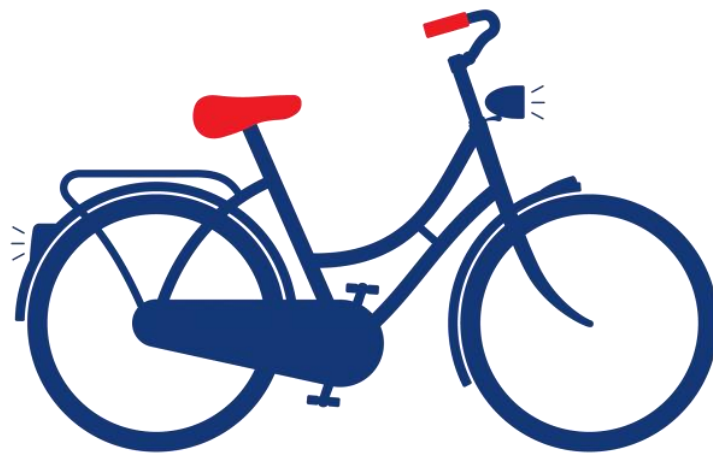


Radboud Universiteit Nijmegen en Hogeschool Windesheim Zwolle

Snelfietsroutes afgewogen (?)

Een onderzoek over afwegingsmethodieken van snelfietsroutes



Eva Rispens

Bachelorthesis Geografie, Planologie en Milieu (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Februari 2018

Snelfietsroutes afgewogen(?)

Een onderzoek over de afwegingsmethodieken van snelfietsroutes

Eva Rispens, s4383370

Bachelorthesis Geografie, Planologie en Milieu (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit (RU)

Ruimtelijke Ontwikkeling – Mobiliteit, Hogeschool Windesheim Zwolle (HW)

Nijmegen, februari 2018

Begeleiders: Karel Martens (RU) en Friso de Vor (HW)

Aantal woorden: 17.957

Foto omslag: Easyfiets.nl

Radboud Universiteit



Windesheim

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie waarmee ik mijn bachelor Geografie, Planologie en Milieu afsluit. In samenwerking met Hogeschool Windesheim in Zwolle heb ik een onderzoeksstage uitgevoerd die zich richt op de opkomende snelfietsroutes in Nederland. Het onderzoek focust op de afwegingsmethodieken die worden gebruikt bij de besluitvorming omtrent de aanleg van snelfietsroutes in Nederland.

Deze afstudeerperiode is voor mij een zware maar uiteindelijk leerzame tijd geweest waarbij ik veel te danken heb aan mijn twee begeleiders Karel Martens en Friso de Vor. Zij hebben mij gedurende de onderzoeksperiode aangemoedigd, met mij gespard en mij geholpen richting te geven aan dit onderzoek. Ook wil ik graag al mijn respondenten bedanken die mij te woord hebben gestaan en hebben geholpen de resultaten van dit onderzoek te vormen. Als laatste wil ik graag mijn familie en vrienden bedanken die mij hebben gestimuleerd en al mijn stukken wilden doorlezen als ik door de bomen het bos niet meer zag.

Eva Rispens

Nijmegen, februari 2018

Samenvatting

In Nederland woont 60% van de forenzen binnen een straal van 7,5 kilometer van hun werk, maar toch pakt maar een kwart van deze mensen de fiets. Overheden richten zich al tientallen jaren op het verbeteren van fietsinfrastructuur in en rondom steden, om de forens te stimuleren vaker de fiets te pakken. Een opkomend concept is de snelfietsroute, die twee kernen met elkaar verbindt zodat de gebruiker zo direct en snel mogelijk op haar bestemming kan aankomen. Uit de evaluatie van reeds aangelegde snelfietsroutes is naar voren gekomen dat deze snelfietsroutes goed zijn voor meer dan steden beter bereikbaar maken op de fiets; zij blijken ook een positief effect te hebben op gezondheid, duurzaamheid en de leefbaarheid van kleine kernen op de route.

Fietsinfrastructuur, en dus ook de snelfietsroute, wordt door iedere provincie onafhankelijk geregeld, waarbij lokale gemeenten dikwijls ook hun eigen belangen en prioriteiten opstellen. Er wordt door middel van samenwerkingsverbanden steeds beter overlegd over snelfietsroutes, maar er is nog steeds te weinig overeenstemming over het beleid van snelfietsroutes in Nederland. Overheden verschillen namelijk nog sterk in de manier waarop zij afwegen wel of geen snelfietsroute aan te leggen en waar deze vervolgens precies moet komen te liggen. Normaliter worden voor infrastructuur projecten specifieke afwegingskaders gebruikt die steun bieden in het maken van deze afwegingen. Voor snelfietsroutes is echter nog steeds niet duidelijk welke vorm dit afwegingskader zou moeten aannemen en welke afwegingsfactoren zouden moeten worden opgenomen om effectief als hulpmiddel zou kunnen worden gebruikt. Dit onderzoek richt zich op de afwegingskaders en afwegingsfactoren die in de praktijk wel worden gebruikt door overheden, bij gebrek aan een leidend afwegingskader en hoe actoren deze methoden beoordelen. Hieruit volgt de volgende onderzoeksvraag:

Wat is de rol van afwegingskaders voor infrastructurele projecten en besluitvormingsmodellen bij de besluitvorming voor de aanleg van snelfietsroutes?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een theoretisch kader opgesteld, die zich allereerst richt op besluitvormingsmodellen. Men kan door drie verschillende perspectieven kijken naar besluitvorming. Dit zijn het unicentrische perspectief, een topdown redentatie, het multicentrische perspectief, een bottom-up redentatie en als laatste bestaat het pluricentrische perspectief, beter bekend als het netwerk perspectief waar men wederzijds afhankelijk is van elkaar. Deze perspectieven sluiten aan op verschillende besluitvormingsmodellen, respectievelijk het fasen model, het stromen model en het rondom model. Ieder model geeft afwegingskaders een andere rol en sommige afwegingskaders gaan beter samen met specifieke modellen.

