15 oktober 2012

Masterthesis planologie (MTHPLAN)

Begeleiders: dr. A. Lagendijk

MSc. S. van Duren

DE FIETSSNELWEG HYPE OF HANDVAT?

EEN ONDERZOEK NAAR HET VERHAAL ACHTER HET CONCEPT

C. Moed

Masterthesis Planologie

Radboud Universiteit Nijmegen

STADSREGIO ARNHEM NIJMEGEN

De fietssnelweg: hype of handvat?

Een onderzoek naar het verhaal achter het concept

masterthesis in het kader van

Planologie (MTHPLAN)

aan de Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen

door BSc Christian Moed
studentnummer: 0813419

Masterthesis coördinator:	dr. S. Meijerink
Begeleiding intern:	dr. A. Lagendijk
Begeleiding extern:	MSc. S. van Duren
Tweede lezer:	dr. E. van der Krabben

Nijmegen, oktober 2012

Radboud Universiteit Nijmegen

STADSREGIO
ARNHEM NIJMEGEN

Voorwoord

Na de afronding van mijn driejarige bacheloropleiding planologie in 2011 aan de Radboud Universiteit Nijmegen, vervolgde ik mijn studie met de aansluitende eenjarige master planologie. Omdat mijn interesse in de planologie vooral bij de mobiliteitskant ligt, koos ik uit de verschillende verdiepingssporen de specialiteit 'mobiliteit en stedelijke netwerken'. Deze masterthesis is het eindresultaat van deze verdiepende master en vooral ook van vier jaar lang studeren. In de afgelopen vier jaar heb ik namelijk de wetenschappelijke vaardigheden geleerd die nodig zijn om een degelijk onderzoek te doen.

Ik wil graag van de gelegenheid gebruik maken om bij dezen mijn thesisbegeleider Arnoud Lagendijk te bedanken voor zijn ondersteuning tijdens het afstudeerproces. Hij heeft mij vooral geholpen met het stevig theoretisch inbedden en operationaliseren van mijn thesis. Tijdens het schrijven van deze thesis heb ik stage gelopen bij de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Deze stage heeft mij niet alleen veel geleerd over de beleidspraktijk, het heeft mij ook enorm geholpen met de informatievoorziening voor mijn thesis. Ik wil daarom naast alle medewerkers van de Stadsregio Arnhem Nijmegen in het bijzonder Sjors van Duren bedanken voor zijn ondersteuning hierin.

Christian Moed

Nijmegen, oktober 2012

The cycle highway: hype or happening?

A thesis on the story behind the concept

Summary

Under the project name of 'Met de Fiets Minder File' (more cycling, less congestion), the concept of the cycle highway has been put forward to stimulate the usage of the bicycle as an alternative for the car by means of building high speed cycle ways. With the purpose of contributing to the solution of car congestion. A cycle highway is a chain of wide cycle paths that is characterized by its own unique infrastructure with predominantly right of way on junctions. From the start of the project in 2006 up to now, more than twenty cycle highways have been in development, of which sixteen have been started by the end of 2010. Despite this vast increase in cycle highway projects, research into this new phenomenon showed that the effects of these cycle highways are still unknown.

In this research has been studied how the concept of the cycle highway has developed, and in what way framing, with the use of specific knowledge, played a role in convincing other actors to invest in this new form of cycle infrastructure, with the aim of providing insight in the future of this concept. The relevance of this research topic is followed by three reasons.

In the first place, the cycle highway is a new concept that gets a content through the process of framing. Most planning concepts that have been developed in the last fifteen years, were scrapped as soon as quickly as they had been developed. In this research is studied how actors create a powerful story in order to convince other actors to invest in the cycle way, in the present and in the future, with the aim of understanding the extent to which the cycle highway is a hype or a planning concept. With hype meaning a story that is less convincing, and with planning concept meaning a story that is very convincing.

In the second place the Ministry of Infrastructure and Environment will end its stimulating and facilitating role in cycle policy after 2012. This means that the ministry will cease subsidizing to regional governments in the realm of cycle policy. Provinces and regions, which first could count on financial and knowledge support from the national government, now have to take a new approach in finding this support.

Third, a political discussion is ongoing at this moment regarding the status of the 'Wgr-plusregio's' concerning the question whether some so-called 'plus-tasks' will be transferred to provinces and municipalities. This shift of tasks is seen as an major drawback for the future of the cycle highway. These plus-regions are actually well equipped for applying this concept of the cycle highway with respect to the content and the process.

Based on these reasons, the central question in this thesis is:

What story do national and regional actors have created in order to convince other actors to invest in the cycle highway and in what way can this story be made more convincing, so that the concept of the cycle highway can be successfully continued after 2012

In order to answer this main question, the research was theoretically supported by three concepts: the institutional field, framing and knowledge. The institutional field formed the starting point of the theory, describing the current formal and informal rules in the Dutch cycling policy. This field forms the framework wherein different processes are ongoing, including the process of framing.

The theory of framing comprehends a process of the development of associations, ideas and actions that derive from the framework of actors. The result of this process is a planning concept that is set. This concept consists of a strategic and an instrumental part. The strategic part comprehends the cognitive and intentional functions. The instrumental part contains the action of actors. The fourth and last function is the communicative function and appears in both parts. What has been researched in this thesis, is the way the four functions are framed in every case and in what planning concept this has resulted in every case.

The actors who form and guide the concept are basing their thoughts on certain beliefs and interests. These beliefs and interests are based on particular understandings and experiences. These can be seen as knowledge claims. In the process of framing, knowledge claims nourish the choice, the draw up and the application of the strategic and the instrumental parts of planning concepts. Hence, understanding knowledge is an essential part in apprehending the reasons why certain actors are framing in a particular way. Based on this theoretical approach, this thesis studied the way in which framing, with the use of specific knowledge, played a role in convincing other actors, which gives an insight in the story behind the concept of the cycle highway.

The selected theoretical embedment required a case study research. The framing on both national level and regional level, in the form of three cases (Twente Region, the Hague Region and the Arnhem Nijmegen City Region), have been researched. The data is collected using the methods of desk research and interviews. So as to map the institutional field a desk research was needed. The process of framing is analyzed using both the desk research and the interviews.

The analysis of the institutional field concerning Dutch cycle policy showed that there are no formal rules regarding the usage of specific knowledge or involvement of certain actors. Instead the pragmatic approach has the upper hand. For the reason that cycle policy is strongly decentralized, no specific demands or rules have been put forward by the national government on regional governments. On the subject of cycle highways, plus-regions have the most important role in bringing regional road superintendents together and preparing routes. The implementation of these routes is done by regional road superintendents.

Based on the analysis of the national and the regional framing in the three cases, was concluded that the cycle highway cannot be seen as a concept, but as one of the two stories that frames the concept of fast cycle infrastructure. The other story is the framing of the high speed cycle route. In both stories the same concept is being framed in a different way with the purpose of giving it the right convincing power. This conclusion is based on the following.

In relation to the perception of the concept, the naming of the concept is the most important difference between the two stories. The term cycle highway is chosen by some actors because it is appealing and it creates a lot of media attention. Metaphors like highway numbering reinforce this story. The term of the high speed cycle route is chosen because it comprises a lower level of quality than the cycle highway. The project ‘More cycling, less congestion’ was a short time project in which cycle routes had to be realized. The cycle highway could not be realized in such a short period, and moreover it would instigate wrong associations. Difference in quality of infrastructure is desirable in both stories, but yet not noticeable in practice.

The defined problem was the same in both stories: car congestion. This consensus is followed by the fact that the national government provided subsidies for regional governments if they would realize fast cycling routes that would contribute in solving the problem of car congestion. Regional actors therefore framed their story in such a way that they could count on these subsidies. However, other problems in the realm of the environment and health are also being used in framing a convincing story.

The goal in both stories was: contributing to the solution of car congestion by realizing fast cycle routes along car congested main roads, with the aim of seducing motorists to take their bike to work instead of their car. The actors of both stories are empowering their story by bringing in studies that have been done regarding the effects of this concept on the car congestion and the role of the electric bike, in which are drawn positive conclusions. This research has shown that the effects of both subjects are not that positive. However, as long as there are no cycle highways and high speed cycle routes been realized, the opposite cannot be proven. This makes these results very powerful in convincing their story. Next to that, the actors empower their story by bringing up the many advantages that cycling has; nobody is against cycling.

Although the problem and the goal and the funding for these decisions are the same in both stories, the approach in which the goals have to be achieved are different. In the story of the cycle highway, there is chosen for a national scope in which an cycle highway network is named wherein the individual cycle highways are being chosen. In the story of the high speed cycle route, a regional scope is used. By doing small adjustments on existent cycle routes, high speed cycle routes can be realized very quick. This different approach is continued in the instrumentalisation of these two strategic stories. On the national level, the actors suggest a manual in which the framework of the cycle highway is given. In the story of the high speed cycle route, the national actors used the car congestion as a starting point from which the routes were chosen.

In relation to the question whether this concept is a hype or a planning concept (the way in which the concept is convincing enough to move actors in continuing their investments in this concept), there can be said that, at the moment, both stories are very powerful in convincing other actors to invest in this concept. Both stories will always have a powerful foundation (cycling brings many advantages). In the future, the actual effects of the routes (influence on car congestion) can either weaken or strengthen the stories. Positive effects will, in combination with the powerful foundation, make the concept a real planning concept, because both stories will be more convincing. If there are negative effects, the focus of the actors should be on adjusting the goals and expectations in order to keep both stories convincing enough, so that the concept will not be a hype. Lower expectations do not necessarily mean a decrease in conviction, because the concept surely got a strong foundation.

What cannot be underestimated, however, is the influence of the two institutional changes on the conviction of both stories and thereby the future of the concept. Therefore two recommendations are made.

This research has partly been relevant to do because of the vagueness that exists under users, government officials and government directors regarding the specific content of the concept and the relation between the cycle highway and the high speed cycle route. The stories can, because of the discussed effects, lose conviction, whereupon not only the stories have to be adjusted, but also the concept itself. It is therefore necessary to create a ‘quality ladder’ wherein multiple concepts are being sorted based on their quality of infrastructure. Every step on the ladder represents a certain level of quality of the infrastructure. Based on the actual effects that will be measured in the next couple of years, regional governments can position their route in this ladder. As a result of that, actors perhaps have to create a new concept and reframe their story, with the aim of convincing other actors to continue to invest in fast cycle infrastructure (with perhaps a little bit more or less quality).

The second recommendation is the improvement of the cooperation between municipalities, regions and provinces, by creating unambiguity in their cycle policy. The case of the Hague Region has shown that the province of Zuid-Holland, the Hague Region and the municipality of The Hague have the same intentions regarding the concept, what has resulted in a huge amount of high speed cycle routes that are in preparation or are being realized in their working areas.

De fietssnelweg: hype of handvat?

Een onderzoek naar het verhaal achter het concept

Samenvatting

In 2006 is onder de projectnaam ‘Met de Fiets Minder File’ (later ‘Fiets Filevrij’) de fietssnelweg als planningsconcept naar voren gebracht om het gebruik van de fiets als alternatief voor de auto te bevorderen, middels het aanleggen van snelle fietsroutes, met als doel een bijdrage te leveren aan het oplossen van de fileproblematiek. Een fietssnelweg kenmerkt zich door een eigen infrastructuur van brede fietspaden met overwegend voorrangssituaties. Vanaf de start in 2006 zijn er tot nu toe meer dan twintig fietssnelwegen in uitvoering, waarvan er zestien eind 2010 zijn opgezet. Ondanks deze sterke toename van het aantal projecten, zijn in de tot op heden gedane onderzoeken naar het nieuwe fenomeen nog geen duidelijke effecten aangetoond.

In dit onderzoek is bestudeerd hoe de vorming en sturing van het concept fietssnelweg is verlopen, en op welke wijze framing, met gebruik van specifieke kennis, een rol heeft gespeeld in het overtuigen van andere partijen, teneinde de toekomst van het concept inzichtelijk te maken. De relevantie van deze onderzoeksrichting komt voort uit een drietal redenen.

Op de eerste plaats is de fietssnelweg een nieuw concept dat door middel van framing inhoud krijgt. De meeste planningsconcepten die in de laatste vijftien jaar naar voren zijn gebracht, zijn slechts een hype gebleken doordat ze net zo snel weer de in prullenbak verdwenen zijn. In dit onderzoek is bestudeerd hoe actoren het verhaal van de fietssnelweg overtuigingskracht hebben meegegeven om zo andere actoren te overtuigen om nu en in de toekomst te investeren in de fietssnelweg, teneinde te achterhalen of de fietssnelweg een hype of een planningsconcept is. In het geval van een hype heeft het verhaal weinig overtuigingskracht en in het geval van een planningsconcept juist veel.

Ten tweede zal het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, na een aantal jaren het concept actief te hebben gestimuleerd en gefaciliteerd, zich na 2012 terug trekken in het fietsbeleid en stoppen met het verlenen van subsidies. Het concept verliest hierdoor zijn aparte status. Dit betekent dat de regio’s en de provincies, die vanaf het begin konden rekenen op financiële en inhoudelijke steun van het ministerie, het dan zelf moeten gaan doen. Het verhaal van regionale actoren kan door deze ontwikkeling minder krachtig worden in het overtuigen van andere actoren.

Ten derde speelt op dit moment de discussie over het al dan niet overhevelen van plustaken van Wgr-plusregio’s naar andere overheden na 2012. Het verhaal kan hierdoor overtuigingskracht inboeten, omdat de fietssnelweg als een uitermate geschikt concept gevonden wordt om op regionaal niveau opgepakt te worden.
Op basis van het voorgaande stond de volgende hoofdvraag centraal in dit onderzoek:

Welk verhaal hebben de landelijke en de regionale actoren gecreëerd om andere actoren te overtuigen om te investeren in de fietssnelweg en op welke wijze kan dit verhaal overtuigender gemaakt worden zodat het planningsconcept fietssnelweg na 2012 succesvol kan worden voortgezet?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden is het onderzoek ondersteund door de inbreng van een drietal theoretische begrippen: het institutioneel speelveld, kennis en framing. Het startpunt van het theoretisch kader vormde het beschrijven van het institutioneel speelveld, wat de huidige formele en informele spelregels behelst in het Nederlandse fietsbeleid. Dit veld vormt het kader waarbinnen verschillende processen aan de gang zijn, waaronder framing.

De theorie over framing houdt een proces in van het ontwikkelen van associaties, ideeën en handelingsvormen dat voortkomt uit het denkraam van actoren. Het resultaat van dit proces is een planningsconcept dat wordt neergezet. Dit concept bestaat uit een strategisch en een instrumenteel deel. Het strategische deel behelsde in dit onderzoek de cognitieve en intentionele functies van ruimtelijke planning. Het instrumentele deel omvat het feitelijk handelen van actoren. De vierde en laatste functie is de communicatieve functie en komt in beide delen terug. In deze thesis is dus onderzocht hoe in elke casus

de vier functies van het planningsconcept zijn geframed en tot welk planningsconcept als eindresultaat van deze framing dit in elke casus heeft geleid.

De actoren die het concept vormen en sturen, doen dit vanuit een bepaalde overtuiging en belangen. Die overtuigingen en belangen zijn gebaseerd op bepaalde inzichten en ervaringen. Deze inzichten en ervaringen kunnen gezien worden als kennisclaims. In het framingsproces voeden kennisclaims de keuze, invulling en toepassing van het strategische en het instrumentele deel van planningsconcepten. Het bespreken van de theorie over kennis was dus van essentieel belang om te begrijpen waarom bepaalde actoren op een bepaalde manier framen. Op basis van deze theoretische insteek kon, door in het kaart brengen van de rol van framing en de wijze waarop deze, met gebruik van specifieke kennis, een rol heeft gespeeld in het overtuigen van andere partijen, het verhaal achter het concept fietssnelweg inzichtelijk worden gemaakt.

De gekozen theoretische inbedding vergde een casestudy onderzoek. Achtereenvolgens is de framing op landelijk niveau en op regionaal niveau in een drietal casussen (Regio Twente, het Stadsgewest Haaglanden en de Stadsregio Arnhem Nijmegen) onderzocht. De data is verzameld door gebruik te maken van een documentanalyse en interviews. Voor het inzichtelijk maken van het institutioneel speelveld is gebruik gemaakt van een documentanalyse. De framing is middels een documentanalyse en interviews in kaart gebracht.

In de analyse van het institutioneel speelveld van het fietsbeleid in Nederland kwam naar voren dat er geen formele regels bestaan ten aanzien van het gebruik van specifieke kennis of de mate van betrokkenheid van bepaalde actoren. In het fietsbeleid heeft de pragmatische denkwijze de overhand. Doordat het fietsbeleid sterk gedecentraliseerd is, worden er vanuit het Rijk geen specifieke eisen of regels gesteld aan het fietsbeleid van regionale overheden. Ten aanzien van snelfietsroutes en fietssnelwegen hebben Wgr-plusregio's de belangrijkste rol in het bij elkaar brengen van regionale wegbeheerders en het voorbereiden van routes. De uitvoering van deze routes wordt gedaan door gemeenten of andere wegbeheerders.

Op basis van de analyse van de landelijke framing en de framing in de drie regionale casussen, is geconcludeerd dat de fietssnelweg geen concept is maar juist één van de twee verhalen vormt om het concept van snelle fietsinfrastructuur op een bepaalde manier te framen. Naast het verhaal van de fietssnelweg bestaat namelijk het verhaal van de snelfietsroute. In beide verhalen wordt hetzelfde concept op een andere manier geframed om zo de gewenst overtuigingskracht te krijgen. Deze conclusie is als volgt onderbouwd.

In relatie tot de perceptie van het concept is het benamingsverschil het belangrijkste verschil tussen de twee verhalen. De benaming fietssnelweg wordt door sommige actoren gekozen omdat het aansprekend, aandacht trekkend en mediageniek is. Metaforen zoals f-nummering vergelijkbaar met de a-nummering van de autosnelweg versterken dit verhaal. De actoren die kiezen voor de benaming snelfietsroute, doen dit vanwege de korte looptijd van het project Fiets Filevrij, waardoor snel fietsroutes aangelegd moesten worden. De fietssnelweg hield een te hoog kwaliteitsniveau infrastructuur in om in een dergelijke korte tijd te realiseren en zou daarom verkeerde associaties oproepen bij gebruikers. Er is daarom voor de benaming snelfietsroute gekozen. Verschil in kwaliteit infrastructuur tussen de twee verhalen is wel gewenst maar in praktijk niet merkbaar.

De probleemstelling was in beide verhalen gelijk: de fileproblematiek. Deze overeenstemming kwam voort uit het gegeven dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat subsidies beschikbaar stelde aan regionale overheden wanneer zij middels het aanleggen van snelle fietsinfrastructuur een bijdrage zouden leveren aan het oplossen van de fileproblematiek. Dit heeft veel actoren gestimuleerd om hun verhaal van de fietssnelweg of de snelfietsroute op die manier te framen. Dit neemt niet weg dat problemen op het terrein van milieu en gezondheid in hun verhaal worden benoemd om het verhaal overtuigender te maken.

Het doel in beide verhalen was: een bijdrage leveren aan het oplossen van de fileproblematiek, door snelle fietsroutes langs filegevoelige trajecten te realiseren, om zo automobilisten in het woon-werk verkeer verleiden om over te stappen op de fiets. De actoren van beide verhalen zetten de noodzaak om te investeren in snelle fietsinfrastructuur kracht bij door de bestaande onderzoeken naar het effect van deze infrastructuur op de files en de rol van de elektrische fiets naar voren te dragen. In deze onderzoeken worden namelijk positieve conclusies getrokken. Dit onderzoek heeft laten zien dat de effecten niet zo positief zijn. Dit neemt niet weg dat, zolang er nog geen volledige fietssnelwegen en snelfietsroutes

gerealiseerd zijn en er dus nog geen daadwerkelijk effecten gemeten kunnen worden, het tegendeel niet bewezen kan worden. Dit maakt, naast het feit dat de onderzoeken zo onder de aandacht zijn gebracht met het gevolg dat zij veel andere actoren van deze positieve resultaten hebben overtuigd, een zeer krachtige onderbouwing. Daarnaast geven de actoren hun verhaal meer overtuiging door de vele voordelen van fietsen te benoemen; niemand is tegen de fiets en meer gebruik van de fiets heeft als resultaat dat er veel problemen worden opgelost.

Hoewel de probleem- en doelstelling en onderbouwing hiervan in beide verhalen hetzelfde is, is de aanpak wel verschillend. In het verhaal van de fietssnelweg wordt vanuit een nationaal schaalniveau een fietssnelwegnetwerk benoemd waarbinnen vervolgens de individuele fietssnelwegen worden benoemd. In het verhaal van de snelfietsroute wordt er vanuit de regionale schaal naar fietsroutes gekeken. Door kleine aanpassingen te doen aan bestaande fietsroutes kunnen in korte tijd snelfietsroutes worden gerealiseerd. Deze verschillende aanpak zet zich door in de instrumentele uitwerking van het strategische verhaal. Op landelijk niveau stellen de actoren in het fietssnelwegverhaal voor om een handboek te maken waarin de kaders van de fietssnelweg worden geschetst. In het snelfietsrouteverhaal hebben de landelijke actoren vanuit de files naar snelfietsroutes toegewerkt. Dit proces hebben zij beschreven in de 'methode Fietsfilevrij' en heeft als doel om regionale overheden te ondersteunen in het zetten van concrete stappen en het samenstellen van praktische tussen- en eindproducten. Op regionaal niveau vormen fietstellingen, pendelstromenonderzoeken en VPR-studies de onderbouwing voor de keuze voor de snelle fietsinfrastructuur.

In relatie tot de vraag of dit concept nu een hype of een planningsconcept is (de mate waarin het concept overtuigend genoeg is om actoren te stimuleren om te blijven investeren in dit concept), kan gesteld worden dat het verhaal van zowel de fietssnelweg als de snelfietsroute op dit moment krachtige verhalen zijn die veel andere actoren overtuigen om ook aandacht te besteden aan het concept. Beide verhalen zullen altijd een sterke basis hebben (fietsen brengt onder andere veel voordelen met zich mee). Wanneer alle fietssnelwegen en snelfietsroutes gerealiseerd zijn en de daadwerkelijke effecten gemeten kunnen worden, kan dit deze verhalen in de toekomst doen verzwakken of juist versterken. Wanneer de effecten positief zullen zijn zal er, in combinatie met de sterke basis, zeker sprake zijn van een planningsconcept, omdat beide verhalen krachtiger en overtuigender worden gemaakt. Wanneer de effecten minder positief zijn dan verwacht, zal, om beide verhalen overtuigend te laten houden teneinde het concept geen hype te laten zijn, de doelstellingen en de verwachtingen in de verhalen aangepast moeten worden. Minder hoge verwachtingen hoeft namelijk niet een grote afname in overtuigingskracht van de verhalen als resultaat te hebben, omdat het concept immers een krachtige basis kent.

Wat echter niet onderschat moet worden, is de invloed van de twee institutionele veranderingen op de overtuiging van de twee verhalen en daarmee de toekomst van het concept. De volgende twee aanbevelingen worden daarom gedaan.

Dit onderzoek naar de verhalen achter het concept snelle fietsinfrastructuur heeft onder andere plaatsgevonden omdat er bij gebruikers, ambtenaren en bestuurders onduidelijkheid bestaat over de precieze inhoud van het concept en de verhoudingen tussen de fietssnelweg en de snelfietsroute. Door de besproken daadwerkelijke effecten kunnen beide verhalen aan kracht verliezen, waardoor niet alleen de verhalen aangepast moeten worden, maar ook het concept zelf. Het is daarom noodzakelijk om een kwaliteitsladder te creëren waarbinnen meerdere concepten op basis van kwaliteit infrastructuur gerangschikt zijn. Elke tree op de ladder vertegenwoordigt een kwaliteitsniveau. Op basis van de daadwerkelijke effecten die de komende jaren gemeten zullen worden wanneer alle routes voltooid zijn, kan elke regio de positie van hun route binnen deze kwaliteitsladder plaatsen. Op basis hiervan kunnen de actoren een wellicht nieuw concept creëren en het bijbehorende verhaal gaan reframen, teneinde andere actoren te overtuigen om te blijven investeren in deze snelle fietsinfrastructuur (met een wellicht iets meer of mindere kwaliteit).

De tweede aanbeveling is het verbeteren van de samenwerking tussen gemeenten, regio en provincies en het aanbrengen van eenduidigheid in het fietsbeleid. Het oprichten van een samenwerkingsverband op het gebied van fietsbeleid kan dit bespoedigen. De casus Stadsgewest Haaglanden heeft namelijk laten zien dat de Provincie Zuid-Holland, het Stadsgewest Haaglanden en de Gemeente Den Haag goed dezelfde intenties hebben met het concept, wat heeft geresulteerd in veel snelfietsroutes die door deze overheden nu in voorbereiding of uitvoering zijn.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 1

1.1 Aanleiding 1

1.2 De fietssnelweg onder druk 2

1.3 Onderzoeksdoel- en vraagstelling 3

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie 5

1.5 Leeswijzer 6

2. Theorie 8

2.1 Institutioneel speelveld 8

2.2 Kennis in planning 10

2.3 Framing van planningsconcepten 13

2.3.1 Ruimtelijke planningsconcepten 14

2.3.2 Framing 15

2.4 Conceptueel model 17

3. Methodologie 19

3.1 Onderzoeksstrategie 19

3.2 Casus selectie 19

3.3 Operationeel kader 21

3.4 Dataverzamelingsmethoden 23

3.5 Dataverzamelingsprotocollen 24

3.6 Interviewpartners 24

3.7 Dataverwerking en analyse 25

3.8 Validiteit en betrouwbaarheid 26

4. Het institutioneel speelveld 28

4.1 Wettelijke regels in het fietsbeleid 28

4.2 Interactieregels in het fietsbeleid 29

4.3 Resumerend 30

5. Landelijke framing van de fietssnelweg 34

5.1 Landelijke aandacht voor de fietssnelweg 34

5.2 De fietssnelweg en de snelfietsroute: één doel, twee verhalen 35

5.2.1 Verschillende percepties: fietssnelweg en snelfietsroute 35

5.2.2 Files ogenschijnlijk enige probleem 36

5.2.3 De fietssnelweg en de snelfietsroute als duurzame en goedkope oplossingen voor de file 37

5.2.4 De fietssnelweg en de snelfietsroute: één concept met twee verhalen 41

5.2.5 Uitwerking van de fietssnelweg en de snelfietsroute 42

6. Uiteenlopende verhalen in de regio 46

6.1 De F35 als parelketting van de Regio Twente 46

6.2 Pragmatisme als uitgangspunt in het Stadsgewest Haaglanden 50

6.3 Het RijnWaalpad als paradepaartje van de Stadsregio Arnhem Nijmegen 53

7. Conclusie 59

7.1 De fietssnelweg en de snelfietsroute: twee krachtige verhalen 59

7.2 Blik op de toekomst 62

7.3 Reflectie 62

Literatuur 65

Bijlagen 69

Bijlage 1a: Interview- en documentprotocol 69

Bijlage 1b: Interviewpartners en documenten per casus 73

Bijlage 1c: Bijeenkomsten 76

Lijst van figuren en tabellen

Figuur 1. De door ‘Fiets filevrij’ gesubsidieerde geplande, kansrijke of gerealiseerde fietssnelwegen 6
Figuur 2. Conceptueel schema van de dimensies van institutionalisering 9
Figuur 3. Conceptueel schema van de formele en informele structuren van een institutioneel speelveld 10
Figuur 4. De rol van kennis in het planningsproces 13
Figuur 5. Conceptueel model 17
Figuur 6. De drie regionale casussen weergegeven 21
Figuur 7. Percentage bezitters, geïnteresseerden en niet-geïnteresseerden zien van elektrische fietsen onder de werkende en niet werkende bevolking 39
Figuur 8. Veranderingen in het verplaatsingspatroon als gevolg van de elektrische fiets (in %) 40
Figuur 9. Vervoerswijzekeuze in het woon-werkverkeer uitgesplitst in bezitters, geïnteresseerden en niet-geïnteresseerden van een elektrische fiets (in %) 40
Figuur 10. Bevolkingsdichtheid Regio Twent per 1 januari 2002 47
Figuur 11. Trace fietssnelweg F35 49

Tabel 1. De typen kennisclaims in het planningsproces 12
Tabel 2. De operationele indicatoren van het institutioneel speelveld 22
Tabel 3. De kennisclaims geoperationaliseerd 22
Tabel 4. De operationele indicatoren van de functies van het ruimtelijk planningsconcept 23
Tabel 5. De interviewpartners per casus. 25
Tabel 6. De formele wettelijke regels in het Nederlandse fietsbeleid 31
Tabel 7. De formele en informele interactieregels in het Nederlandse fietsbeleid 32
Tabel 8. Het strategische en het instrumentele deel 44
Tabel 9. Strategische en instrumentele invulling van het concept fietssnelweg in de Regio Twente 50
Tabel 10. Strategische en instrumentele invulling van het concept snelfietsroute in het Stadsgewest Haaglanden 53
Tabel 11. Strategische en instrumentele invulling van het concept snelfietsroute in de Stadsregio Arnhem Nijmegen 57

1. Inleiding

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek zal eerst een beschrijving van de aanleiding van dit onderzoek gegeven worden. Op basis hiervan zullen de onderzoeksdoel- en vraagstellingen geformuleerd worden. Vervolgens worden de maatschappelijke en de wetenschappelijke relevantie van deze doel- en vraagstellingen besproken. Ten slotte zal in de leeswijzer de hoofdstukindeling beschreven worden.

1.1 Aanleiding

In de laatste tien jaar heeft fietsen overal in de wereld een sterkere positie gekregen op de beleidsagenda (Pelzer, 2010, p. 1). Beleidsmakers zien de fiets als een gezonde en duurzame oplossing die antwoord kan geven op de stedelijke verkeersproblemen. Nederland, als echt fietsland, tracht de rol van de fiets in het verkeers- en vervoersbeleid te versterken door de introductie van de zogenoemde 'fietssnelweg'. Dit moet het bereik van de fiets doen vergroten, waardoor de fiets niet alleen meer als het vervoermiddel voor de korte afstand (tot 7,5 km) gezien hoeft te worden, maar ook als vervoermiddel voor de middellange afstand (tot 15 km).

De fietssnelweg is een aaneenschakeling van brede fietspaden met overwegend voorrangskruisingen die zo recht mogelijk tussen herkomst en bestemming loopt, zodat het fietsen van grote afstanden wordt aangemoedigd. Het doel van de fietssnelweg is om het gebruik van de fiets voor woon-werkverkeer op filegevoelige trajecten op deze middellange afstand te bevorderen. Op die manier wordt gepoogd een bijdrage te leveren aan het oplossen van de interlokale fileproblematiek (Fiets filevrij, n.d). In Nederland bestond al veel aandacht voor de fiets als oplossing voor lokale stedelijke verkeersproblemen. Echter, de gedachte dat de fiets een antwoord kon geven op regionale verkeersproblemen was nieuw.

De aanzwengeling van de fietssnelweg startte landelijk in 2006 met het project 'Fiets filevrij!', een gezamenlijk initiatief van het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Fietsersbond, bedoeld om de fiets in te zetten als bestrijder van de files (Fiets filevrij, n.d). Het project begon met een vijftal pilots waar nieuwe fietssnelwegen werden aangelegd of waar bestaande fietsroutes werden opgewaardeerd naar fietssnelwegen. In 2009, nadat de routes waren gerealiseerd en de effectmetingen waren gedaan, meende minister Huizinga dat deze vijf pilotprojecten een groot succes waren. Ze stelde dat, op de trajecten waar een fietssnelweg was aangelegd, de files met één tot twee procent waren verminderd.

Dit ogenschijnlijke succes vormde voor het ministerie de aanleiding om een nieuwe tranche met fietssnelwegen te stimuleren door subsidies beschikbaar te stellen. Regionale overheden konden hierop aanspraak maken wanneer zij een fietssnelweg zouden realiseren langs een filegevoelig traject die significant zou bijdragen aan het oplossen van deze fileproblematiek. Dit heeft eind 2010 uiteindelijk geleid tot een selectie van een zestiental nieuwe projecten die op dit moment het realisatieproces doorlopen.

De uitspraak van Huizinga over het succes van de fietssnelweg valt te betwijfelen. De tot nu toe gedane onderzoeken van MuConsult (van Boggelen, 2010) en Goudappel Coffeng (Hendriks, 2007) naar het effect van de fietssnelweg op de filevermindering laten hoge verwachtingen zien die echter onvoldoende onderbouwd zijn. Het effect van fietssnelwegen op de filevermindering is nog niet bekend. In hoofdstuk 5 van dit onderzoek wordt deze uitspraak aan de hand van een kritische blik op deze studies onderbouwd.

Een belangrijke reden waarom de effecten van de fietssnelweg nog onbekend zijn, is dat het een nieuw planningsconcept betreft. Mijn eerst vragen bij dit concept waren: hoe is dit concept ontstaan, wat is de inhoud van dit concept en hoe is deze inhoud ontstaan? De focus op het ontstaan en de vorming van dit concept vormde de eerste insteek van dit onderzoek.

De manier waarop een concept vorm krijgt, wordt bepaald door het denkraam van actoren. Op basis van dit denkraam ontwikkelen actoren associaties, ideeën en handelingsvormen die binnen dit denkraam passen. Rein & Schön (1994) noemen dit proces 'framing'. Framing is een proces waarlangs een concept als resultaat wordt neergezet. Dit concept

bestaat uit een strategisch en een instrumenteel deel die met elkaar in verband staan. Het strategische deel behelst het neerzetten van een idee en een belang en het instrumentele deel omvat de vorm en uitwerking van deze ideeën en belangen.

Een relevante vraag die gesteld kan worden om niet alleen het *ontstaan* maar ook het *bestaan* van het concept te weten te komen, is 'wat is de toekomst van de fietssnelweg?'. Framing vormt hierin een belangrijk onderdeel omdat het een rol heeft in het overtuigen van andere partijen om dit concept op te pakken en er aandacht aan te geven. De relevantie van deze vraag voor het concept zal in de volgende paragraaf duidelijk worden gemaakt aan de hand van de bespreking van de ontwikkeling van planningsconcepten en de huidige positie van het concept in Nederland.

