing gelaten kunnen worden. Uitgangspunt is de beschouwing van de ruimtelijke structuur met de plaatsen van wonen, werken en voorzieningen. Immers, tussen deze ruimtelijk functionele eenheden treden de verplaatsingen op.
- **Concurrentiepositie** Om de concurrentiepositie van de fiets ten opzichte van de auto in kaart te brengen, moeten de telcijfers voor fiets en auto grosso modo op dezelfde herkomst-bestemmingsrelaties betrekking hebben. Dit houdt veelal in dat de telpunten voor fiets en auto geografisch gezien bij elkaar moeten liggen. Hier zijn echter allerlei uitzonderingssituaties mogelijk. Bijvoorbeeld als er vrijliggende fietsroutes zijn aangelegd. Deze verbindingen vergen dan een nauwkeurige analyse, waarbij wordt nagegaan uit welke wijken het fietsverkeer afkomstig is. Vervolgens moet worden vastgesteld wat de beste telpunten voor de auto zijn om een goed beeld te krijgen van het autoverkeer op dezelfde wijk-wijk- of wijk-centrumrelaties.
- **Representativiteit in de tijd** De telcijfers moeten in de tijd representatief zijn. Dit houdt in dat op verschillende tijdstippen van de dag (spits- en daluren), op verschillende dagen in de week en in de verschillende seizoenen moet worden geteld. Per seizoen is het wenselijk om minimaal drie werkdagen te nemen, want dat aantal maakt het mogelijk om de metingen onderling te controleren. Immers, als twee metingen verschillen opleveren in geconstateerde ontwikkelingen kan de derde meting uitsluitend geven.
- **Representativiteit in de ruimte** De telcijfers moeten geografisch representatief zijn. Dit betekent dat de telcijfers moeten zijn verkregen op verschillende geografische locaties en verspreid over verschillende typen wegen (bijvoorbeeld met en zonder goede en minder goede fietsvoorzieningen).
- **Betrouwbaarheid** De telcijfers moeten betrouwbaar zijn. Om betrouwbare telcijfers te krijgen, zijn veel waarnemingen nodig. Deze worden onder meer verkregen uit tellingen met behulp van meetslangen en -lussen. Hiervoor zijn, om dezelfde reden als hierboven, minimaal drie telpunten wenselijk.
- **Consistentie** De telcijfers moeten consistent zijn over de jaren. Om een goede monitorfunctie te kunnen vervullen, is het nodig dat de telcijfers jaarlijks zoveel mogelijk op dezelfde manier tot stand komen. Uiteraard moet het telprogramma op ruimtelijke wijzigingen worden aangepast. Maar ook dan dienen de telpunten zoveel mogelijk hetzelfde te worden gehouden (minimale variatie in het meetsysteem).
- **Presentatie** De telcijfers moeten bij voorkeur een representatief beeld voor een jaar geven en dienen daarom, nadat ze zijn verkregen, omgewerkt te worden naar jaargemiddelden (of een equivalent daarvan). Vervolgens kunnen de indicatoren voor de verschillende locaties worden berekend en kan ook een *overall*-cijfer voor de gemeente worden bepaald.

4.3 Analyse telcijfers gemeente Groningen

Fietsbeleid in Groningen

Groningen staat in Nederland al jaren aan de top als het om fietsgebruik in 50.000plus-gemeenten gaat. Volgens de cijfers van het CBS wordt er op de bovenste plaats af en toe stuivertje gewisseld met andere steden (vooral Zwolle en Leeuwarden), maar de laatste twintig jaar hoort Groningen steeds bij de top. Dat is opmerkelijk gezien de omvang van Groningen: met 177.000 inwoners de zevende stad van Nederland.