Hierna richt het theoretische kader zich op verschillende afwegingskaders die frequent worden gebruikt bij het afwegen van zaken. De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) wordt in Nederland vaak gebruikt bij infrastructurele projecten en staat bekend om het vergelijken van alle positieve en negatieve effecten van een implementatie, en deze resultaten te monetariseren. Ze heeft een zeer stapsgewijze structuur waarbij één partij vaak de regels bepaalt van het afwegingskader. Een tweede kader is de Kosten Effectiviteits Analyse (KEA). Dit kader wordt gebruikt om te onderzoeken welke implementatie het meest effectief is, en dus het meest bijdraagt aan de doelstelling van een probleem. Omdat zij geen factoren monetariseerd, is het voor dit kader simpeler om kwalitatieve factoren (milieu, potentie) mee te nemen dan bij de MKBA. Ten derde wordt de Multi Criteria Analyse (MCA) uitgelegd. In dit kader kunnen vrijwel alle mogelijke afwegingsfactoren worden geplaatst, omdat een MCA voornamelijk gebruikt wordt om alleen dezelfde factoren met elkaar te vergelijken. De MCA geeft actoren de mogelijkheid gewichten toe te kennen aan factoren die ze extra belangrijk vinden, en hier scores aan te verbinden. Als laatste

wordt de Multi Actor Multi Criteria Analyse (MAMCA) beschreven, die voortbouwt op de MCA, maar ligt de nadruk sterk op het betrekken van andere actoren die ook ieder hun eigen gewicht kunnen geven aan bepaalde factoren. Verschillende actoren kunnen dus andere factoren belangrijk vinden.

Als laatste onderdeel van het theoretisch kader worden afwegingsfactoren besproken die mogelijk gebruikt kunnen worden voor een afwegingskader voor snelfietsroutes. Hiervoor wordt gekeken naar een onderzoek van Decisio, die een concept Kosten Baten Analyse (KBA) heeft ontworpen met betrekking tot fietsinfrastructuur. Uit hun KBA blijkt dat er meerder positieve gevolgen zijn van mensen die van de auto overstappen op de fiets. De afwegingsfactoren die hier voornamelijk belangrijk zijn, zijn reistijdwaardering, congestie, milieu en arbeidseffectiviteit.

Door middel van een multiple case-study wordt antwoord gezocht op de hoofdvraag. Er zijn drie casussen onderzocht die op drie verschillende overheidsniveaus (provincie, regionaal en lokaal) zijn geïnitieerd. De gekozen casussen: Arnhem-Nijmegen, Veenendaal-Ede en Groningen-Zuidhorn zijn op twee manieren onderzocht. Door middel van documentanalyses en semi-structureerde interviews worden besluitvormingsmodellen en afwegingsmethodieken in kaart gebracht. Ook hebben de interviews in kaart gebracht hoe de betrokken actoren oordelen over de methodieken en de besluitvorming die zij hebben gehandhaafd.

Uit deze analyses is naar voren gekomen dat op twee verschillende niveaus afwegingen worden gemaakt. Het eerste niveau betreft het moment dat een overheid meerdere routes tegen elkaar afweegt, waarna zij de route uitkiest om te gaan ontwikkelen. Het tweede niveau focust op deze gekozen route en weeg af hoe de route precies zal komen te liggen in het landschap. Er wordt dus onderscheid gemaakt tussen 'route afwegingen' en 'tracé afwegingen'.

Op het eerste niveau spelen afwegingskaders nog maar een beperkte rol. Er worden geen weloverwogen afwegingskaders gebruikt en afwegingen zijn nu zeer afhankelijk van lokale ambitie en de mogelijkheid tot subsidies voor een project. Dit staat haaks op de tracé afwegingen, die heel concreet worden gemaakt aan de hand van een Multi Criteria Analyse. Bij deze afweging zijn meer actoren betrokken, maar worden de keuzes rationeler gemaakt.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	III
Samenvatting.....	IV
Hoofdstuk 1: Projectkader.....	8
1.1. Aanleiding.....	8
1.2. Doel- en vraagstelling.....	10
1.3. Het onderzoeksontwerp.....	10
1.4. Maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie	11
1.4.1. Maatschappelijke relevantie.....	11
1.4.2. Wetenschappelijke relevantie	11
1.5. Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader.....	12
2.1. Besluitvormingsmodellen.....	12
2.2. Afwegingskaders.....	13
2.3. Besluitvormingsmodellen versus afwegingskader	17
2.4. Fietsfactoren.....	17
Hoofdstuk 3: Methodologie.....	19
3.1. De onderzoeksstrategie	19
3.2. Dataverzameling	20
3.3. Data analyse	21
Hoofdstuk 4: Resultaten.....	22
4.1. Arnhem-Nijmegen.....	23
4.1.1. Route afweging.....	23
4.1.2. Tracé afweging.....	25
4.2. Groningen-Zuidhorn.....	27
4.2.1. Route afweging.....	28
4.2.2. Tracé afweging.....	30
4.3. Veenendaal-Ede	32
4.3.1. Route afweging.....	32
4.3.2. Tracé afweging.....	34
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen.....	37
5.1. Sub conclusies.....	37
5.1.1. Besluitvormingsmodellen	37
5.1.2. Afwegingsmethodieken en afwegingsfactoren.....	38
5.1.3. Oordeel betrokken actoren.....	40
5.2. Slotconclusie.....	41