1.2 De fietssnelweg onder druk

Eerst zal ingegaan worden op de vraag wat planningsconcepten zijn. Zonneveld & Verwest (2005, p. 17) definiëren ruimtelijke planningsconcepten als concepten die *'streefbeelden van de inrichting en structuur van de ruimte weergeven. Een ruimtelijk planningsconcept geeft via woord en beeld uitdrukking aan de wijze waarop een planactor, een overheid, aankijkt tegen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. Ruimtelijke planningsconcepten zijn politiek bekrachtigd.'* Ruimtelijke planningsconcepten worden dus gevormd door bepaalde percepties en empirische veronderstellingen van de ruimtelijke werkelijkheid. Ze zijn normatief geladen met opvattingen over de wenselijke en onwenselijke ruimtelijke ontwikkelingen.

Ook al stelt de definitie dat planningsconcepten dezelfde functie hebben, toch kunnen concepten zoals de Deltametropool en de Netwerkstad niet onder dezelfde soort planningsconcepten worden geschaard. Zonneveld & Verwest (2005) onderscheiden structuurconcepten of relationele concepten van inrichtingsconcepten en positioneringsconcepten. In de eerste vorm staat de samenhang tussen ruimtelijke elementen op een bepaald schaalniveau centraal. Een voorbeeld van deze soort is een stedelijk netwerk. Inrichtingsconcepten behelzen de ruimtelijke fysieke inrichting. Een voorbeeld hiervan is het concept het Groene Hart. Positioneringsconcepten vormen visies die de positie van een gebied in een grotere structuur weergeven. Het concept Nederland-Distributieland is hier een voorbeeld van.

De relatie met de toekomst van de fietssnelweg is terug te voeren op het gegeven dat elk ruimtelijk concept dat wordt geïnitieerd en aanslaat in zekere zin een hype is (Zonneveld, in van Meeteren 2011, p. 25). De EHS, Deltametropool, netwerkstad, corridor, het is slechts een kleine greep uit de bak van ruimtelijke planningsconcepten die de laatste decennia in de ruimtelijke planning naar voren zijn gebracht.

Ruimtelijke verhalen zetten de discussie in een bepaald denkraam. Deze denkramen sturen onze definitie van de situatie en plaatsen sommige discussies naar de voorgrond en andere naar de achtergrond. De vraag is waarom dit gebeurt. Waarom worden bepaalde denkramen een hype en anderen niet? Van Meeteren (2011, p.5) stelt de vraag of de zogenaamde 'best practices' een hype worden omdat ze inderdaad de beste praktijk zijn, en het kiezen van het model dus een rationele keuze is, of dat beleidsbepalers elkaar vooral nadoen.

Van Meeteren (2011, p.4) meent dat er twee vragen gesteld moeten worden om de mate van hype van een concept te bepalen: wat is het onderliggende verhaal eigenlijk en waarom wordt nou juist dat verhaal zo populair? De insteek van dit onderzoek is als volgt: wat is het onderliggende verhaal van de fietssnelweg en waarom is dit verhaal zo populair? Een belangrijke reden kan zijn dat fietsen veel voordelen met zich meebrengt. Fietsen is duurzaam, gezond, stil, schoon, goedkoop, ruimte efficiënt en heeft een verbetering van de leefbaarheid van de stad tot gevolg (Daley & Rissel, 2011; Gatersleben & Appleton, 2007; Heinen, Maat, & Wee, 2011; Krizek, S. L. Handy, & Forsyth, 2009; Pelzer, 2010; Pucher & Buehler, 2008; Pucher, Dill, & S. Handy, 2010; Pucher, Komanoff, & Schimek, 1999; Rosen, Cox, & Horton, 2007). Zijn beleidmakers en -bepalers daarom zo geïnteresseerd in het concept of is het iets anders?

Een hype wordt gezien als iets tijdelijks dat heel veel aandacht krijgt. Bepaalde kennis kan ervoor zorgen dat een hype overgaat of juist beter 'geframed' wordt. Zonneveld (in van Meeteren, 2011, p. 6) meent dat hypes 'stollen' in beleidsinstrumenten en na verloop van tijd onderdeel worden van routines. Het onderscheid tussen een planningsconcept en een hype zit dus in het gegeven dat een hype slechts tijdelijk van aard is maar wel heel veel aandacht krijgt, terwijl een

planningsconcept na verloop van tijd minder aandacht krijgt en onderdeel wordt van routines en dus blijvend is. Echter, een planningsconcept heeft wel altijd een bepaalde mate van hype in zich.

Volgens Zonneveld & Verwest (2005) zijn er in de laatste vijftien jaar veel ruimtelijke planningsconcepten naar voren gebracht waarvan een groot deel net zo snel weer de prullenbak ingegaan is. Interessant om te onderzoeken is waarom het concept fietssnelweg juist is blijven hangen en niet direct weer in de prullenbak is verdwenen. Of blijft het concept helemaal niet hangen en verdwijnt het concept misschien wel net zo snel van het toneel als vele andere planningsconcepten?

In relatie tot het voorgaande is het interessant om te onderzoeken of het concept nu een hype is of een planningsconcept. Daarbij is het belangrijk om de wijze waarop framing, met gebruik van specifieke kennis, een rol heeft in het overtuigen van andere partijen om aandacht aan dit concept te geven, te onderzoeken. Op basis hiervan kan een uitspraak gedaan worden over de mate waarin het verhaal achter het concept een krachtig verhaal dat veel andere actoren overtuigd om aandacht te besteden aan het concept. Dit geeft aan of het concept slechts tijdelijk interessant is (hype) of juist op de lange termijn ook interessant is doordat er een krachtig verhaal onder ligt (planningsconcept).

De druk op het concept wordt vergroot doordat er op dit moment een tweetal institutionele veranderingen gaande is dat specifiek relevant is voor het concept fietssnelweg en van grote invloed kan zijn op de mate waarin het concept een hype of een planningsconcept is.

Ten eerste zal het Ministerie van Infrastructuur & Milieu na een aantal jaren het concept fietssnelweg actief te hebben gestimuleerd en gefaciliteerd, zich na 2012 terugtrekken en stoppen met het beschikbaar stellen van subsidies. Het concept verliest hierdoor zijn aparte status. Dit betekent dat de regio's en de provincies, die vanaf het begin konden rekenen op financiële en inhoudelijke steun van het ministerie, het dan zelf moeten gaan doen.

Ten tweede speelt op dit moment de discussie over de status van de Wgr-plusregio met betrekking tot het al dan niet overhevelen van Wgr-plustaken naar provincies en gemeenten vanaf 1 januari 2013, een wens van het demissionaire kabinet-Rutte. Er bestaan in Nederland zeven Wgr-plusregio's. Deze overheidslaag is in 2006 ontstaan om als vertegenwoordiger van de gemeenten een betere samenwerking tussen overheidslagen te creëren en om bepaalde inhoudelijke taken, waarvan geacht worden dat zij beter uitgevoerd kunnen worden op regionaal niveau, over te hevelen naar Wgr-plusregio's. Het overhevelen van de zogenaamde plustaken van deze regio's houdt in dat onder andere de mobiliteitstaken niet meer bij de verantwoordelijkheid van de Wgr-plusregio's ligt. Dit wordt gezien als een tegenslag voor het voortbestaan van de fietssnelweg. Dat komt omdat dit niveau zowel wat betreft de proceskant als de inhoudelijke kant zeer geschikt is om een concept als de fietssnelweg op te pakken. Dit gebeurt daarom ook in veel van deze Wgr-plusregio's.

Door de huidige politieke instabiliteit en onzekerheid wordt de datum van 1 januari 2013 niet gehaald en is het niet alleen de vraag wanneer maar ook of de overheveling van taken in de toekomst wel plaats gaat vinden.

1.3 Onderzoeksdoel- en vraagstelling

Op basis van het voorgaande is het relevant om in dit onderzoek de vorming en sturing van het concept fietssnelweg te onderzoeken en de wijze waarop framing, met gebruik van specifieke kennis, hierin een rol heeft in het overtuigen van andere partijen, teneinde de toekomst van het concept inzichtelijk te maken. Dit houdt in dat in de conclusie een antwoord wordt gezocht op de vraag hoe het concept geframed is en wat dit betekent voor de toekomst van het concept na 2012. Met de toekomst wordt hier bedoeld: de mate waarin het concept een hype of een planningsconcept is.

Framing is een proces waarlangs een gedeeld denkkader onder actoren ontstaat. Landelijk hebben het ministerie van Verkeer en Waterstaat (en later het Ministerie van Infrastructuur & Milieu) en de Fietsersbond zelf een eigen verhaal gecreëerd en het concept landelijk veel aandacht gegeven in de vorm van facilitering en stimulering. Regionale overheden en andere actoren hebben dit verhaal al dan niet overgenomen of juist een eigen verhaal gecreëerd om het concept op de kaart te zetten en andere actoren te overtuigen om te investeren in deze nieuwe vorm van fietsinfrastructuur.

Dit onderzoek gaat nadrukkelijk in op de vraag hoe het concept zowel op landelijk als op regionaal niveau is geframed en tot welk verhaal en concept dit heeft geleid. Specifieker legt dit onderzoek zich toe op de wijze waarop de framing zowel landelijk als regionaal een strategische kern heeft gecreëerd en de manier waarop deze kern vervolgens een

instrumentele invulling heeft gekregen. Er wordt dus onderscheid gemaakt in een landelijke casus en een aantal regionale casussen.

Omdat het strategische deel van het concept voor langere tijd de contouren van keuzesituaties beschrijft en een kaderfunctie vormt voor concrete ruimtelijke aspecten, krijgt dit deel vooral landelijk een sterke invulling. Het instrumentele deel behelst concrete gebiedsaanwijzing en de inzet van concrete beleidsinstrumenten, en komt vooral regionaal sterk terug. Dit neemt niet weg dat er op beide niveaus wel degelijk sprake is van een invulling van het strategische en het instrumentele deel. Dit betekent dat beide niveaus sterk met elkaar verweven zijn. Het strategische verhaal dat is opgesteld door het ministerie en de Fietsersbond kan door regionale overheden worden overgenomen en regionaal een eigen instrumentele invulling krijgen, en de landelijke actoren kunnen regionale uitwerkingen overnemen om landelijk instrumenteel beleid op te zetten. Het kan ook zijn dat er regionaal juist een ander verhaal wordt gecreëerd omdat dit gewenst is. Deze landelijke en regionale invulling, de verwevenheid tussen deze twee niveaus en de onderbouwing van de keuzes worden in dit onderzoek geanalyseerd.

Het onderscheid in een aantal regionale casussen wordt gemaakt omdat de houding ten aanzien van fietsen locatiegevoelig is en verwacht wordt dat dit invloed zal hebben op de framing van de fietssnelweg (Pelzer, 2010). Pelzer meent in zijn onderzoek naar fietscultuur in Amsterdam en Portland dat zowel de materiële als de sociale onderdelen van fietsen van belang zijn. Hij stelde dat er niet een ‘one-size-fits-all’ fietsbeleid bestaat, maar dat dit gevoelig is voor de culturele context van een stad. De stelling van Pelzer wordt onderbouwd wanneer men naar de situatie in Nederland kijkt. In Nederland bestaan er soms grote verschillen in fietsgebruik tussen steden en regio’s (McClintock, 2002). Groningen heeft met een aandeel fiets van 37,4% fiets in de modal split relatief de meeste fietsers van alle Nederlandse steden, terwijl Rotterdam slechts een aandeel fietsers heeft van 12,7%. Verwacht wordt dat dit regionaal tot verschillende framing en dus veel verschillende invullingen van het concept leidt.

Het doel van de landelijke en regionale actoren is om de fietssnelweg als nieuwe infrastructuur aan te leggen. Dit proberen zij voor elkaar te krijgen door een overtuigend verhaal neer te zetten. Het is interessant om te onderzoeken wat de inhoud van dat verhaal is en hoe dat is ontstaan. Welke kennis wordt aangedragen om dit verhaal kracht bij te zetten en andere actoren te overtuigen om aandacht te besteden aan dit concept en te investeren in deze infrastructuur?

Op basis van het voorgaande kan de volgende doel- en vraagstelling opgesteld worden die centraal staat in dit onderzoek:

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in het verhaal dat landelijke en regionale actoren creëren om andere actoren te overtuigen om te investeren in de fietssnelweg, door de vorming van dit verhaal en de wisselwerking hierin tussen landelijke en regionale actoren te bestuderen, teneinde de ontwikkeling van het planningsconcept fietssnelweg te verklaren en te erkennen en een bijdrage te leveren aan de succesvolle voortgang van het planningsconcept fietssnelweg na 2012.

Vraagstelling

Welk verhaal hebben de landelijke en de regionale actoren gecreëerd om andere actoren te overtuigen om te investeren in de fietssnelweg en op welke wijze kan dit verhaal overtuigender gemaakt worden zodat het planningsconcept fietssnelweg na 2012 succesvol kan worden voortgezet?

Planningsconcepten krijgen een betekenis en een waarde door het verhaal dat erbij gecreëerd wordt. Terugkomend op de vraag ‘fietssnelweg: hype of planningsconcept?’ kan het antwoord gegeven worden dat dit afhangt van het verhaal dat erbij verteld wordt. Een overtuigend verhaal, onderbouwd met specifieke kennis, kan ervoor zorgen dat andere actoren worden overtuigd om aandacht te besteden aan dit concept en te investeren in deze infrastructuur. Hierdoor krijgt het concept een grote betekenis en waarde voor veel actoren. Dit zou de fietssnelweg geen hype maken, maar juist een planningsconcept.

Een belangrijk onderdeel van de doel- en vraagstelling dat nog niet behandeld is, vormt het 'succesvol voortzetten van het concept'. Dit onderzoek poogt op basis van de framing van het concept namelijk niet alleen de ontwikkeling van het planningsconcept fietssnelweg te verklaren en te erkennen, maar ook een advies te geven over de wijze waarop dit concept succesvol voortgezet kan worden. Dit houdt in dat het concept geen hype blijft maar juist een planningsconcept. Om dit te bereiken is een krachtig verhaal nodig. Op basis van de landelijke framing en de framing in de regionale casussen wordt het huidige verhaal dat aan het concept gehangen is, bestudeerd, en in de aanbevelingen beter onderbouwd met het doel de actoren in het fietsbeleid te overtuigen om aandacht te (blijven) besteden aan dit concept en te investeren in deze infrastructuur. Hiermee wordt gereageerd op de twee institutionele veranderingen die plaatsvinden na 2012: de terugtrekking van het Rijk als stimulator en facilitator van het fietsbeleid ten aanzien van de fietssnelweg en de mogelijk overhevelen van Wgr-plustaken naar provincies en/of gemeenten. Deze laatste verandering zal gezien de huidige politieke situatie niet in 2013 plaatsvinden en misschien wel helemaal niet.

Aangezien ik stage loop bij de Stadsregio Arnhem Nijmegen, zullen de aanbevelingen op deze organisatie gericht zijn. Dit onderzoek kan van grote relevantie zijn voor deze stadsregio, in de eerste plaats omdat zij zeer actief is in het realiseren van fietssnelwegen, die de stadsregio overigens snelfietsroutes noemt, in de regio. Op dit moment zijn drie snelfietsroutes in uitvoering. Ten tweede is deze stadsregio onderhevig aan de geschetste institutionele veranderingen. Dit neemt niet weg dat de aanbevelingen ook relevant zijn voor de andere Wgr-plusregio's.

Deelvragen

Teneinde tot een uitspraak te komen over de ontwikkeling van het concept en de manier waarop het na 2012 succesvol voortgezet kan worden, dient in kaart gebracht te worden welk verhaal er zowel landelijk als regionaal is gecreëerd om het concept fietssnelweg op de kaart te zetten. Een verklaring voor de keuze van de regionale casussen volgt in het methodische hoofdstuk. Om de hoofdvraag te beantwoorden is het noodzakelijk dat de volgende twee deelvragen worden beantwoord in dit onderzoek:

Deelvraag 1: Welk verhaal is op landelijk niveau gecreëerd om het concept fietssnelweg op de kaart te zetten en andere actoren te overtuigen om te investeren in de fietssnelweg?

Deelvraag 2: Welk verhaal is op regionaal niveau in de Regio Twente, het Stadsgewest Haaglanden en de Stadsregio Arnhem Nijmegen gecreëerd om het concept fietssnelweg op de kaart te zetten en andere actoren te overtuigen om te investeren in de fietssnelweg?

Het verhaal is onderbouwd met specifieke kennis om bepaalde keuzes te onderbouwen en het verhaal zo kracht bij te zetten, met het doel om andere actoren te overtuigen van het verhaal en te investeren in fietsinfrastructuur. Theoretisch verwijst het verhaal naar de wijze waarop het strategische en het instrumentele deel van het concept zijn ingevuld door middel van framing, wat resulteert in een concept dat wordt neergezet. In het volgende theoretische hoofdstuk wordt nader ingegaan op de wijze waarop deze twee delen vorm krijgen. De onderbouwing van de keuze voor de casussen volgt in het methodische hoofdstuk.

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De eerder in dit hoofdstuk besproken twee institutionele veranderingen waardoor het concept fietssnelweg onder druk komt te staan, vormen twee van de redenen waarom dit onderzoek maatschappelijk relevant is. Daarnaast is er nog een tweetal maatschappelijk relevante redenen.

In de eerste plaats mondt dit onderzoek naar het verhaal achter het concept uit in ten eerste een uitspraak waarin ingegaan wordt op de inhoud en onderbouwing van dit verhaal, en ten tweede een advies over de wijze waarop dit onderzochte verhaal kracht bijgezet kan worden om actoren in de toekomst te overtuigen om te (blijven) investeren in dit concept. Dit advies kan een aanzet geven tot het herijken van het Nederlandse verkeers- en vervoersbeleid, afhankelijk van de overtuiging van het verhaal.

Op de tweede plaats zijn er een aantal regio's in Nederland dat momenteel bezig is met het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek, het voorbereiden of realiseren van een fietssnelweg. Echter, deze fietssnelwegen worden niet allemaal gesubsidieerd door 'Fiets filevrij'. Figuur 1 geeft de fietssnelwegprojecten weer die gesubsidieerd zijn door 'Fiets filevrij!'. Andere fietssnelwegprojecten die geïnitieerd zij door regio's maar geen subsidie ontvangen, zijn dus niet opgenomen in de figuur. Het advies dat uit dit onderzoek naar voren komt kan ook bruikbaar zijn voor deze regio's in het creëren van een overtuigend verhaal om zo andere actoren te overtuigen om te investeren in de fietssnelweg.



Figuur 1. De door 'Fiets filevrij' gesubsidieerde geplande, kansrijke of gerealiseerde fietssnelwegen (Fiets filevrij, n.d).

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat de ontwikkeling van het concept fietssnelweg inkijk geeft in de wijze waarop nieuwe planningsconcepten op de kaart worden gezet door middel van framing, waarin actoren hun keuzes onderbouwen door specifieke kennis aan te dragen met het doel om andere actoren te overtuigen van hun verhaal. Dit geeft inzicht in de manier waarop verhalen worden gecreëerd om deze concepten een bepaalde vorm en richting te geven. Dit onderzoek maakt duidelijk hoe verschillende actoren op verschillende niveaus elkaar proberen te overtuigen en zo het verhaal pogen te sturen. Dit biedt een begrip van de rol van belangen, macht en kennis die daarbij worden ingezet door actoren.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 zal ingaan op de relevante literatuur met betrekking tot de het institutioneel speelveld waarin framing plaatsvindt, de kennis die wordt aangedragen in het framingsproces, de ontwikkeling van planningsconcepten en de rol van framing hierin. In hoofdstuk 3 wordt de methodologie van het onderzoek besproken. In dit hoofdstuk staat de operationalisatie van de theoretische begrippen naar meetbare indicatoren centraal. Daarna zal in hoofdstuk 4 het institutioneel speelveld van het fietsbeleid in Nederland in kaart gebracht worden. Hoofdstuk 5 zal aandacht besteden aan de analyse van de landelijke framing. Dit hoofdstuk zal antwoord geven op deelvraag 1. Navolgend zal in hoofdstuk 6 getracht worden om het verhaal van het concept fietssnelweg in de regionale casussen Regio Twente, Stadsgewest Haaglanden en Stadsregio Arnhem Nijmegen inzichtelijk te maken. Op basis van deze inzichten kan een antwoord worden gegeven op deelvraag 2. Ten slotte worden in hoofdstuk 7 conclusies getrokken ten aanzien van de doel- en vraagstelling en daaropvolgend aanbevelingen gedaan worden.

2. Theorie

Dit hoofdstuk zal de theoretische inbedding van de relevante begrippen uit het onderzoek verzorgen. In dit onderzoek wordt de inhoud en de onderbouwing van het verhaal dat landelijke en regionale actoren creëren om de fietssnelweg te realiseren, bestudeerd. Het eerste deel van de vraagstelling, de inhoud en totstandkoming van het verhaal, heeft betrekking op de vorming en sturing van het verhaal. Aan de hand van framing kan, met het gebruik van specifieke kennis, dit verhaal in kaart gebracht worden, bestaande uit een strategische kern en een instrumentele uitwerking. Hierbij gaat het strategisch om de vraag wat het idee en het belang is van het concept en waarom, en instrumenteel om de vraag hoe en waar het concept een vorm en uitwerking heeft gekregen.

Het startpunt van het theoretisch kader is het bespreken van het institutioneel speelveld van het fietsbeleid in Nederland (paragraaf 2.1). Dit is van belang omdat framing één van de processen is die zich afspeelt binnen een institutioneel speelveld. Het institutioneel speelveld geeft de huidige formele en informele spelregels aan waarbinnen het framingsproces van het planningsconcept fietssnelweg op landelijk en regionaal niveau plaatsvindt. Zonder het behandelen van het institutioneel speelveld zou niet begrepen kunnen worden waarom sommige actoren het planningsconcept op een bepaalde manier framen.

In het framingsproces voeden kennisclaims de keuze, invulling en toepassing van het strategische en het instrumentele deel van planningsconcepten (paragraaf 2.2). De actoren die het concept vormen en sturen, doen dit vanuit een bepaalde overtuiging en belangen. Die overtuigingen en belangen zijn gebaseerd op bepaalde inzichten en ervaringen. Deze inzichten en ervaringen kunnen gezien worden als kennisclaims. Kennisclaims worden ontwikkeld om de keuze voor een concept te onderbouwen, aan te scherpen en soms bij te stellen. Wat onderzocht wordt is welke kennisclaims door actoren worden aangedragen in het framingsproces in het onderbouwen van hun verhaal om deze zo krachtig mogelijk te maken.

Het framingsproces resulteert in een planningsconcept dat wordt neergezet (paragraaf 2.3). Framing is een proces waarbinnen actoren associaties, ideeën en visies ontwikkelen. De theorie over framing is relevant voor dit onderzoek, omdat het beschrijft hoe ideeën door vorming en sturing in een bepaalde mal worden gegoten en uiteindelijk in een concept met een strategisch en een instrumenteel deel resulteren. De derde paragraaf in het onderzoek gaat daarom in op ruimtelijke planningsconcepten en de wijze waarop deze geframed worden.

2.1 Institutioneel speelveld

In deze paragraaf wordt het institutioneel speelveld inzichtelijk gemaakt, zonder daarbij in te gaan op institutionaliseringsprocessen en -veranderingen. In dit onderzoek is het namelijk niet relevant om de ontwikkeling van het institutioneel speelveld te onderzoeken. Het institutioneel speelveld vormt slechts het kader waarbinnen het belangrijkste onderdeel van het onderzoek, framing, onderzocht kan worden. Het gaat erom dat erkend wordt dat er een gegeven institutioneel speelveld bestaat. Deze paragraaf is bedoeld om inzicht te verkrijgen in de aanwezigheid en kenmerken van het institutioneel speelveld. Dit biedt ondersteuning in de verklaring waarom bepaalde actoren specifieke kennisclaims aandragen in het framingsproces. Eerst zal de relevante institutionele setting aan bod komen. Vervolgens wordt besproken welke soorten regels en machtposities én hulpbronnen daarbinnen een rol spelen.

Het institutioneel speelveld wordt door Davis en Marquis (2005, p. 337) gezien als een arena bestaande uit een systeem van actoren, acties en relaties. In deze arena is er volgens Alexander (2002, p. 1) sprake van een aantal regels, procedures en organisatorische structuren, dat bepaald wordt door waarden, belangen en idealen. Een institutioneel speelveld wordt gevormd door actoren, die door herhaalde interacties een collectief begrip en handelingen creëren die de regels van het speelveld definiëren. Dit veld vormt een kader waarbinnen gedrag en actie mogelijk worden gemaakt en beperkt worden (Phillips, Lawrence, & Hardy, 2002, p. 28).

Om een duidelijk beeld te krijgen van de positie van het institutioneel speelveld in dit onderzoek, wordt gebruik gemaakt van de theorie van Lanzalaco (in Gualini, 2004) over de dimensies van institutionalisering. Hij maakt gebruik van

twee analytische niveaus om institutionalisering te begrijpen. Figuur 2 geeft de twee analytische niveaus en de relaties daartussen weer.

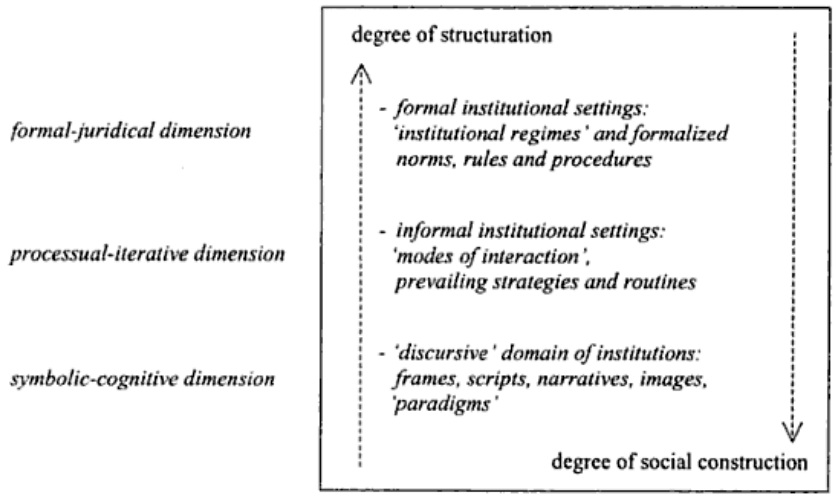
	institutionalization as a property	*institutionalization as a process*
'objectivist' approach: degree of structuration	institutions as *constraints to action:* prevailing emphasis on the *formal-juridical* dimension of institutions	institutions as *valid and persistent models of behaviour:* prevailing emphasis on the *structural* dimension of institutions
'subjectivist' approach: degree of social construction	institutions as *regulatory principles of action:* prevailing emphasis on the *prescriptive-normative* dimension of institutions	institutions as *constitutive elements of social reality:* prevailing emphasis on the *symbolic/cognitive* dimension of institutions

Figuur 2. Conceptueel schema van de dimensies van institutionalisering (Gualini, 2004, p. 61)

Het eerste analytische niveau gaat in op benaderingen die instituties op een objectivistische of een subjectivistische manier zien. Vanuit het objectivistische perspectief worden instituties gezien als een systeem van regels dat individueel gedrag structureert. In het subjectivistische perspectief, daarentegen, wordt het omgedraaid, en staat de actor centraal. In deze benadering wordt de relevantie van de institutionele inbedding benadrukt in het creëren van percepties en voorkeuren over individueel gedrag (Gualini, 2004).

Het tweede analytische niveau behelst de mate van dynamiek van institutionalisering. Instituties kunnen volgens Gualini (2004) gezien worden als een vast gegeven van regels, normen, procedures en organisatorische structuren óf als een continu proces van veranderende instituties. Het eerste perspectief ziet een institutioneel speelveld als een stabiele vorm en uitkomst van institutionalisering. In het tweede perspectief ligt de nadruk niet op de uitkomsten maar op het proces.

De linkerkolom in figuur 2 vormt het institutioneel speelveld zoals die in dit onderzoek gezien wordt. Het institutioneel speelveld wordt, zoals aan het begin van de paragraaf is gesteld, gezien als een vast gegeven dat de kaders bepaalt waarbinnen het framingsproces zich afspeelt. De linkerkolom uit deze figuur bestaat uit twee vakken: de objectivistische en de subjectivistische benadering van instituties. De wisselwerking tussen deze formele en informele benadering wordt in figuur 3 weergegeven.



Figuur 3. Conceptueel schema van de formele en informele structuren van een institutioneel speelveld (Gualini, 2004, p. 62)

In dit onderzoek worden zowel de formele als de informele structuren die binnen het institutioneel speelveld gelden, onderzocht. De formele structuren behelzen namelijk de regels en procedures waar iedereen aan zich moet houden. De informele structuren omvatten aspecten die het verhaal van de fietssnelweg kracht bij zetten, zoals kaarten en voorbeelden.

De aanwezigheid van een discursief domein in een institutioneel speelveld betekent dat erkend moet worden dat een institutioneel veld niet objectief is. Instituties zijn volgens March & Olsen (1984) en Hall & Taylor (1996) eenzijdig en selectief. Geen enkele institutie is volgens hen neutraal en de macht is oneven verdeeld over de actoren en de belangen die het vertegenwoordigt. Dit gebeurt niet op een willekeurige manier, maar volgens een bepaald patroon. In een bepaalde institutionele setting worden sommige belangen behartigd terwijl andere belangen worden genegeerd.

Arts, van Tatenhove, & Leroy (2000) zien de institutionele regels als de ‘rules of the game’, bestaande uit formele en informele regels. Zij stellen dat deze regels uit een drietal institutionele regels bestaat: de ‘interaction rules’, de ‘regulatory power’ en de ‘rules of governance’. De eerste twee vormen van regels zijn relevant in dit onderzoek, omdat de ‘interaction rules’ de rollen van actoren in het beleidsdomein en de positie van deze actoren ten opzichte van andere actoren behelzen, en de ‘regulatory power’ de relatie tussen regels en machtsposities én hulpbronnen omvatten. De ‘rules of governance’, daarentegen, gaan in op de verhouding tussen staat, markt en de civiele samenleving. Deze verhouding is niet relevant om te onderzoeken, omdat in het geval van het concept fietssnelweg de staat en de civiele samenleving de enige spelers zijn; de markt speelt geen rol.

Deze paragraaf heeft besproken hoe het institutioneel speelveld gepositioneerd wordt in dit onderzoek. De operationalisatie van de ‘interaction rules’ en de ‘regulatory power’ naar meetbare indicatoren vindt in het methodische hoofdstuk plaats. De volgende paragraaf zal bespreken welke rol kennis speelt in het framingsproces binnen dit institutioneel speelveld.

2.2 Kennis in planning

De relevantie van deze paragraaf voor dit onderzoek is als volgt. Framing betekent dat bepaalde ideeën en doelen geselecteerd en benadrukt worden, en dat de specifieke invulling daarvan onderbouwd wordt met argumenten. Teneinde de framing van het planningsconcept fietssnelweg te begrijpen, is het noodzakelijk dat deze argumenten inzichtelijk worden gemaakt. Aan het begin van het hoofdstuk werd gesteld dat overtuigingen en belangen ten grondslag liggen aan deze argumenten, die op hun beurt weer gevormd zijn door inzichten en ervaringen. Deze inzichten en ervaringen kunnen gezien worden als kennisclaims.

Wat in deze paragraaf inzichtelijk moet worden gemaakt is welke soorten kennis er te onderscheiden zijn in het planningsproces. Om dit te achterhalen wordt er begonnen met het beschrijven van de inhoud van kennis. De volgende vragen zijn relevant: wat is kennis? Wat is het doel van kennis? Welke kennis bestaat er? Als deze vragen beantwoord zijn, is

het noodzakelijk dat besproken wordt welke rol kennis speelt in het planningsproces en in het vormen van planningsconcepten.

Ten eerste dient geïdentificeerd te worden wat kennis is. Kennis is niet zomaar informatie en data. Rydin (2007, p. 53) stelt dat kennis van informatie en data verschilt in het gegeven dat de specificatie van een causale relatie centraal staat bij kennis. Dit geeft volgens haar de relevantie weer voor planning, aangezien planning tracht specifieke effecten teweeg te brengen. Planners dienen daarom de causale relatie tussen actie en effect te weten. De stelling van Rydin gaat verder dan die van Stewart (in Smith, 2001), die stelt dat kennis niet per definitie een causale relatie inhoudt. Hij is echter wel van mening dat de waarde van kennis toeneemt wanneer het een doel heeft en zich richt op strategische prioriteiten. De stellingen van Rydin en Stewart worden gecombineerd in dit onderzoek door kennis te positioneren als een causale relatie die een sterk gedefinieerd doel en strategische invulling kent.

Het doel van het gebruiken van kennis is volgens Friedmann (1987) het vervullen van individuele en collectieve wensen. De constructie van kennis wordt door hem gezien als een sociaal proces waarin individuen door middel van communicatieprocessen hun wensen en ideeën accepteren en proberen te verkrijgen van andere individuen. Friedman stelt dat de kennis die we over de wereld hebben een reflectie is van onze wensen. Wanneer mensen zeggen dat ze de wereld begrijpen, maken ze gebruik van feiten, ervaringen en geloven die ze met elkaar in verband brengen. Op deze manier wordt de wereld geconstrueerd in een proces dat individueel en sociaal tot stand komt.

Rydin (2007) stelt dat er de laatste decennia een grote verandering heeft plaatsgevonden in de conceptualisatie van kennis binnen de sociale wetenschap. Kennis werd eerst gezien als een entiteit die uitsluitend geproduceerd wordt door experts. De teloorgang van deze overtuiging ging gepaard met de erkenning dat kennis ingebed is in een set van sociale relaties en door sociale processen gevormd wordt, wat inhoudt dat de objectiviteit van de door experts gegenereerde kennis niet gegarandeerd is. Dit leidde tot de aanname dat er naast expertkennis ook praktijkkennis bestaat.

Smith (2001) beschrijft de twee vormen kennis door onderscheid te maken tussen ‘explicit’ (academische) kennis en ‘tacit’ (praktische) kennis. ‘Explicit’ kennis is voornamelijk technische en academische data of informatie die beschreven is in formele taal. Deze vorm van kennis gaat vooral in op vragen over ‘wat te doen’. ‘Tacit’ kennis omvat de vraag ‘hoe te doen’. Smith spreekt van deze vorm van kennis als zijnde begrepen zonder het expliceren. Dit komt omdat deze vorm van kennis veelal op intuïtie en ervaringen gebaseerd is. Polanyi (in Smith, 2001) beschrijft deze vorm van kennis als het meer weten dan dat we kunnen zeggen of het weten hoe iets gedaan moet worden zonder daaraan te denken, zoals fietsen. Praktische kennis verloopt automatisch en vergt weinig of geen tijd en bepaalt de manier waarop organisaties beslissingen maken. Praktische kennis wordt gezien als cognitief en is opgemaakt uit waarden, percepties en assumpties. Volgens Sternberg (in Smith, 2001) neigt deze vorm van kennis lokaal te zijn en niet opgenomen in handleidingen en boeken.