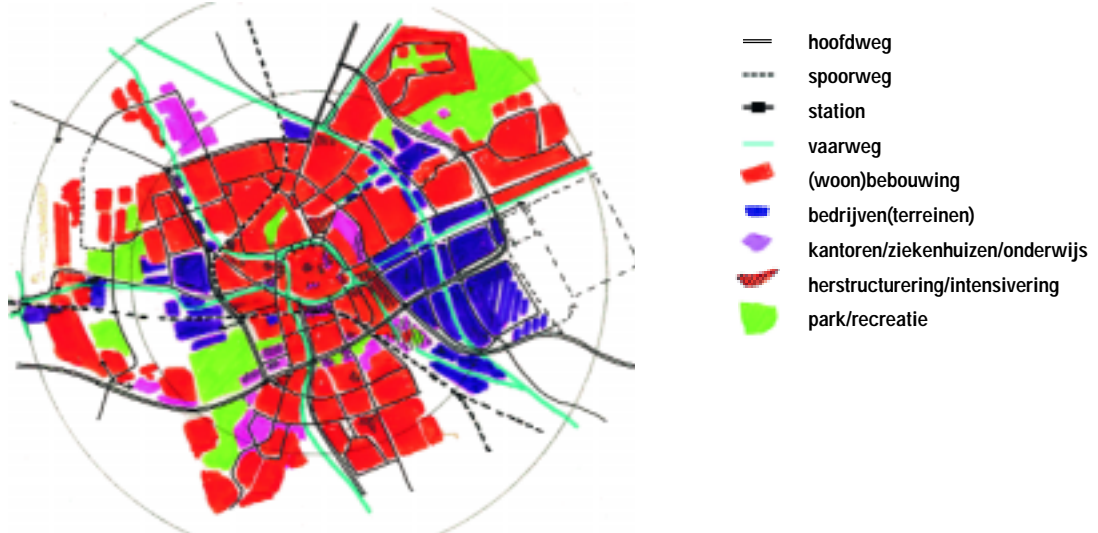
Uit nadere analyse (Boersma Van Alteren, *Fietsverkeer* nr 9, juni 2004, pag. 3-8) blijkt dat de goede positie van Groningen toegeschreven kan worden aan de volgende factoren:

- de omstandigheden voor fietsgebruik, die al decennia lang gunstig zijn en gunstiger gemaakt worden;
- de goede omstandigheden die Groningen op vier duidelijk te onderscheiden velden voor fietsgebruik biedt (zie ook paragraaf 2.2):

- de kwaliteit van de fietsvoorzieningen op zich;
- de kwantiteit, kwaliteit en prijs van voorzieningen voor andere vervoerwijzen;
- het ruimtelijk beleid en de ruimtelijke structuur;
- externe factoren.

Ruimtelijke structuur

Figuur 4.1. De geografie van de stad Groningen in 2000



Figuur 4.1 toont dat Groningen een stad is met een duidelijk centrum (Grote Markt en omgeving). In het centrum en de wijken daaromheen wordt gewoond. De woonwijken hebben hun eigen lokale voorzieningen. Monofunctionele bedrijventerreinen liggen vooral aan de periferie van de stad. Met name in het zuidoosten, ten oosten van de Europaweg, zijn bedrijfsvestigingen gelegen. Hetzelfde is in mindere mate te zien aan de zuidwestkant van de stad. In het noordwesten zijn belangrijke vestigingen van de Rijks Universiteit Groningen (RUG, omgeving Zernikelaan) en in het noordoostelijk deel wonen veel studenten.

Telpunten voor fiets en auto

Figuur 4.2a. Telpunten voor fietsverkeer in 2003



Figuur 4.2b. Telpunten voor autoverkeer in 2003

Figuur 4.2a en Figuur 4.2b geven een overzicht van de telpunten en telcijfers voor respectievelijk fiets en auto (motorvoertuigen). Voor de analyse die moet worden uitgevoerd om de indicatorwaarden te bepalen, is het nodig om telpunten voor fiets en auto op dezelfde loca-

Tabel 4.2. Overzicht van telpunten en telcijfers voor vier kwadranten in Groningen