5.3. Aanbevelingen	42
5.4. Reflectie	43
Literatuurlijst.....	44
Bijlagenlijst.....	47
Bijlage 1: Interview deelnemers.....	48
Bijlage 2: Lijst beleidsdocumenten.....	48
Bijlage 3: Samenvattingen beleidsdocumenten Arnhem-Nijmegen	49
Bijlage 4: Afwegingsmethodieken Arnhem-Nijmegen.....	50
Bijlage 5: Samenvattingen beleidsdocumenten Groningen-Zuidhorn	52
Bijlage 6: Afwegingsmethodieken Groningen-Zuidhorn.....	53
Bijlage 7: Samenvattingen beleidsdocumenten Veenendaal-Ede	54
Bijlage 8: Afwegingsmethodiek Veenendaal-Ede.....	55
Bijlage 9: Face to face interviewguide	56
Bijlage 10: Schriftelijke interviewguide.....	58
Bijlage 11: Meningen Matrix.....	59

Hoofdstuk 1: Projectkader

1.1. Aanleiding

Iedere dag reizen duizenden mensen tussen huis en werk. Van de ruim 10 miljoen woonwerkverplaatsingen per dag 2016, werd maar liefst 74% afgelegd met de auto (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017a). Daarnaast is het aantal kilometers per personenauto op de Nederlandse wegen vanaf 2005 met 3,5% gestegen: in 2014 namen Nederlandse automobilisten ruim 99 miljard kilometers voor hun rekening (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017b). Dagelijks ontstaan hierdoor honderden kilometers aan file op de Nederlandse wegen en ook binnensteden worden steeds slechter bereikbaar met de auto. Overheden blijven hun infrastructuur uitbreiden en verbeteren om het stijgend aantal verplaatsingen bij te kunnen houden. Hoewel de auto nog steeds als belangrijkste vervoersmiddel wordt gezien, wordt het openbaar vervoer en ook de fiets steeds vaker als volwaardig vervoersmiddel gezien als alternatief voor de auto. Zestig procent van alle Nederlanders woont namelijk binnen een straal van 7,5 kilometer van hun werk. Slechts een kwart van deze groep werkenden neemt hiervoor de fiets (Tour de Force 2020, 2016a, 2016b). De genoemde afstand wordt volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gezien als prima fietsafstand (Bert Zinn, persoonlijke communicatie, 23 januari 2017). De opkomst van de elektrische fiets, beter bekend als de e-bike draagt hier extra aan bij en maakt ook langere afstanden tot wel 15 kilometer gemakkelijker te overbruggen op de fiets. Om deze grote groep werkenden te stimuleren vaker de fiets te pakken, investeren overheden in de verbetering van fietsinfrastructuur. Lokale overheden nemen bij het ontwikkelen van nieuw infrastructuurbeleid vrijwel altijd de fiets mee en focussen zich onder andere op fietsenstalling, fietsendiefstal, snelfietsroutes en gedragsverandering (Fietsberaad CROW, 2017).

“Snelfietsroutes zijn de oplossing voor de bereikbaarheidsproblemen die de Nederlandse steden steeds vaker zullen moeten tackelen.” zegt Sjors van Duuren, projectleider van de snelfietsroute tussen Arnhem en Nijmegen (Persoonlijke communicatie, 8 mei 2017). Snelfietsroutes zijn fietsroutes die twee (economische) kernen met elkaar verbinden, die zo direct mogelijk lopen en zo min mogelijk obstakels zoals kruisingen en verkeerslichten tegenkomen. Het begrip snelfietsroute staat dus ook voor de fietser die ‘snel’ kan doorfietsen en over bijna de gehele route niet hoeft te stoppen voor ander verkeer. Het concept snelfietsroute bestaat pas enkele tientallen jaren en er worden verschillende benamingen gehanteerd voor in principe dezelfde definitie, zoals fietssnelweg, doorfietsroute, fietsroute plus en regionale fietsroute: comfortabel met zo min mogelijk obstakels en oponthoud op de bestemming aankomen.