Zoals eerder in deze paragraaf is vermeld, is de constructie van kennis een sociaal proces. De scheiding tussen academische kennis en praktijkkennis is niet zo sterk als beschreven in de vorige alinea. Friedmann (1987, p. 81) stelt dat bestaande academische kennis wordt verrijkt met lessen uit ervaringen. Deze “verrijkte” academische kijk wordt vervolgens weer toegepast in de praktijk. Academische kennis kan daarom niet als superieur gezien worden boven praktische kennis. Dit inzicht leidt ook tot de aanname dat beide vormen van kennis niet los van elkaar gezien kunnen worden maar juist verweven zijn met elkaar.

Kennis is volgens Sandercock (in Rydin, 2007, p. 54) inherent meervoudig van aard met meerdere claims die dienen als vertegenwoordiging van de realiteit. Hiermee bedoelt hij dat kennis geassocieerd moet worden met verschillende soorten actoren en daardoor verschillende bronnen en vormen kent. De omgevingsplanning demonstreert volgens Rydin de voordelen van het betrekken van lokale kennis in het planningsproces. Regionale actoren ontwikkelen namelijk kennis van de omgeving door ervaring. Dit is volgens Rydin (2007, p. 54) lokale, experimentele en contextuele kennis. Deze kennis dient tegenwoordig ingebed te worden in de lokale beleidspraktijk om zo de academische kennis te contextualiseren. De inbreng van lokale kennis moet echter niet verward worden met publieke inspraak. Bij publieke inspraak is er namelijk sprake van het creëren van draagvlak voor beleid.

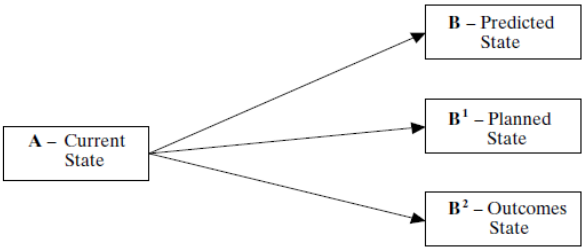
De laatste vraag is welke rol kennis speelt in het planningsproces en in het vormen van ruimtelijke planningsconcepten. De verandering van enkel expertkennis naar de toevoeging van kennis door planners heeft gevolgen voor de sociale processen binnen planning. De opkomst van coproductie van kennis werkt op twee manieren. Ten eerste dient er vanuit de wetenschap gehoor te worden gegeven aan de verschillende actoren die kennisclaims aandragen die relevant zijn voor een bepaald onderwerp. Hiervoor dient rekening gehouden te worden met de posities van deze actoren. Ten tweede kunnen planners bepaalde claims vanuit de wetenschap erkennen als kennisclaims die relevant zijn voor de planningspraktijk en deze vervolgens testen.

De manier waarop framing plaatsvindt, is afhankelijk van de soort kennis die er bestaat. Rydin (2007) bespreekt hoe expertkennis en praktijkkennis zou moeten worden geconceptualiseerd binnen het planningsproces als gevolg van de veranderende rol van kennis in planning. Zij stelt dat, wanneer kennis over planning groeit, maatschappelijk ontwikkeling zal volgen door het meer en betere gebruik van kennis door planning. Het inbrengen van meerdere soorten en vormen van kennis komt tot uiting in kennisclaims die inzichtelijk maken welke causale relaties er bestaan. Het planningsysteem kan volgens Rydin gezien worden als een serie van arena's waarin een verscheidenheid aan kennis met elkaar interacteert en waarin planners niet alleen verantwoordelijk zijn voor de procedurele aspecten van de interactie, maar actief betrokken zijn in de coproductie van kennis door middel van het testen en erkennen van kennisclaims.

Rydin presenteert een raamwerk waarin de verschillende soorten kennisclaims in het planningsproces worden onderscheiden. Tabel 1 geeft een zevental verschillende kennisclaims weer. Figuur 4 vormt de visualisatie van deze kennisclaims. Rydin geeft het voorbeeld van de rol van kennis in het omvormen van een staat. In dit onderzoek wordt geanalyseerd hoe deze kennisclaims (expert kennis en praktijkkennis) worden ingezet om de keuzes van actoren in de framing en keuze voor een planningsconcept ondersteunen en kracht bij zetten.

Type kennisclaim	**Beschrijving**	**Categorie**	**Relatie met figuur 4**
Huidige Staat	Kennis van de huidige Staat A kan als een criterium dienen waaraan een geprefereerde Staat B1 kan worden gemeten.	Empirisch	Staat A
Voorspelde Staat	Voorspelling van toekomstscenario's onder trendvoorwaarden	Voorspellend	Staat B
Normatieve kennis	Kennis over gewenste doelen van planning	Normatief	Staat B1
Uitkomsten Staat	Kennis van de feitelijke uitkomsten van de planningsprocessen in hun sociale context	Empirisch	Staat B2
Sociale economische en omgevingsprocessen	Kennis van de sociale, economische en omgevingsprocessen die voor een verandering van Staat A naar Staat B zorgen	Proces	Verbinden van Staat A en Staat B
Planningsprocessen	Begrijpen van planningsprocessen	Proces	Verbinden van Staat A en Staat B1
Proceskennis	Begrijpen hoe planning en sociale processen interacteren om uitkomsten te creëren	Proces	Verbinden van Staat A en Staat B2

Tabel 1. De typen kennisclaims in het planningsproces (Eigen bewerking van Rydin, 2007, p. 60)



Figuur 4. De rol van kennis in het planningsproces (Rydin, 2007, p. 60)

Figuur 4 laat zien dat getracht om, middels planning, Staat A om te zetten naar Staat B1. Wanneer planning afwezig is, zullen sociale, economische en omgevingsprocessen Staat A naar Staat B omzetten. Dit betekent niet dat planning geen verband heeft met deze processen, planning wordt namelijk gevormd door deze processen. Hoewel Staat B2 de geplande staat is, kunnen de uitkomsten van planning anders zijn dan in de geplande staat B1. Staat B1 kan namelijk een moeilijk definieerbare staat zijn. Rydin (2007) geeft een voorbeeld van de huizenmarkt om de verschillende toestanden te verduidelijken. Zij stelt dat, als Staat B het verwachte huizentekort is en Staat B1 het geplande huizenaanbod dat aan de vraag voldoet, dan is Staat B2 de combinatie van het toenemende aanbod van woningen, in combinatie met de sociale, economische en omgevingsprocessen, tot uiting komend in continue overbevolking en daklozen.

Navolgend worden de vier soorten kennisclaims (empirisch, proces, voorspellend en normatief) zoals gedefinieerd door Rydin (2007) kort besproken. Ten eerste is er empirische kennis, wat aangedragen kan worden in zowel expert- als praktijkvorm. Een verscheidenheid aan onderzoeksmethoden is geschikt om deze kennis naar voren te halen. Dit vergt van de planner dat hij verschillende rollen aanneemt om deze kennis te verkrijgen.

Proceskennis behelst volgens Rydin onderzoek naar interne processen en externe processen in het sociaal-economische domein en de relatie tussen planning en sociaal-economische processen.

De derde vorm van kennis, voorspelde kennis, heeft overeenkomsten met proces- en empirische kennis. Deze kennisvorm onderzoekt toekomstige trends en is volgens Rydin daarom meer te vinden in expertvorm, omdat praktijkkennis vooral gericht is op de hedendaagse en verleden tijd. Praktijkkennis kan wel ondersteuning bieden voor onderzoek naar toekomstige trends. Een voorbeeld hiervan is het subsidiëren van onderzoek naar duurzame technologische alternatieven voor de auto, zoals de elektrische fiets.

Normatieve kennis, ten slotte, gaat in op geschikte doelen voor planning en heeft om die reden inzicht nodig in de mogelijkheden voor de toekomst. Deze kennis wordt vergaard door academische kennis en door debatvorming in de publieke sfeer.

Wat in deze paragraaf is duidelijk gemaakt, is dat planners in het planningsproces en in het framen van planningsconcepten gebruik maken van verschillende soorten kennis (empirisch, proces, voorspellend en normatief), variërend van expliciete academische kennis tot praktische kennis. Deze kennis wordt ingezet in de framing om het gekozen verhaal kracht bij te zetten en te ondersteunen, teneinde actoren te overtuigen om te investeren in deze nieuwe fietsinfrastructuur. In de volgende paragraaf zal ingegaan worden op de theorie over planningsconcepten en framing.

2.3 Framing van planningsconcepten

De zojuist besproken kennisclaims die worden aangedragen door actoren, vormen de onderbouwing van hun framing van planningsconcepten. Kennisclaims voeden namelijk de keuze, invulling en toepassing van planningsconcepten op een strategische (framing)wijze. Dit gebeurt op verschillende manieren. Hoewel de nadruk ligt op het strategische deel, spelen de verschillende kennisclaims zoals besproken door Rydin een rol bij zowel het strategische als het instrumentele deel van een concept. Voor het onderzoek is het van belang dat in deze paragraaf ten eerste duidelijk wordt gemaakt wat een planningsconcept is en wat het inhoudt (paragraaf 2.3.1), en vervolgens hoe de framing (paragraaf 2.3.2) van deze concepten plaatsvindt.

2.3.1 Ruimtelijke planningsconcepten

Zoals in paragraaf 1.2 genoemd is, kan een ruimtelijk planningsconcept gezien worden als een concept dat via woord en beeld uitdrukking geeft aan de wijze waarop een actor aankijkt tegen de gewenste inrichting en structuur van een gebied. Zonneveld (1991, p. 24) onderscheidt een vijftal verschillende functies dat aan een ruimtelijk planningsconcept verbonden kan worden: cognitief, intentioneel, institutioneel, handeling en communicatief. Deze vijf functies kunnen geschikt worden in de twee delen van een concept: het strategische deel, waarin het neerzetten van een idee en een belang centraal staat, en het instrumentele deel, waarin het gaat om de vorm en uitwerking van deze ideeën en belangen. Navolgend zullen de twee delen van een planningsconcept en de bijbehorende functies besproken worden.

Strategisch deel

Strategische planningsconcepten worden door Zonneveld (1991, p. 25) getypeerd als concepten die

- voor langere tijd de contouren van keuzesituaties beschrijven;
- een kaderfunctie hebben voor concrete ruimtelijke aspecten;
- een kaderfunctie hebben voor vraagstukken die de rol van de overheid betreffen;
- vanwege de hoge mate van initiatie in de ruimtelijke planning een sterke mate van communicatieve kwaliteiten heeft.

Zonneveld stelt dat, naarmate de inhoud van een strategisch planningsconcept explicieter is, het concept een meer richtinggevender interpretatie- en oplossingskader kan bieden. De inhoud van een strategisch planningsconcept komt volgens hem voort uit het fundament of de harde kern van een concept.

Het strategische deel bestaat uit cognitieve, intentionele en institutionele functies van ruimtelijke planning. Deze functies hebben als primaire taak een politiek en maatschappelijk draagvlak te creëren voor bepaalde uitgangspunten. De cognitieve functie gaat uit van empirische veronderstellingen. Deze veronderstellingen omvatten het geheel van kennis, normen en waarden, welke nauw samenhangen met probleemdefinities, doelen en oplossingsrichtingen. Hoewel het cognitieve van kennis en het cognitieve van het planningsconcept verschillende zaken zijn die niet direct gekoppeld kunnen worden, is er wel een relatie tussen deze twee begrippen. Door een concept op te laden met kennisclaims krijgt het overtuigingskracht en dus een mobiliserende werking.

De intentionele functie omvat de boodschap van een planningsconcept, waarin de discrepantie tussen een bestaande en een gewenste situatie wordt benadrukt om zo noodzakelijk geachte ingrepen in de ruimtelijke inrichting te doen. Het concept kan dan gezien worden als een ontwikkelingskader. De institutionele functie is niet relevant om mee te nemen in framing, aangezien deze functie in het institutioneel speelveld aan bod is gekomen.

Zonneveld (1991) is van mening dat het strategisch deel van een planningsconcept belangrijk is, maar niet voldoende wordt geacht voor het doorzetten van een concept. Het inkaderen van een concept heeft volgens hem weinig zin als de fundamentele overwegingen niet worden gesteund door op handelingen gerichte beslissingen. Het instrumentele deel van een planningsconcept komt hier om de hoek kijken.

Instrumenteel deel

Een concept dat samen gaat met concrete gebiedsaanwijzing en de inzet van concrete beleidsinstrumenten wordt door Zonneveld & Verwest (2005, p. 19) opgevat als een instrumenteel concept. In dit onderzoek wordt het concept fietssnelweg niet aangeduid als een strategisch of instrumenteel concept, maar als een concept dat een strategisch en een instrumenteel deel herbergt. Zonneveld (1991, p. 25) verstaat onder het instrumenteel deel het volgende: ‘een instrumenteel ruimtelijk planconcept geeft op directe wijze richting aan het handelingsniveau in de planning doordat met dit planconcept gebieden en locaties worden aangewezen waar een specifiek plannings- en beleidsinstrumentarium wordt ingezet’.

Het instrumentele deel van planningsconcepten heeft een sterke handelingsfunctie in zich. Deze functie geeft richting aan de manier waarop het probleem opgelost moet worden en geeft aan wie de handeling moet uitvoeren. De ruimte tussen een probleem- en doelstelling enerzijds, en het opzetten van een instrumentarium en het nemen van maatregelen

anderzijds, wordt met deze laatste functie overbrugd. Het gaat om het bereiken van een gedeeld begrip, bij voorkeur consensus. Of het nu om het strategische of het instrumentele deel van planningsconcepten gaat, de communicatieve functie is in beide gevallen van belang. De communicatieve functie bevat onder andere het gebruik van een metafoor als naam van een planningsconcept, aangezien deze een vergelijking maakt tussen een reeds bekende en bestaande situatie en een gewenste toekomstige situatie.

De inhoud en de vorming van planningsconcepten worden sterk gestuurd door invloeden die bepaalde actoren uitoefenen. Campbell (in van Duinen, 2004, p. 29) stelt dat ideeën zich niet een weg naar de beleidsarena vinden doordat ze per se 'goed' zijn, maar omdat ze bevoordeeld worden doordat bepaalde actoren deze beïnvloeden. Politieke factoren spelen een grote rol in de inhoud en vorming van planningsconcepten. Van Duinen kwam in haar onderzoek naar de opkomst en ontwikkeling van planningsconcepten in de Nederlandse planning tot de conclusie dat planningsconcepten 'geladen' zijn. Zij stelt daarom dat het belangrijk is dat men op de hoogte is van deze gekleurde concepten en ingebakken percepties. Navolgend wordt deze rol van de politiek toegelicht.

Rol van de politiek

De rol van politieke factoren wordt door van Duinen (2004) als een grote invloed op de inhoud en vorming van planningsconcepten bestempeld. Zij stelt dat de interactie tussen ideationele en politieke factoren in conceptvorming nauwelijks is onderzocht. De inhoud van concepten werd gezien als vast en gegeven en niet als dynamisch. Van Duinen stelt dat politieke actoren zich echter niet kunnen veroorloven om een beslissing door te voeren enkel op basis van hun autoriteit. Zij dienen hun positie ten aanzien van een stelling te verantwoorden door ideeën aan te dragen.

Van Duinen (2004, p. 34) meent dat er drie manieren zijn om macht in conceptualiseringsprocessen vorm te geven. Macht komt ten eerste tot uiting wanneer een actor of coalitie van actoren de agenda opstelt, een nieuw concept introduceert en het conceptueel raamwerk opstelt. Ten tweede wordt de macht om bepaalde concepten buiten de agenda te zetten ook als een vorm van macht gezien. Ten slotte wordt het vermogen van een actor om andere actoren te overtuigen van een bepaalde stelling ook als een vorm van macht gezien. Om de vorming en sturing van het concept fietssnelweg in kaart te brengen is het dus van belang om in dit onderzoek de rol van macht inzichtelijk te maken.

Macht wordt door actoren middels expert bijeenkomsten, excursies, symposia, wetten en organisatorische structuren in het participatieproces naar voren gebracht. De organisatie van het politieke systeem bepaalt de positie en mogelijkheden die actoren hebben in het conceptualisatieproces.

Deze subparagraaf heeft een inkijk gegeven in de inhoud en de dimensies van ruimtelijke planningsconcepten en de invloed van de politiek in de vorming van deze inhoud. Ruimtelijke planningsconcepten ontwikkelen een kern die strategisch van aard is, bestaande uit een cognitieve en een intentionele functie, en die vervolgens een instrumentele invulling krijgt door de handelingsfunctie. De communicatieve functie speelt in zowel het strategische als het instrumentele deel een rol.

De inhoud van de functies van beide delen wordt gevormd door een framingsproces. De relatie tussen planningsconcepten en framing is dat framing een proces is waarlangs een planningsconcept als resultaat wordt neergezet. In de volgende subparagraaf zal aandacht worden besteed aan framing.

2.3.2 Framing

"Areas of thought and action are no formless heaps" (Faludi, 1996, p. 93). Denkgebieden bestaan volgens Faludi niet onsamenhangend in de ruimte, maar herbergen bepaalde patronen die de grenzen van wat disciplines en beleid zijn bepalen. In de meest letterlijke zin kijken we door een raam en zien we de aspecten van de werkelijkheid die passen binnen het perspectief van het raam en op die manier onze blik op de werkelijkheid beperken (Douglas Creed, Langstraat, & Scully, 2002, p. 36).

Verschillende framing resulteren in verschillende percepties van problemen en oplossingen, waarbij specifieke framing voor een bepaalde tijd dominant kan zijn. Metaforen en visualisaties dienen in het proces als ondersteuning van de framing. Een 'pakkende' term beïnvloedt de begripsvorming van actoren over een bepaald beleidsprobleem of beleidswens.

De reden waarom framing plaatsvindt, komt voort uit het belang van actoren om een idee over de structuur van een gebied te ontwikkelen en zo een concept een bepaalde richting te geven (van Duinen, 2004, p. 22). Belang is een essentiële voorwaarde voor het zich voordoen van framing. Actoren hebben verschillende belangen die zij middels framing en het inbrengen van specifieke kennis proberen te verwezenlijken. Hiermee proberen zij andere actoren te overtuigen. Zo ontstaat een gedeeld begrip van het concept waarin elke actor in dat gedeelde belang zijn eigen belang vertegenwoordigd ziet worden. In relatie tot macht kan gesteld worden dat machtige actoren eerder in staat zijn om hun belangen te kunnen verwezenlijken. Door andere actoren te overtuigen van hun verhaal proberen actoren een sterke positie te bemachtigen.

De selectie van opvattingen vormt volgens Rijnja & van der Jagt (2004) de helft van de framingsconstructie. Zij stellen dat framing uit twee onderdelen bestaat: de framingsconstructie, bestaande uit de twee aspecten selectie en 'salience' (vertaald als 'opvallendheid'), en hun gevolgen, de framingseffecten (Rijnja & van der Jagt, 2004, p. 40). Onder selectie wordt verstaan dat sommige aspecten van een begrepen werkelijkheid meer naar de voorgrond worden geplaatst en sommige aspecten juist minder, op zulke wijze dat een probleem op een bepaalde manier wordt gedefinieerd en er een bepaalde causale relatie wordt verondersteld. Hoe meer deze informatie naar voren wordt gebracht hoe groter de kans is dat ontvangers bewust worden van deze informatie, er een bepaalde betekenis uithalen, deze vervolgens evalueren en op basis hiervan actie ondernemen. Met 'salience' wordt bedoeld dat wat wordt weergegeven ook op een bepaalde manier opvallend wordt gemaakt (Entman, 1993, p. 53).

Het begrip 'naming' vormt volgens Rein en Schön (in Faludi, 1996, p. 94) een belangrijk onderdeel van framing, aangezien naming de eerste stap vormt in framing. Wanneer dit plaatsvindt, is het mogelijk dat bepaalde beleidselementen worden benadrukt en dat vanuit strategisch oogpunt bewust of onbewust elementen worden weggelaten.

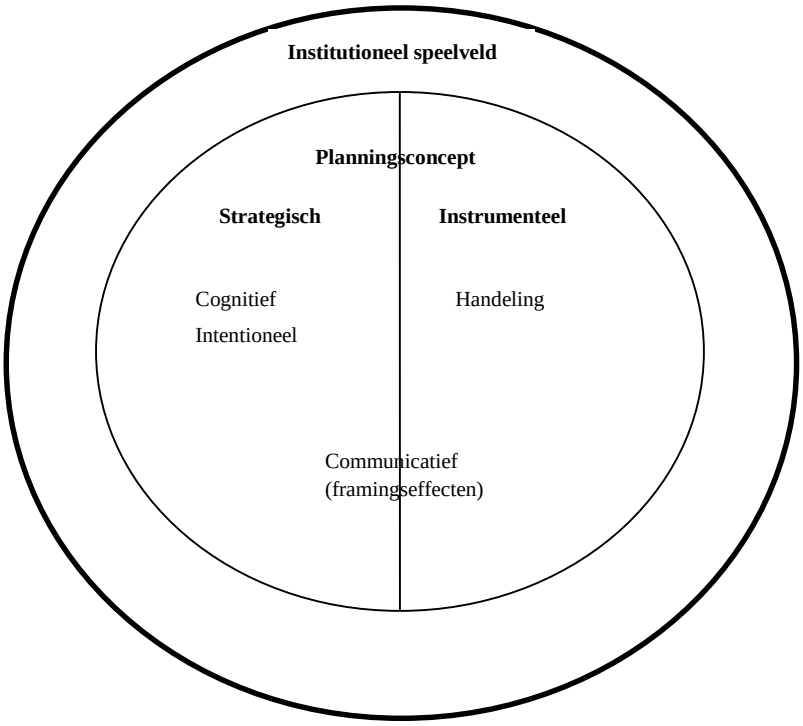
De laatste term die van belang is bij het proces van framing is reframing. Dit proces beschrijft de verandering van denkbeelden. De mate waarin het reframingproces succesvol zal zijn, hangt voor een deel af van hoe sterk de huidige regionale framing is. De geframede intenties hebben uiteindelijk het doel dat planactoren in het beleidsdomein op een bepaalde manier zullen handelen. De framingsvraag is: welke actoren zijn aan het selecteren en hoe overtuigen zij elkaar om tot een bepaalde handeling te komen (Bennink, 2011, p. 19). Van Duinen (2004, p. 25) stelt dat, wanneer er sprake is van reframing van planningsconcepten, het zo kan zijn dat een planningsconcept in een nieuw jasje wordt gestoken, maar dat de probleemdefinitie en essentie van het verhaal hetzelfde blijven. De perceptie van actoren kan door de nieuwe retorische lading worden beïnvloed.

De sturing van de focus van individuen door een actor resulteert in framingseffecten. Framingseffecten treden op wanneer in het beschrijven van een object of een gebeurtenis, de nadruk van de spreker op een bepaald element de focus van individuen stuurt. Framingseffecten komen vooral terug in de communicatieve functie. Communicatieve elementen als metaforen en kaarten sturen de focus van mensen in een bepaalde richting. Levin, Schneider & Gaeth (1998) stellen in hun onderzoek naar framingseffecten dat framing niet op dezelfde manier geschied. Beleidsbepalers kijken verschillend aan tegen verschillende maar objectief dezelfde beschrijvingen van hetzelfde probleem.

Ter illustratie geeft Druckman (2001, p. 1043) een voorbeeld van framingseffecten. Wanneer overheidsuitgaven voor mensen met lagere inkomens wordt geframed als het verbeteren van de kansen van deze mensen, zullen individuen geneigd zijn om deze uitgaven te ondersteunen. Echter, wanneer deze uitgave wordt geframed als resulterend in hogere belastingen, zullen individuen tegen zijn. Dit voorbeeld laat volgens hem zien dat framingseffecten zich manifesteren door een psychologisch proces waarin individuen bewust nadenken over het relatieve belang van verschillende overwegingen gepresenteerd in de framing. In dit onderzoek worden framingseffecten in de vorm van communicatieve elementen als een belangrijke factor gezien in het verklaren van de beleidsaandacht voor fietssnelwegen.

2.4 Conceptueel model

In dit hoofdstuk is gesteld dat het institutioneel speelveld als gegeven wordt beschouwd en een kader vormt waarbinnen framing plaatsvindt. Framing is een proces waarlangs een planningsconcept als uitkomst wordt neergezet. Dit planningsconcept bestaat uit een strategisch en een instrumenteel deel. Het strategische deel behelst het neerzetten van een idee en een belang (cognitieve en intentionele functie), het instrumentele deel omvat de vorm en de uitwerking van dit idee en dit belang (handelingsfunctie). In de framing van het idee en het belang én de vorm en uitwerking daarvan, wordt de focus van individuen middels communicatieve elementen zoals metaforen en slagzinnen gestuurd (communicatieve functie). De framing van deze vier functies resulteert in een invulling van deze functies en dus tot een planningsconcept. Figuur 5 geeft het conceptueel model weer. De figuur geeft het institutioneel speelveld als kader weer waarbinnen het planningsconcept wordt geframed.



Figuur 5. Conceptueel model

De relatie tussen kennis en planningsconcepten is als volgt. Kennis is cognitief van aard, maar is niet hetzelfde als de cognitieve functie van planningsconcepten. De keuze voor een planningsconcept wordt ondersteund en kracht bijgezet door kennis in de vorm van kennisclaims. Deze kennisclaims bestaan zoals in paragraaf 2.2 is besproken uit vier soorten kennis: empirisch, proces, voorspellend en normatief. Deze vier soorten kennis zijn opgemaakt uit expertkennis en/of praktijkkennis.

Er wordt onderzocht welke rol deze kennisclaims spelen in de onderbouwing van actoren voor een keuze van een planningsconcept. Dit betekent dat in de framing van alle vier de functies van een planningsconcept de onderliggende kennisclaims inzichtelijk worden gemaakt. Niet alle vier de kennisclaims komen echter even sterk terug in alle functies. Normatieve kennis komt bijvoorbeeld vooral terug in de intentionele functie, waarin de gewenste doelen en oplossingen worden gegenereerd. In het methodische hoofdstuk zal in de operationalisatie de koppeling tussen deze verschillende soorten kennisclaims en de functies van het planningsconcept duidelijk worden weergegeven. In het conceptueel model is de rol van kennis niet visueel weergegeven.

3. Methodologie

Dit hoofdstuk is gewijd aan de methodische opzet van het onderzoek. In de methodologie worden de theoretische begrippen vertaald naar operationele indicatoren die in de praktijk meetbaar zijn. Er wordt nu in stappen besproken hoe deze vertaling gemaakt wordt.

In paragraaf 3.1 wordt eerst de gekozen onderzoeksstrategie van dit onderzoek besproken. Daarna zal in paragraaf 3.2 behandeld worden welke casussen zullen worden onderzocht. Voordat beschreven wordt wat de wijze is waarop de data wordt verzameld en bij wie, dient eerst het operationeel kader aan bod te komen. Het operationeel kader vormt de vertaling van de theoretische begrippen naar meetbare indicatoren. Deze vertaling geschiedt in paragraaf 3.3. Op basis van deze indicatoren kunnen de dataverzamelingsmethoden in paragraaf 3.4 beschreven worden die het meest geschikt zijn om de indicatoren per casus inzichtelijk te maken. Logisch volgend uit deze dataverzamelingsmethoden komen de dataverzamelingsprotocollen in paragraaf 3.5 aan bod. Deze dataverzamelingsprotocollen worden gebruikt om interviews af te nemen en documenten te analyseren. Hiervoor moeten wel eerst de interviewpartners per casus duidelijk zijn. In paragraaf 3.6 wordt dit gedaan. Als eenmaal de data is verzameld, moet het nog verwerkt en geanalyseerd worden; data is immers nog geen informatie. Dit gebeurt in paragraaf 3.7 in de vorm van dataverwerkings en -analysemethoden. Alle besproken methodische keuzes hebben ten slotte consequenties voor de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. In paragraaf 3.7 wordt hierop ingegaan.

3.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek staat het bestuderen van het verhaal dat landelijke en regionale actoren creëren om de fietssnelweg als nieuwe vorm van fietsinfrastructuur te realiseren, centraal. De casestudie wordt binnen dit onderzoek als de meest geschikte onderzoeksstrategie gezien om dit verhaal op landelijk en op regionaal niveau te onderzoeken.

Robson (in Saunders et al., 2008, p. 122) definieert een casestudy ‘als een methode voor het doen van onderzoek die gebruik maakt van een empirisch onderzoek van een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context, waarbij van verschillende soorten bewijsmateriaal gebruik wordt gemaakt’. Saunders et al. (2008, p. 122) voegen daaraan toe dat de casestudie vooral geschikt is als men een goed begrip wil krijgen van de context van het onderzoek en de processen die worden doorlopen. Stake (1995, p. 8) stelt dat een casestudie wordt gekozen vanwege zijn ‘particularization’, niet vanwege generalisatie. Hij stelt dat men een specifieke casus goed gaat kennen, niet doelend op hoe het verschilt met andere casussen.

Een reden waarom de casestudie toch zo populair is onder onderzoekers, is dat het gebruik maakt van meerdere dataverzamelingsmethoden en technieken, ook wel triangulatie genoemd. (Hartley, 2004, p. 324; Yin, 1994; & Soy, 1997). Deze kunnen surveys, interviews, documentanalyse, waarneming, of fysieke artefacts zijn.

De uniekheid van een casestudie vormt volgens veel onderzoekers ook een nadeel. De voornaamste kritiek die op de casestudie wordt geuit is dat een klein aantal casussen niet generaliseerbaar is (Soy, 1997; Yin, 1994). In dit onderzoek is sprake van drie regionale casussen, waarin in elke casus een eigen verhaal wordt gecreëerd van het concept en waarbij er sprake is van een wisselwerking tussen de regionale verhalen en het verhaal dat op landelijk niveau wordt gecreëerd. Deze drie casussen worden gezien als generaliseerbaar, omdat deze wel degelijk iets zeggen over de ontwikkeling van nieuwe planningsconcepten en de manier waarop de verhalen gecreëerd worden in het institutionele speelveld met landelijke en regionale actoren.

3.2 Casus selectie

Het onderzoek tracht zowel op landelijk als op regionaal niveau de ontwikkeling van het concept fietssnelweg in kaart te brengen. Het gaat in dit onderzoek om een gelaagde casus. Er wordt begonnen met een analyse van het verhaal dat op landelijk niveau is gecreëerd. Daarna worden achtereenvolgens drie regionale casussen onderzocht: de Regio Twente, het Stadsgewest Haaglanden en de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Het aanbrengen van een gelaagdheid in een landelijk en een regionaal niveau is omwille van een tweetal redenen van belang.

Ten eerste is er zowel op landelijk als op regionaal niveau sprake van een ontwikkeling van een strategische kern en een instrumentele uitwerking van het concept, maar in de landelijke casus ligt de nadruk vooral op het creëren van een strategische kern, terwijl in de regionale casussen de nadruk vooral ligt op het creëren van een instrumentele uitwerking van deze strategische kern. Door eerst landelijk de framing in kaart te brengen en daarna pas de regionale casussen, wordt inzichtelijk gemaakt op welke manier de regionale casussen gebruik maken van het landelijke strategische verhaal en daaraan regionaal een instrumentele invulling geven. De verwevenheid en interactie tussen de landelijke en regionale actoren in het creëren van het verhaal wordt op deze wijze duidelijk gemaakt.

Ten tweede is het concept landelijk in 2006 voor het eerst onder de aandacht gebracht door de Fietsersbond en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie heeft subsidies beschikbaar gesteld waarop regionale overheden een beroep konden doen. Een aantal provincies en regio's is na de landelijke aandacht voor het eerst aandacht gaan besteden aan het concept. Het is interessant om te onderzoeken welke rol het landelijke verhaal heeft gespeeld in het regionaal onder de aandacht brengen en het creëren van een regionaal verhaal.

Het analyseren van respectievelijk de Regio Twente, het Stadsgewest Haaglanden en de Stadsregio Arnhem Nijmegen is belangrijk omdat er op basis van de analyse van de framing op landelijk en op regionaal niveau aanbevelingen kunnen worden gedaan aan de Stadsregio Arnhem Nijmegen.

De keuze voor de drie regionale casussen is gebaseerd op een drietal criteria. De casussen dienen:

- subsidie te krijgen van het Rijk;
- regionaal te zijn;
- ver in het realisatieproces van een fietssnelweg te zitten.

De eerste twee redenen hebben betrekking op de institutionele veranderingen die plaatsvinden na 2012. Door regionale casussen te onderzoeken die onderhevig zijn aan deze veranderingen, kan bestudeerd worden in welke mate hun verhaal krachtig en overtuigend genoeg is om het concept de ondersteuning te geven die het nodig heeft om het door te zetten.

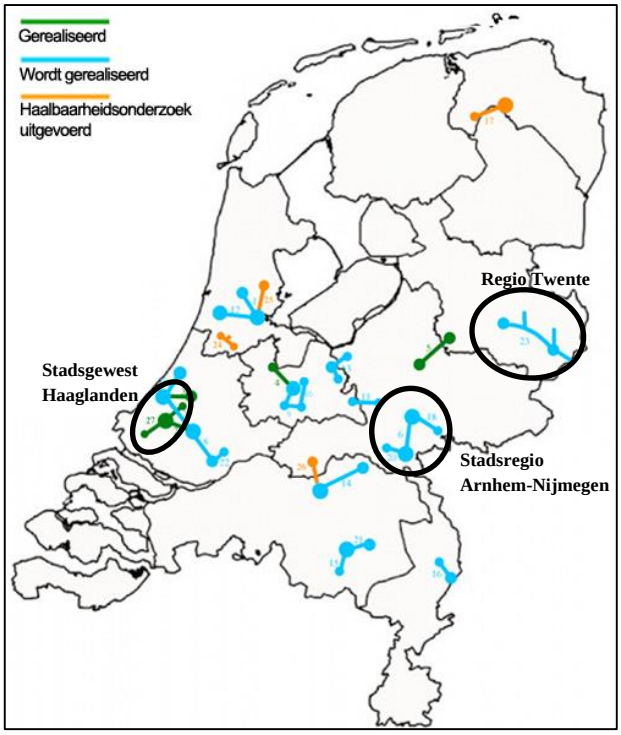
De derde reden gaat in op de verwachting dat, in regio's die al lang aandacht besteden aan het concept, er meer is geframed, genamed en gereframed. Daarnaast is het concept nieuw; de meeste fietssnelwegen hebben pas in 2010 een beroep kunnen doen op de subsidies van het Rijk. Veel fietssnelwegen zijn daarom pas kortgeleden geïnitieerd. De informatievoorziening zal daarom het grootst zijn bij regio's die al ver in het realisatieproces van een fietssnelweg zitten.