NW		fiets					auto				
telpunt	wegvak	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
	170 Kastanjelaan	5.700	4.600	5.000	4.400	4.500	6.400	6.600	4.8800	4.900	5.100
	186 Asingastraat	6.100	6.600	7.200	6.200	5.400	6.800	7.000	8.600	8.200	8.200
	189 Prinsesseweg	6.200	4.300	7.000	5.700	6.100	7.000	6.600	7.000	7.000	6.900
	540 Wilhelminakade	1.900	1.900	1.900	1.700	2.500					
	406 Kerklaan	5.700	6.100	4.800	5.000	6.400					
	408 Moesstraat	6.200	6.900	6.000	6.100	6.800					
	gemiddelde	5.300	5.067	5.317	4.850	5.283	6.733	6.733	6.800	6.700	6.733
NO		fiets					auto				
telpunt	wegvak	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
	213 P. Campersingel	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	12.933	12.933	12.800	13.200	12.800
	572 Korreweg	12.050	12.050	12.050	11.200	12.900	5.767	5.767	4.900	6.400	6.000
	573 Stadsweg	4.150	4.200	4.900	4.600	5.000					
	185 Damsterbrug	9.900	5.300	5.500	4.600	4.300	14.900	14.300	14.300	14.700	15.000
	gemiddelde	7.275	6.138	6.363	5.850	6.300	11.200	11.000	10.667	11.433	11.267
ZW		fiets					auto				
telpunt	wegvak	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
	245 Peizerweg	5.600	5.900	4.700	6.100	6.100	4.600	4.900	3.900	4.400	4.400
	503 Paterswoldeweg	6.000	6.400	6.200	6.450	6.700	8.600	10.500	9.600	10.400	10.400
	505 Koeriersterweg	900	1.000	1.000	800	800	3.300	3.800	3.600	4.000	3.700
	563 Hoornsediep WZ.	3.900	3.900	3.900	3.900	3.900					
	gemiddelde	4.167	4.433	3.967	4.450	4.375	5.500	6.400	5.700	6.267	6.167
ZO		fiets					auto				
telpunt	wegvak	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
	497 Helperzoom	9.100	8.600	8.500	10.100	8.500	8.900	6.900	6.600	7.200	6.000
	498 Hereweg	10.500	10.300	8.000	11.100	10.000	13.000	12.200	13.800	14.100	14.400
	530 Papiermolen	800	900	900	1.000	1.000					
	204 Vondellaan	1.900	2.800	2.000	2.400	2.000	1.900	1.900	2.100	2.200	2.000
	203 Brailleweg	2.400	1.800	1.600	2.100	2.300	1.300	1.200	1.300	1.400	1.300
	gemiddelde	4.940	4.880	4.200	5.340	4.760	6.425	5.725	6.150	6.425	6.100

Tabel 4.2 geeft een overzicht van het fiets- en autoverkeer op een gemiddelde werkdag gedurende de periode 1999-2003. Bij de selectie van telpunten bleek onder meer het volgende:

- Op niet alle telpunten die belangrijk zijn voor het fietsverkeer zijn tellingen van het aantal auto's beschikbaar. Zie onder meer de Wilhelminakade, de Kerklaan en de Moesstraat in het noordwestelijk deel van Groningen. Doordat er wel een aantal gemeenschappelijke telpunten zijn, is het toch mogelijk het gemiddelde aantal fietsen en auto's te bepalen.
- Niet op alle telpunten is gedurende de achtereenvolgende jaren geteld, hetgeen nodig is om een consistente monitor te krijgen. Om de gegevens toch te gebruiken, zijn onvolledige reeksen geïmputeerd door te interpoleren als er in een reeks een of meer waarden ontbreken en te extrapoleren als er aan het begin of aan het einde van de reeks een waarde ontbreekt.
- Vooral het meetnet in het noordoostelijk deel van de stad geeft problemen. Verschillende telpunten zijn met name voor de auto belangrijke aanrijroutes (dus, met relatief veel intergemeentelijk verkeer). Daarnaast ontbreken er op de aanwezige telpunten relatief veel waarden voor dit stadsdeel. Voor de Korreweg, een belangrijke fietsader, zijn alleen waarden van 2002 en 2003 beschikbaar. De indicatorwaarden voor het noordoostelijk stadsdeel zijn daarom minder betrouwbaar voor de monitor. Niettemin worden de verschillende indicatorwaarden voor alle vier de kwadranten berekend.

Tabel 4.3 geeft een overzicht van de verschillende indicatorwaarden voor de indicatoren 1 en 2.

Tabel 4.3. Indicatorwaarden voor de indicatoren 1 en 2

indicator 1: fiets/auto					
	1999	2000	2001	2002	2003
NW	0,79	0,75	0,78	0,72	0,78
NO	0,65	0,56	0,60	0,51	0,56
ZW	0,76	0,69	0,70	0,71	0,71
ZO	0,77	0,85	0,68	0,83	0,78
totaal	0,73	0,70	0,69	0,67	0,70
indicator 2: fiets/(fiets+auto)					
	1999	2000	2001	2002	2003
NW	0,44	0,43	0,44	0,42	0,44
NO	0,39	0,36	0,37	0,34	0,36
ZW	0,43	0,41	0,41	0,42	0,42
ZO	0,43	0,46	0,41	0,45	0,44
totaal	0,42	0,41	0,41	0,40	0,41

Uit Tabel 4.3 blijkt dat in het noordwestelijk deel van de stad relatief veel wordt gefietst. Dit kan mede veroorzaakt worden door de daar aanwezige vestigingen van de RUG, die veel studenten per fiets bezoeken.