Hoewel in eerste instantie gedacht werd dat de routes voornamelijk zouden bijdragen aan filebestrijding en betere bereikbaarheid tussen regio's, constateerden Van Esch, Bot, Goedhart en Scheres (2013) dat er ook andere voordelen aan de routes zitten: gezondheid, duurzaamheid en leefbaarheid van kleine kernen die doorkruist worden door de snelfietsroutes gaan er sterk op vooruit. Het bevorderen van het fietsgebruik heeft niet alleen de aandacht van de overheden. Ook bedrijven stimuleren hun werknemers meer te fietsen. Zo heeft de Fietzersbond een website opgezet waarop werkgevers een schatting kunnen maken in welke mate dit voordelig voor hen zou kunnen zijn. Denk hierbij aan minder parkeerplaatsen die nodig zijn, minder reiskostenvergoeding en cetera. Ook zijn er aanwijzingen dat ziekteverzuim afneemt als werknemers regelmatig op de fiets naar hun werk komen en dat zij minder stress ervaren dan mensen die wel met de auto naar het werk komen (Hendriksen, 2009; Decisio, 2012).

Ontwikkeling en beheer van fietsinfrastructuur is door de Rijksoverheid gedecentraliseerd en dit betekent dat iedere provincie haar eigen plan kan trekken en prioriteiten kan stellen zonder dat er

een overkoepelende entiteit overzicht bewaart. Tot enkele jaren terug was er weinig sprake van samenwerking tussen gemeenten en regio's op dit gebied, terwijl hier juist veel kansen liggen. Samenwerkingsverbanden zoals de Tour de Force 2020, Fietsfilevrij en Beter Benutten focussen zich op de samenwerking tussen regio's met betrekking tot fietsinfrastructuur. Zij brengen overheden, burgerparticipaties, bedrijven en onderzoeksinstituten bij elkaar om meer kennis te ontwikkelen over fietsen in het algemeen. Een van de doelgroepen die men op de fiets probeert te krijgen is de forens. Ondanks de toegenomen samenwerking is er echter nog steeds te weinig overeenstemming over het beleid van snelfietsroutes in Nederland (Bert Zinn, Persoonlijke communicatie, 23 januari 2017). Dit uit zich onder andere in de verschillende manieren waarop overheden afwegen of zij wel of niet een snelfietsroute aanleggen en waar deze vervolgens zal komen te liggen. De wetgeving die ten grondslag ligt aan de subsidieverlening aan overheden voor de aanleg van deze infrastructuur - de Brede Doeluitkering (BDU); verkeer en vervoer-, is hier onder meer debet aan. De BDU is de financiële bijdrage voor de uitvoering van verkeers- en vervoersbeleid op lokaal en regionaal niveau (Algemene Rekenkamer 2014). In tegenstelling tot de subsidie die wordt gegeven aan de landelijke infrastructuurprojecten, zijn de regels van de BDU verkeer en vervoer niet erg specifiek in wat precies moet worden opgenomen in het plan dat wordt aangeleverd alvorens een project subsidie toegewezen krijgt. De grote infrastructuurprojecten, die worden opgenomen in het Meerjarenprogramma, Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), worden beoordeeld aan de hand van een vaststaand afwegingskader. Het MIRT is het overzicht van grote infrastructurele projecten dat de Rijksoverheid in de toekomst gaat realiseren. Het afwegingskader creëert inzicht in de effecten die de realisatie van een groot infrastructureel project met zich mee brengt. Denk hierbij aan effecten op het milieu, geluid, leefomgeving en externe veiligheid. Maar ook reistijds winst via een nieuwe snelweg zou een effect kunnen zijn dat bijdraagt aan het besluit om een project door te laten gaan en te subsidiëren.

Een degelijk kader voor snelfietsroutes dat duidelijkheid geeft over de effecten, het nut en/of de noodzaak ervan ontbreekt nog. Overheden die een BDU subsidie aanvragen zijn dus relatief vrij om te bepalen welke afwegingsfactoren zij meenemen in de subsidieaanvraag en welke zij er buiten laten. Zo kan een aanvraag strategisch worden geschreven om een positiever beeld te creëren van een project dan het feitelijk heeft (Mouter, 2012). Inzicht in de totstandkoming van beslissingen met betrekking tot investeringen in snelfietsroutes, en in het bijzonder de afwegingen die daarbij een rol spelen, is schaars. Volgens Decisio (2012) worden momenteel niet dezelfde criteria gebruikt die wel bij MIRT-projecten worden gebruikt. De vrijheid om hierin zelf keuzes in te maken leidt tot inconsistente afwegingen tussen overheden, niettemin worden veel verzoeken tot subsidie gehonoreerd. De basis van de afwegingen is vaak wel gelijk, maar er zijn verschillende afwegingsfactoren die bij de één wel, en bij de ander geen rol spelen in beoordeling van het voorstel voor de ontwikkeling van een snelfietsroute.

Hoewel de samenwerkingsverbanden het groeiend aantal routes toejuichen, baart het hen zorgen dat de besluitvorming rondom de snelfietsroutes zonder richtlijnen verloopt. Tour de Force 2020 heeft dan ook de snelfietsroutes opgenomen in de Fietsagenda die zij hebben opgesteld afgelopen jaar. Hierin staan alle doelstellingen die zij in samenwerking willen bereiken de komende drie jaar. De doelstelling van de 'snelfietsroute' richt zich dan ook op het ontwikkelen van een afwegingskader voor de routes, zoals deze er al wel is voor de MIRT-projecten. Decisio (2012) heeft al eerder de toepasbaarheid van het afwegingskader voor MIRT-projecten op die fietsprojecten onderzocht. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het huidige kader een goed hulpmiddel zou zijn, maar dat er te veel data ontbreekt om dit kader te kunnen gebruiken (zie paragraaf 2.4). Dit data tekort komt voort uit het feit dat de huidige verkeersmodellen gericht zijn op openbaar vervoer en autogebruik en zelden de fiets meenemen als indicator.