De Regio Twente, het Stadsgewest Haaglanden en de Stadsregio Arnhem Nijmegen komen alle drie tegemoet aan deze criteria. De Stadsregio Arnhem Nijmegen is daarnaast gekozen omdat de aanbevelingen die voortkomen uit dit onderzoek gericht zijn op deze organisatie.

Naast de constatering dat de regionale casussen voldoen aan de criteria, zijn zij alle drie ook speciale casussen. Figuur 6 laat de op dit moment kansrijke, gerealiseerde en in uitvoering zijnde fietssnelwegen in Nederland zien die zijn aangesloten bij Fiets Filevrij. De Regio Twente is uniek vanwege het feit dat binnen de regiogrenzen een 60 (!) kilometerlange fietssnelweg wordt aangelegd (Regio Twente, n.d.). Het verhaal achter deze keuze is interessant om te onderzoeken. De figuur laat nog meer zien dat in Zuid-Holland, specifiek in het Stadsgewest Haaglanden, veel fietssnelwegen zijn gerealiseerd of zich nog in de realisatiefase bevinden. Hier kan dezelfde vraag gesteld worden: wat is het verhaal hierachter? Ditzelfde geldt voor de Stadsregio Arnhem Nijmegen, waar op dit moment drie fietssnelwegen in uitvoering zijn. Onderstaand worden de drie regionale casussen kort beschreven. De interviewpartners per casus worden in paragraaf 3.6 besproken.

Casus 1: Regio Twente

De Regio Twente is volop bezig met het aanleggen van een 60 kilometerlange fietssnelweg tussen Enschede en Nijverdal. Deze fietssnelweg, de F35 genaamd, is een project van de Regio Twente en de Twentse gemeenten. De realisatie van de fietssnelweg gebeurt in verschillende fasen en de realisatie van de gehele fietssnelweg is voorzien in de periode 2008-2020. Het eerste deel, een drie kilometer lange route tussen Enschede en Hengelo, is op 22 november 2011 officieel geopend (Regio Twente, n.d.).



Figuur 6. De drie regionale casussen weergegeven (eigen bewerking van Fiets filevrij, n.d)

Casus 2: Stadsgewest Haaglanden

Binnen de grenzen van het Stadsgewest Haaglanden bevinden zich op dit moment een aantal fietssnelwegen in het realisatieproces, opgepakt door het Stadsgewest Haaglanden en/of de Provincie Zuid-Holland:

- De Lier - Delft - Pijnacker-Nootdorp
- Den Haag - Leiden
- Den Haag - Rotterdam
- Rotterdam – Delft (Stadsgewest Haaglanden, 2012)

Casus 3: Stadsregio Arnhem Nijmegen

De Stadsregio Arnhem Nijmegen is momenteel actief met het realiseren van drie fietssnelwegen in de regio. Het RijnWaalpad is een geplande fietssnelweg tussen Arnhem en Nijmegen. De fietssnelweg maakt deels gebruik van bestaande autowegen en fietspaden en deels van nieuwe fietspaden. De twee bruggen aan de oevers van de rivieren de Rijn en de Waal vormen het begin en het einde van de route. Daarnaast is in 2010 gestart met de uitwerking van twee nieuwe routes: de fietssnelweg Nijmegen-Beuningen en de fietssnelweg De Liemers tussen Arnhem en Zevenaar (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2012).

3.3 Operationeel kader

Alvorens begonnen kan worden met de analyse, dienen de belangrijkste theoretische begrippen uit het conceptueel model geoperationaliseerd te worden. Dit houdt in dat deze begrippen omgezet moeten worden naar in de praktijk te onderzoeken meetbare indicatoren. Het startpunt van het theoretisch kader vormde het institutioneel speelveld. Het tweede onderdeel vormde de kennis die werd aangedragen in het framingsproces. Het laatste onderdeel omvatte de framing van planningsconcepten. Achtereenvolgens zal de operationalisatie voor het institutioneel speelveld, de kennis en de framing van planningsconcepten besproken worden.

Institutioneel speelveld

Het institutioneel speelveld gaat in op de verdeling van de zeggenschap, bestaande uit rechten, plichten en bevoegdheden, tussen individuen, organisaties en overheidsinstanties. De spelregels die binnen dit speelveld gelden, bepalen het kader waarbinnen het framingsproces plaatsvindt en het planningsconcept wordt neergezet. In het theoretisch kader is benoemd dat de ‘rules of the game’, bestaande uit de voor het onderzoek relevante geldende ‘interaction rules’ en ‘regulatory power’, in dit onderzoek worden bestudeerd. In tabel 2 zijn de twee soorten regels vertaald naar meetbare indicatoren.

Institutioneel speelveld	Indicatoren
Interaction rules	**Formeel** - regels over wie en in welke mate bij het proces betrokken mag of moet worden - regels over de verdeling van bevoegdheden **Informeel** - hebben of nemen van bepaalde posities in het proces - herkennen van vereiste actoren en afhankelijkheden - werkwijze van betrokken actoren
Regulatory power	**Formeel** - regels over de verdeling van financiële middelen - regels over het gebruik van specifieke kennis - regels over te volgen procedures, methoden en werkwijzen

Tabel 2. De operationele indicatoren van het institutioneel speelveld (eigen bewerking van Arts et al. (2000) & Bennink (2010))

Kennis

In het theoretisch kader is gesteld dat er vier soorten kennisclaims bestaan. In tabel 3 zijn de vier soorten kennisclaims geoperationaliseerd naar meetbare indicatoren. In de tabel is te zien dat de kennisclaims terugkomen in het strategische deel van het planningsconcept en vooral cognitief van aard zijn. Dit komt omdat kennisclaims de keuze voor een planningsconcept op een strategische (framings)wijze onderbouwen en kracht bij zetten. De indicatoren dienen daarom opgenomen te worden in tabel 4, de framingstabel.

Kennisclaims	Indicatoren
Empirisch	- Kennis van de huidige problemen - Kennis van de feitelijke uitkomsten van de fietssnelweg in zijn sociale context
Voorspellend	- Voorspelling van toekomstscenario's onder trendvoorwaarden
Normatief	- Kennis over gewenste doelen en streefbeelden
Proces	- Kennis van de sociale, economische en omgevingsprocessen die voor een verandering zorgen - Kennis van interactie tussen planning en sociale processen om uitkomsten te creëren.

Tabel 3. De kennisclaims geoperationaliseerd (eigen bewerking van Rydin (2007))

Framing

Tabel 4 geeft de indicatoren van de cognitieve functies, de intentionele functies, de handelingsfuncties en de communicatieve functies van het ruimtelijk planningsconcept weer. Aan de hand van deze indicatoren kan de framing van de functies in kaart gebracht worden en het verhaal bij het concept duidelijk worden gemaakt. In deze tabel zijn de indicatoren van de kennisclaims geïntegreerd.

Framing van de inhoud van het concept	Indicatoren
Cognitieve functies	- definiëren (inter)nationaal probleem - definiëren van (inter)nationaal gewenst doel - associatie met het begrip fietssnelweg - benoemen van kenmerken van het concept fietssnelweg - benoemen van sociale, economische en omgevings-processen - verwachte toekomstsituatie bij niet ingrijpen
Intentionele functies	- geven van een geachte wenselijke situatie / streefbeeld - beargumenteren welke actie ondernomen moet worden - beargumenteren van nut en noodzaak - hebben van een visie met concept fietssnelweg
Handelingsfuncties	- wijze van interventie voor overbrugging kloof tussen doelstelling en probleemstelling - vormgeving maatregelen en instrumentarium - verdeling handelingsbevoegdheden
Communicatieve functies	- geven van ideeëngoed van mogelijke oplossingen - gebruik van metaforen

Tabel 4. De operationele indicatoren van de functies van het ruimtelijk planningsconcept (eigen bewerking van Bennink (2010) & Zonneveld (1991))

3.4 Dataverzamelingsmethoden

Voor het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen is het gebruik van zowel interviews als documenten een vereiste. Het onderzoek heeft een interpretivistisch karakter. De actoren die betrokken zijn bij de ontwikkeling van de fietssnelweg kijken verschillend tegen het concept aan en trachten middels framing andere actoren te overtuigen van hun verhaal, waardoor er gedeelde begrippen ontstaan van het concept. In dit onderzoek is het in kaart brengen van de vorming van ideeën van de betrokken actoren dus heel belangrijk. De interviewvormen die het meest geschikt zijn om deze ideeën naar boven te halen zijn de semi-gestructureerde interviews en de diepte-interviews (Saunders et al., 2008, p. 280). Daarnaast speelt het onderzoek zich af op nieuw terrein, de fietssnelweg is immers een nieuw planningsconcept. Er is nog weinig geschreven materiaal over de fietssnelweg en daarom is het gebruik van interviews een noodzakelijke methode om voldoende informatie te verkrijgen en een gedegen analyse te doen.

De documentanalyse is noodzakelijk om het institutioneel speelveld, in de vorm van wet- en regelgeving, en de framing van het concept inzichtelijk te maken. In hoofdstuk 4 zal het institutioneel speelveld middels een documentanalyse in kaart worden gebracht. In hoofdstuk 5 en 6 staat de framing van respectievelijk de landelijke en de regionale casussen centraal. Een interview- en documentanalyse wordt hiervoor gebruikt. Om middels de documentanalyse het institutioneel speelveld en de framing in kaart te brengen, wordt een beroep gedaan op verkeers- en vervoerswetten, provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen en mobiliteit- en fietsnota's.

Nu behandeld is welke methoden ingezet zullen worden om de data te verzamelen, is het noodzakelijk om in te gaan op de vraag wat de inhoud is van deze methoden. Met andere woorden, met welke vragen worden de resultaten verkregen (dataverzamelingsprotocollen) en van wie wordt deze informatie verkregen (interviewpartners)? In respectievelijk de volgende twee paragrafen zal hier antwoord op worden gegeven.

3.5 Dataverzamelingsprotocollen

De dataverzameling voor de interviews en de documenten gebeurt op een verschillende manier. Daarom is het van belang dat voor beide methoden een apart protocol wordt opgesteld. Navolgend worden de protocollen voor de interviews en de documentanalyse besproken.

Interviews

Een protocol dient als richtlijn voor het gesprek. Het bevat een aantal vragen dat als handvat dient, maar het hoeft niet strikt nagelopen te worden. Het interview heeft namelijk een open karakter, omdat de doelen en achterliggende ideeën van de respondenten inzichtelijk dienen te worden gemaakt. Deze aanpak heeft echter het nadeel dat een dergelijke methode ervoor kan zorgen dat een aantal operationele elementen niet wordt besproken. Er moet daarom wel voor gezorgd worden dat alle vragen van het protocol behandeld worden.

In bijlage 1a is het interviewprotocol opgenomen. In bijlage 1b is een lijst van de geïnterviewde personen opgenomen. Het protocol heeft de volgende opbouw. Het interview bestaat uit vier onderdelen. In onderdeel A wordt aan de hand van de associatie met het begrip fietssnelweg de cognitieve functie in kaart gebracht. Onderdeel B bespreekt de intentionele functie door in te gaan op de probleem- en doelstelling van het concept. In onderdeel C wordt de vraag gesteld hoe deze strategische kern een handelingsfunctie krijgt door in te gaan op de praktische invulling van het concept. Op basis van de onderdelen A t/m C kan de framing van het concept op zowel landelijk als regionaal niveau inzichtelijk gemaakt worden. Onderdeel D van het protocol behelst de bespreking van de toekomst van het concept. Dit laatste onderdeel is belangrijk in achterhalen van het verhaal in relatie tot de institutionele veranderingen die na 2012 gaan plaatsvinden. Op basis van de vier onderdelen kan het verhaal in kaart gebracht worden dat de actoren hebben gecreëerd, wat een antwoord geeft op de hoofdvraag van dit onderzoek.

Documenten

In tegenstelling tot het interview heeft de documentanalyse het voordeel dat er geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke gevoeligheden in het protocol waardoor de interviewpartner sociaal wenselijke antwoorden geeft. Daarom kent het documentprotocol een andere opbouw dan het interviewprotocol. In bijlage 1a is het documentprotocol opgenomen. Het documentprotocol bestaat uit een tweetal onderdelen. Het eerste onderdeel gaat in op de wettelijke regels en de interactieregels en wordt gebruikt voor het inzichtelijk maken van het institutioneel speelveld in hoofdstuk 4. Het tweede onderdeel wordt net als het interviewprotocol gebruikt voor het in kaart brengen van de framing op landelijk niveau en in de regionale casussen die respectievelijk in hoofdstuk 5 en 6 aan bod komen. Het verschil is echter dat onderdeel D van het interviewprotocol, de toekomst van het concept, niet meegenomen wordt in het documentprotocol. Dit onderdeel is puur een interviewvraag, omdat de actoren gevraagd worden wat zij denken over de toekomst van het concept in relatie tot de institutionele veranderingen. De specifieke documenten die zijn gebruikt alsmede de actoren die zijn geïnterviewd, zijn in bijlage 1b per casus beschreven.

3.6 Interviewpartners

Teneinde de validiteit van de onderzoeksresultaten te waarborgen, is het van belang om een beroep te doen op verschillende soorten interviewpartners. Navolgend is een onderscheid gemaakt in een viertal soorten interviewpartners. Per groep is beargumenteerd welke rol zij op het eerste gezicht heeft gespeeld in het onder de aandacht brengen van het concept fietssnelweg op landelijk en regionaal niveau.

Ambtelijk

De ambtelijke kant van de Rijksoverheid, de provincies, de regio's en de gemeenten is hierin vertegenwoordigd. Deze groep is verantwoordelijk voor de ambtelijke voorbereiding en uitvoering van de fietssnelwegprojecten. Zij staan als regievoerders dan wel wegbeheerders het dichtst bij de concrete uitwerking van fietssnelwegen.

Bestuurlijk

Deze groep moet de besluiten nemen over het werk van de ambtelijke kant. Zij staat verder van de projecten af dan de ambtelijke kant, maar moet wel goed op de hoogte zijn van de projecten om een goede afweging te maken. Economische en politieke belangen zijn voor de bestuurders doorslaggevende factoren.

Adviesbureaus

Deze groep vertegenwoordigt de onderzoekskant. Zij werkt voornamelijk in opdracht van de Rijksoverheid, de provincies, de regio's en de gemeenten. Deze groep houdt zich bezig met het onderzoeken en ontwerpen van fietssnelwegen voor overheden op zowel landelijk als regionaal niveau. Deze groep staat verder van de fietssnelwegen af dan de ambtelijke en bestuurlijke kant van overheden, omdat zij een onderzoeks- en adviesfunctie hebben.

Belangengroepen

Belangengroepen proberen op verschillende wijzen, vooral via media, te lobbyen bij de staat, de samenleving en de markt om hun wensen zien waargemaakt te worden. De Fietsersbond heeft van allen belangenbehartigers de grootste rol gespeeld en is logischerwijs gekleurd in hun mening over fietsen, fietsinfrastructuur en specifiek het concept fietssnelweg.

In tabel 5 is weergegeven welke interviewpartner per soort interviewpartner voor elke casus geïnterviewd zal worden. Er worden in totaal 12 interviews gehouden. De lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1b.

Casussen	Ambtelijk	Bestuurlijk	Adviesbureaus	Belangengroepen
Landelijk	- Ministerie van Infrastructuur en Milieu		- Goudappel Coffeng - SOAB - Management-centrum	- Landelijke Fietsersbond
Regio Twente	- Regio Twente - Wim Salomons Verkeerskundig Ontwerp			
Stadsgewest Haaglanden	- Provincie Zuid-Holland - Stadsgewest Haaglanden			
Stadsregio Arnhem-Nijmegen	- Gemeente Nijmegen	- Stadsregio Arnhem Nijmegen - Gemeente Overbetuwe		

Tabel 5. De interviewpartners per casus.

3.7 Dataverwerking en analyse

Na de verzameling van de data dient deze verwerkt en geanalyseerd te worden om vervolgens in dit onderzoek gepresenteerd te worden. Saunders et al. (2008) onderscheiden drie soorten analyseprocedures bij kwalitatief onderzoek: betekenissen samenvatten (condenseren), betekenissen in categorieën indelen (groeperen) en betekenissen aan de hand van een verhaal structureren (ordenen). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een combinatie van analysemethoden. Er worden namelijk gegevens in categorieën ingedeeld die vervolgens gestructureerd worden in een verhaal.

Gegevens in categorieën indelen staat voor twee activiteiten: categorieën ontwikkelen en deze vervolgens aan betekenisvolle stukken gegevens koppelen (Saunders et al., 2008, p. 392). Bij een dergelijke analyse wordt zowel een deductieve als een inductieve werkwijze gehanteerd. Dit houdt in dat codes van te voren kunnen worden bepaald en vervolgens tijdens het verzamelen en analyseren van de gegevens gewijzigd of aangevuld kunnen worden. Deze werkwijze is

uitermate geschikt voor dit onderzoek, aangezien het concept in het framingsproces continu onderhevig is aan ‘naming’ en ‘reframing’. Het programma dat gebruikt wordt om deze analysemethode toe te passen is Atlas.ti.

De analyse wordt in hoofdstuk 5 en 6 vanuit het verhaal geschreven en minder vanuit de specifieke interviewpartners en documenten. Op die manier blijven details buiten beschouwen, waardoor duidelijk wordt wat de kern van het verhaal is en hoe actoren dit verhaal gebruiken om andere actoren te overtuigen.

3.8 Validiteit en betrouwbaarheid

De waarde van dit onderzoek wordt bepaald door de mate waarin het onderzoek valide en betrouwbaar is. Er kan onderscheid gemaakt worden in twee vormen van validiteit: interne en externe validiteit (Verschuren & Doorewaard, 2007). Interne validiteit gaat in op de vraag of een bepaalde samenhang geïnterpreteerd kan worden als een oorzakelijk verband. Externe validiteit betekent de mate waarin de conclusies die worden getrokken ook van toepassing zijn in ander omstandigheden en voor andere individuen, met andere woorden de generaliseerbaarheid van de resultaten.

Teneinde de interne validiteit te waarborgen wordt er gebruik gemaakt van interviews en een documentanalyse. De verscheidenheid aan soorten interviewpartners (ambtelijk, bestuurlijk, adviesbureaus, belangengroepen) wordt beschouwd als factor die de interne validiteit sterk vergroot. Door middel van triangulatie zou een kwalitatieve meting goed kunnen worden uitgevoerd.

Betreft de externe validiteit kan gesteld worden dat de resultaten uit de analyse van de regionale casussen generaliseerbaar zijn voor andere regio’s. Middels dit onderzoek wordt inzichtelijk gemaakt hoe framing wordt ingezet om het verhaal van de fietssnelweg te vormen en te sturen, met gebruik van specifieke kennis, om andere actoren te overtuigen om ook te investeren in deze infrastructuur. Op basis van de analyse van de drie regionale casussen wordt een algemeen beeld gecreëerd van dit proces dat van toepassing is op andere regio’s en waarvan zij kunnen leren om een overtuigender verhaal neer te zetten.

Betrouwbaarheid wijst op de mate van consistentie van de gekozen onderzoeksmethodiek. De betrouwbaarheid van het onderzoek hangt af van de mate van aanwezigheid van toevalsfouten (Verschuren & Doorewaard, 2007). Dit betekent dat indien het specifieke onderzoeksobject met dezelfde onderzoeksmethoden nog eens wordt gemeten, dit tot dezelfde uitkomsten zou moeten leiden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Middels het neerzetten van een scherp theoretisch kader, een nauwkeurige methodologie en operationalisatie wordt getracht een heldere lijn van redenering in het onderzoek uit te zetten.

4. Het institutioneel speelveld

In dit hoofdstuk wordt het institutioneel speelveld betreft het fietsbeleid in Nederland besproken. Dit zal het kader vormen waarbinnen de framing plaatsvindt. Dit institutioneel speelveld richt zich op de huidige formele en informele regels die er in het Nederlandse fietsbeleid gelden. Het in kaart brengen van zowel de formele als de informele regels is relevant omdat het grenzen stelt die duidelijk zichtbaar zijn (formeel) en minder duidelijk zichtbaar zijn (informeel) waarbinnen actoren moeten handelen. Hierdoor kan beter begrepen worden waarom bepaalde actoren nou juist op een bepaalde manier framen en waarom zij verschillend of juist hetzelfde framen.

Het is niet relevant om de historie van het fietsbeleid te bespreken, omdat het institutioneel speelveld in dit onderzoek zoals besproken in de theorie wordt gezien als een gegeven waarbinnen framing plaatsvindt en niet als een ontwikkeling.

De theoretische begrippen die gebruikt worden om het speelveld in kaart te brengen, zijn de wettelijke regels (regulatory rules) en de interactieregels (interaction rules). De wettelijke regels omvatten de formele regels betreft ten eerste de verdeling en het gebruik van financiële middelen en specifieke kennis, en ten tweede de te volgen procedures, methoden en werkwijzen. De interactieregels gaan in op de formele en informele regels met betrekking tot de verdeling van bevoegdheden, de betrokkenheid van actoren en de interactie tussen actoren. Navolgend zullen beide regels besproken worden.

4.1 Wettelijke regels in het fietsbeleid

In Nederland ontbreekt het op dit moment aan wettelijke regels ten aanzien van het fietsbeleid. Omdat er in Nederland wel wettelijke regels bestaan ten aanzien voor het verkeer- en vervoerbeleid en gevolgen hebben voor het fietsbeleid, zullen deze besproken worden.

De regels over de verdeling van financiële middelen komen voort uit de Planwet Verkeer en Vervoer. Deze wet is in 1998 opgesteld om de sturing van vanuit het Rijk niet meer via de middelen te laten lopen, maar via de planstructuur en de essentiële onderdelen van beleid. Het Rijk zou hiermee meer op afstand van de decentrale overheden komen te staan (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, n.d.).

Door de Planwet Verkeer en Vervoer is, naast de decentralisatie van de uitwerkings- en uitvoeringskant van het nationale verkeer- en vervoerbeleid, de financiële situatie veranderd. Voor het in werking treden van de Planwet Verkeer en Vervoer waren er verschillende subsidieregelingen, waarmee het Rijk het decentrale mobiliteitsbeleid kon sturen. De verschillende subsidieregelingen werden met de Planwet gebundeld in één regeling: de Brede Doel Uitkering (BDU) (VNG, 2009). Vanaf 2005 ontvangen de twaalf provincies en zeven Wgr-plusregio's (Parkstad Limburg niet) jaarlijks een brede doeluitkering (BDU) voor de voorbereiding en de uitvoering van het regionaal verkeer- en vervoerbeleid. Gemeenten ontvangen geen BDU-geld, maar kunnen hiervoor wel aankloppen bij hun provincie of stadsregio voor een bijdrage uit de BDU.

De toekomst van de Wgr-plusregio's en de BDU staan op het moment van het schrijven van dit onderzoek onder druk. Het kabinet-Rutte heeft voorgesteld de Wgr-plusregio's met ingang van 1 januari 2013 op te heffen (Rijksoverheid, n.d.). Echter, dit is door de val van het kabinet nog niet besloten. Het opheffen van de Wgr-plusregio's houdt in dat de verkeer- en vervoertaken worden overgeheveld naar de provincies. Voor de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad wordt gekozen voor twee vervoerregio's. Het voornemen is om de BDU-gelden voor alle gebieden buiten de Noord- en Zuidvleugel in zijn geheel naar het Provinciefonds over te hevelen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

Er bestaan geen regels omtrent het gebruik van specifieke kennis in het fietsbeleid. Dit geldt niet voor regels over de te volgen procedures, methoden en werkwijzen. De wettelijke verplichtingen voor provincies, Wgr-plusregio's en gemeenten ten aanzien van verkeer en vervoer zijn opgenomen in de Planwet Verkeer en Vervoer. In deze wet is opgenomen dat provincies en Wgr-plusregio's, met uitzondering van Parkstad Limburg, verplicht zijn om respectievelijk een provinciaal verkeer- en vervoerplan en een regionaal verkeer- en vervoerplan vast te stellen. Daarbij is het noodzakelijk dat Provinciale

Staten de essentiële onderdelen van het nationale verkeer- en vervoerplan in acht nemen en Wgr-plusregio's de essentiële onderdelen van zowel het nationale verkeer- en vervoerplan als het provinciale verkeer- en vervoerplan in acht nemen (Rijksoverheid, 2012).

Gemeenten zijn niet verplicht zijn om een gemeentelijk verkeer- en vervoerplan op te stellen (Rijksoverheid, 2012). De voorwaarde is wel dat gemeenten zorgdragen voor het voeren van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeer- en vervoerbeleid. Daarbij moeten de essentiële onderdelen van het nationale verkeer- en vervoerplan en van het provinciale verkeer- en vervoerplan in acht worden genomen en dient er rekening gehouden worden met het beleid van naburige gemeenten. Wordt hier niet aan voldaan, dan kunnen Gedeputeerde Staten de gemeenteraad de verplichting opleggen tot het vaststellen van een gemeentelijk verkeer- en vervoerplan.

Het voorgaande leert dat, ondanks het gedecentraliseerde fietsbeleid in Nederland, het Rijk in het nationale verkeer- en vervoerplan eisen kan stellen aan het fietsbeleid. Dit kan dus ook voor de fietssnelweg. Hetzelfde geldt voor provincies, die regio's en gemeenten kunnen verplichten om aandacht te besteden aan fietssnelwegen.

4.2 Interactieregels in het fietsbeleid

Navolgend worden de interactieregels besproken volgens de onderverdeling zoals geoperationaliseerd in het methodische hoofdstuk:

- Regels over de verdeling van bevoegdheden
- Regels over wie en in welke mate bij het proces betrokken mag of moet worden
- Hebben of nemen van bepaalde posities in het proces
- Herkennen van vereiste actoren en afhankelijkheden
- Werkwijze van betrokken actoren

Ten aanzien van de regels over de verdeling van bevoegdheden zijn de landelijk geldende Nota Mobiliteit, het vigerende verkeers- en vervoersplan, en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, die eind 2012 de vervanger moet worden van de Nota Mobiliteit, heel duidelijk ten aanzien van het fietsbeleid. De verantwoordelijkheid voor het fietsbeleid en de aanleg van bijbehorende infrastructuur ligt zowel ambtelijk als bestuurlijk bij de decentrale overheden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004b; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). In de structuurvisie wordt gesteld dat het Rijk de decentrale overheden wil helpen door eenvoudigere regelgeving op te stellen. Het Rijk verwacht van medeoverheden dat zij zich ook meer gaan inzetten op eenvoud en verdere integratie op het gebied van ruimtelijke regelgeving, zodat de bestuurlijke drukte afneemt.

Er bestaan geen regels over wie en in welke mate bij het proces betrokken mag of moet worden. Als het gaat om het nemen van bepaalde posities in het proces, hebben de provincies en de Wgr-plusregio's voor de bovenlokale voorzieningen een coördinerende rol. Decentrale overheden hebben twee belangrijke taken in het fietsbeleid. Ten eerste dienen gemeenten, Wgr-plusregio's en provincies te zorgen voor goede fietsvoorzieningen. Hierbij wordt gedacht aan de aanleg van stallingen bij openbaar vervoer, het zorgen voor een goede vormgeving van fietsinfrastructuur en het aanpakken van fietsdiefstal en (sociale) onveiligheid. Ten tweede moeten zij rekening houden met de fiets bij ruimtelijke ontwikkeling.

De rol van het Rijk is vooral faciliterend en stimulerend. Ten eerste faciliteert zij het fietsbeleid door kennis te verzamelen en te verspreiden én door te zorgen voor een aantal randvoorwaarden. Het Rijk ondersteunt de kennisfunctie van fietsbeleid via onder andere het Kennisplatform Verkeer en Vervoer, het RDW (diefstallenregistratie) en de Fietsersbond. Ten tweede stimuleert het Rijk innovaties, wat een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de decentrale overheden, het Rijk en vooral ook het bedrijfsleven.

Betreft het herkennen van vereiste actoren en afhankelijkheden kan opgemerkt wordt dat Wgr-plusregio's vanwege het feit dat zij geen wegbeheerders zijn, sterk afhankelijk zijn van de medewerking van de betrokken wegbeheerder. Dit kan gemeente, provincie, waterschap en/of recreatieschap zijn (Louwerse, 2009). Wgr-plusregio's nemen vaak de coördinerende rol op zich als het gaat om regionale projecten, omdat zij op het niveau van intergemeentelijk beleid, zoals fietsnelwegbeleid, opereren. De kracht van provincies en Wgr-plusregio's, maar vooral van laatstgenoemde, is dat zij de samenwerking tussen

gemeenten stimuleren (Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Fietsberaad, 2009). Wgr-plusregio's leggen vooral nadruk op fietsnetwerken in en tussen woon-werkgebieden, en zijn daarom vergelijkbaar met gemeentelijke fietsnetwerken waar ook het utilitaire karakter de overhand heeft.

Provincies hadden tot eind jaren negentig weinig te zeggen over het fietsbeleid. Hun taak bestond tot dan uit het waarborgen van de veiligheid van fietsers op en langs provinciale wegen en het realiseren van recreatieve fietsroutes. Door de decentralisatie van het fietsbeleid, formeel opgenomen in de Planwet Verkeer en Vervoer, hebben de provincies de taak van stimulator van het fietsbeleid overgenomen van het Rijk. Provincies hebben vanaf toen hun taken uitgebreid, zoals het afronden van een dekkend interlokaal fietsnetwerk (Fietsberaad, n.d.).

Met medewerking van Goudappel Coffeng heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 2004 een onderzoek gedaan naar de werkwijze van gemeenten in hun fietsbeleid en de onderbouwing van hun beleidskeuzen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004a). Er zijn in totaal 24 gemeenten onderzocht. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat gemeenten vooral pragmatisch te werk gaan als het gaat om het ontwikkelen van fietsbeleid. De gemeenten hadden daarnaast ook geen behoefte om het fietsbeleid meer te onderbouwen. Wel waren de gemeenten van mening dat het Rijk zich meer zou kunnen bemoeien met kennisontwikkeling en -verspreiding.

In opdracht van het Fietsberaad voerde DHV in 2005 een soortgelijk onderzoek uit (Fietsberaad, 2005). In dit onderzoek zijn provinciale en gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen geanalyseerd. Deze analyse richtte zich op de methoden die worden toegepast om het utilitaire en het recreatieve netwerk vast te stellen. DHV kwam tot de conclusie dat slechts weinig provincies en gemeenten een toelichting geven op de gevolgde aanpak. Verder maken provincies en gemeenten voor hun fietsnetwerken nauwelijks gebruik van (fiets)modellen; en wordt vooral op basis van lokale kennis en gezond verstand gedacht.

Voor het ontwerpen van fietspaden wordt vooral gebruik gemaakt van de Ontwerpwijzer Fietsverkeer. Dit is de opvolger van de in 1993 vastgestelde ontwerpwijzer 'Tekenen voor de fiets' van het CROW (Fietsberaad, 2005). Deze was een resultaat van het Masterplan Fiets, een project dat van 1990 tot 1998 in werking was en waarmee het ministerie van Verkeer en Waterstaat in een looptijd van acht jaar een stimulans heeft gegeven voor het fietsbeleid in Nederland (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997, p. 14). Hierin nam het ministerie nog de rol van 'facilitator' van het fietsbeleid op zich door kennis, argumenten en instrumenten te ontwikkelen en te verspreiden.

4.3 Resumerend

In tabel 6 en 7 op de volgende pagina's zijn de zojuist besproken wettelijke regels en interactieregels samenvattend weergegeven.

Wettelijke regels	
Formeel	
- regels over de verdeling van financiële middelen	Naast hun eigen budget ontvangen provincies BDU van het Rijk voor het verkeers- en vervoersbeleid. Wat betreft Wgr-plusregio's nemen gemeenten en provincies het grootste deel van de uitgaven van Wgr-plusregio's voor hun rekening. Daarnaast ontvangen ook Wgr-plusregio's BDU van het Rijk voor het verkeers- en vervoersbeleid.
- regels over het gebruik van specifieke kennis	Er zijn voor geen enkele overheidslaag regels omtrent het gebruik van specifieke kennis in het fietsbeleid.
- regels over te volgen procedures, methoden en werkwijzen	Ten aanzien van het fietsbeleid hebben alle overheidslagen geen verplichtingen. Voor het verkeers- en vervoersbeleid zijn het Rijk, de provincies en de Wgr-plusregio's (met uitzondering van Parkstad Limburg) verplicht om een verkeers- en vervoersplan op te stellen. Gemeenten zijn dit niet verplicht, mits zij het nationale en het provinciale verkeers- en vervoersbeleid in acht nemen in hun beleid.

Tabel 6. De formele wettelijke regels in het Nederlandse fietsbeleid

Interactieregels	
Formeel	
- regels over de verdeling van bevoegdheden	Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het waarborgen van lokale fietsveiligheid, het creëren van goede fietsinfrastructuur en fietsparkeermogelijkheden en het tegengaan van fietsendiefstal.
- regels over wie en in welke mate bij het proces betrokken mag of moet worden	Er zijn geen formele regels over wie en in welke mate bij het proces betrokken mag of moet worden
Informeel	
- hebben of nemen van bepaalde posities in het proces	**Rijk** Het Rijk houdt zich voornamelijk bezig met het opstellen van kaders en het motiveren van lokale overheden een goed onderbouwd beleid te ontwikkelen. Het Rijk faciliteert het fietsbeleid door kennis te verzamelen en te verspreiden én door te zorgen voor een aantal randvoorwaarden. Ten tweede stimuleert het Rijk innovaties. **Provincies** Provincies besteden de meeste aandacht aan veiligheid van fietsers op en langs provinciale wegen, het realiseren van recreatieve fietsroutes en het realiseren van een dekkend interlokaal fietsnetwerk. **Wgr-plusregio's** Wgr-plusregio's leggen vooral de nadruk op fietsnetwerken in en tussen woon-werkgebieden, en zijn daarom vergelijkbaar met gemeentelijke fietsnetwerken waar het utilitaire karakter de overhand heeft. Wgr-plusregio's nemen in het regionale fietsbeleid vaak de coördinerende rol op zich.