Verder valt op dat de concurrentiepositie van de fiets ten opzichte van de auto vrij stabiel blijft. Dit geldt vooral voor de westelijke stadsdelen (maximale fluctuatie 2 procentpunt voor indicator 2). De oostelijke stadsdelen vertonen een iets minder stabiel beeld (maximale fluctuatie 5 procentpunt voor indicator 2). Dit wordt onder meer veroorzaakt door de eerder geconstateerde onbetrouwbaarheid van het noordoostelijk deel.

Het fietsaandeel in het noordoostelijk deel van Groningen wordt erg laag ingeschat op basis van de gebruikte telcijfers, ondanks het grote aantal studenten dat daar woont. Dit wordt veroorzaakt door de (voor het meetdoel) ongunstig gelegen telpunten.

Op basis van de indicatorwaarden is ook nog het fietsaandeel geschat. Hierbij is gebruikgemaakt van indicator 2.

Vertaling van telcijfers naar fietsaandeel (indicator 3)

Om indicator 2 zodanig aan te passen dat deze vergelijkbaar wordt met het fietsaandeel, moeten enkele aanpassingen worden doorgevoerd:

1. Er dient rekening gehouden te worden met het feit dat met de telcijfers niet alle verplaatsingen in beschouwing zijn genomen. De fiets- en autoverplaatsingen vormen ongeveer tweederde van de binnenstedelijke verplaatsingen (ca. 65%). Dit geldt ook voor Groningen, zoals blijkt uit het OVG 2002. Indicator 2 wordt daarom aangepast door deze te vermenigvuldigen met 0,65.
2. Er dient rekening gehouden te worden met het feit dat de binnenstedelijke autoverplaatsingen langer zijn dan de binnenstedelijke fietsverplaatsingen. Hierdoor is de kans dat auto's over een meetlus gaan hoger dan van fietsen. Deze kansen verhouden zich als de lengte van de verplaatsingen: 4,5 : 2,5 voor respectievelijk de auto en de fiets (gebaseerd op het OVG 2002). Indicator 2 wordt daarom aangepast door het aantal autoverplaatsingen te delen door 1,8 (= 4,5/2,5).
3. Ten slotte dient er rekening gehouden te worden met het feit dat er niet alleen personen-voertuigen in de tellingen zitten, maar ook goederenvervoer, inclusief bestelauto's. Hoe groot het aandeel hiervan in het binnenstedelijk verkeer van Groningen is, is niet bekend. Vooralsnog wordt dit aandeel personenvervoer geraamd op 80%. Indicator 2 wordt daarom aangepast door het aantal autoverplaatsingen te vermenigvuldigen met 0,8.

Door de correcties 2 en 3 te combineren, ontstaat voor het aantal autoverplaatsingen een correctiefactor van $1/1,8 \times 0,8 = 0,44$.

Uitgaande van de gevonden resultaten voor geheel Groningen in het jaar 2003 en de hierboven bepaalde correctiefactoren, kan de volgende berekening gemaakt worden om tot een raming van het fietsaandeel op basis van telcijfers te komen:

$$\text{geschat fietsaandeel} = 0,65 \times (5.168 / (5.168 + 0,44 \times 7.400)) = 0,40$$