Dit afwegingskader is dus nog niet ideaal en kan nog niet gebruikt worden in de praktijk (W. Goedhart, persoonlijke communicatie, 6 juni 2017). Ondanks dat er geen richtlijnen zijn voor de besluitvorming over snelfietsroutes, blijkt uit het groeiend aantal snelfietsroutes dat overheden wel degelijk besluiten hierover nemen. Hoe deze overheden besluiten nemen is echter nog niet eerder onderzocht. De afwegingsmethodieken die zij in de praktijk gebruiken, maar ook de afwegingsfactoren die zij belangrijk achten en dus meenemen in deze methodieken zijn onduidelijk. Dit onderzoek zal zich richten op het doorbreken van dit kennisgebrek.

1.2. Doel- en vraagstelling

De vraag naar een richtlijn die overheden kan helpen in het besluitvormingsproces met betrekking tot de aanleg van snelfietsroutes komt onder andere vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Bert Zinn, persoonlijke communicatie, 23 januari 2017). Echter is het van belang om allereerst te kijken naar hoe overheden in de praktijk te werk gaan. Ze werken namelijk allemaal aan een betere fietsomgeving voor hun inwoners, maar doen dit op verschillende wijzen. Dit onderzoek zal proberen hier meer duidelijkheid in te verschaffen door de volgende doelstelling aan te nemen:

Het inventariseren en beoordelen van in de praktijk door overheden gebruikte afwegingskaders voor snelfietsroutes.

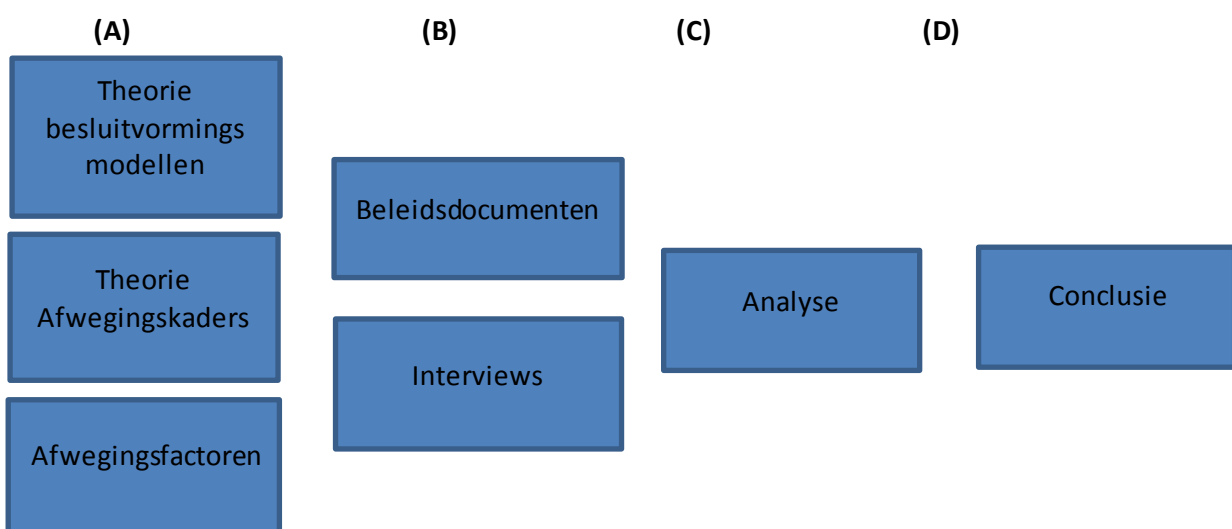
Om deze doelstelling te kunnen behalen, zal de volgende hoofdvraag worden gesteld:

Wat is de rol van afwegingskaders voor infrastructurele projecten en besluitvormingsmodellen bij de besluitvorming voor de aanleg van snelfietsroutes?

Om de hoofdvraag te beantwoorden zullen de volgende deelvragen worden gesteld;

1. Welke besluitvormingsmodellen zijn gebruikt bij de besluitvorming over de aanleg van snelfietsroutes?
2. Welke afwegingsmethodieken worden in de praktijk gebruikt bij de besluitvorming van snelfietsroutes?
3. Welke afwegingsfactoren worden meegenomen in de praktijk?
4. Hoe oordelen betrokken actoren over de gebruikte afwegingsmethodieken?

1.3. Het onderzoeksontwerp



Figuur 1: Het onderzoeksontwerp

In figuur 1 wordt een weergave getoond van het ontwerp dat is gebruikt voor dit onderzoek. Het ontwerp geeft inzicht in de stappen die in dit onderzoek zijn doorlopen. Allereerst (A) wordt het theoretisch kader opgesteld, dat zich richt op de theorie achter besluitvormingsmodellen. Ten tweede zullen verschillende afwegingskaders worden onderzocht, die op verschillende wijzen gebruikt kunnen worden in besluitvormingsmodellen. Ten derde zal ook dieper in worden gegaan op de afwegingsfactoren die al eerder zijn gebruikt bij het ontwerpen van een afwegingskader voor snelfietsroutes door Decisio. Hierna (B) zullen verschillende snelfietsroutes worden onderzocht. Dit zal gebeuren door middel van een documentanalyse van verschillende beleidsplannen die zijn geschreven voor de snelfietsroutes. Door middel van interviews met projectleiders en betrokken gemeenten wordt dieper in te gaan op de beleidsdocumenten en de keuzes die zijn gemaakt voor de snelfietsroutes. Hieruit zal naar voren komen welke afwegingsfactoren in verschillende cases een rol spelen, en welke afwegingsmethodieken zijn gebruikt in het besluitvormingsproces (C). Hiervoor zullen de interviews en documentatie worden geanalyseerd en zal de hoofdvraag worden beantwoord in de conclusie (D).