	Gemeenten Gemeenten nemen zelf de coördinatie bij het gemeentelijke fietsbeleid. Bij regionaal fietsbeleid ligt de coördinatie in de verkenningsfase bij de Wgr-plusregio's. In de uitvoeringsfase krijgen de gemeenten als wegbeheerders de belangrijkste rol.
herkennen van vereiste actoren en afhankelijkheden	Fietsprojecten van Wgr-plusregio's zijn afhankelijk van de wil van de wegbeheerders, vooral gemeenten. Wgr-plusregio's stimuleren de samenwerking door het inzetten van de BDU. Gemeenten herkennen de kracht van provincies en Wgr-plusregio's om samenwerking tussen gemeenten bij intergemeentelijk fietsprojecten te stimuleren en met een regionale blik naar fietsroutes te kijken.
Werkwijze van betrokken actoren	Provincies en gemeenten zijn al van decennia lang bezig met het realiseren van fietsvoorzieningen langs wegen. De focus ligt daarom vooral bij kwaliteit en niet bij kwantiteit. Zij gaan vooral pragmatisch te werk gaan als het gaat om het ontwikkelen van fietsbeleid. De onderbouwing geschied op basis van lokale kennis en gezond verstand. Er wordt nauwelijks gebruik gemaakt van (fiets)modellen. Er is bij provincies en gemeenten ook geen behoefte om het fietsbeleid meer te onderbouwen.

Tabel 7. De formele en informele interactieregels in het Nederlandse fietsbeleid

5. Landelijke framing van de fietssnelweg

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt hoe op landelijk niveau middels framing een verhaal is gecreëerd bij de fietssnelweg. Deze framing behelst de associaties, problemen, visies (cognitieve functie), ideeën en oplossingen (intentionele functie) en de uitwerking van het concept (handelingsfunctie) (subparagraaf 5.2.1 tot en met 5.2.5). Op basis van deze vijf subparagrafen wordt een volledig beeld gegeven van de inhoud van het verhaal en het ontstaan en de onderbouwing daarvan. Aan het eind van paragraaf 5.2.5 wordt daarom een antwoord gegeven op deelvraag 1: Welk verhaal is op landelijk niveau gecreëerd om het concept fietssnelweg op de kaart te zetten en andere actoren te overtuigen om te investeren in de fietssnelweg? Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de aanleiding om landelijk aandacht te besteden aan de fietssnelweg.

5.1 Landelijke aandacht voor de fietssnelweg

"Het publiek pikt het niet meer, dat wil niet zo lang meer in de file staan. Wat er van ons gevraagd wordt is creativiteit. Dit jaar moeten we een plan maken tegen de files zodat Nederland niet vastloopt. En dat hangt echt van u af. Ik vind dat wij op het ministerie ook wat moeten doen; wij zullen zorgen dat er budgetten zijn." (Karla Peijs in haar nieuwjaarstoespraak, 9 januari 2006) (Rijkswaterstaat, 2006, p. 5)

Deze krachtige uitspraak van Karla Peijs betekende de start van het project FileProof (Fileaanpak op korte termijn). Daarin stonden 40 plannen om de fileproblematiek op korte termijn te verminderen (Hendriks, 2007). Twee van de 40 plannen waren fietsprojecten. De eerste was een plan om op een aantal filegevoelige trajecten bussen te laten rijden waarbij de fiets mee kon worden genomen. Het andere fietsplan was het project 'Met de fiets minder files', dat later 'Fiets Filevrij' ging heten, wat door de Fietsersbond is geïnitieerd (Fiets filevrij, n.d.). Het doel van dit project is om automobilisten die op fietsbare afstand (tot 15 km) wonen, te stimuleren de fiets naar het werk te pakken, door bestaande fietsroutes langs filegevoelige trajecten te verbeteren. Fiets filevrij biedt inhoudelijke steun en procesondersteuning aan regio's en gemeenten in het verbeteren van deze routes. Door grensoverschrijdende samenwerking (meerdere wegbeheerders) op de routes, proactief procesmanagement en een stevige inzet op communicatiegebied, wordt getracht dit te ondersteunen. Op periodieke platformbijeenkomsten komen vertegenwoordigers van de nieuwe routes bijeen om ervaringen uit te wisselen en kennis te delen.

De Fietsersbond heeft vanaf het begin van het project een belangrijke bijdrage geleverd, omdat zij regionale bestuurders heeft benaderd om mee te werken aan het project. Voor de begeleiding van het proces zijn verder SOAB Adviseurs en het Managementcentrum ingeschakeld (MuConsult, 2010).

Op basis van een aantal criteria is een tiental kansrijke fietsroutes 'langs de file' vastgesteld. Uiteindelijk zijn vijf routes geselecteerd die als pilot werden gebruikt (Fiets filevrij, n.d.). Deze routes waren de trajecten Apeldoorn-Deventer, Zoetermeer-Den Haag, Delft-Rotterdam, Zaandam-Amsterdam en Breukelen-Utrecht. De onderbouwing van de routes geschiedde op de volgende manier. Op basis van voertuigverliesuren is de projectgroep tot een selectie van routes gekomen. Bert Zinn (in Hendriks, 2007) stelt dat de projectgroep voor een aantal trajecten van ongeveer 15 kilometer de filezwaarte heeft vastgesteld. Vervolgens is er op basis van een aantal aannames gekeken hoeveel procent zou overstappen op de fiets, wat weer teruggerekend is naar het aantal voertuig-verliesuren. Een project moest tussen de 1% en 3% winst opleveren om in aanmerking te komen voor verdere uitwerking.

Op 11 juli 2007 is door de staatssecretaris van verkeer en waterstaat en door de bestuurlijke vertegenwoordigers van de vijf routes een intentieverklaring getekend om te starten met de vijf pilotprojecten (MuConsult, 2010). Het ministerie stelde alleen procesgeld beschikbaar, de maatregelen voor het verbeteren van de routes werden door de regio's en gemeenten zelf gedaan. Eind 2008 besloot de Tweede Kamer tien miljoen euro extra uit te trekken voor twee nieuwe routes: Leiden-Den Haag en Arnhem-Nijmegen (Hendriks, 2007).

Volgens het ministerie van Verkeer en Waterstaat was het pilotproject met de vijf snelfietsroutes een groot succes. Het ministerie was daarom van mening dat er een vervolg moest komen. In het najaar van 2009 stelde het Ministerie van

Verkeer en Waterstaat 21 miljoen euro subsidie via de BDU ter beschikking voor de aanleg van snelfietsroutes. Deze subsidie bestond in tegenstelling tot het pilotproject met de vijf snelfietsroutes uit zowel procesgeld als geld voor infrastructuurinvesteringen. Om aanspraak te maken op deze subsidie dienden wegbeheerders nieuwe snelfietsroutes voor te stellen bij het ministerie (MuConsult, 2010). Eind 2010 maakte het ministerie van Infrastructuur en Milieu bekend dat zestien nieuwe routes voor subsidie in aanmerking zouden komen (Hendriks, 2007).

5.2 De fietssnelweg en de snelfietsroute: één doel, twee verhalen

Het verhaal dat nu beschreven wordt is gebaseerd op een analyse van een aantal documenten en interviews. In bijlage 1b zijn de documenten en de interviewpartners weergegeven. De framing van het strategische deel vindt plaats in subparagraaf 5.2.1, 5.2.2 (cognitieve functie) en 5.2.3 (intentionele functie). Vervolgens wordt in subparagraaf 5.2.4 besproken hoe dit strategische deel een instrumentele uitwerking (handelingsfunctie) heeft gekregen.

5.2.1 Verschillende percepties: fietssnelweg en snelfietsroute

De benaming die aan een concept gehangen wordt, vormt een belangrijk onderdeel van een verhaal, omdat benamingen in één oogopslag duidelijk moeten maken wat het concept inhoudt en wenst en wat voor uitwerking dat concept met zich meebrengt. Aansprekende termen zoals fietssnelweg en snelfietsroute worden gebruikt om het verhaal van het concept kracht bij te zetten en andere actoren te prikkelen en te overtuigen om aandacht te besteden aan dat concept. De fietssnelweg kan bijvoorbeeld als metafoor dienen en dus ‘slechts’ een benaming zijn. Deze metafoor is echter wel heel krachtig in het fietssnelwegbeleid. In dit geval wordt er meer waarde gehecht aan de cognitieve en de communicatieve functies dan aan de handelingsfunctie. Immers, de metafoor heeft een sterke strategische boodschap die belangrijker is dan de uitwerking van deze boodschap.

De twee belangrijkste benamingen die op dit moment gebruikt worden, zijn de fietssnelweg en de snelfietsroute. De reden waarom er twee verschillende benamingen zijn, is dat actoren menen dat hun verhaal overtuigingskracht krijgt wanneer gekozen wordt voor één van de benamingen en overtuigingskracht verliest wanneer er voor de andere benaming of juist beide benamingen wordt gekozen. Dit zal navolgend verduidelijkt worden.

De keuze van sommige actoren voor de benaming snelfietsroute volgt uit het feit dat het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat bij de start van het project ‘Met de fiets minder file’ in 2006, anderhalf jaar de tijd gaf aan regionale overheden om snelle fietsroutes aan te leggen. Omwille van deze korte looptijd was de projectgroep van mening dat het niet mogelijk was om fietssnelwegen aan te leggen. Zij vonden dat de fietssnelweg niet alleen allerlei onhaalbare fysieke kwaliteitseisen me zich meebracht, maar ook associaties op zou roepen bij bestuurders en gebruikers die het niet waar zou kunnen maken, waardoor het verhaal aan overtuigingskracht zou verliezen. Gebruik van deze benaming zou onmiddellijk associaties oproepen met de autosnelweg zoals een brede weg met markering, borden en fly-overs. Dit zou ongewenst zijn, omdat dit immers niet haalbaar was.

In plaats daarvan koos de projectgroep expliciet voor de benaming snelfietsroute. Dit werd gedaan omwille van twee redenen. Ten eerste zou deze benaming minder fysieke kwaliteitseisen met zich meebrengen. De benaming ‘route’ associeert een zachte infrastructuurvorm. Minder eisen betekent dat er snel en goedkoop routes aangelegd konden worden. Dit was noodzakelijk vanwege de korte looptijd van het project.

Op de tweede plaats zou het afbreukrisico bij het gebruik van deze benaming minder zijn bij gebruikers. Zij waren van mening dat deze benaming voor gebruikers geloofwaardiger en overtuigender zou zijn dan bij het gebruik van de benaming fietssnelweg.

Ondanks dat de projectgroep van mening is dat de benaming fietssnelweg het verhaal van het concept afzwakt, is er een aantal actoren dat vindt dat deze benaming juist voor een krachtiger verhaal zorgt. De benaming fietssnelweg is in 2003 ontstaan als opvolger van de benaming fietsspoor. Op de eerste plaats menen zij dat deze benaming aansprekender en mediagenieker is dan de snelfietsroute. De fietssnelweg ‘scoort’ heel goed. Daarnaast wordt de fietssnelweg verbonden met individualisme, vrijheid en duurzaamheid. De fietssnelweg komt snel in een lifestyle concept terecht. Dit brengt ook een

gevaar met zich mee, namelijk dat de fietssnelweg kan blijven hangen in deze strategische boodschap zonder een concrete uitwerking te krijgen.

Op de tweede plaats geeft de fietssnelweg de kwaliteit aan die gewenst behaald te worden. De fysieke kwaliteit moet dermate hoog zijn dat de fietser zonder enige belemmering snel van herkomst naar bestemming kan fietsen. Wellicht belangrijker nog, is dat de benaming fietssnelweg de indruk wekt dat de fietser even belangrijk is als de automobilist. Deze boodschap is heel krachtig in het overtuigen van zowel bestuurders als gebruikers.

Hoewel alle actoren van mening zijn dat de snelfietsroute en de fietssnelweg wat betreft fysieke eisen verschillend zijn, blijft het verschil toch vooral een benamingskwestie. In de praktijk is weinig merkbaar van dit geschetste verschil in kwaliteit. Er is dus geen sprake van twee concepten, maar van één concept met twee benamingen. Alle actoren hebben wel voor ogen dat er twee concepten ontstaan, omdat deze constatering geen van beide verhalen goed doet betreft de overtuigingskracht naar bestuurders en gebruikers toe. In het spectrum van kwaliteit fietsinfrastructuur staat de snelfietsroute volgens hen namelijk net onder de fietssnelweg. De term fietssnelweg refereert aan de autosnelweg; een separaat infrastructureel netwerk met enkel ongelijkvloerse kruisingen (Bendiks, Degros, & van Assem, 2011). De snelfietsroute is niet zo hard en compleet en van 100% kwaliteit als een fietssnelweg. De snelfietsroute is op de korte termijn het meest realistisch, de fietssnelweg is het geambieerde concept op langere termijn.

De onduidelijkheid bij actoren over hoe de snelfietsroute en de fietssnelweg zich tot elkaar verhouden wordt duidelijker wanneer het gaat om het al dan niet creëren van uniformiteit en het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van fietssnelwegen en/of snelfietsroutes. De ideeën lopen uiteen. Sommige actoren vinden uniformiteit in kwaliteit infrastructuur belangrijk en uniformiteit in benaming juist niet, terwijl anderen van mening zijn dat een uniforme benaming duidelijk verschaft bij gebruikers en een bepaald verwachtingspatroon schept. In het verhaal van de fietssnelweg is de uniformiteit in zowel de benaming als de kwaliteit infrastructuur alsmede de realisatie van een landelijk dekkend netwerk gewenst. Op die manier bekrachtigen zijn namelijk hun verhaal van de fietssnelweg als equivalent van de autosnelweg en het autosnelwegnetwerk. In het verhaal van de snelfietsroute gaat de vergelijking met de autosnelweg niet op en is het niet noodzakelijk om uniformiteit in benaming aan te brengen. Uniformiteit in kwaliteit infrastructuur is echter wel gewenst.

5.2.2 Files ogenschijnlijk enige probleem

In het verhaal van zowel de fietssnelweg als de snelfietsroute wordt één probleem als belangrijkste aangemerkt en naar de voorgrond geplaatst: de fileproblematiek. De projectgroep formuleerde het probleem bij de start van het project in 2006 als volgt. Er zijn in Nederland veel verplaatsingen voor woon-werkverkeer op korte afstand (50 % van de werkzame bevolking woont op minder dan 7,5 km van het werk). Een deel van die mensen verplaatst zich in de spits in de auto en is daarmee medeveroorzaker (en slachtoffer) van congestie. Om die mensen te verleiden om zich anders te verplaatsen kan hun een alternatief worden geboden in de vorm van een fietssnelweg. Op dit moment bestaan er nog maar weinig van deze dergelijke fietshoofdroutes. Langs de meeste gemeentelijke en provinciale wegen zijn er weliswaar fietspaden aanwezig, maar om verschillende redenen zijn die er in slechtere staat dan gewenst (Rijkswaterstaat, 2006).

De reden waarom beide verhalen het probleem van de fileproblematiek als belangrijkste zien, is dat het Rijk subsidie verstrekt aan regionale overheden die een fietssnelweg of snelfietsroute realiseren die een bijdrage levert aan het oplossen van dit probleem. Om subsidie te krijgen moeten zij hun verhaal dus vooral richten op de manier waarop zij denken dit probleem op te kunnen lossen. Door de landelijke aandacht in 2006 is de focus van de probleemstelling dus op de fileproblematiek komen te liggen. Dit neemt niet weg dat er wel degelijk andere problemen zijn waarvoor de fietssnelweg of de snelfietsroute een oplossing kan bieden. Maatschappelijke problemen op het gebied van milieu en gezondheid en economische problemen zoals de crisis, vormen ook aanleiding om aandacht te besteden aan dit concept. Deze problemen zijn argumenten voor actoren om hun verhaal van de fietssnelweg of de snelfietsroute te onderbouwen en zo kracht bij te zetten.

5.2.3 De fietssnelweg en de snelfietsroute als duurzame en goedkope oplossingen voor de file

'Er is al 20 jaar het idee om tussen Amsterdam en Utrecht een route aan te leggen, met overkapte windturbines, alleen het komt er niet van', aldus een geïnterviewde.

De gezamenlijke probleemstelling die beide verhalen hebben zorgt ook voor een gezamenlijk doel, namelijk het bijdragen aan het oplossen van de fileproblematiek, door snelle en comfortabele interlokale fietsroutes tussen belangrijke woon en werkgebieden op deze filegevoelige trajecten te realiseren, teneinde automobilisten in het woonwerkverkeer tot 15 kilometer te stimuleren om over te stappen op de fiets en gebruik te maken van deze fietsroutes.

Het idee van de snelfietsroute is bedacht door de Fietsersbond. Zij heeft het idee in 2006 ingediend bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in het kader van de ideeën uitvraag FileProof. Het idee met betrekking tot de fiets als alternatief voor 'de file' was als volgt. Door terugdringen van het autogebruik op de kortere afstanden (tot 7,5 kilometer) is er op het wegennet betere doorstroming mogelijk voor het regionale en interregionale autoverkeer. Belangrijk hierbij is de verbetering van de concurrentiepositie van de fiets ten opzichte van de auto tussen woon- en werklocaties. Dit kan bereikt worden door het creëren van snelle comfortabele fietsroutes met zo min mogelijk barrières en een sterke scheiding tussen autoverkeer en fietsverkeer (Rijkswaterstaat, 2006). Het project 'Met de Fiets Minder File' had een korte looptijd, en daarom was het idee om middels kleine aanpassingen deze snelfietsroutes te realiseren.

Zoals besproken in de vorige subparagraaf vormt het oplossen van de files een belangrijk doel voor de aanwending van subsidies van het Rijk, maar, doordat er meerdere problemen spelen, dient het concept in de ogen van de verhalen van de fietssnelweg en de snelfietsroute een veel breder doel. In het verhaal van de fietssnelweg wordt niet voor niets een vergelijking gemaakt met de autosnelweg. Beide verhalen pogen de functies van de fiets te vergroten en haar positie in het verkeer- en vervoerbeleid te versterken, met het doel om de fiets meer in te zetten als de oplosser van meerdere problemen. Hiermee wordt gedoeld op de volgende problemen die de interviewpartners naar voren brengen:

1. Mobiliteitsproblemen blijven;
2. Milieuproblemen en een ongezonde levensstijl van mensen;
3. De automobiliteitsgroei heeft een negatief effect op de verkeersveiligheid van fietsers.

Het eerste probleem heeft betrekking op het fileprobleem. De overige problemen worden weliswaar minder genoemd als het gaat om het kerndoel van het concept, maar zetten de verhalen van de fietssnelweg en de snelfietsroute wel kracht bij als het gaat om het overtuigen van andere actoren. Daarnaast brengt het concept een aantal voordelen met zich mee dat het verhaal nog meer overtuigingskracht meegeeft. De volgende voordelen worden door de interviewpartners genoemd:

1. De fiets is goedkoop, in zowel de aanbodkant als de vraagkant;
2. De fiets ligt politiek goed;
3. Fietsen is gezond en duurzaam;
4. De fietssnelweg en de snelfietsroute zijn mediageniek;
5. De fietssnelweg en de snelfietsroute zijn populair en imago technisch gunstig;
6. De fietssnelweg en de snelfietsroute passen binnen een lifestyleontwikkeling van vrijheid, duurzaamheid en individualisme;
7. De fietssnelweg en de snelfietsroute bevorderen de verkeersveiligheid;
8. Fietsinvesteringen zijn betrekkelijk gering in vergelijking met andere vervoermiddelen;
9. Fietsinvesteringen vereisen weinig ruimte;
10. De elektrische fiets is in opkomst en stimuleert het fietsen op lange afstand;
11. De effecten van de fietssnelweg en de snelfietsroute op de files zijn zeer positief.

De laatste twee genoemde voordelen worden nadrukkelijk ingezet als onderbouwing van zowel het fietssnelwegverhaal als het snelfietsrouteverhaal. Ten eerste komt dit vanwege het soort kennis waarop deze voordelen gebaseerd zijn; er is door een tweetal adviesbureaus onderzoek gedaan naar de effecten van het concept op de files, en daarnaast is er wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de elektrische fiets. Deze wetenschappelijke vorm van kennis wordt hoog gewaardeerd.

Ten tweede zijn de actoren van mening dat de onderzoeken naar de elektrische fiets en de effecten van het concept positieve resultaten zien, die vervolgens ondersteund worden door zintuigelijke waarnemingen, zoals het zien van fietsers op elektrische fietsen op straat.

Ten slotte worden deze resultaten door de adviesbureaus onder de aandacht gebracht in de media en vervolgens overgenomen door andere actoren. Dit zorgt ervoor dat de verhalen van de fietssnelweg en de snelfietsroute krachtiger en overtuigender worden gemaakt. Het effect is dat deze aangedragen kennis, waarvan de inhoud nog gebaseerd is op verwachtingen, langzamerhand wordt gezien als waarheid, waardoor er geen verder onderzoek plaatsvindt. Dat is op dit moment het geval wanneer het gaat om de rol van de elektrische fiets in de modal split en de effecten van de fietssnelweg en de snelfietsroute op de files.

Navolgend wordt ingegaan op de onderzoeken naar de elektrische fiets en de effecten van de fietssnelweg en de snelfietsroute op de files, om zo te achterhalen in welke mate deze resultaten inderdaad zo positief zijn als gesuggereerd. Dit is relevant om te doen, omdat op deze manier duidelijk wordt wat de macht is van adviesbureaus in het overtuigen van andere actoren in dit kennisverhaal. Eerst zullen de onderzoeken naar de effecten van de fietssnelweg en de snelfietsroute besproken worden, vervolgens worden de onderzoeken naar de elektrische fiets behandeld.

Om te weten hoe interessant het concept van de fietssnelweg en de snelfietsroute was, is MuConsult door het ministerie gevraagd om een ‘state of preference’ te doen naar de effecten van de vijf snelfietsroutes uit het eerste pilotproject (MuConsult, 2007). MuConsult verwachtte dat de vijf routes het aantal middellange autoritten op de parallelle snelwegen met 5% zou doen verminderen en de filevertragingen met 2 tot 6%. Deze verwachtingen waren onrealistisch, aangezien het slechts kleine verbeteringen en aanpassingen aan de routes betrof en geen vijf compleet nieuwe routes (van Boggelen, 2010). De overstap van de auto naar de fiets zou volgens MuConsult bijvoorbeeld met maar liefst 25% toenemen wanneer de routes volledig verlicht waren in plaats van voor de helft verlicht. Het weghalen of beperken van drempels zou tot 15% meer overstap leiden. De toename van het fietsgebruik zou nog aanzienlijk groter moeten zijn, omdat dergelijke verbeteringen doorgaans vooral leiden tot meer ‘andere’ fietsers, zoals OV-reizigers die overstappen of bestaande fietsers die vaker gaan fietsen.

De te hoge verwachtingen kwamen niet uit. Twee jaar na de start van het project heeft MuConsult een evaluatie gepubliceerd over de effecten van de vijf snelfietsroutes. Volgens de evaluatie is ruim één procent van de automobilisten op de parallelle snelwegen overgestapt op de fiets. Echter, ook hier schortte het vooral aan de betrouwbaarheid van de berekeningen. De meeste automobilisten waren overgestapt op trajecten die niet tot nauwelijks verbeterd waren, terwijl er juist weinig overstappers te tellen waren op trajecten waar veel aanpassingen waren gedaan. Er kon geconcludeerd worden dat foutenmarges in de berekeningen vele malen groter waren dan het effect dat verwacht mag worden (van Boggelen, 2010).

Hoewel er een tweetal pilotprojecten werd gestart en subsidie door het ministerie beschikbaar werd gesteld, erkende het ministerie dat er dus zeer weinig bekend was over de mate waarin succesvol fietsbeleid kan bijdragen aan de verbetering van de afwikkeling van het autoverkeer op het hoofdwegennet (Rijkswaterstaat, 2006). Het in beeld te krijgen van de woon-werkverplaatsingen in een bepaald gebied en het kwantificeren van de verminderingspotentie van een snelfietsroute op het autoverkeer, bleek heel moeilijk te zijn. Dit gebeurde vooral op basis van inschattingen en aannames. Dit vormde voor het ministerie de aanleiding om bij de uitvraag van de zestien nieuwe snelfietsroutes in 2010, van regionale overheden te eisen dat zij zouden monitoren om het effect te meten.

Goudappel Coffeng heeft in 2011 een onderzoek gepresenteerd waarin ingegaan werd op het effect van fietssnelwegen op de mobiliteit (Bosch & ter Avest, 2011). Hierbij moet opgemerkt worden dat Goudappel Coffeng de

fietssnelweg in dit onderzoek puur als benaming gebruikte en dus geen kwaliteitsverschil met de snelfietsroute impliceerde. In dit onderzoek zijn de effecten van twee varianten geanalyseerd:

1. Variant 2020 met 27 fietssnelwegen met een totale lengte van 675 kilometer.
2. Variant 2020 met 27 fietssnelwegen waarbij 50% van de Nederlanders in 2020 een elektrische fiets bezit.

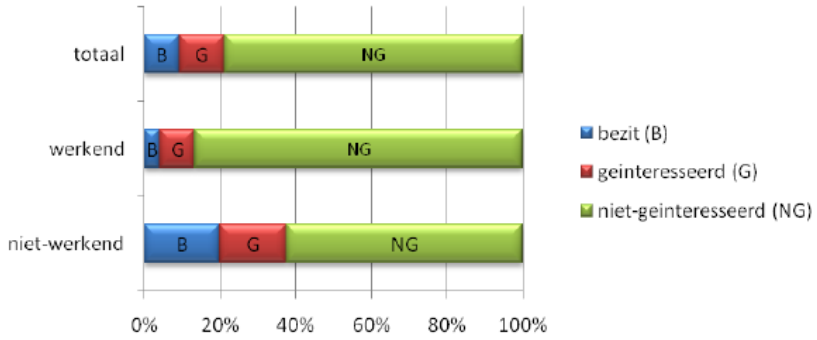
Uit het onderzoek kwam de verwachting dat het aantal autoverplaatsingen in variant 1 en 2 met respectievelijk 0,7% en 1,6 % zou verminderen. De toename van het aantal fietsers is in variant 1 en 2 respectievelijk 1,3% en 3,3%. Deze toename in fietsers bestaat echter voor een groot deel uit voormalige openbaar vervoergebruikers. In beide varianten daalt het ov-gebruik namelijk met respectievelijk 0,9% en 2,7%, wat meer is dan het autogebruik. De vraag moet gesteld worden of zulke kleine veranderingen in het fietsgebruik dus een significant effect zijn van de realisatie van de gerealiseerde fietssnelwegen.

Het onderzoek gaat daarnaast uit van twee vrij onrealistische varianten. Op de eerste plaats vindt de kleine verandering in de modal split slechts plaats wanneer er maar liefst 27 fietssnelwegen volledig klaar zijn met een gemiddelde lengte van elk 25 kilometer (!). Op dit moment is er nog geen enkele fietssnelweg of snelfietsroute volledig klaar. Ten tweede is de aanname dat 50% van de Nederlanders in 2020 een elektrische fiets bezit, niet realistisch. De nu volgende analyse laat dit zien.

Elektrische fiets

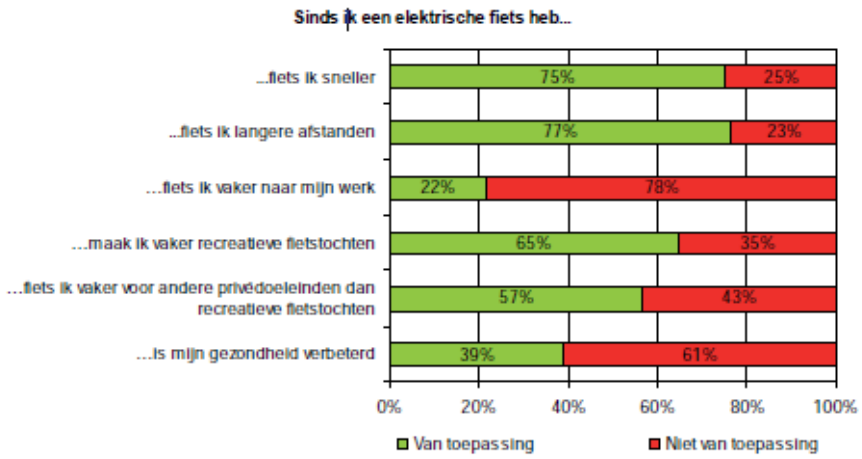
Loijen presenteert in zijn afstudeeronderzoek "Elektrische fietsen in de stroomversnelling" (2011a) de positie van de elektrische fiets in Nederland. Hij komt in zijn onderzoek tot de conclusie dat, hoewel de ouderen nog de grootste groep vormen in het aandeel elektrische fietsers, het aandeel forenzen steeds groter wordt. Deze conclusie wordt echter niet cijfermatig onderbouwd. In het vervolgonderzoek van het Stadsgewest Haaglanden naar de elektrische fiets in Haaglanden, wordt naar dezelfde conclusie verwezen (Loijen, 2011b). Deze conclusie wordt grotendeels gebaseerd op een fietsenquête die in 2010 onder de bevolking van 18 jaar en ouder in Friesland is gehouden. Wanneer kritisch naar het onderzoek van het Stadsgewest Haaglanden gekeken wordt, komt een ander beeld naar voren dan wordt geschetst.

Figuur 7 laat het percentage bezitters, geïnteresseerden en niet-geïnteresseerden zien van de elektrische fiets. Hier is duidelijk te zien dat een heel laag percentage van het aantal werkenden in bezit is van een elektrische fiets en dat slechts een klein aandeel van de werkenden geïnteresseerd is in de elektrische fiets. Veruit het grootste aandeel bestaat uit werkende mensen die niet geïnteresseerd zijn in de elektrische fiets. Deze figuur laat zien dat de elektrische fiets vooral in trek is bij de niet-werkenden, waarbij voor het grootste deel de 65-plussers bedoeld worden.



Figuur 7. Percentage bezitters, geïnteresseerden en niet-geïnteresseerden zien van elektrische fietsen onder de werkende en niet werkende bevolking (Loijen, 2011b, p. 17)

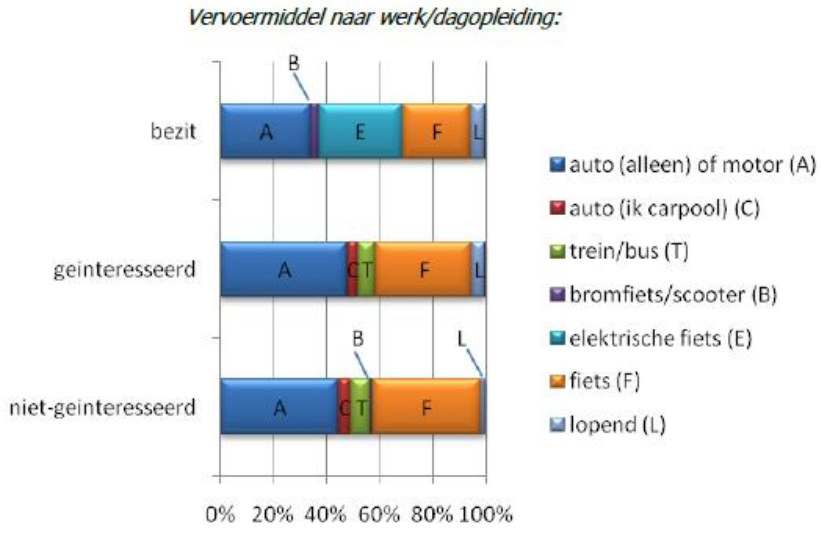
Uit onderzoek Hendriksen et al. (2008) komt naar voren dat, wanneer mensen in het bezit zijn van een elektrische fiets, een aandeel van 22% van de mensen zegt dat ze ook vaker naar hun werk fietsen. Figuur 8 laat de veranderingen zien.



Figuur 8. Veranderingen in het verplaatsingspatroon als gevolg van de elektrische fiets (in %) (Hendriksen et al., 2008, p. 28)

De figuur geeft weer dat de elektrische fiets inderdaad goed bij het concept van de fietssnelweg en de snelfietsroute past. De meeste mensen fietsen sneller en langere afstanden nadat zij een elektrische fiets hebben aangeschaft. Echter, wat het minder positief maakt in relatie tot het doel van de fietssnelweg en de snelfietsroute, is dat dit de mensen zijn die al fietsen. Het is daarnaast niet duidelijk of de mensen die vaker naar hun werk zullen fietsen, daarvóór ook daadwerkelijk automobilisten waren. De verwachtingen van Goudappel Coffeng lieten zien dat de modal shift vooral plaatsvindt van het openbaar vervoer naar de fiets, en dit kan voor de elektrische fiets hetzelfde gelden.

Ditzelfde beeld komt terug in het onderzoek van Loijen (2011b). Figuur 9 geeft weer dat, van de mensen die een elektrische fiets bezit, ongeveer 30% hem in het woon-werkverkeer gebruikt. Wat goed zichtbaar is, is dat het aandeel auto in het woon-werkverkeer wel kleiner is als men in het bezit is van een elektrische fiets dan wanneer men niet in het bezit is van een elektrische fiets. Het aandeel 'gewone' fietsers en openbaar vervoer gebruikers is echter ook een stuk lager of zelfs volledig verdwenen. Dit betekent dat de elektrische fiets in grote mate de vervanging vormt voor de gewone fiets en het openbaar vervoer. In het onderzoek van Hendriksen et al. (2008, p. 35) wordt dit beeld ondersteund. Van het aandeel woon-werkverkeer is de elektrische fiets voor 33,3% een substitutie van de gewone fiets en voor 15,9% een substitutie van de auto.



Figuur 9. Vervoerswijzekeuze in het woon-werkverkeer uitgesplitst in bezitters, geïnteresseerden en niet-geïnteresseerden van een elektrische fiets (in %) (Loijen, 2011b, p. 19)

De onderzoeken van Loijen en Hendriksen et al. laten zien dat de elektrische fiets wel degelijk zorgt voor een overstap van een deel van de automobilisten naar de elektrische fiets, maar dat nog een groter deel van de al bestaande fietsers overstapt op de elektrische fiets. De elektrische fiets past desalniettemin wel heel goed bij het concept, omdat het fietsen op de middellange afstand gestimuleerd wordt. Het is overigens politiek heel legitiem om de bestaande fietser beter te faciliteren.

Daarnaast is er de neiging om te veronderstellen dat, wanneer er elk jaar een lichte groei in het aantal elektrische fietsers bestaat, deze trend zich voort zal zetten, wat inhoudt dat in uiteindelijk iedereen in het bezit is van een elektrische fiets. De elektrische fiets is een zeer nieuw vervoermiddel dat logischerwijs in de eerste jaren goed wordt verkocht door geïnteresseerden. Waarschijnlijk zal deze vraag zich in de toekomst niet zo sterk doorzetten.