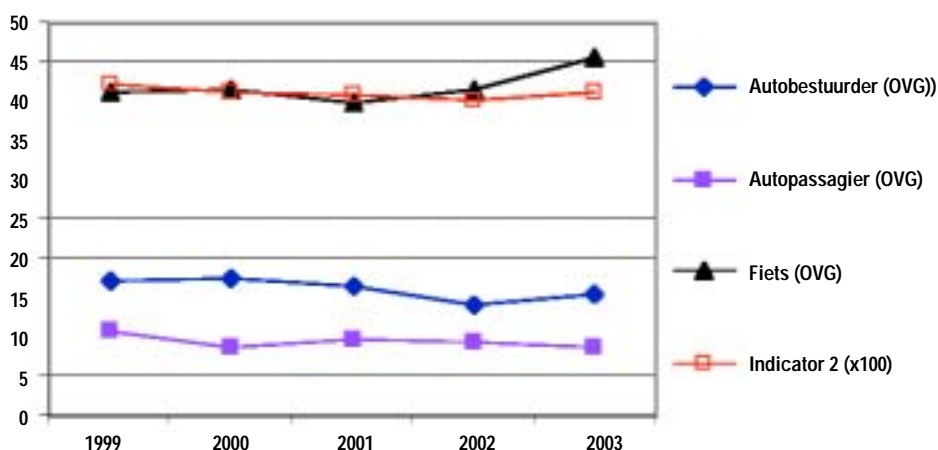
Tabel 4.4. Geschat fietsaandeel op basis van telcijfers fiets en auto voor de periode 1999-2003 voor de gemeente Groningen (indicator 3)

geschat	1999	2000	20001	2002	2003
fietsaandeel	0,41	0,40	0,40	0,39	0,40

Tabel 4.4 geeft een overzicht van de geschatte fietsaandelen in de periode 1999-2003 (indicator 3). Deze fietsaandelen wijken nauwelijks (1 procentpunt) af van de waarden van indicator 2. Dit mag toeval lijken, maar uit eenzelfde vergelijking op basis van telcijfers in Tilburg en Den Haag komt hetzelfde beeld naar voren. Op grond van deze bevindingen wordt dan ook voorgesteld om indicator 2 te gebruiken als indicator voor het fietsaandeel op basis van telcijfers.

Tot slot zijn de gevonden cijfers vergeleken met de vervoersaandelen in het OVG.

Figuur 4.3. De vervoersaandelen voor autobestuurder, autopassagier, fiets en indicator 2 (aandeel fiets ten opzichte van fiets + auto op basis van telcijfers).



Bij de vergelijking zijn in het OVG alleen de binnengemeentelijke verplaatsingen geselecteerd om de gegevens zo vergelijkbaar mogelijk te maken met de indicator op basis van telcijfers. Figuur 4.3 laat zien dat in de jaren 1999-2002 het fietsaandeel op basis van het OVG vrijwel gelijk is aan de waarde van indicator 2 (fiets/(fiets + auto)). In het laatste jaar (2003) gaan de cijfers afwijken. Het OVG geeft een vrij sterke stijging van het fietsgebruik weer, terwijl dat beeld niet uit de telcijfers naar voren komt. Deze discrepantie is voornamelijk niet te verklaren. Uit de uitgevoerde analyses zijn de volgende conclusies te trekken:

1. Mits voldaan is aan een aantal randvoorwaarden met betrekking tot het verzamelen van gegevens, leveren telcijfers bruikbare inzichten op in het fietsgebruik en de concurrentiepositie van de fiets ten opzichte van de auto.
2. Uit een aantal analyses uitgevoerd op telcijfers van Groningen, Tilburg en Den Haag blijkt dat de indicator fiets/(fiets + auto) een bruikbare benadering oplevert voor het fietsaandeel.
3. Met behulp van de gebruikte methode is het mogelijk om inzicht te verkrijgen in het fietsgebruik in stadswijken en wijk-centrumrelaties.

5 Van telcijfers en monitoring naar beleid



Een monitor wordt pas echt functioneel als daar conclusies aan verbonden kunnen worden waar beleidsmakers iets mee kunnen doen. Dit hoofdstuk gaat daarom kort in op de vraag hoe beleidsaanbevelingen kunnen worden gedaan op basis van de gebruikte indicatoren. Of er nu verschillen in de indicatoren worden waargenomen of juist niet, in beide gevallen is het nodig te achterhalen waardoor dit wordt veroorzaakt. Dat geldt bij alle drie typen vergelijkingen die in het voorgaande onderscheiden zijn:

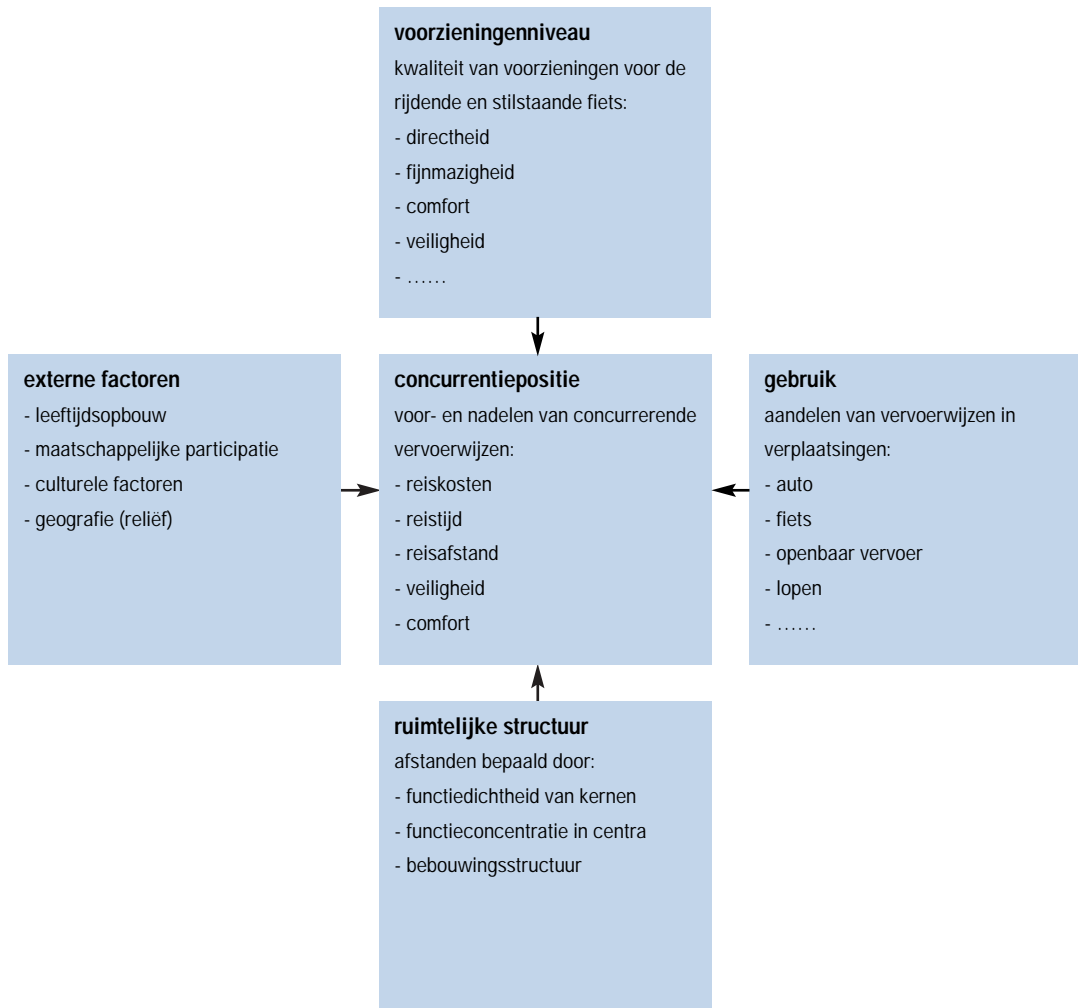
- verschillen bij vergelijkingen (per gemeente of wijk) in de tijd;
- verschillen bij vergelijkingen tussen (min of meer vergelijkbare) gemeenten;
- verschillen bij binnengemeentelijke vergelijkingen tussen wijken.

Bij de analyse moet sowieso vooraf de vraag gesteld worden: zijn de gemeten waarden juist en betrouwbaar? Elke verklaring van effecten dient te beginnen met de vraag of de gemeten waarden een juist beeld geven. Er is geen vast recept om dit vast te stellen. Zaken waarop gelet moet worden zijn bijvoorbeeld wegwerkzaamheden, weersomstandigheden (zoals regen) en ongevallen die zich tijdens de telperiode hebben voorgedaan. Als zulke factoren van invloed zijn geweest, is het raadzaam om alleen die meetgegevens in de beschouwing te betrekken die er niet door beïnvloed zijn geweest. Vervolgens dient de geldigheid van de overblijvende gegevens te worden vastgesteld. Dus de overgebleven gegevens zijn bijvoorbeeld geldig voor de wijk-centrumrelaties a, b, c en geven een representatief beeld van een werkdag. Op basis van deze gegevens worden dan de conclusies getrokken.