1.4. Maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie

1.4.1. Maatschappelijke relevantie

Wat betreft infrastructuur, richten overheden zich steeds meer op de fiets. Het is goed voor de gezondheid van mensen, zowel door meer beweging als minder CO₂ uitstoot doordat er minder auto's rijden en files worden teruggedrongen. Van Boggelen (2000) heeft geconcludeerd dat beleid dat zich hier op focust, direct invloed kan hebben op het aantal mensen dat gaat fietsen. Veel fietsbeleid wordt al in goede banen geleid, maar voor de snelfietsroutes ontbreekt het kader dat duidelijkheid geeft over het nut en de noodzaak van zo'n route. Het inventariseren van de afwegingsmethodieken die overheden gebruiken, zal bruikbare informatie opleveren voor beleidsmakers in de toekomst. Ervaringsdeskundigen zullen beter kunnen beoordelen of een bepaalde methodiek in de praktijk ook goed werkt en welke factoren juist bij fietsinfrastructuur belangrijk zijn.

1.4.2. Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek richt zich onder andere op het inzichtelijk maken van afwegingsmethodieken die door overheden worden gebruikt in het besluitvormingsproces over snelfietsroutes. Hoewel er al veel theorie bestaat met betrekking tot afwegingskaders in het algemeen, geeft dit onderzoek inzicht in hoe verschillende afwegingsmethodieken worden toegepast in het specifieke geval van fietsinfrastructuur investeringen en hoe vervolgens afwegingen worden gemaakt voor deze specifieke investeringen. Het onderzoek is een verrijking daar het ingaat op bestaande besluitvormingsmodellen en hoe deze zich verhouden tot verschillende praktijken van snelfietsroutes ex ante evaluaties. Het geeft inzicht in hoe verschillende evaluatiemethodieken worden toegepast in het specifieke geval van fietsinfrastructuur investeringen en hoe vervolgens afwegingen voor dit soort specifieke investeringen gemaakt worden.

1.5. Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk heeft gediend als inleiding tot dit onderzoek. Hierin is besproken wat de aanleiding was om dit onderzoek uit te voeren, zijn de doelstelling en vraagstelling gegeven en is ook de relevantie van het onderzoek besproken. Hoofdstuk twee bestaat uit het theoretisch kader waarin alle relevante theorieën uiteen worden gezet die van belang zijn om de vraagstelling te kunnen beantwoorden. Hoofdstuk drie beschrijft de onderzoeksmethodologie. Hier wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie en het onderzoeksmateriaal. In hoofdstuk vier wordt allereerst een beeld geschetst van de drie casussen die onderwerp van onderzoek zijn en zullen vervolgens de resultaten die voortkomen uit de documentanalyses en interviews worden geanalyseerd per casus. In het laatste hoofdstuk zullen deze resultaten worden samengevoegd en wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. Deze conclusie zal worden opgevolgd door aanbevelingen op basis van dit onderzoek en een reflectie op het verloop en de inhoud ervan.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op besluitvormingsmodellen die worden gebruikt bij het ontwikkelen van infrastructureel beleid. Daarnaast zal er worden ingegaan op meerdere afwegingskaders die in deze besluitvormingsmodellen kunnen worden gebruikt. Tot slot wordt er specifiek ingegaan op de mogelijke factoren die fietsinfrastructuur investeringen met zich meebrengen en hoe hier mee om wordt gegaan in de behandeling van afwegingskaders.

2.1. Besluitvormingsmodellen

In de theorie is al veel geschreven over de besluitvorming rondom infrastructureel beleid (Kingdon, 1984; Teisman, 1995). Zo legt Teisman (1995) in zijn proefschrift drie theoretische perspectieven voor; het unicentrische perspectief, het multicentrische perspectief en het pluricentrische perspectief. Vanuit deze perspectieven kan naar de rol van actoren worden gekeken in het besluitvormingsproces. Het unicentrische perspectief is een top-down benadering, waarbij één centrale partij keuzes en besluiten maakt voor het algemeen goed van de maatschappij. De mening van de maatschappij is dan ook ondergeschikt aan deze keuzes, omdat de besturende partij beter kan bepalen wat goed of slecht is voor het algemene belang. De structuur tussen besturende en bestuurd partij is gegeven, en verandert ook niet. Het tweede perspectief staat recht tegenover het unicentrische perspectief; het multicentrische perspectief. Teisman (1995) stelt dat actoren hun eigen belangen nastreven en dat zo een zelfsturend systeem ontstaat; een bottom-up systeem. In dit perspectief staat ook centraal dat actoren kunnen worden vervangen indien zij niet mee willen of kunnen werken. Het systeem wordt hierdoor dan niet beïnvloed. Het laatste perspectief, het pluricentrische, staat tussen het unicentrische- en multicentrische perspectief in. Bij dit perspectief zijn de overheid en de samenleving afhankelijk van elkaar. Noch de overheid kan de samenleving iets opleggen, noch de samenleving kan zonder de overheid functioneren. Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid en men moet besluiten dus samen maken. Hier kan worden gesproken van een netwerk van actoren die elkaar nodig hebben om beleid op te zetten en uit te kunnen voeren.