Verder blijkt dat de elektrische fiets nog zeker niet zijn suffe imago heeft verloren (Loijen, 2011a, p. 45; Hendriksen et al., 2008, p. 23). De geënquêteerden vonden dat de elektrische fiets vooral geschikt is voor ouderen en mensen met een lichamelijke beperking. De elektrische fiets werd door slechts 11% van de mensen gezien als geschikt vervoermiddel in het woon-werkverkeer.

Deze analyse van het bezit, het gebruik van de elektrische fiets en de redenen hiervoor, laat zien dat de elektrische fiets inderdaad potentie heeft zoals geframed wordt door de interviewpartners. Echter, deze potentie is vele malen lager dan door hen wordt geframed. Dit komt mede doordat er door het gebruik van de vele figuren en tabellen een verdraaid beeld wordt gegeven. Doordat de figuren onderdeel van elkaar zijn, heeft het onderzoek een trechtervormige werking. De percentages die in de figuren weergegeven worden, zijn weer onderdeel van eerder gegeven percentages.

5.2.4 De fietssnelweg en de snelfietsroute: één concept met twee verhalen

Hoewel de verhalen van de fietssnelweg en die van snelfietsroute dezelfde problemen erkennen en dezelfde doelen stellen, en dit kracht bij zetten door dezelfde voordelen en zojuist besproken kennisclaims te benoemen, zijn zij wel verschillend in hun aanpak om het doel te realiseren. De verschillende aanpak volgt uit de verschillende percepties die de verschillende actoren betreft de inhoud van het concept, zoals besproken in subparagraaf 5.2.1. Het verschil in aanpak zit in het schaalniveau van waaruit getracht wordt fietssnelwegen en snelfietsroutes te realiseren.

In het verhaal van de fietssnelweg wordt vanuit een nationaal schaalniveau een fietssnelwegnetwerk benoemd waarbinnen vervolgens de individuele fietssnelwegen worden aangewezen. Dit volgt uit het gegeven dat de fietssnelweg als equivalent van de autosnelweg wordt gezien, en moet streven naar eenzelfde soort netwerk. Dit onderbouwen zij door de huidige kaart van de te realiseren en nu in uitvoering zijnde fietssnelwegen in Nederland (figuur 6) naast de kaart van het autosnelwegnetwerk van Nederland in 1950 te leggen. Beide netwerken lijken dan op elkaar: losse infrastructuur verspreid over het land. Hiermee proberen zij aan te geven dat de fietssnelweg op dit moment aan het begin staat en uit kan groeien tot een netwerk van fietssnelwegen, vergelijkbaar met het huidige autosnelwegnetwerk.

In het verhaal van de snelfietsroute wordt vanuit de regionale schaal naar fietsroutes gekeken. Door kleine aanpassingen aan bestaande fietsroutes te doen, kunnen in korte tijd snelfietsroutes worden gerealiseerd. Vanuit deze routes zou een landelijk netwerk gecreëerd kunnen worden. Dit netwerk is echter niet een doel op zich; het dient vanuit de behoeftes van de gebruiker gecreëerd te worden. Een interviewpartner gebruikt het metafoor van een postzegelverzameling, waarbinnen de ‘postzegels’ op de juist plaats moeten worden neergelegd zodat de collectie beter wordt.

Het verschil in framing tussen de actoren van beide verhalen wordt benadrukt door een interviewpartner, die de vergelijking maakt met Ollie B. Bommel (visie en ‘een groot denkraam’) en Tom Poes (verzin een list). Olivier denkt meer in concepten en idealen, terwijl Tom Poes pragmatischer is ingesteld. De fietssnelweg is het resultaat van framing waarbij een te bereiken doel wordt geformuleerd en vervolgens aangegeven worden wat nodig is om dit te bereiken. De snelfietsroute, daarentegen, is het resultaat van framing waarbij voor een meer pragmatische insteek wordt gekozen, door het realiseren van haalbare verbeteringen in functie van het gestelde doel.

Waar de subparagrafen 5.2.2 en 5.2.3 doen vermoeden dat er toch sprake is van één concept met één verhaal, kan nu geconstateerd worden dat er wel degelijk twee verhalen zijn die gebruikt worden om het concept van snelle fietsinfrastructuur te framen. Dit zijn namelijk de fietssnelweg en de snelfietsroute. Het verschil in aanpak tussen deze twee

verhalen zit in de wijze waarop het doel bereikt dient te worden en de manier waarop dit strategische verhaal een uitwerking moet krijgen. Deze uitwerking wordt in de volgende subparagraaf.

5.2.5 Uitwerking van de fietssnelweg en de snelfietsroute

Teneinde het fietssnelwegverhaal een instrumentele invulling te geven, hebben een aantal actoren geopperd om een handboek voor de fietssnelweg en de snelfietsroute te maken. De wens was om naast infrastructurele/technische criteria ook andere (voor de fietser belangrijke) aspecten in beeld te brengen zoals reistijd, beleving, ruimtelijke, gezondheids- en milieu/duurzaamheids en innovatie- en communicatieaspecten. In het handboek moeten de rol en de mogelijkheden van de fiets (en de e-bike) anno nu worden geschetst en een duidelijke ambitie worden geformuleerd omtrent het realiseren van een netwerk van snelle fietsroutes om deze mogelijkheden optimaal te kunnen benutten (Platformbijeenkomst Fiets filevrij, 21 juni 2012).

Hoewel een handboek zeer instrumenteel en pragmatisch oogt, is dit het toch niet. Een dergelijk handboek past binnen de visionaire lange termijn insteek, omdat het concept fietssnelweg en snelfietsroute door de aanwezigheid van een handboek eerst ingekaderd moet worden alvorens er begonnen kan worden met de aanleg van een fietssnelweg of een snelfietsroute. Dit betekent dat de fietsinfrastructuur aan allerlei eisen moet voldoen zoals beschreven in het handboek, wat de realisatie van een fietssnelweg of een snelfietsroute in de weg kan zitten.

In het verhaal van de snelfietsroute is in plaats van het langetermijndenken juist sprake van het kortetermijndenken. Dit betekent overigens niet dat er geen sprake is van een visie bij de laatstgenoemde denkwijze, want die is er wel degelijk. Echter, de focus ligt op het zo snel mogelijk realiseren van routes. De actoren van deze denkwijze deden dit door vanuit de files te gaan denken. Zij pakten de kaart van de filetopvijftig erbij en wezen vervolgens plekken aan waar kansen voor de fiets zouden liggen. Op basis van de filetoptien, draagvlak en financiën zijn uiteindelijk vijf snelfietsroutes aangewezen. Op basis van de ervaringen en kennis die zijn opgedaan bij de pilot van de eerste vijf routes, is de ‘methode Fietsfilevrij’ opgesteld (Fiets filevrij, 2009). De methodiek begeleidt het zetten van concrete stappen en het samenstellen van praktische tussen- en eindproducten.

De Fietsersbond heeft als belangenbehartiger van de fietsers in Nederland een zeer grote rol gespeeld in het landelijk en regionaal op de kaart zetten van de snelfietsroute. Zij klopte bij het ministerie met het idee aan om de fiets in te zetten als filebestrijder. Ook kreeg de Fietsersbond door het ministerie de rol van aanjager toebedeeld. Zij moest regionale overheden overtuigen om ook aan de slag te gaan met snelfietsroutes. De reden hiervoor is dat, wanneer het ministerie deze rol zou nemen, regionale overheden eerst geld wilden zien.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat had ook een machtige positie in het snelfietsroutebeleid van regionale overheden. Hoewel zij niet betrokken was bij de uitwerking van regionale fietssnelwegen en snelfietsroutes, kon zij, door eisen te stellen, de uitwerking wel sturen. Immers, wanneer regionale overheden niet voldeden aan de eisen die het ministerie stelden, zouden zij niet hoeven te rekenen op subsidie.

Zojuist zijn de verhalen achter de concepten fietssnelweg en snelfietsroutes besproken. Wanneer deze verhalen tegen het licht van de twee institutionele veranderingen gehouden worden, kunnen de verhalen nog opgesplitst worden. Hiermee wordt bedoeld dat actoren van het fietssnelwegverhaal en het snelfietsrouteverhaal hun verhaal kracht proberen bij te zetten door voorstander dan wel tegenstander te zijn van ten eerste het terugtrekken van het Rijk als stimulator van het fietsbeleid, en ten tweede het overhevelen van Wgr-plustaken naar andere overheden.

Voorstanders van de terugtrekking van het Rijk stellen dat het concept ‘geland’ is bij regionale overheden en bemoeienis van het Rijk dus niet meer nodig is. Zij onderbouwen hun verhaal door te stellen dat de twee pilotprojecten die het Rijk gestimuleerd heeft, meer dan twintig snelfietsroutes in korte tijd in ontwikkeling hebben gekregen. De twintig miljoen euro die het ministerie in 2010 heeft uitgegeven aan regionale overheden, heeft uiteindelijk tot 100 miljoen euro aan investeringen geleid, waarvan de regionale overheden gezamenlijk de resterende 80 miljoen euro hebben bijgedragen. Voorstanders stellen dat de regionale overheden dus wel geld hadden, alleen niet de potentie zagen. Het concept is nu bij

regionale overheden bekend in de zin dat regio's de potentie zien van de fiets als filebestrijder op de middellange afstand. Daarnaast is het platform 'Fiets Filevrij' opgericht om kennisuitwisseling te laten plaatsvinden.

Tegenstanders van de terugtrekking van het Rijk stellen dat zij het fietsbeleid moet blijven stimuleren, op het gebied van zowel kennis als financiën. Zij zijn van mening dat, wanneer je iets stimuleert, je dit moet blijven doen. Wanneer het Rijk besluit om daarmee te stoppen, zullen veel partijen de motivatie verliezen om door te gaan. Zij stellen dat de grote investeringen die gedaan zijn door regionale overheden, het gevolg zijn van de stimulering van het Rijk. Het Rijk hoeft volgens hen het fietsbeleid maar een klein beetje te stimuleren om zo een groot effect te genereren. Zonder die stimulans zouden de regionale overheden niet investeren, aldus de tegenstanders.

Ten aanzien van de mogelijke overheveling van taken van Wgr-plusregio's naar andere overheden, zijn de voorstanders van mening dat provincies een geschikt niveau zijn om het concept fietssnelweg of snelfietsroute te coördineren. Zij onderbouwen hun mening met het argument dat de Provincie Zuid-Holland een aantal snelfietsroutes succesvol aan het realiseren is. Daarnaast spelen politieke en financiële overwegingen een rol.

Tegenstanders vinden dat, op inhoudelijk gebied, de Wgr-plusregio het meest geschikte schaalniveau is voor het concept fietssnelweg of snelfietsroute. Het is hun taak om inhoudelijk regionaal naar fietsroutes te kijken. Daarnaast zijn zij procesmatig van belang door het bij elkaar brengen van partijen rondom een fietssnelweg of snelfietsroute. Een interviewpartner merkte op dat, bij de projecten waar het goed loopt, Wgr-plusregio's de coördinatie hebben, en bij de projecten waar het minder loopt, provincies en gemeenten de coördinatie hebben. De te grote afstand in communicatie tussen de provincies en de gemeenten werd hiervoor als verklaring gegeven.

Op basis van de analyse van de framing van het strategische deel, ingaande op de associatie én het probleem (cognitieve functies) en de ideeën en oplossingen (intentionele functies), en het instrumentele deel (handelingsfunctie), kan een antwoord worden gegeven op deelvraag 1:

Welk verhaal is op landelijk niveau gecreëerd om het concept fietssnelweg op de kaart te zetten en andere actoren te overtuigen om te investeren in de fietssnelweg?

Op landelijk niveau zijn op basis van twee verschillende framing twee verhalen gecreëerd die in twee verschillende concepten hebben geresulteerd. In tabel 8 is de invulling van beide concepten weergegeven. De overlappingen in de probleemstelling en de ideeën en oplossingen geven aan dat beide concepten op dat punt met elkaar overeenkomen in hun verhaal.

Strategisch en instrumenteel deel

	Fietssnelweg	Snelfietsroute
Cognitieve functies	**Perceptie** - Hoge kwaliteit infrastructuur vergelijkbaar met autosnelweg - Scoort, mediageniek - Past in huidige lifestyle - Lange realisatietijd vereist	**Perceptie** - Zachte infrastructuurvorm - Hoog afbreukrisico bij gebruik benaming fietssnelweg - Korte realisatietijd vereist
	Problemen Files op het hoofdwegennet Milieu Gezondheid Economische crisis	
Intentionele functies	**Ideeën en oplossingen** Snelle regionale fietsroutes tussen belangrijke woon en werkgebieden op filegevoelige trajecten te realiseren, teneinde automobilisten te stimuleren om over te stappen op de fiets en gebruik te maken van deze routes.	
	Ideeën en oplossingen - Visionair, lange termijn - Nationaal fietssnelwegnetwerk als uitgangspunt voor regionale fietssnelwegen - Nieuwe fietssnelwegen realiseren	**Ideeën en oplossingen** - Pragmatisch, korte termijn - Vanuit regionaal oogpunt mogelijk toewerken naar een snelfietsroutesysteem - Met kleine aanpassingen snelfietsroutes realiseren
Communicatieve functies	**Metaforen** - Landelijk dekkend netwerk van f-snelwegen zoals het autosnelwegnetwerk	**Metaforen** Postzegels zo aanleggen dat de postzegelcollectie beter wordt
Handelingsfuncties	**Instrumentele invulling** Handboek voor de fietssnelweg en de snelfietsroute	**Instrumentele invulling** - Fileknelpunten aanwijzen op basis van file top 50 - Methode Fiets filevrij

Tabel 8. Het strategische en het instrumentele deel

6. Uiteenlopende verhalen in de regio

In dit hoofdstuk worden de framing van het concept fietssnelweg in achtereenvolgens de Regio Twente, het Stadsgewest Haaglanden en de Stadsregio Arnhem Nijmegen in kaart gebracht (paragraaf 6.1, 6.2 en 6.3). In elke paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt welk verhaal is gecreëerd om andere actoren te overtuigen om te investeren in deze infrastructuur.

6.1 De F35 als parelketting van de Regio Twente

In de Regio Twente is bewust gekozen voor de benaming fietssnelweg. De benaming fietssnelweg volgde uit de eerdere benaming fietsspoor, wat stond voor een conflictvrije non-stopfietsroute langs spoorbanen, die fietsers zonder vertraging naar hun bestemming leidt (Regio Twente, 2003). Later is gekozen voor de benaming fietssnelweg. Dit is niet alleen gedaan omdat deze benaming aansprekend is, maar ook omdat het een bepaalde kwaliteitsstandaard impliceert. De Regio Twente onderbouwt deze keuze door te stellen dat zij de fietser net zoals belangrijk vindt als de automobilist.

Op basis van de voorgaande argumentatie is daarom aan de benaming van de fietssnelweg de metafoor “F35” gekoppeld, wat staat voor de fietssnelweg langs de autosnelweg A35. Dit werd niet alleen gedaan ten behoeve van de herkenbaarheid van de route, maar ook om een bepaald kwaliteitsniveau te bieden. Een autosnelweg staat voor verbinden (steden, regio’s en zelfs landen), snelheid, veiligheid en herkenbaarheid. De fietssnelweg moet ditzelfde bieden: een snelle en veilige fietsverbinding tussen de Twentse woon-, werk-, recreatie- en vrijetijdsgebieden (Regio Twente, 2009, p. 15). Niet alleen de fietser wordt dus even belangrijk geacht als de automobilist, maar ook de fietssnelweg wordt op hetzelfde voetstuk geplaatst als de snelweg A35. De fietssnelweg dient namelijk alle kernen langs de snelweg en de spoorlijn in de regio te ontsluiten en daarbij de multifunctionaliteit en uitstraling te bieden die de autosnelweg ook heeft.

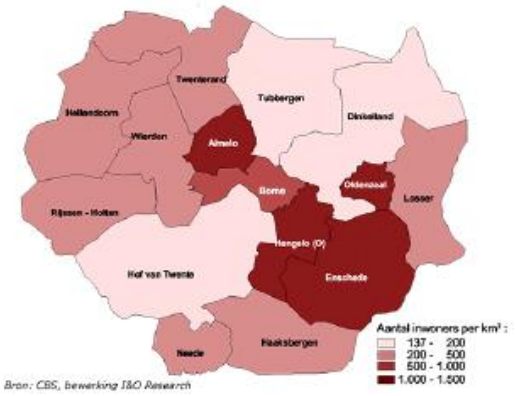
De doelgroep die in dit verhaal centraal staat is weliswaar primair het woon-werk verkeer en het scholierenverkeer, maar dit wordt uitgebreid naar het recreatieve fietsverkeer. Doordeweeks biedt de fietssnelweg een alternatief voor automobilisten doordat zij zich snel met de fiets tussen de kernen kunnen verplaatsen. In het weekend is er de mogelijkheid om via de fietssnelweg het buitengebied te bereiken. In het Masterplan fietssnelweg F35 wordt gesteld dat, door de fietssnelweg op een goede en creatieve manier in te passen in het gevarieerde landschap van Twente, ook het recreatieve fietsen over de F35 wordt gestimuleerd. Dit geeft de betekenis van de F35 voor recreatie en toerisme nog een extra impuls en draagt rechtstreeks bij aan het verstevigen van de recreatief-toeristische infrastructuur (Regio Twente, 2009).

De fileproblematiek vormt het voornaamste probleem om aandacht te besteden aan de fietssnelweg. De regio Twente is historisch gegroeid op de as van Enschede naar Zwolle toe. Dit vormde de handelsroute toen de textielindustrie nog groot was. Vervolgens zijn er op die route steden ontstaan, waardoor het principe van een ruimtelijke stedenband is gecreëerd. De infrastructuur in de vorm van de snelweg A35 en de spoorlijn heeft zich daarop aangepast. Dit heeft als gevolg dat de belangrijkste verkeersstromen zich allemaal op dezelfde lijn bundelen, waardoor de druk op dit interne netwerk toeneemt. De fileproblematiek speelt echter vooral binnenstedelijk en is niet vergelijkbaar met de problematiek in de Randstad. De regio ziet de probleemstelling daarom vanuit een breder perspectief. In het Masterplan fietssnelweg F35 wordt een aantal ontwikkelingen genoemd dat ook door de Regio Twente als belangrijk wordt geacht:

- De opwarming van de aarde (broeikaseffect), het uitputten van de natuurlijke grondstoffen en het toenemende aantal ‘welvaartsziekten’ staan de komende jaren hoog op de (politieke) agenda.
- Wanneer gekeken wordt naar mobiliteitsmanagement, kijken mensen toch meer naar gezondheid, een bepaalde levensstijl, dan dat ze naar een reistijd verkorting kijken.
- De laatste 15 jaar is een ontwikkeling zichtbaar dat er minder wordt gefietst in Twente. De oorzaken moeten vooral worden gezocht in het incomplete fietsnetwerk en (toenemende) schaalvergroting en spreiding van ruimtelijke functies, waardoor fietsafstanden te groot worden (Regio Twente, 2009, p. 11)

Deze brede probleemstelling is in lijn met de perceptie die de actoren van het fietssnelwegverhaal hebben met het concept. Zij zien de fietssnelweg als een project dat, door de steden en dorpen in de regio met elkaar te verbinden en hiermee een impuls te geven aan de regio, een groot aantal oplost.

Het idee van de fietssnelweg had zijn oorsprong in het Regionaal Verkeers- en Vervoersplan 2000-2004 (Regio Twente, 2000). In dit plan worden voor het eerst hogesnelheidsfietspaden genoemd als de beste concurrentie van de auto. Dit idee werd uitgewerkt in het rapport 'Fietssnelwegen Bandstad Twente' (Regio Twente, 2003). Het idee van een fietssnelweg is in 2004 ontstaan onder de projectnaam 'de parelketting van Twente'. Analoog aan het idee van de stedenband zouden er een aantal parels in de vorm van steden ontstaan. Dit volgde uit het feit dat de zogenaamde 'Bandstad Twente' met zijn 300.000 inwoners het dichtstbevolkte gedeelte van Oost-Nederland is, temidden van het relatief dunbevolkte overige gedeelte van de Regio Twente. Het kaartje in figuur 10 wordt aangedragen om de keuze voor een dergelijke fietssnelweg strategisch te onderbouwen.



Figuur 10. Bevolkingsdichtheid Regio Twent per 1 januari 2002 (Regio Twente, 2003)

Het voornaamste doel van de Regio Twente is het versterken van het interne netwerk, zodat de autodruk op de rijkswegen zal gaan afnemen. De regio wilde voor de fiets net als voor de auto in netwerken denken. De gedachte was dat, middels het creëren van een Twente utilitair fietsnetwerk, een alternatief zou worden geboden voor de auto op filegevoelige tracédelen. Doordat de regio verscheidene problemen naar voren bracht waarvoor de fietssnelweg een oplossing kan bieden, is de doelstelling ook breed geformuleerd. De fietssnelweg F35 wordt als multifunctioneel concept gezien dat de volgende doelen dient:

- Voorkomen van congestie op autoroutes naar de binnensteden, stations, kantoren en evenementenlocaties (mobiliteitsfunctie).
- Steden, dorpen en recreatieve bestemmingen verbinden (recreatieve en toeristische functie).
- Een vlotte verbinding tussen steden, stadsdelen, dorpen en nieuwbouw; met andere woorden: tussen alle mogelijke bevolkingsgroepen in de Twentse samenleving (sociale functie).
- Een vlotte verbinding naar de dichte centrumgebieden waar de meeste mensen werken en wonen en waar de meeste openbare voorzieningen zijn (economische functie).
- Bijdrage in vermindering van broeikasgas (CO_2) en geluid (milieufunctie).
- Stimuleren van beweging per fiets en andere 'mensaangedreven' vervoermiddelen (gezondheidsfunctie).
- Verlagen van het aantal verkeersslachtoffers (veiligheidsfunctie).
- Een zichtbaar project, waar Twente mee op de kaart wordt gezet (PR-functie).

(Regio Twente, 2009)

Deze vele doelen geven de positie van de fietssnelweg in het verhaal van de regio nog maar weer eens aan: de fietssnelweg staat voor verbinden, snelheid, veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en herkenbaarheid.

Het strategische verhaal van de Regio Twente is deels ingegeven door adviesbureau Goudappel Coffeng. Adviesbureau Goudappel Coffeng heeft landelijk het verhaal van de fietssnelweg ondersteunt door de fietssnelweg te zien als

een concept dat hetzelfde is als wat de autosnelweg voor de auto was wanneer het geïntroduceerd werd: revolutionair en multifunctioneel. De wisselwerking tussen het landelijke en het regionale niveau komt naar voren in het feit dat Goudappel Coffeng haar fietssnelwegverhaal heeft gebruikt om het verhaal van de Regio Twente ook die kant op te sturen, resulterend in een overlappend verhaal van het landelijke verhaal en het verhaal in de Regio Twente.

De manier waarop het neergezette strategische verhaal een instrumentele uitwerking heeft gekregen, wordt navolgend besproken.

In 2005 is onder 4000 inwoners in de regio een pendelstroomonderzoek gedaan, om zo inzichtelijk te maken wie welke verplaatsingen maakt. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat 83% van de inwoners in de regio ook binnen de regio werkt. Dit hoge percentage is vrij uniek voor Nederland. Dit vormde de aanleiding voor de regio om de focus op het verbeteren van het interne netwerk te leggen en de kerngebieden met elkaar te verbinden. In aanvulling op het pendelstromenonderzoek heeft Goudappel Coffeng in 2006 een VPR-studie (Vervoersprestatie Regionaal) gedaan naar de verplaatsingsstromen in de regio en de substitutiemogelijkheden van de fiets voor de auto (Goudappel Coffeng, 2006). Goudappel Coffeng kreeg van de Regio Twente de opdracht om het volgende in kaart te brengen:

- Het opstellen van een utilitair (en recreatief) fietsnetwerk voor de hele regio binnen en buiten de bebouwde kom, inclusief het aangeven van knelpunten en ontbrekende schakels.
- Daarin door middel van een pendelstromenonderzoek de kansrijke relaties op te sporen.
- Het uitwerken van het concept fietssnelweg voor circa drie kansrijke relaties in het netwerk.
- Het onderzoeken van de haalbaarheid en (kosten)effectiviteit van de aanleg daarvan.
- Het in beeld brengen van het effect van de voorgestelde maatregelen, via een substitutie van autokilometers door fietskilometers, op de CO2-uitstoot van het autoverkeer (Goudappel Coffeng, 2006).

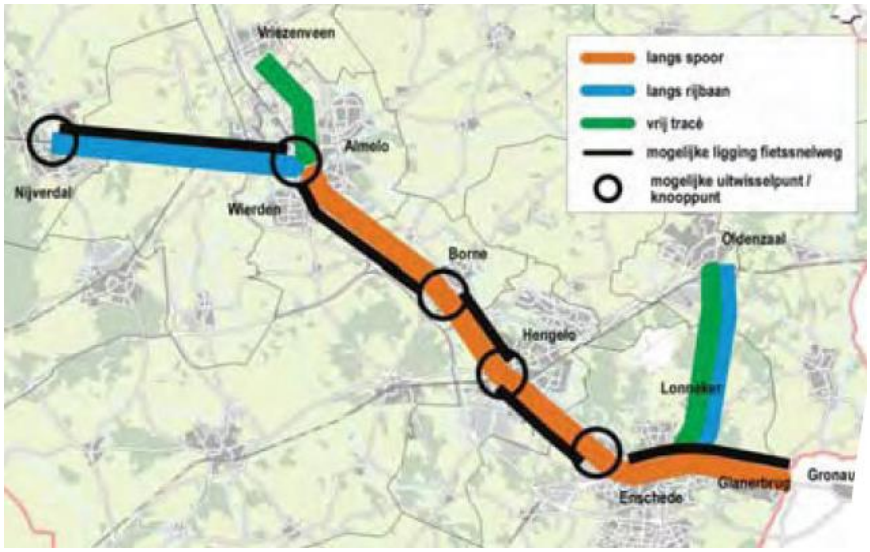
Uit de studie kwam naar voren dat:

- Op de lijn Wierden/Vriezenveen - Almelo - Hengelo - Enschede - Glanerbrug – Duitsland er een goede relatie gevonden is tussen ruimtelijke ontwikkelingen en het netwerk voor het fietsverkeer (binnensteden, nieuwbouwgebieden en tussenliggende dorpen).
- De hoogwaardige routes goed inpasbaar zijn langs spoor of weg.
- De kosten van de fietssnelweg circa 45 miljoen euro bedragen.
- Op de corridor (bandsteden Twente, invloedsgebied van 1,5 km breed ter weerszijden van de fietssnelweg) ten gevolge van de fietssnelweg een afname van autoverkeer te bereiken is van circa 10%.
- De te besparen hoeveelheid CO2 circa 425.000 kilo per jaar bedraagt.
- Het plan kan in diverse gebieden kan meeliften met nieuwe infrastructuur (nieuwbouwgebieden); daarnaast zijn er externe bijdragen die kansrijk zijn voor dit regionale mobiliteitsproject (Goudappel Coffeng, 2006).

De VPR-studie had als kennisbron een grote overtuigingskracht. Door het idee van de fietssnelweg te staven met een dergelijke onderbouwing, werden de betrokken regionale actoren overtuigd om in de fietssnelweg te investeren. Dit verhaal werd nog meer kracht bijgezet door de fietssnelweg als topproject voor de Regio Twente aan te wijzen, waardoor 50% subsidie voor het project gekregen kon worden. Dit zorgde voor een nog grotere urgentie bij de regionale actoren, die nu aangespoord werden om hun deel van de investering te doen. Het verhaal van de regio creëerde ook een bepaalde druk bij de andere regionale actoren om te investeren in de fietssnelweg. Er moest immers een 60 kilometerlange fietssnelweg aangelegd worden, een gemeente die niet zou investeren zou onder druk komen te staan van de andere gemeenten.

De inhoudelijke uitwerking van de uiteindelijke keuze voor de 60 kilometerlange fietssnelweg, werd beschreven in het Masterplan Fietssnelweg F35. De hoofdroute vormt het traject Nijverdal - Wierden - Almelo - Borne - Enschede - Glanerbrug, met zijtakkingen tussen Almelo - Vriezenveen en Enschede - Oldenzaal. Bij de keuze voor de tracédelen

Nijverdal - Wierden en Enschede - Oldenzaal is niet de mobiliteitsfunctie (vervanging van autokilometers) maar de recreatieve functie doorslaggevend, omdat het een hoofdverbinding vormt tussen het Nationaal Park Sallandse Heuvelrug en het Nationaal Landschap Noordoost Twente (Regio Twente, 2009). Het tracé van de hoofdroute is voor een groot deel gebundeld met het spoortracé. Figuur 11 geeft het volledige tracé van de fietssnelweg F35 weer.



Figuur 11. Trace fietssnelweg F35 (Regio Twente, 2009, p. 33)

In het Masterplan Fietssnelweg F35 worden onder andere de kwaliteitseisen voor de fietssnelweg opgenomen, volgend uit de Ontwerpwijzer Fietsverkeer. Getracht wordt om de hoogwaardigheid van de fietssnelweg te waarborgen door zoveel mogelijk ongelijkvloerse kruisingen te realiseren, waar mogelijk voorrang te verlenen aan de fietser en door zowel binnenstedelijk als buitenstedelijk een minimale breedte van 4 meter te hanteren.

Teneinde de zojuist besproken gewenste uitwerking van de fietssnelweg te realiseren, zijn de handelingsbevoegdheden op de volgende wijze verdeeld. De uitwerking van het tracé van de fietssnelweg F35 is tot stand gekomen onder regie van de Regio Twente en Goudappel Coffeng, in nauwe samenwerking met de acht gemeenten waarin de fietssnelweg F35 moet worden aangelegd: Hellendoorn, Wierden, Almelo, Twenterand, Borne, Hengelo, Enschede en Oldenzaal (Regio Twente, 2009, p. 17). De Regio Twente heeft hierin een coördinerende en sturende rol, omdat ze slechts bevoegd is tot subsidieverstrekking. Wel dienen de gemeenten, om in aanmerking te komen voor subsidiëring, bij het indienen van projecten te voldoen aan de door de Regio gestelde eisen.

De Fietsersbond is sinds 2009 actief betrokken. Het gaat dan vooral om de rol als kwaliteitsbewaker van de verbindingen. De focus van de Fietsersbond lag met name op de regionale schaal. Zij wilde graag kleine verbeteringen aanbrengen die ook goed waren voor de fietser. De regio was echter van mening dat, ook vanuit financieel oogpunt geredeneerd, er met een fietssnelweg eerder aanspraak gemaakt kon worden op Europese subsidies en rijkssubsidies, waardoor de kosteneffectiviteit hoger zou liggen.

In tabel 9 is de besproken framing van het strategische en het instrumentele deel van het concept fietssnelweg weergegeven.

Strategisch en instrumenteel deel

	Fietssnelweg
Cognitieve functies	**Perceptie** - 'F35' - Parallel met autosnelweg - Utilitair en recreatief gebruik
	Probleem - Fileprobleem - Milieuproblemen - Daling fietsgebruik - Incompleet fietsnetwerk
Intentionele functies	**Ideeën en oplossingen** - Breed doel (8 functies) - Realiseren fietssnelweg "F35"
Communicatieve functies	**Metaforen** - Parelketting van Twente analoog met stedenband.
Handelingsfuncties	**Instrumentele invulling** - Pendelstromenonderzoek - VPR-studie

Tabel 9. Strategische en instrumentele invulling van het concept fietssnelweg in de Regio Twente

6.2 Pragmatisme als uitgangspunt in het Stadsgewest Haaglanden

Waar de Regio Twente in haar verhaal heel duidelijk koos voor de fietssnelweg als benaming voor het concept, kiest het Stadsgewest Haaglanden vanuit pragmatische overwegingen voor de benaming snelfietsroute. De keuze voor deze benaming wordt beargumenteerd door een interviewpartner. Aan de toekomstige snelfietsroute Den Haag-Rotterdam werd de benaming 'Hofpleinroute' gekoppeld. De gemeente Den Haag was hier echter niet blij mee. Na een discussie met de afdeling communicatie van de gemeenten van het Stadsgewest Haaglanden werd de conclusie getrokken dat, omdat er zo veel onenigheid en onduidelijkheid over bestaat, er maar gewoon voor de benaming snelfietsroute gekozen moet worden. Hierdoor eindigde de discussie weer waar het begonnen was, namelijk bij de benaming waar iedereen weet waar het over gaat.

Waar het Stadsgewest Haaglanden en ook de Provincie Zuid-Holland kiezen voor de benaming snelfietsroute, kiest de gemeente Den Haag voor de benaming sterroute. De verwachte sterkere lading die het concept hierdoor krijgt neemt niet weg dat de benaming snelfietsroute en sterroute allebei dezelfde uitwerkingen zijn van hetzelfde idee, namelijk het accommoderen van de middellange fietsverplaatsingen door rechtstreekse hoogwaardige fietsroutes te realiseren. Het bewust niet kiezen voor de benaming fietssnelweg volgt uit de argumentatie dat de fietssnelweg al snel verkeerde associaties oproept. Ook behelst het volgens hen kwaliteitseisen die moeilijk uitvoerbaar zijn en financieel ongunstig zijn. Het doel is namelijk om woonwerkverkeer te stimuleren om op de middellange afstand voor de fiets te kiezen in plaats van de auto. Dit wordt gestimuleerd door hoogwaardige regionale fietsroutes aan te leggen. Echter, wanneer bij de wegbeheerders geen eenduidige visie op hoogwaardigheid bestaat, is het voor het Stadsgewest Haaglanden moeilijk om zelf met een eenduidige visie te komen.

De beschreven associatie van de benaming van het concept heeft gevolgen voor de associatie van de fysieke aspecten. Doordat er geen eenduidige visie bestaat over de definitie van hoogwaardigheid, en omdat niet overal dezelfde kwaliteit infrastructuur nodig is, is de keuze voor een bepaalde kwaliteit infrastructuur afhankelijk van de situatie. Hierin heeft de pragmatische insteek de overhand. De realisatietijd en de kosten zijn immers minder wanneer er voor een insteek wordt gekozen waar pragmatisch gewerkt wordt. Dit betekent overigens niet dat de regio en de provincie geen ambitieus

ideaalplaatje voor ogen hebben. Zij stellen echter de vraag of een fietssnelweg het wel waard is. Dit onderbouwen zij door te stellen dat momenteel 'normale' fietspaden worden opgewaardeerd naar een hoger niveau, namelijk de snelfietsroute. De ambitie is er wel om dit nog verder op te schroeven naar een nog hoger niveau, zoals de fietssnelweg, maar de valkuil loert dat dit ten eerste ten koste gaat van de realisatie van routes en ten tweede zorgt voor een te groot afbreukrisico bij gebruikers.