Hierna kan, meer of minder kwantitatief, nagegaan worden of verschillen dan wel gelijke waarden in fietsgebruik bij vergelijkingen in de tijd, tussen gemeenten of tussen wijken, verklaard dan wel plausibel gemaakt kunnen worden vanuit verschillen in de groepen factoren van Figuur 5.1 (eerder in paragraaf 2.2 gepresenteerd):

- zijn er verschillen in externe factoren en/of de ruimtelijke structuur?;
- zijn er verschillen in de kwaliteit van het (fiets)netwerk?;
- zijn er daarmee verschillen in de concurrentiepositie van de fiets ten opzichte van de auto?;
- komen die verschillen in concurrentiepositie qua richting en intensiteit overeen met de geconstateerde verschillen in fietsgebruik?

Figuur 5.1. Factoren die van invloed zijn op het gebruik van de fiets en andere vervoerwijzen



Het antwoord op deze vragen kan richting geven aan beleidskeuzen. Enkele voorbeelden:

- Uit een historische vergelijking blijkt een achteruitgang in fietsgebruik. Tegelijkertijd blijkt dat door sterke uitbreidingen van een stad gemiddelde verplaatsingsafstanden op lokaal niveau aanzienlijk zijn toegenomen. Bovendien blijkt dat door de toegenomen verkeersintensiteiten ook de snelheid en veiligheid van fietsverkeer zijn verminderd. In dat geval heeft een gemeente die fietsgebruik wil stimuleren duidelijke aangrijpingspunten. De vermindering van fietsgebruik door ruimtelijke ontwikkelingen is dan wel een gegeven, maar de daarmee samenhangende verslechtering van de netwerkqualiteit zou alsnog aangepakt kunnen worden.
- Uit een vergelijking tussen steden blijkt een beduidend lager fietsgebruik, ondanks een goede en steeds verbeterde kwaliteit van het fietsnetwerk en gelijkgebleven externe en ruimtelijke factoren. In dat geval zit een gemeente die meer fietsgebruik wenst in een lastig parket. Het belangrijkste aangrijpingspunt lijkt dan een relatieve verbetering van de concurrentiepositie van de fiets door een meer sturend beleid op lokaal autogebruik.
- Uit een vergelijking tussen wijken blijkt dat de verschillen in fietsgebruik aanzienlijk zijn, bij gelijke ruimtelijke omstandigheden (evenveel functies in de wijken, dezelfde afstanden tot het centrum) en gelijke kwaliteit van de netwerken voor fiets en auto. Bovendien blijkt dat ook de verschillen in bevolkingssamenstelling aanzienlijk zijn (veel studenten en jongeren in de ene wijk, veel 30- tot 50-jarige tweeverdieners in de andere wijk) en sporen met de verschillen in het fietsaandeel. In dat geval heeft de gemeente weinig handvatten om te bepalen in welke richting zij het fietsgebruik moet stimuleren. De verschillen zijn dan goed verklaarbaar.



Colofon

Uitgave:

Fietsberaad, december 2004

Publicatie nummer 5

Inhoud:

Jan Perdok, MuConsult, Amersfoort

Dirk Ligtermoet, Ligtermoet & Partners, Gouda

Vormgeving:

Klats publiciteit

Fotografie:

Stef Breukel, Delft

Kaarten en tekeningen:

aangeleverd door MuConsult

Druk:

Janssen/Pers • Grafia, Pijnacker

Dit rapport is bij het Fietsberaad te

bestellen o.v.v. 'Publicatie nummer 5':

per post: Postbus 37, 6710 BA Ede

per e-mail: verspreiding@fietsberaad.nl

Eveneens te bestellen:

Publicatie nummer 1: *De invloed van het collegeprogramma op het fietsbeleid*

Publicatie nummer 2: *Verhardingskeuze voor fietsverbindingen: asfalt, beton of tegels?*

Publicatie nummer 3: *Dynamiek in het parkeren van fietsen bij stations*

Publicatie nummer 4: *De fietsvriendelijkheid van verkeersregelinstallaties*

Fietsberaad-publicaties kunnen ook worden besteld bij CROW:

• schriftelijk: CROW, Postbus 37, 6710 BA Ede

• per fax: (0318) 62 11 12

• via de CROW-website: www.crow.nl/shop

Alle uitgaven van het Fietsberaad zijn in digitale en te downloaden vorm beschikbaar op de website van het Fietsberaad: www.fietsberaad.nl