Dit zijn drie perspectieven die men kan gebruiken om naar besluitvorming te kijken. Het perspectief dat men inneemt heeft sterke invloed op welke besluitvormingsmodellen kunnen worden gebruikt in een onderzoek. Zo sluit het Fasen-model, ook wel bekend als het Rationeel besluitmodel, het best aan op het unicentrische perspectief. Dit model gaat uit van een vooropgesteld doel en volgt een vast stappenplan om dit uiteindelijke doel te kunnen bereiken. In theorie kiezen de besluitnemers altijd voor de meest gunstige optie. De besluitnemer stelt allereerst verschillende alternatieven op die eventueel gekozen kunnen worden. In de volgende stap stellen de besluitmakers vast aan welke criteria deze alternatieven moeten voldoen. In de stap erna, wordt een afwegingskader gebruikt om te bepalen welk alternatief nu daadwerkelijk het meest gunstig is. Een belangrijke veronderstelling in dit model is dat de actor volledige informatie over de alternatieven tot zijn beschikking heeft (Mastop, 1987). Deze veronderstelling duidt op het bestaan van één kenbare werkelijkheid: men zou anders nooit over alle informatie kunnen beschikken. Doordat er maar één werkelijkheid is waarin alle informatie openbaar is, leiden de criteria altijd naar één optie die het meest gunstig zal zijn voor de besluitnemer (Martens, 2000).

Het multicentrische perspectief sluit beter aan op het stromen-model van Kingdon (1894). In dit model staan drie stromingen centraal; de 'probleemstroom', de 'alternatievenstroom' en de 'politiek-bestuurlijke stroom'. Men kan deze stromingen vergelijken met drie rivieren die parallel aan elkaar stromen. Door omstandigheden, zoals een natuurramp of sterke groei in de economie veranderen belangen van actoren bij problemen en ontstaan er nieuwe alternatieven. Dit zorgt voor

een verplaatsing van de stromingen. Ook kunnen bewuste prikkels van actoren de stromingen doen veranderen. Hier kunnen afwegingskaders worden gebruikt om andere actoren het belang van een bepaalde interventie te doen inzien. Wanneer onder de juiste omstandigheden, alle drie de stromingen bij elkaar komen, ontstaat een 'policy window'. Deze 'policy windows' kunnen door actoren worden benut om beleid op te zetten en door te voeren.

Het pluricentrische perspectief sluit naadloos aan op het Ronden-model dat ook door Teisman is ontworpen. Teisman (1995) legt uit dat beleid in het Ronden-model wordt gedefinieerd als het resultaat van een reeks genomen beslissingen door verschillende actoren. Teisman (1993) concludeert dat het resultaat van een beleidsproces afhankelijk is van de interactie tussen verschillende actoren. Men kan tussen deze actoren ook spreken van wederzijdse afhankelijkheid. Alle betrokken actoren zijn nodig om beleid te kunnen ontwikkelen, dus men moet rekening met elkaar houden en actoren zijn niet simpelweg te vervangen door meer 'willige' actoren. In iedere zogenoemde 'ronde' wordt een concept gelanceerd waar de betrokken actoren zich op richten. Hier krijgen de actoren een bepaalde tijd voor, tot een besluit moet worden genomen tijdens een 'onderhandelingspel'. Tijdens dit 'spel' tracht iedere actor zijn of haar belangen en ideeën door te kunnen voeren. Afwegingskaders worden hierbij gebruikt als 'advocatief onderzoek' om anderen te overtuigen van hun gelijk.

In het besluitvormingsproces zijn de besluitvormingsmodellen uiteindelijk sterk bepalend welke rol een afwegingskader speelt bij de besluitvorming in zijn geheel. In het stromenmodel en het rondenmodel kunnen afwegingskaders worden gebruikt om andere actoren te overtuigen van een besluit; ze worden vooral descriptief gebruikt. Het rondenmodel gebruikt net als het fasen-model echter ook de afwegingskaders op prescriptieve wijze; namelijk het bepalen welk besluit het beste is. Men laat dit dan afhangen van de uitkomsten van de afwegingskaders. Omdat de besluitvormingsmodellen op verschillende momenten in het besluitvormingsproces de afwegingskaders gebruiken, voor verschillende redenen, past niet ieder afwegingskader bij ieder besluitvormingsmodel. In de volgende paragraaf zullen verschillende afwegingskaders uiteen worden gelegd en worden uitgelegd welke besluitvormingsmodellen hierbij aansluiten.