In het verhaal van het Stadsgewest Haaglanden worden weliswaar, net als in het verhaal van de Regio Twente, de problemen op het gebied van milieu, gezondheid en een incompleet netwerk erkend en gezien als aanleiding om aandacht te besteden aan de snelfietsroute. Toch worden deze problemen niet zo naar voren gebracht als dat in de Regio Twente het geval is. Dit kan te maken hebben met de aandacht die beide regio's aan het concept besteden. Doordat de Regio Twente expliciet kiest voor de fietssnelweg en uitdraagt dat zij de fietser en de fietssnelweg even belangrijk vinden als respectievelijk de automobilist en de autosnelweg, moet zij dit ook laten zien in haar probleem- en doelstelling door de fietssnelweg als oplosser van verscheidene problemen te zijn.

In het Stadsgewest Haaglanden heeft de snelfietsroute niet dezelfde positie in het beleid als dat in de Regio Twente het geval is. Het Stadsgewest Haaglanden ziet de snelfietsroute voornamelijk als een instrument om een bijdrage te leveren aan het oplossen van het fileprobleem. Om de automobilist te verleiden om met de fiets te gaan, dient de regio een aantal knelpunten in het fietsnetwerk op te lossen. Het regionaal fietsroutenet Haaglanden omvat ruim 500 kilometer fietsroute. Op dit fietsroutenet zijn ongeveer 200 knelpunten. Tot 2007 zijn 70 knelpunten aangepakt. Dan resteren nog circa 130 knelpunten, die in de periode tot 2015 aangepakt moeten worden (Stadsgewest Haaglanden, 2005).

De regio heeft de intentie om verkeersstromen te faciliteren en te zorgen dat de mensen voldoende alternatieve mogelijkheden krijgen om zich te verplaatsen. Het is het bieden en benutten van zoveel mogelijk mogelijkheden. Het zoeken naar benuttingsmaatregelen is zeker in deze crisistijd gewenst. Het investeren in grote infrastructurele maatregelen is vaak niet mogelijk. Dit betekent dat in eerste instantie naar bestaande infrastructuur gekeken moet worden.

Onder de naam SWINGH is in juni 2003 een groot samenwerkingsverband gestart met als doel de mobiliteit van de regio te verbeteren. In SWINGH werkten 13 gemeenten, de provincie Zuid-Holland, het Stadsgewest Haaglanden, Rijkswaterstaat directie Zuid- Holland, het bedrijfsleven en consumentenorganisaties samen aan een betere bereikbaarheid rond Den Haag en Leiden (KpVV, 2007). In 2008 zijn de samenwerkingsverbanden van de stadsregio's Rotterdam (Nexus) en Den Haag (SWINGH) samengevoegd tot een nieuwe samenwerkingsverband: BEREIK! Deze had de functie om over alle bestuurslagen heen een stimulator te zijn van projecten die wel gewenst waren maar niet van de grond kwamen. Dit leidde tot een inventarisatie van projecten die nu langzamerhand allemaal voltooid zijn.

BEREIK! heeft ertoe geleid dat gemeenten, regio's en de provincie beter gingen samenwerken op het gebied van mobiliteit. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen in het fietsbeleid. De intentie van het Stadsgewest Haaglanden om middels betere samenwerking tussen bestuurslagen meer aandacht te geven aan de fiets voor de middellange afstand, wordt gedeeld door de Provincie Zuid-Holland. In het Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2002-2020 (Provincie Zuid-Holland, 2004) staat beschreven dat de provincie het fietsnetwerk verder wil versterken door het aanleggen van nieuwe vrijliggende bovenlokale en -regionale fietsverbindingen. Deze fietspaden krijgen veelal een recreatieve en tegelijk een utilitaire functie. Het doel van deze fietspaden is om het aantal fietskilometers te vergroten en het aandeel fiets in de gehele mobiliteitsketen te vergroten en daarmee een bijdrage te leveren aan de vermindering van de fileproblematiek.

Het verhaal van de snelfietsroute van het Stadsgewest Haaglanden wordt dus door de Provincie Zuid-Holland gedeeld. Deze overeenstemming in fietsbeleid wordt versterkt doordat de provincie in het formuleren van beleid voor een bottom-up insteek kiest. In 2007 heeft de provincie de opdracht gekregen om alles wat zij deed op het gebied van fietsbeleid, exclusief met draagvlak te doen. Er wordt, zoals een interviewpartner stelde, niet vanaf het bureau gewerkt, maar juist van onderaf. Zo is de provincie naar alle regio's in de provincie gegaan om te vragen wat zij het meest urgent vonden op utilitair en recreatief gebied. Daaruit zijn 500/600 wensen voortgekomen die vier jaar geleden op basis van prioritering zijn opgenomen in het fietsplan van de provincie (Provincie Zuid-Holland, 2008).

De gekozen pragmatische insteek in het strategische verhaal heeft zijn uitwerking in de instrumentalistische van de strategische kern. Kenmerkend voor het Haagse beleid is de aanpak zonder franje. Het Meerjarenprogramma Fiets 2003 t/m 2006 van de gemeente Den Haag wordt als voorbeeld genomen. 'Dat zegt precies wat het is en dat spreekt me meer aan dan pakkende slogans bedenken en flitsende logo's ontwerpen' (Koning, in Fietsverkeer, 2003, p. 25).

De Provincie Zuid-Holland heeft de beschreven pragmatische aanpak ingezet om te komen tot een hoofdroutenet. Zij wil zich als provincie onderscheiden door een netwerk van fietsroutes te creëren, maar wel op een dergelijk hoge schaal dat deze route snelfietsroutes genoemd kunnen worden. De bottom-up insteek van de provincie hield in dat vanuit ruim 500 wensen van de regio's, een selectie van circa 165 projecten is gemaakt die zijn opgenomen in het Fietsplan. Tussen 2008 en 2012 heeft dit geresulteerd in 144 km nieuw fietspad. Een aansprekend voorbeeld is de snelfietsroutes Leiden- Den Haag, ook wel de Velostrada genoemd **(**Provincie Zuid-Holland, 2012).

De komende jaren investeert de provincie 35 miljoen in fietsinfrastructuur, waarbij het accent wordt gelegd op bovenregionale verbindingen voor woon-werkverkeer en/of schoolroutes en verbindingen tussen het stedelijk en landelijk gebied **(**Provincie Zuid-Holland, 2012). De integrale aanpak waarvoor in het proces rondom de snelfietsroute Leiden - Den Haag is gekozen, wordt dan breder toegepast. Het doel is om eind 2015 maar liefst 36 woon-werkverbindingen gerealiseerd te hebben. De betreffende snelfietsroutes voor utilitaire verbindingen zijn geselecteerd op basis van:

- Een analyse van pendelstromen tussen Zuid-Hollandse gemeenten;
- Een analyse van het aantal verkeersslachtoffers (leeftijd 4 - 18 jaar) op routes t.b.v. onderdeel 'schoolroutes';
- Draagvlak bij andere overheden **(**Provincie Zuid-Holland, 2012, p. 8)

Het Stadsgewest Haaglanden heeft in samenwerking met de gemeenten, de provincie en de Fietsersbond de volgende routes in voorbereiding en/of uitvoering:

- Den Haag Centraal - Gouda
- Delft - Rotterdam;
- Den Haag - Rotterdam
- Den Haag - Wassenaar respectievelijk Leidschendam - Leiden;
- Zoef-route De Lier - Delft – Pijnacker (Stadsgewest Haaglanden, 2010, p. 18)

Op gemeentelijk niveau is eenzelfde ontwikkeling in snelfietsroutes zichtbaar. De gemeenteraad van Den Haag heeft eind 2011 besloten om in de periode 2011-2020 tenminste 10 comfortabele, snelle, directe en veilige sterroutes te realiseren (Gemeente Den Haag, 2011). Om deze doelstellingen te kunnen realiseren, kiest de gemeente ervoor om in de periode 2011-2014 vier sterroutes naar een hoog niveau te tillen en niet op 'alle veertien routes een beetje' te investeren. Alle sterroutes maken integraal onderdeel uit van het regionale fietsroutenetwerk van het stadsgewest Haaglanden, waardoor regionale subsidie mogelijk is. De vier sterroutes die in de periode 2011-2014 door de gemeente Den Haag worden opgepakt, zijn in volgorde van prioriteit:

1. binnenstad – Regentes – Scheveningen Haven
2. binnenstad – Bezuidenhout – Leidschenveen
3. binnenstad – Schilderswijk – Wateringseveld – Midden Delfland
4. binnenstad – Spoorwijk – Rijswijk – Delft (Gemeente Den Haag, 2011, p. 24)

Wat uit bovenstaande duidelijk is geworden, is dat de gemeente Den Haag, het Stadsgewest Haaglanden en de Provincie Zuid-Holland veel aandacht besteden aan het concept snelfietsroute, tot uiting komend in veel snelfietsroutes. Dit is het resultaat van goede samenwerking tussen de overheidslagen en eenduidige visies en prioritering. Dit eenduidige verhaal is

dus zeer overtuigend voor andere regionale actoren om ook aandacht te besteden aan dit concept. Daarnaast heeft de bottom-up benadering van de provincie een aantal voordelen. Ten eerste creëert de provincie draagvlak voor haar projecten. Ten tweede besteedt de provincie aandacht aan projecten die regio's en gemeenten niet kunnen of willen oppakken. In de lijn hiervan kan ten derde gesteld worden dat elke overheidslaag de verantwoordelijkheid neemt voor de projecten waarvan zij achten daar geschikt voor te zijn. Ten slotte bevordert een dergelijke benadering de integraliteit van de snelfietsroutes.

In tabel 10 is de framing van strategische en instrumentele deel van het concept snelfietsroute weergegeven.

Strategisch en instrumenteel deel

	Snelfietsroute
Cognitieve functies	**Perceptie** - Snelfietsroute en sterroute - Utilitair en recreatief gebruik
	Probleem - Fileprobleem - Knelpunten in fietsnetwerk - In mindere mate problemen op het gebied van milieu en gezondheid
Intentionele functies	**Ideeën en oplossingen** - Pragmatische insteek - Bottom-up aanpak projecten - Verbeteren van bestaande routes
Communicatieve functies	**Metaforen** - Haags beleid: geen franje
Handelingsfuncties	**Instrumentele invulling** - Pendelstromenonderzoek - Realisatie van veel snelfietsroutes in alle drie de regionale overheidslagen

Tabel 10. Strategische en instrumentele invulling van het concept snelfietsroute in het Stadsgewest Haaglanden

6.3 Het RijnWaalpad als paradepaartje van de Stadsregio Arnhem Nijmegen

De Stadsregio Arnhem Nijmegen kiest net als het Stadsgewest Haaglanden voor de benaming snelfietsroute. Dit komt voort uit de opvatting dat de fietssnelweg een associatie oproept die het niet kan waarmaken. Het verwijst naar ongelijkvloerse kruisingen, brede fietspaden en altijd voorrang. Dit is in de praktijk niet haalbaar. Daar komt bij dat de snelfietsroutes die in de Stadsregio Arnhem Nijmegen aangelegd worden, deels gebruik maken van bestaande fietspaden en nieuwe fietsstraten (een straat die is ingericht als fietsroute, maar waarop tevens auto's zijn toegestaan), waardoor er rekening gehouden dient te worden met andere fietsers en automobilisten.

De Stadsregio Arnhem Nijmegen probeert haar snelfietsrouteverhaal aansprekender te maken door extra benamingen toe te voegen. Zo worden de toekomstige snelfietsroutes tussen Arnhem en Nijmegen en tussen Arnhem en Zevenaar respectievelijk het RijnWaalpad en de snelfietsroute de Liemers genoemd, de laatste verwijzend naar het gebied waar de route doorheen loopt. De naam RijnWaalpad is voortgekomen uit een ideeënprijsvraag, georganiseerd door de Fietsersbond en de Stadsregio Arnhem Nijmegen met het doel innovatieve ideeën te verzamelen voor de snelfietsroute tussen Arnhem en Nijmegen. Zij waren van mening dat, naast de aanleg en inrichting van de infrastructuur, middels innovaties een extra impuls aan het RijnWaalpad gegeven moest worden. Voorbeelden van innovaties die uit de prijsvraag zijn gekomen en langs de route van het RijnWaalpad worden gerealiseerd dan wel de route een stimulans moeten geven, zijn: de Lentmark (een uitkijktoren in het buitengebied van Lent dat uitkomt over de toekomstige landschapszone in Nijmegen-Noord), een

lichttunnel (de fietstunnel onder de A15 krijgt verlichting die reageert op de wensen van een specifieke fietser) en een te ontwikkelen smartphone applicatie. Deze innovaties, bedoeld om automobilisten tussen Arnhem en Nijmegen te verleiden om over te stappen op de fiets, maken het RijnWaalpad uniek, zowel in de stadsregio als in heel Nederland.

Door te kiezen voor de benaming RijnWaalpad en door het inzetten van nieuwe unieke innovaties in het fietsbeleid, krijgt het snelfietsrouteverhaal van de stadsregio een enorme overtuigingskracht. Dus hoewel de stadsregio bewust kiest voor de benaming snelfietsroute, is het RijnWaalpad, door de combinatie van innovaties en een hoge gewenste kwaliteit infrastructuur, van hoge kwaliteit. Deze kwaliteitsstandaard is hetzelfde voor de andere snelfietsroutes die gerealiseerd worden. De stadsregio streeft naar snelle en comfortabele interlokale fietsroutes tussen belangrijke woon en werkgebieden op filegevoelige trajecten. Het snelle en comfortabele van de route wordt behaald door een zo kort mogelijke route van A naar B aan te leggen met zo min mogelijk stops bij verkeerslichten en kruisingen.

Door de zojuist beschreven kwaliteit aan de snelfietsroutes aan te brengen, tracht de stadsregio de concurrentiepositie van de fiets ten opzichte van de auto op filegevoelige trajecten te verbeteren, waardoor automobilisten in het woonwerkverkeer verleid worden om met de fiets te gaan. Dit moet leiden tot een overstap van de auto naar de fiets, wat een afname van de fileproblematiek op deze trajecten tot gevolg moet hebben. De snelfietsroute is dus primair gericht op woonwerkverkeer. Dit neemt niet weg dat de route natuurlijk ook geschikt is als schoolroute en recreatieve route.

De doelstelling volgt uit de probleemstelling die de stadsregio heeft geformuleerd om aandacht te besteden aan de snelfietsroute en ook om andere actoren te overtuigen. De automobiliteit in de Stadsregio Arnhem Nijmegen is de afgelopen 10 jaar met ruim 25% gegroeid. Omdat tot 2020 de meeste mobiliteitsgroei wordt verwacht in de relaties tussen de stadsranden en vooral op verplaatsingen tussen 5 en 20 kilometer en door het bovenlokale verkeer, heeft dit negatieve gevolgen voor de aantrekkelijkheid (verkeersleefbaarheid, geluid, verkeersveiligheid en luchtkwaliteit) en bereikbaarheid (files, logistiek, parkeerproblemen en barrières) van de regio. De fiets kan ingezet worden om een bijdrage te leveren aan het oplossen van de mobiliteitsproblematiek binnen de Stadsregio Arnhem Nijmegen (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2010). Hoewel de nadruk van de stadsregio ligt bij de fileproblematiek, vormt de automobiliteitsgroei en daarmee de negatieve gevolgen voor de aantrekkelijkheid en bereikbaarheid van de stadsregio, dus ook een probleem dat aanleiding geeft om in te zetten op de fiets als alternatief vervoermiddel.

Nu zal besproken worden hoe het idee van de snelfietsroute in de stadsregio is ontstaan en invulling heeft gekregen. In 2002 trad in de gemeente Nijmegen een nieuw college aan – PvdA, GroenLinks en SP – met een bijzondere ambitie. De partijen wilden flink investeren in fietsinfrastructuur in de gemeente, door in vier jaar 10 miljoen euro aan fietsinfrastructuur uit te geven. Het geld moest volgens het college niet meer besteed worden aan allerlei kleine projecten, maar diende gericht besteed te worden aan lange, doorlopende fietsroutes. Dit vormde het begin van de snelfietsroute.

Het flink investeren in de fiets kwam mede door de slechte kwaliteit van het fietsnetwerk. Dit werd in 2001 geconcludeerd door de Fietsersbond nadat zij een Fietsbenchmark in de gemeente had uitgevoerd. Daarin kwam naar voren dat op de aspecten comfort (verkeershinder op gemengd profiel, stopfrequentie), comfort van het wegdek en aantrekkelijkheid (geluidsoverlast) scoorde het netwerk slecht tot zeer slecht (Gemeente Nijmegen, 2003).

De nieuwe insteek betekende wel een ommezwaai in het fietsbeleid. Plotseling was er geld voor fietsbeleid, en relatief veel ook voor een gemeente zonder cultuur van investeren in de fiets. Het nieuwe streven was: het bestaande fietsnetwerk opwaarderen met het behalen van een hoog rendement als uitgangspunt. (van Vliet & te Lintelo, 2005).

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat de Fietsersbond een grote rol heeft gespeeld in het overtuigen van de gemeente Nijmegen om te investeren in doorgaande fietsroutes. Zij gebruikte de Fietsbenchmark als kennisbron om de gemeente te overtuigen. In combinatie met een nieuw college dat pro fiets was, begon de gemeente met het snelfietsrouteverhaal.

De eerste slag die gemaakt moest worden, was het realiseren van de ongeveer 10 kilometer lange tellende snelfietsroute Nijmegen-Wijchen in 2002. Dit idee werd in 2001 geïnitieerd door de Fietsersbond en de Gelderse Milieufederatie. Dit idee is vervolgens uitgewerkt in een snelfietsroute die in de periode 2003-2005 is gerealiseerd. Het doel

van de eerste snelfietsroute was niet alleen tegemoet komen aan de bestaande fietsers op het traject, maar ook het verlokken van het autoverkeer tot het gebruik van de fiets **(**Gemeente Nijmegen, 2002). Na de realisatie van de route Nijmegen-Wijchen werd ook gestart met de snelfietsroutes Nijmegen-Malden en Nijmegen-Heumen. In 2007 is op initiatief van de Fietsersbond een inventarisatie uitgevoerd naar de mogelijke aanleg van een snelfietsroute tussen Arnhem en Nijmegen.

De samenwerking tussen de gemeente Nijmegen en de Stadsregio Arnhem Nijmegen (toen nog KAN: Knooppunt Arnhem-Nijmegen) op het gebied van snelfietsroutes begon al in 2002. De stadsregio stelde in het Regionaal verkeers- en vervoersplan 2000-2003 al dat er betreft het fietsverkeer ingezet moest worden op de realisering van een hoogwaardig utilitair en recreatief fietsnetwerk (Projectbureau KAN, 2000). Zowel de gemeente als de stadsregio waren daarom van mening dat het traject Nijmegen-Wijchen een belangrijk traject vormde met veel potentie voor de snelfietsroute. De stadsregio leverde net als de provincie toen financiering voor deze snelfietsroute.

De Stadsregio Arnhem Nijmegen was en is nu nog steeds van mening dat zowel het utilitaire als het recreatieve fietsgebruik moet worden gestimuleerd. De focus ligt echter bij de utilitaire routes, omdat op deze fietsroutes veel kan worden gewonnen doordat het om dagelijkse verplaatsingen gaat (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2010). De Stadsregio Arnhem Nijmegen kent een aantal uitgesproken trajecten en routes voor het utilitaire fietsverkeer, waar in meer en mindere mate sprake is van congestie en vertragingsproblemen. De fiets wordt nu nog als vervoermiddel voor de korte afstand (tot 7,5 km) gezien. Om het fietsen op de afstanden tot 15 kilometer te stimuleren is het nodig om op deze routes het aantal vertragende factoren (VRI's, spoorwegovergangen, kruispunten zonder voorrang, scherpe bochten en steile hellingen) zoveel mogelijk te beperken. Op die manier wordt de concurrentiepositie van de fiets voor de middellange afstand ten opzichte van de auto beter (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2010). Dit betekent dat de keuze voor de fiets sneller wordt gemaakt, waardoor het uiteindelijke doel, een bijdrage leveren aan het oplossen van de fileproblematiek, wordt gehaald.

Het standpunt van de derde regionale overheidslaag, de provincie Gelderland, is om het fietsverkeer op de korte en middellange afstand te stimuleren, met name in stedelijke gebieden en naar economische centra, scholen en recreatieve voorzieningen. In het Provinciaal Verkeer en Vervoerplan wordt gesteld dat de provincie komende jaren werkt aan een sluitend bovenlokaal fietsnetwerk met directe, aantrekkelijke en comfortabele fietsroutes. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen het utilitair en recreatief bovenlokale fietsnetwerk (Provincie Gelderland, 2004). Hierin verschilt de provincie met de Stadsregio Arnhem Nijmegen en de gemeente Nijmegen, waar juist expliciet wordt gekozen voor een focus op het utilitaire fietsverkeer.

De wijze waarop de strategische verhalen van de gemeente Nijmegen en de Stadsregio Arnhem Nijmegen een instrumentele invulling krijgen, wordt onderstaand behandeld.

Het Regionaal Verkeers- en Vervoersplan 2000-2003 besteedde op regionale schaal als eerst aandacht aan hoogwaardige fietspaden. Omdat de intenties om hier iets mee te doen net waren ontstaan, was de uitwerking van het concept nog vrij invulbaar. Dit leverde ambitieuze ideeën op, zoals de aanleg van windschermen en overkapte hoge snelheidspaden (Projectbureau KAN, 2000, p. 15). Ondanks het feit dat deze ideeën natuurlijk niet realistisch waren, gaf de stadsregio wel een signaal af dat zij fietspaden naar een hoger niveau wilde tillen. Dit betekende dat er niveauverschillen in het fietsnetwerk zouden ontstaan. Zowel de stadsregio als de gemeente Nijmegen trachtten een gelaagdheid in hun netwerk aan te brengen.

De gemeente Nijmegen is van mening dat, om het gebruik van de fiets te stimuleren, het van belang is om een fijnmazig netwerk van directe, snelle, comfortabele en veilige fietsvoorzieningen aan te bieden waarbinnen een hiërarchie van fietsverbindingen wordt aangebracht (Gemeente Nijmegen, 2003). In deze hiërarchie hebben de regionale snelfietsroutes het hoogste niveau. De regionale snelfietsroutes verbinden het centrum van Nijmegen via gestrekte en snelle routes met de omliggende wijken en gemeenten. Op de snelfietsroutes wordt prioriteit gegeven aan de fietsinfrastructuur. Dit betekent dat vrijliggende fietspaden zoveel mogelijk worden uitgevoerd in asfalt, met zo gering mogelijk oponthoud op kruisingen met het overige verkeer.

Het tweede niveau is het niveau van de stadsfietsroutes. Op deze verbindingen worden indien mogelijk vrijliggende fietspaden gerealiseerd. Binnen dit stadsnet hebben de ringwegen de hoogste prioriteit omdat zij de dwarsverbindingen

vormen in de stad. De snelfietsverbindingen en het stadsnet vormen samen het hoofdfietsnetwerk. Het derde en laagste niveau omvat de overige fietsverbindingen en straten waar gefietst wordt, hetzij utilitair, hetzij recreatief.

Op regionale schaal wordt, door een gelaagdheid aan te brengen in het fietsnetwerk, onderscheid gemaakt in een fietsruggengraat, primaire routes en het basisnetwerk (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2010). De onderbouwing van de stadsregio om prioriteiten te stellen, komt voort uit de constatering dat niet alle fietspaden even belangrijk zijn voor de fietser. In de vorige paragraaf werd besproken dat de stadsregio zich specifiek richt op de utilitaire fietser. Dit resulteert in een topprioriteit voor de fietsruggengraat.

De prioritering heeft ertoe geleid dat drie snelfietsroutes de komende jaren onder regie van de Stadsregio Arnhem Nijmegen worden gerealiseerd die de ruggengraat vormen van het fietsnetwerk. Deze zijn het RijnWaalpad, de snelfietsroute Nijmegen-Beuningen en de snelfietsroute De Liemers. Deze routes worden in samenwerking met de betrokken gemeenten, de provincie en de Fietsersbond aangelegd. De focus op het utilitaire fietsverkeer komt in deze routes naar voren door alle drie de routes langs filegevoelige trajecten aan te leggen. Op deze manier wordt de concurrentiepositie van de fiets ten opzichte van de auto verbeterd, wat moet leiden tot een overstap van automobilisten naar de fiets, wat uiteindelijk een bijdrage moet leveren aan het oplossen van de fileproblematiek in de stadsregio.

Teneinde te besluiten welke investeringen op welke verbindingen en routes gerechtvaardigd zijn, wordt door de stadsregio een aantal criteria gehanteerd op basis waarvan geprioriteerd wordt. Deze criteria zijn deels afgeleid van de criteria die ‘Fiets filevrij’ hanteert. De criteria luiden als volgt:

• potentieel gebruik;
• afstand;
• filekans;
• bestuurlijk commitment;
• kwaliteitsinvestering.

Het eerste criterium, het potentieel gebruik, vormt het belangrijkste vertrekpunt voor het aanleggen van hoogwaardige fietsroutes. Voor het in beeld krijgen van het potentieel gebruik op (delen van) een fietsroute is gebruik gemaakt van pendelgegevens per gemeente. Daarbij zijn de pendelaantallen zoveel mogelijk logisch verdeeld over de relaties en het netwerk. Per route is een cumulatieve opbouw gekozen richting de grote steden Arnhem en Nijmegen (de zgn. historische zwaartepunten). De pendels geven een goede indicatie van mobiliteitsstromen en geven daarmee het potentiële gebruik van de fietsrelatie aan (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2010).

De in deze paragraaf besproken framing van het strategische en het instrumentele deel van het concept snelfietsroute in de Stadsregio Arnhem Nijmegen, is in tabel 11 bondig weergegeven.

Strategisch en instrumenteel deel

	Snelfietsroute
Cognitieve functies	**Associatie** - RijnWaalpad - Utilitair en recreatief gebruik - Hoge kwaliteit route door combinatie van hoge kwaliteit infrastructuur en innovaties
	Probleem - Stadsregio Arnhem Nijmegen en gemeente Nijmegen: - Fileprobleem - Groei automobiliteit: gevolgen voor de aantrekkelijkheid en bereikbaarheid - Provincie Gelderland: incompleet fietsnetwerk.
Intentionele functies	**Ideeën en oplossingen** - Verbeteren van bestaande routes en realiseren van nieuwe routes
Communicatieve functies	**Metaforen** - RijnWaalpad
Handelingsfuncties	**Instrumentele invulling** - Pendelstromenonderzoek - Aanbrengen van ‘verleidingen’ aan het RijnWaalpad: lichttunnel, Lentmark en smartphone applicatie.

Tabel 11. Strategische en instrumentele invulling van het concept snelfietsroute in de Stadsregio Arnhem Nijmegen

7. Conclusie

De aanleiding voor dit onderzoek bestond uit een drietal redenen. Op de eerste plaats is de fietssnelweg een nieuw concept. Dit betekent dat het concept nog geen inhoud heeft en door middel van framing inhoud krijgt. Zonneveld stelde dat de meeste planningsconcepten die in de laatste vijftien jaar naar voren zijn gebracht, slechts een hype waren doordat ze net zo snel weer de prullenbak in verdwenen. In dit onderzoek is bestudeerd hoe actoren het verhaal van de fietssnelweg overtuigingskracht hebben meegegeven om zo andere actoren te overtuigen om nu en in de toekomst te investeren in de fietssnelweg, teneinde te achterhalen of de fietssnelweg een hype of een planningsconcept is. In het eerste geval heeft het verhaal weinig overtuigingskracht en in het tweede geval juist veel.

Ten tweede zal het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, na een aantal jaren het concept actief te hebben gestimuleerd en gefaciliteerd, zich na 2012 terug trekken in het fietsbeleid en stoppen met het verlenen van subsidies. Het concept verliest hierdoor zijn aparte status. Dit betekent dat de regio's en de provincies, die vanaf het begin konden rekenen op financiële en inhoudelijke steun van het ministerie, het dan zelf moeten gaan doen. Het verhaal van regionale actoren kan door deze ontwikkeling minder krachtig worden in het overtuigen van andere actoren.

Ten derde speelt op dit moment de discussie over het al dan niet overhevelen van plustaken van Wgr-plusregio's na 2012, naar andere overheden. Het verhaal kan hierdoor aan overtuigingskracht inboeten, omdat de fietssnelweg als een uitermate geschikt concept gevonden wordt om op regionaal niveau op te pakken.

Alle drie de redenen hebben invloed op de mate waarin het verhaal dat actoren rond het concept creëren, krachtig en overtuigend genoeg is om andere actoren te doen besluiten om te investeren in de fietssnelweg. Het was daarom relevant om in dit onderzoek de vorming en sturing van het concept fietssnelweg te bestuderen en de wijze waarop framing, met gebruik van specifieke kennis, een rol heeft gespeeld in het overtuigen van andere partijen, teneinde de toekomst van het concept inzichtelijk te maken. De volgende hoofdvraag stond centraal in dit onderzoek:

Welk verhaal hebben de landelijke en de regionale actoren gecreëerd om andere actoren te overtuigen om te investeren in de fietssnelweg en op welke wijze kan dit verhaal overtuigender gemaakt worden zodat het planningsconcept fietssnelweg na 2012 succesvol kan worden voortgezet?

Teneinde antwoord te geven op de hoofdvraag**,** wordt in paragraaf 7.1 beschreven welk verhaal de landelijke en de regionale actoren gecreëerd hebben om andere actoren te overtuigen om te investeren in de fietssnelweg, en wordt in paragraaf 7.2 beschreven hoe dit verhaal kracht bijgezet kan worden zodat het planningsconcept na 2012 succesvol kan worden voortgezet. In paragraaf 7.3 ten slotte zal een reflectie op dit onderzoek gegeven worden.

7.1 De fietssnelweg en de snelfietsroute: twee krachtige verhalen

In het onderzoek is naar voren gekomen dat de fietssnelweg geen concept is maar één van de twee verhalen vormt om het concept van snelle fietsinfrastructuur op een bepaalde manier te framen. Naast het verhaal van de fietssnelweg bestaat namelijk het verhaal van de snelfietsroute. In beide verhalen wordt hetzelfde concept op een andere manier geframed om zo de gewenst overtuigingskracht te krijgen. Onderstaand wordt deze conclusie onderbouwd aan de hand van de bespreking van de perceptie van het concept en de probleemstelling (cognitieve functie), de ideeën en oplossingen (intentionele functie) en de instrumentele uitwerking (handelingsfunctie).

- In relatie tot de *perceptie* van het concept, zit het verschil tussen beide verhalen in ten eerste de benaming van het concept. Sommige actoren kiezen voor de benaming fietssnelweg omdat het aansprekend, aandacht trekkend en mediageniek is en een hoge kwaliteit infrastructuur inhoudt, waardoor het verhaal veel aan overtuigingskracht wint. Dit verhaal wordt krachtiger gemaakt door de vergelijking te trekken met de autosnelweg en het autosnelwegnetwerk en te streven naar een eenzelfde soort uitwerking voor de fietssnelweg. Door f-nummering op deze fietssnelwegen toe te passen, zoals de F35, wordt de vergelijking met de autosnelweg nog meer gemaakt.

De actoren die kiezen voor de benaming snelfietsroute, doen dit omdat het project Fiets Filevrij een korte looptijd had. Daardoor moesten er in korte tijd snelle fietsroutes aangelegd worden. Doordat zij van mening waren dat de fietssnelweg een te hoog kwaliteitsniveau infrastructuur inhield om in een dergelijke korte tijd te realiseren, hebben zij voor de benaming snelfietsroute gekozen. Daarnaast zou de benaming fietssnelweg associaties bij gebruikers en ambtenaren en bestuurders oproepen die het niet kan waarmaken. De benaming snelfietsroute is volgens hen duidelijk en realistisch. Toch willen sommige regionale actoren, hoewel zij gebruik maken van deze benaming, door het gebruik van benamingen als de Velostrada en het RijnWaalpad toch aan andere actoren duidelijk maken dat deze routes speciaal zijn, en ze zo overtuigen.

Het verschil in beide verhalen is ten tweede dat, hoewel er in beginsel wel gestreefd wordt naar een verschil in kwaliteit infrastructuur (de fietssnelweg dient van een hogere kwaliteit te zijn dan de snelfietsroute), wat zou resulteren in twee concepten met elk hun eigen verhaal, er in de praktijk niets merkbaar is van dit verschil. In de tot nu toe gerealiseerde delen van snelfietsroutes en fietssnelwegen in Nederland is geen verschil in kwaliteit te zien. Dit betekent dat er dus sprake is van één concept met twee verhalen.

- Ten aanzien van de *probleemstelling* komt de inhoud van beide verhalen overeen. Het probleem is primair de fileproblematiek. Dit is te verklaren door het gegeven dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat in 2006 met het project Fiets Filevrij subsidies beschikbaar stelde aan regionale overheden wanneer zij middels het aanleggen van snelle fietsinfrastructuur een bijdrage zouden leveren aan het oplossen van de fileproblematiek. Dit heeft veel actoren doen bewegen om hun verhaal van de fietssnelweg of de snelfietsroute op die manier te framen. Dit vormt de reden waarom dit probleem door actoren als voornaamste probleem wordt gezien, terwijl zij hun verhaal wel degelijk onderbouwen met andere problemen. Problemen op het terrein van milieu en gezondheid en het hebben van een incompleet netwerk vormen voor landelijke en regionale actoren argumenten om andere actoren nog meer te overtuigen van hun stelling om meer te investeren in deze snelle fietsinfrastructuur. Het concept vormt namelijk wel degelijk een oplossing voor deze andere problemen.

  Op het punt van de probleemstelling is op basis van bovenstaande argumentatie te concluderen dat er sprake is van één concept met ook één verhaal.

- Wat betreft de *ideeën en oplossingen* komt de constatering van ‘één concept en ook één verhaal’ terug in de doelstelling. In beide verhalen willen de actoren middels het aanleggen van snelle fietsinfrastructuur langs filegevoelige trajecten, automobilisten in het woon-werk verkeer verleiden om voor de middellange afstand over te stappen op de fiets, teneinde een bijdrage te leveren aan het oplossen van de fileproblematiek. Net als in de probleemstelling is de argumentatie dat wanneer regionale actoren zich niet zouden richten op de fileproblematiek, zij geen aanspraak konden maken op subsidie. Hoewel het fietsbeleid dus bijna volledig gedecentraliseerd is, kan het ministerie middels dit soort constructies nog steeds veel invloed uitoefenen op het regionale fietsbeleid. Door niet zelf regionale overheden te overtuigen van het concept maar juist de Fietsersbond deze rol te geven, worden regionale actoren meer overtuigd. De Fietsersbond heeft als lobbyorganisatie namelijk veel contacten in de landelijke en regionale politiek en heeft via de media een sterk platform om haar verhaal te doen. Zij kunnen het verhaal van de snelfietsroute en de fietssnelweg dus een enorme stimulans geven en een overtuigende werking hebben op andere actoren.

  De actoren van beide verhalen zetten de noodzaak om te investeren in snelle fietsinfrastructuur kracht bij, door ten eerste de bestaande onderzoeken naar het effect van deze infrastructuur op de files en de rol van de elektrische fiets naar voren te dragen. De resultaten uit deze onderzoeken worden namelijk positief geframed. Dit onderzoek heeft daarentegen laten zien dat de effecten niet zo positief zijn. Echter, de adviesbureaus die de onderzoeken hebben uitgevoerd, hebben de positieve conclusies zo onder de aandacht gebracht, met als gevolg dat zij veel andere actoren van deze positieve resultaten hebben overtuigd. De actoren van beide verhalen gebruiken deze onderzoeken nadrukkelijk om hun verhaal te onderbouwen.

Zolang er nog geen volledige fietssnelwegen en snelfietsroutes gerealiseerd zijn en er dus nog geen daadwerkelijk effecten gemeten kunnen worden, kan het tegendeel niet bewezen worden. Dat maakt beide verhalen op dit moment zo krachtig. Daarnaast hebben zintuigelijke waarnemingen in het geval van de elektrische fiets een onderbouwende werking op dit verhaal.

Ten tweede wordt de noodzaak om te investeren in snelle fietsinfrastructuur kracht bijgezet door de vele voordelen van fietsen te benoemen. Niemand is tegen de fiets en meer gebruik van de fiets heeft als resultaat dat er veel problemen worden opgelost. Deze reden is zeer belangrijk in het overtuigen van andere actoren

Hoewel de doelstelling en onderbouwing hiervan om te investeren in snelle fietsinfrastructuur in beide verhalen hetzelfde is, is de aanpak wel verschillend. In het verhaal van de fietssnelweg wordt er vanuit een nationaal schaalniveau een fietssnelwegnetwerk benoemd waarbinnen vervolgens de individuele fietssnelwegen worden benoemd. In het verhaal van de snelfietsroute wordt er vanuit de regionale schaal naar fietsroutes gekeken. Door kleine aanpassingen te doen aan bestaande fietsroutes kunnen in korte tijd snelfietsroutes worden gerealiseerd.

- De *instrumentele uitwerking* van de twee strategische verhalen zet zich door op de verschillende aanpak die in beide verhalen gehanteerd wordt. Op landelijk niveau stellen de actoren in het fietssnelwegverhaal voor om een handboek te maken waarin de kaders van de fietssnelweg worden geschetst. Fietssnelwegen worden op basis van de inkadering regionaal aangewezen. In het snelfietsrouteverhaal hebben de landelijke actoren vanuit de files naar snelfietsroutes toegewerkt. Dit proces hebben zij beschreven in de ‘methode Fietsfilevrij’ en heeft als doel om regionale overheden te ondersteunen in het zetten van concrete stappen en het samenstellen van praktische tussen- en eindproducten. Op regionaal niveau vormen fietstellingen, pendelstromenonderzoeken en VPR-studies de onderbouwing voor de keuze voor de snelle fietsinfrastructuur.

Nu inzichtelijk is gemaakt dat er sprake is van één concept, namelijk de snelle fietsinfrastructuur, en dat er twee verhalen zijn geframed om zo andere actoren te overtuigen van hun verhaal en te investeren in deze nieuwe fietsinfrastructuur, kan ook antwoord worden gegeven op de vraag of dit concept nu een hype of een planningsconcept is. Dit heeft betrekking op de mate waarin het concept overtuigend genoeg is om actoren te doen bewegen om te blijven investeren in dit concept. Dit onderzoek heeft laten zien dat het verhaal van zowel de fietssnelweg als de snelfietsroute op dit moment krachtig genoeg is om veel andere actoren te overtuigen om ook aandacht te besteden aan het concept. Beide verhalen zullen altijd een sterke basis hebben (onder andere de vele voordelen die fietsen met zich meebrengt en de vele problemen waarvoor het concept een oplossing kan bieden).

Wanneer alle fietssnelwegen en snelfietsroutes gerealiseerd zijn en de daadwerkelijke effecten gemeten kunnen worden, kan dit deze verhalen in de toekomst doen verzwakken of juist versterken. Wanneer de effecten positief zullen zijn zal er, in combinatie met de sterke basis, zeker sprake zijn van een planningsconcept, omdat beide verhalen krachtiger en overtuigender worden gemaakt. Investeringen in dit concept zullen in de toekomst gedaan blijven worden. Wanneer de effecten minder positief zijn dan verwacht, zal, om beide verhalen overtuigend te laten houden teneinde het concept geen hype te laten zijn, de doelstellingen en de verwachtingen in de verhalen aangepast moeten worden. Minder hoge verwachtingen hoeven namelijk niet een grote afname in overtuigingskracht van de verhalen als resultaat te hebben, omdat het concept immers een krachtige basis kent.

Wat echter niet onderschat moet worden, is de invloed van de twee institutionele veranderingen (terugtrekking Rijk en overheveling taken Wgr-plusregio) op de overtuiging van de twee verhalen en daarmee de toekomst van het concept. Op dit moment wordt in beide verhalen nog geen antwoord gegeven op de vraag hoe daar in de toekomst mee omgegaan zal worden. In de volgende paragraaf zullen in reactie op deze vraag twee aanbevelingen gedaan worden om zo beide verhalen meer kracht bij te zetten en de toekomst van het concept veiliger te stellen.

7.2 Blik op de toekomst

Dit onderzoek naar de verhalen achter het concept snelle fietsinfrastructuur heeft onder andere plaatsgevonden omdat er bij gebruikers, ambtenaren en bestuurders onduidelijkheid bestaat over de vragen: wat houdt het concept in? Wat is het verschil tussen de fietssnelweg en de snelfietsroute? En waarom lopen deze begrippen op allerlei punten door elkaar heen? Dit onderzoek heeft antwoord proberen te geven op deze vragen om zo duidelijkheid te scheppen, met het doel het concept een sterkere basis te geven voor de toekomst.

Het is nu de taak aan de beleidsambtenaren om als vervolg op dit onderzoek, op de eerste plaats een meerlagigheid in het systeem van snelle fietsinfrastructuur te creëren. Op dit moment is er sprake van één concept met twee verhalen, maar door de net besproken te meten daadwerkelijke effecten, kan het verhaal aan kracht verliezen. Hierdoor zal niet alleen het verhaal dat rond het concept is gecreëerd aangepast moeten worden, maar ook het concept zelf. Het is daarom noodzakelijk om een kwaliteitsladder te creëren waarbinnen meerdere concepten op basis van kwaliteit infrastructuur gerangschikt zijn.

Elke tree op de ladder vertegenwoordigt een kwaliteitsniveau, en er geldt: hoe hoger op de ladder, hoe hoger de kwaliteit infrastructuur en hoe minder concessies gedaan worden. De hoogste tree zou bijvoorbeeld de fietssnelweg zijn. Let wel, het gaat hier om een ladder met verschillende concepten. De fietssnelweg wordt hier dan bedoeld als een concept dat daadwerkelijk alleen maar ongelijkvloers kruisingen heeft en geen enkele vorm van obstakels kent.

Op basis van de daadwerkelijke effecten die de komende jaren gemeten zullen worden wanneer alle routes (met de benaming snelfietsroute of fietssnelweg) voltooid zijn, kan elke regio de positie van hun route binnen deze kwaliteitsladder plaatsen. Door de kwaliteitsladder op landelijk niveau te coördineren, zal in één oogopslag duidelijk worden welke positie elke route in Nederland heeft en hoe de routes zich tot elkaar verhouden. Op basis hiervan kunnen de actoren een wellicht nieuw concept creëren en het bijbehorende verhaal gaan reframen naargelang de nieuwe doelen en verwachtingen die worden gesteld, teneinde andere actoren te overtuigen om te blijven investeren in deze snelle fietsinfrastructuur (met een wellicht iets meer of mindere kwaliteit).

De casus Stadsgewest Haaglanden heeft laten zien dat de samenwerking tussen de Provincie Zuid-Holland, het Stadsgewest Haaglanden en de Gemeente Den Haag zeer goed verloopt. Dit komt omdat zij dezelfde denkwijze hanteren ten aanzien van het fietsbeleid. Alle drie de overheidslagen besteden veel aandacht aan de fiets als vervoermiddel voor de middellange afstand. Deze casus heeft aangegeven dat een goede regionale samenwerking en eenduidige prioritering van groot belang is voor het overtuigen van andere actoren om te investeren in deze fietsinfrastructuur. Dit resulteert in veel snelfietsroutes die door deze overheden nu in voorbereiding of uitvoering zijn. De tweede aanbeveling van dit onderzoek is daarom gericht aan andere regionale overheden om ook de samenwerking tussen gemeenten, regio's en provincies te verbeteren en eenduidigheid in het fietsbeleid aan te brengen. Het oprichten van een samenwerkingsverband op het gebied van fietsbeleid kan dit bespoedigen.

7.3 Reflectie

Dit onderzoek heeft bijgedragen aan de begripsvorming over de fietssnelweg door inzicht te verschaffen in de wijze waarop framing, met gebruik van specifieke kennis, een rol speelt in het overtuigen van actoren om aandacht te besteden aan het concept fietssnelweg. Echter, het onderzoek heeft ook een aantal tekortkomingen.

Ten eerste is in dit onderzoek de wijze waarop een gegeven institutioneel speelveld het framingsproces beïnvloedt, niet heel duidelijk geworden. Dit kwam mede door het gebrek aan regels in het fietsbeleid. Ten tweede kan op methodisch gebied gesteld worden dat het aantal interviews voor het inzichtelijk maken van de landelijk framing wel voldoende was, maar het aantal interviews voor het in kaart brengen van de framing in de regionale casussen niet voldoende was om een goed onderbouwde analyse te doen. Het aantal interviews zou in deze regionale casussen uitgebreid kunnen worden om zo een vollediger beeld van de framing te krijgen. Ten derde is het in deze thesis niet mogelijk geweest om vanuit de framing van het concept fietssnelweg een uitspraak te doen over de ontwikkeling van andere nieuwe planningsconcepten. In vervolgonderzoek zou hier aandacht aan besteed kunnen worden.

In dit onderzoek is op basis van de analyse aanzet gegeven tot het creëren van een kwaliteitsladder waarbinnen verschillende concepten met verschillende vormen van kwaliteit fietsinfrastructuur een plek kunnen krijgen. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de specifieke invulling en uitwerking van een dergelijk systeem. Daarnaast is in dit onderzoek aanbevolen om de samenwerking tussen regionale overheden te verbeteren door een eenduidige prioritering in fietsbeleid aan te brengen. In vervolgonderzoek zou de focus kunnen liggen op de wijze waarop die samenwerking in het fietsbeleid specifiek vorm zou moeten krijgen.

Literatuur

Alexander, E. R. (2002). *Acting together: from planning to institutional design.* Paper presented at XIVAESOP Urban Planning, University of Wisconsin-Milwaukee, Milwaukee, WI.

Arts, B., van Tatenhove, J.P.M., & Leroy, P. (2000). Policy Arrangements. In J. van Tatenhove, B. Arts, & P. Leroy, *Political Modernisation and the Environment: The Renewal of Environmental Policy Arrangements* (pp. 53-70). Dordrecht: Kluwer.

Bendiks, S., Degros, A., & van Assem, L. (2011). Van A naar F: Onderzoek, ontwerp en inspiratie voor snelle infrastructuur. *Lay-out: platform voor recent ontwerpend onderzoek, 14.*

Bennink, J.C. (2011). *Hoogwaardig openbaar vervoer van concept naar project.* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Bosch, T., & ter Avest, R. (2011). *Fietssnelwegen: wat leveren ze ons op? De maatschappelijke baten in kaart gebracht.* Bijeenkomst 'Snelle fietsroutes als vitale mobiliteitsschakel', 1 maart 2011.

Daley, M., & Rissel, C. (2011). Perspectives and images of cycling as a barrier or facilitator of cycling. *Transport Policy, 18(1),* 211-216.

Davis, G.F., & Marquis, C. (2005). Prospects for Organization Theory in the Early Twenty-First Century: Institutional Fields and Mechanisms. *Organization Science, 16(4),* 332-343.

Douglas Creed, W.E., Langstraat, J.A., & Scully, M.A. (2002). A Picture of the Frame: Frame Analysis as Technique and as Politics. *Organizational Research Methods, 5,* 34-55.

Druckman, J.N. (2001). On the limits of framing effects: Who can frame? *Journal of Politics 63(4),* 1041-1066.

Entman, R.M. (1993). Framing toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication, 43(4),* 51-58.

Faludi, A. (1996). Framing with images. *Environment and Planning B: Planning and Design, 23(1),* 93-108.

Fietsberaad. (n.d.). *Provinciaal en regionaal fietsbeleid.* Vinddatum, 10 juni, op http://www.fietsberaad.nl/index.cfm?lang=nl&section=kennisbank&mode=list&kennisbankPage=Provinciaal+en+regionaal+fietsbeleid

Fietsberaad. (2005). *Gebruik fietsmodellen voor netwerkplanning en onderzoek naar fietsnetwerken.* Amersfoort: DHV Ruimte en Mobiliteit.

Fiets filevrij. (n.d). *Fiets Filevrij.* Vinddatum 28 april op, www.fietsfilevrij.nl

Fiets filevrij. (2009). *Methodiek Fiets filevrij.* Vinddatum, 20 mei, op http://www.fietsfilevrij.nl/methode_fiets_filevrij/

Fietsverkeer. (2003). Nieuwe zakelijkheid helpt fietsbeleid verder. *Fietsverkeer, 7(2),* 23-25.

Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Gatersleben, B., & Appleton, K. (2007). Contemplating cycling to work: Attitudes and perceptions in different stages of change. *Transportation Research Part A: Policy and Practice, 41(4),* 302-312.

Gemeente Den Haag. (2011). *Meerjarenprogramma Fiets 2011-2014.* Den Haag: Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, afdeling Verkeer.

Gemeente Nijmegen. (2002). *Snelfietsroute Nijmegen-Wijchen: De rode loper bewaarheid.* Nijmegen: Gemeente Nijmegen.

Gemeente Nijmegen. (2003). *Uitvoeringsprogramma Fietsinfrastructuur 2003-2012.* Nijmegen: Gemeente Nijmegen, Directie Grondgebied, Afdeling Openbare Ruimte.

Goudappel Coffeng. (2006). Eindrapport VPR-studie. Deventer: Goudappel Coffeng.

Goudappel Coffeng. (2011). *Workshop fietssnelwegen 1 maart: Wat levert het op?* Vinddatum 10 november 2011, op http://www.fietssnelwegen.nl/Links/WorkshopFietssnelwegen.pdf

Gualini, E. (2004). *Multi-Level Governance and Institutional Change: The Europeanization of Regional Policy in Italy.* Aldershot: Ashgate.

Hall, P.A., & Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies, 44(5),* 936-957.

Hartley, J.F. (2004). Case Study Research. In Cassell, C., & Symon, G. (Eds). *An essential guide to qualitative research methods in organizations (323-333).* London: Sage.

Heinen, E., Maat, K., & Wee, B.V. (2011). The role of attitudes toward characteristics of bicycle commuting on the choice to cycle to work over various distances. *Transportation Research Part D: Transport and Environment, 16(2),* 102-109.

Hendriks, R. (2007). Weinig bekend over de fiets als anti-file maatregel. *Fietsverkeer, 16(6),* 20-21.

Hendriksen, I., Engbers, L., Schrijver, J., van Gijlswijk, R., Weltevreden, J., & Wilting, J. (2008). *Elektrisch fietsen: marktonderzoek en verkenning toekomstmogelijkheden.* Leiden: TNO.

KpVV. (2007). *SWINGH: samenwerken in Groot Haaglanden.* Utrecht: KpVV.

Krizek, K.J., Handy, S.L., & Forsyth, A. (2009). Explaining changes in walking and bicycling behavior: challenges for transportation research. *Environment and Planning B: Planning and Design, 36,* 725-740.

Levin, I.P., Schneider, S.L., & Gaeth, G.J. (1998). All frames are not Created Equal: A Typology and Critical Analysis of Framing Effects. *Organizational Behavior and Human Decision Processes, 76(2),* 149-188.

Loijen, J. (2011a). Elektrische fietsen in de stroomversnelling. Den Haag: Stadsgewest Haaglanden.

Loijen, J. (2011b). Elektrische fiets in Haaglanden. Den Haag: Stadsgewest Haaglanden.

Louwerse, K. (2009). Netwerken in de regio. *Fietsverkeer, 21(8),* 22-25.

March, J.G., & Olsen, J.P. (1984). The new institutionalism. Organizational factors in political life. *American Political Science Review, 17,* 734-749.

McClintock, H. (2002). *Planning for cycling: principles, practice, and solutions for urban planners.* Cambridge: Woodhead Publishing.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig.* Den Haag: Drukkerij Ando.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (1997). *Evaluatierapport Masterplan Fiets.* Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Informatie en Documentatie.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2004a). *Lokaal fietsbeleid. Een sterkere basis gewenst?* Rotterdam: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat Generaal Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2004b). *Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid.* Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2009). *Cycling in the Netherlands.* Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Fietsberaad. (2009). *Cycling in the Netherlands.* Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ. (n.d.). *Nota Ruimte: Ruimte voor Ontwikkeling.* Den Haag: VROM.

MuConsult. (2007). *Met de fiets minder file.* Amersfoort: MuConsult.

MuConsult. (2010). *Evaluatie Fiets Filevrij.* Amersfoort: MuConsult.

Pelzer, P. (2010). Bicycling as a Way of Life: A Comparative Case Study of Bicycle Culture in Portland, OR and Amsterdam. *7th Cycling and Society Symposium Oxford 6th September 2010,* 1-13.

Phillips, N., Lawrence, T.B., & Hardy, C. (2002). Inter-organizational Collaboration and the Dynamics of Institutional Fields. *Journal of management studies, 37(1),* 23-43.

Projectbureau KAN. (2000). *Regionaal Verkeers- en Vervoerplan.* Nijmegen: Projectbureau KAN.

Provincie Gelderland. (2004). *Provinciaal Verkeer en Vervoerplan 2.* Arnhem: Provincie Gelderland.

Provincie Zuid-Holland. (2004). *Provinciaal Verkeer- en vervoerplan 2002-2020.* Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Provincie Zuid-Holland. (2008). *Fietsplan 2008: Zuid-Holland méér op de fiets.* Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Provincie Zuid-Holland. (2012). *Uitvoeringsprogramma Fiets 2012-2016.* Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Pucher, J., & Buehler, R. (2008). Making Cycling Irresistible: Lessons from The Netherlands, Denmark and Germany. *Transport Reviews, 28(4),* 495-528.

Pucher, J., Dill, J., & Handy, S. (2010). Infrastructure, programs, and policies to increase bicycling: an international review. *Preventive Medicine, 50,* 106-125.

Pucher, J., Komanoff, C., & Schimek, P. (1999). Bicycling renaissance in North America? Recent trends and alternative policies to promote bicycling. *Transportation Research Part A, 33 (7/8),* 625-654.

Regio Twente. (n.d.). *Fietssnelweg F35: snel en veilig op de fiets door Twente.* Enschede: Regio Twente.

Regio Twente. (2000). *Regionaal Verkeers- en Vervoersplan 2000-2004.* Enschede: Regio Twente.

Regio Twente. (2003). *Fietssnelwegen Bandstad Twente.* Enschede: Regio Twente.

Regio Twente. (2009). *Masterplan fietssnelweg F35.* Enschede: NetzoDruk.

Rein, M., & Schön, D.A. (1994). *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies.* New York: Basic Books.

Rijksoverheid. (n.d.) *Kabinet: twee vervoerregio's in Randstad en opheffing WGR-plusregio's.* Vinddatum 10 juli, op http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/nieuws/2012/03/02/kabinet-twee-vervoerregio-s-in-randstad en-opheffing-wgr-plusregio-s.html

Rijksoverheid. (2012). *Planwet Verkeer en Vervoer.* Vinddatum 2 juli, op http://wetten.overheid.nl/BWBR0009642/geldigheidsdatum_28-06-2012

Rijkswaterstaat. (2006). *Projectplan utilitaire fietshoofdwegen.* Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Rijnja, G., & van der Jagt, R. (2004). *Storytelling: de kracht van verhalen in communicatie.* Ruinen: Bariet.

Rosen, P., Cox, P., & Horton, D. (2007). *Cycling and society.* Hampshire: Ashgate Publishing.

Rydin, Y. (2007). Re-examining the role of knowledge within planning theory. *Planning Theory, 6,* 52-68.

Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.

Smith, E.A. (2001). The role of tacit and explicit knowledge in the workplace. *Journal of Knowledge Management, 5(4),* 311-321.

Soy, S.K. (1997). *The case study as a research method.* Vinddatum 2 januari 2012, op http://www.gslis.utexas.edu/~ssoy/usesusers/l391d1b.htm

Stadsgewest Haaglanden. (2005). *Regionale Nota Mobiliteit Haaglanden.* Den Haag: Stadsgewest Haaglanden.

Stadsgewest Haaglanden. (2010). *Fietsnota Haaglanden 2010-2017.* Den Haag: Stadsgewest Haaglanden.

Stadsgewest Haaglanden. (2012). *Stadsgewest zet aan tot fietsen.* Den Haag: Stadsgewest Haaglanden**.**

Stadsregio Arnhem Nijmegen. (2006) *Regionale Nota Mobiliteit.* Nijmegen: Stadsregio Arnhem Nijmegen.

Stadsregio Arnhem Nijmegen. (2010). *Fietsvisie Stadsregio Arnhem Nijmegen.* Nijmegen: Stadsregio Arnhem Nijmegen.

Stadsregio Arnhem Nijmegen. (2012). *Snelfietsroutes.* Vinddatum 15 mei, op http://www.destadsregio.nl/projecten/snelfietsroutes

Stake, R. (1995). *The art of case study research.* Thousand Oaks, CA: Sage.

van Boggelen, O. (2010). 'Met de fiets minder file' vooral een succesvolle lobby. *Fietsverkeer, 26 (9),* 16-20.

van Duinen, L. (2004). *Planning imagery: The emergence and development of new planning concepts in Dutch national spatial policy*. Amsterdam : Universiteit van Amsterdam.

van Meeteren, M. (2011). Valleien in de polder. *Agora, 3,* 4-6.

van Vliet, H., & te Lintelo, M. (2005). Drie jaar fietsbeleid nieuwe stijl in Nijmegen. *Fietsverkeer, 12 (4),* 8-9.

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek.* Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

VNG. (2009). *Mobiliteitsbeleid op lokaal niveau.* Den Haag: VNG

Yin, R.K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods.* Thousand Oaks, CA: Sage.

Zonneveld, W. (1991). *Conceptvorming in de ruimtelijke planning: patronen en processen.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Planologisch en Demografisch Instituut.

Zonneveld, W., & Verwest, F. (2005). *Tussen droom en retoriek: de conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning.* Rotterdam: NAi Uitgevers.

Bijlagen

Bijlage 1a: Interview- en documentprotocol

Interviewprotocol

Inleiding

- Voorstellen en korte omschrijving van het onderzoek geven
- Uitleg over het doel van het interview
- Vragen of gesprek mag worden opgenomen
- Mogelijkheid tot inzien interviewverslag en thesis.

Het interview bestaat uit een viertal onderdelen. Allereerst ben ik benieuwd naar uw associatie met het begrip fietssnelweg. Vervolgens ga ik in op de probleem- en doelstelling van de fietssnelweg. Daarna wil ik weten hoe deze probleem- en doelstelling vertaald is naar een praktische invulling. Ten vierde wil ik uw toekomstbeeld van het concept fietssnelweg weten.

A. Associatie met het begrip fietssnelweg

1. Wat is uw associatie met het begrip fietssnelweg betreft de
    - *benaming van het concept?*
    - *fysieke aspecten?*
    - *doelgroep?*

B. Probleem- en doelstelling fietssnelweg

2. Wat is het probleem/zijn de problemen waar de fietssnelweg een oplossing voor moet bieden?
3. Waarom is het een probleem?
4. Wie heeft deze problemen aangekaart?
    - *Welke partijen (ministerie, Fietsersbond, provincies, gemeenten, adviesbureaus) hebben een rol gespeeld in de vorming van de probleemstelling?*
    - *Welke problemen brachten zij naar voren en waarom deden zij dat?*
    - *Welke positie heeft u hierin genomen?*
5. Wat is het doel van de fietssnelweg?
6. Wie heeft dit doel geformuleerd?
    - *Welke partijen (ministerie, Fietsersbond, provincies, gemeenten, adviesbureaus) hebben een rol gespeeld in de vorming van de doelstelling?*
    - *Welke ideeën en doelen brachten zij naar voren en waarom deden zij dat?*
    - *Welke positie heeft u in hierin genomen?*

C. Praktische invulling

7. Er is nog nauwelijks onderzoek gedaan naar het effect van de fietssnelweg op de vermindering van de congestievorming door autoverkeer. Waarom zijn zoveel regio's volgens u toch geïnteresseerd in de fietssnelweg?
8. Welke wensen en ideeën worden/werden aangedragen met betrekking tot de praktische invulling van het concept en door wie werd/wordt dit gedaan?
9. Welke maatregelen en instrumentaria worden/zijn vormgegeven en ingezet om de kloof tussen probleemstelling en doelstelling te overbruggen en door wie werd/wordt dit gedaan?

10. Welke positie neemt/nam u in betreft de praktische invulling van het concept fietssnelweg?
11. Hoe zijn de bevoegdheden en de gelden verdeeld?
12. Hoe verloopt de interactie tussen de betrokken actoren?

D. Toekomstbeeld

13. Wat is uw toekomstbeeld van het concept betreft de
    - *inhoudelijke aspecten?*
        - *benaming*
        - *ligging fietssnelweg*
        - *kwaliteit fietssnelweg*
    - *procesaspecten?*
        - *vereiste processtappen*
        - *interactie tussen partijen*
    - *organisatorische aspecten?*
        - *verdeling bevoegdheden*
        - *verdeling gelden*
14. Denkt u dat de fietssnelweg een succes wordt?
    - *Inhoudelijk: stappen autogebruikers over op de fiets door de aanleg van een fietssnelweg?*
        - *zo ja, hoe groot zal dat effect zijn?*
        - *zo nee, onder welke voorwaarden kan deze verandering wel teweeg gebracht worden?*
    - *Beleidsmatig: zal de populariteit onder beleidsmakers en -bepalers ten aanzien van het concept fietssnelweg hoog blijven?*

Documentprotocol

Vraag 1. Institutioneel speelveld

1. Wettelijke regels

Formeel

- regels over wie en in welke mate bij het proces betrokken mag of moet worden
- regels over de verdeling van bevoegdheden

Informeel

- hebben of nemen van bepaalde posities in het proces
- herkennen van vereiste actoren en afhankelijkheden
- werkwijze van betrokken actoren

2. Interactieregels

Formeel

- regels over de verdeling van financiële middelen
- regels over het gebruik van specifieke kennis
- regels over te volgen procedures, methoden en werkwijzen

Vraag 2. Framing

A. Associatie met het begrip fietssnelweg

1. Associatie met het begrip fietssnelweg betreft de
    - *benaming van het concept?*
    - *fysieke aspecten?*
    - *doelgroep?*

B. Probleem- en doelstelling fietssnelweg

2. Wat is het probleem/zijn de problemen waar de fietssnelweg een oplossing voor moet bieden?
3. Waarom is het een probleem?
4. Wie heeft deze problemen aangekaart?
    - *Welke partijen (ministerie, Fietsersbond, provincies, gemeenten, adviesbureaus)hebben een rol gespeeld in de vorming van de probleemstelling?*
    - *Welke problemen brachten zij naar voren en waarom deden zij dat?*
5. Wat is het doel van de fietssnelweg?
6. Wie heeft dit doel geformuleerd?
    - *Welke partijen (ministerie, Fietsersbond, provincies, gemeenten, adviesbureaus) hebben een rol gespeeld in de vorming van de doelstelling?*
    - *Welke ideeën en doelen brachten zij naar voren en waarom deden zij dat?*

C. Praktische invulling

7. Er is nog nauwelijks onderzoek gedaan naar het effect van de fietssnelweg op de vermindering van de congestievorming door autoverkeer. Waarom zijn zoveel regio's toch geïnteresseerd in de fietssnelweg?
8. Welke wensen en ideeën worden/werden aangedragen met betrekking tot de praktische invulling van het concept en door wie werd/wordt dit gedaan?

9. Welke maatregelen en instrumentaria worden/zijn vormgegeven en ingezet om de kloof tussen probleemstelling en doelstelling te overbruggen en door wie werd/wordt dit gedaan?

11. Hoe zijn de bevoegdheden en de gelden verdeeld?

12. Hoe verloopt de interactie tussen adviesbureaus en het ministerie en de regio's ?

Bijlage 1b: Interviewpartners en documenten per casus

Landelijk niveau

Interviewpartners

Management Centrum
Willem Goedhart, managing partner bij Management Centrum
14-02-2012 en 14-06-2012, Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Bert Zinn, senior beleidsmedewerker bij Ministerie van Infrastructuur en Milieu
22-05-2012, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag

Goudappel Coffeng
Richard ter Avest, adviseur verkeer & ruimte bij Goudappel Coffeng
30-05-2012, Stadsregiokantoor Arnhem Nijmegen, Nijmegen

SOAB: Adviseurs voor woning en leefomgeving
Ineke Spapé, directeur SOAB: Adviseurs voor woning en leefomgeving
08-06-2012, SOAB, Breda

Fietsersbond
Hugo van der Steenhoven, directeur Fietsersbond
11-06-2012, Fietsersbond, Utrecht

Documenten
Goudappel Coffeng. (2011). Workshop fietssnelwegen 1 maart: Wat levert het op?
MuConsult. (2007). Met de fiets minder file.
MuConsult. (2010). Evaluatie Fiets Filevrij.
Rijkswaterstaat. (2006). Projectplan utilitaire fietshoofdwegen.

Casus 1: Regio Twente

Interviewpartners

Regio Twente
Laurens van der Velde, voormalig beleidsadviseur bij Regio Twente
23-05-2012, Regio Twente, Enschede

Wim Salomons Verkeerskundig Ontwerp
Wim Salomons, voormalig verkeerskundige bij Gemeente Enschede
31-05-2012, Hengelo

Documenten

Goudappel Coffeng. (2006). Eindrapport VPR-studie.
Regio Twente. (2000). Regionaal Verkeers- en Vervoersplan 2000-2004. Enschede: Regio Twente.
Regio Twente. (2003). Fietssnelwegen Bandstad Twente. Enschede: Regio Twente.
Regio Twente. (2009). Masterplan fietssnelweg F35. Enschede: NetzoDruk.

Casus 2: Stadsgewest Haaglanden

Interviewpartners

Stadsgewest Haaglanden
Wim Serné, senior beleidsmedewerker Verkeer en Vervoer bij Stadsgewest Haaglanden
05-06-2012, Stadsgewest Haaglanden, Den Haag

Provincie Zuid-Holland
Wieger Zwikstra, senior beleidsmedewerker Verkeer en Vervoer bij Provincie Zuid-Holland &
Gijs Overbeek, programmamanager Uitvoeringsprogramma Fiets bij Provincie Zuid-Holland
18-06-2012, Provincie Zuid-Holland, Den Haag

Documenten

Gemeente Den Haag. (2011). Meerjarenprogramma fiets 2011-2014.
Provincie Zuid-Holland. (2004). Provinciaal Verkeer- en vervoerplan 2002-2020. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
Provincie Zuid-Holland. (2008). Fietsplan 2008: Zuid-Holland méér op de fiets. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
Provincie Zuid-Holland. (2012). Uitvoeringsprogramma Fiets 2012-2016. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
Stadsgewest Haaglanden. (2005). Regionale Nota Mobiliteit Haaglanden. Den Haag: Stadsgewest Haaglanden.
Stadsgewest Haaglanden. (2010). Fietsnota Haaglanden 2010-2017. Den Haag: Stadsgewest Haaglanden.

Casus 3: Stadsregio Arnhem Nijmegen

Interviewpartners

Gemeente Nijmegen
Martijn te Lintelo, senior Adviseurs Mobiliteit bij Gemeente Nijmegen
24-05-2012, Stadsregiokantoor Arnhem Nijmegen, Nijmegen

Gemeente Overbetuwe
Frits Witjes, portefeuillehouder Milieuzorg, Verkeer & Vervoer, Openbare Ruimte, Cultuur & Evenementen, Recreatie & Toerisme bij Gemeente Overbetuwe
04-06-2012, Gemeente Overbetuwe, Elst

Stadsregio Arnhem Nijmegen
Jaap Modder, bestuursvoorzitter Stadsregio Arnhem Nijmegen
13-06-2012, Stadsregiokantoor Arnhem Nijmegen, Nijmegen

Documenten

Gemeente Nijmegen. (2002). Snelfietsroute Nijmegen-Wijchen: De rode loper bewaarheid.

Gemeente Nijmegen. (2003). Uitvoeringsprogramma Fietsinfrastructuur 2003-2012.

Provincie Gelderland. (2004). Provinciaal Verkeer en Vervoerplan 2, 2004-2014.

Projectbureau KAN. (2000). Regionaal Verkeers- en Vervoerplan Knooppunt Arnhem-Nijmegen.

Stadsregio Arnhem Nijmegen. (2006) Regionale Nota Mobiliteit 2010-2020. Nijmegen: Stadsregio Arnhem Nijmegen.

Stadsregio Arnhem Nijmegen. (2010). Fietsvisie Stadsregio Arnhem Nijmegen. Nijmegen: Stadsregio Arnhem Nijmegen.

Bijlage 1c: Bijeenkomsten

- Platformbijeenkomsten Fietsfilevrij, Mammoni, Utrecht:
15-03-2012, thema: MKBA fiets en monitoring snelfietsroutes
24-05-2012, thema: communicatie bij snelfietsroutes op infrastructureel en gedragsbeïnvloedend niveau
21-06-2012, thema: kwaliteitseisen snelfietsroutes

- Symposium *'Meer fiets, meer ruimte'.* Naar een schaalsprong voor de fiets in het ruimtelijk beleid. Georganiseerd door het Nirov, Platform 31 en de Fietsersbond. 27-09-2012, Provinciehuis Utrecht, Utrecht.