2.2. Afwegingskaders

Afwegingskaders vormen een hulpmiddel of richtlijn die kunnen helpen bij het maken van een besluit of juist leiden tot het afzien van een besluit. De kaders zijn dan ook ex-ante instrumenten; ze worden ingezet voor besluiten worden gemaakt. Alvorens een afwegingskader wordt gekozen, doen de besluitnemers een probleemanalyse, waarbij zij het probleem vastleggen en de doelstellingen bepalen. Men maakt een nul-alternatief; het alternatief indien er geen ingreep/besluit plaatsvindt. Dit nul-alternatief is het uitgangspunt waarmee later de project-alternatieven mee zullen worden vergeleken.

Afwegingskaders brengen de huidige situatie (Het nul-alternatief) in beeld en voorspellen aan de hand van deze situatie hoe verschillende factoren worden beïnvloed bij het inpassen van verschillende interventies. Iedere factor kan zowel positief als negatief worden beïnvloed. Dit zijn neveneffecten van een implementatie. Zo kan worden gekeken naar de factor 'verkeersveiligheid'. Indien een interventie de veiligheid verbeterd, is er sprake van een positief effect op de factor. Indien de veiligheid verslechterd, is er sprake van een negatief effect op de maatschappij. Het meest intensieve deel van het opstellen van een afwegingskader, is bepalen welke effecten meespelen bij de inpassing van een project-alternatief.

Dit onderzoek verdiept zich in vier afwegingskaders, namelijk de 'Maatschappelijke Kosten- en Baten Analyse' (MKBA), 'Kosten Effectiviteits Analyse' (KEA), de 'Multi Criteria Analyse' (MCA) en de Multi Actoren Multi Criteria analyse' (MAMCA).

De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA)

De MKBA wordt in Nederland veelvuldig gebruikt bij het opstellen van beleid en wetgeving van transport projecten (Rijksoverheid, 2010a, 2010b). Campbell en Brown (2003) definiëren de kosten baten analyse als "a process of identifying, measuring and comparing the social benefits and costs of an investment project or program" (p. 1). De analyse brengt in kaart en vergelijkt alle kosten (inclusief negatieve effecten) die worden gemaakt bij de implementatie van een project met alle baten (positieve effecten) die er uit voortkomen. De kern van de MKBA wordt volgens Beria, Maltese en Mariotti (2012) gevormd door het consumentensurplus; het verschil tussen de bereidheid om iets te betalen/kopen van de koper/verkoper en de moeite die nodig is om dit product te bemachtigen.

Dit wordt geuit door aan zoveel mogelijk afwegingsfactoren een waarde te binden die vervolgens wordt gemonetariseerd. Afwegingsfactoren die niet direct vertaalbaar zijn naar (geld) eenheden worden op andere wijze behandeld: er wordt een waarde aan gehecht door te kijken naar de 'willingness to pay' of via de hedonic prices method, waarbij prijzen worden afgeleid van gerelateerde eigenschappen van de desbetreffende afwegingsfactor. Beria, Maltese en Mariotti (2012) stellen ook twee hypothesen op die van belang zijn in dit model: de markt is marginaal en kiest altijd voor de absolute winst. Op deze manier kunnen de kosten en baten worden vergeleken met elkaar. Indien er sprake is van winst zal het project positief bijdragen aan de maatschappij. Indien er verlies ontstaat, heeft het project een negatieve invloed op de maatschappij (Rijksoverheid, 2012). Mouter (2012) geeft aan dat dit een van de grootste voordelen van dit afwegingskader is: de mogelijkheid om alle verschillende afwegingsfactoren met behulp van dezelfde waardes te vergelijken. De MKBA heeft een strak stappenplan dat moet worden opgevolgd wil men tot een goede MKBA komen (Rijksoverheid, 2012). De eerste stap van een MKBA, is het bepalen van de kosten voor ieder project-alternatief, zowel directe kosten als periodieke kosten. Nadat deze zijn opgesteld, wendt het afwegingskader zich tot de afwegingsfactoren die van belang zijn. Aan iedere factor wordt een waarde gehecht. Dit kunnen zowel positieve als negatieve waarden zijn. Hierna worden de effecten van iedere factor gemonetariseerd. De negatieve waardes worden omgezet in 'verlies' en worden opgeteld bij de kosten van het project-alternatief. De positieve waardes worden omgerekend naar 'winst' en vormen de baten van het project. Uiteindelijk blijven er enkele afwegingsfactoren over die niet omgerekend konden worden naar geldeenheden. Ze worden voorts nog opgenomen in de MKBA, zodat de besluitnemers deze factoren in hun achterhoofd blijven houden. Dit laatste wordt echter bekritiseerd; doordat niet alle effecten kunnen worden gekwantificeerd, ontstaan er speculaties wat betreft de invloed van de afwegingsfactoren. Deze onzekerheden kunnen worden aangevochten door tegenpartijen van bijvoorbeeld beleidsplannen (Mouter, 2012).

Bij het afronden van de MKBA is bekend hoeveel kosten en baten ieder alternatief zal opleveren. Met deze kennis wordt allereerst duidelijk of het implementeren van een besluit positief of negatief bijdraagt aan de maatschappij. Indien dit negatief is, moet het nemen van het besluit worden heroverwogen. Indien meerdere project-alternatieven positief bijdragen, kan er specifiek worden gekeken naar welk alternatief het meest opbrengt voor de maatschappij. Dit is uiteindelijk de meest gunstige keuze.

Zoals hierboven al naar voren komt, sluit de MKBA sterk aan op het unicentrische perspectief en het fasen-model; ze heeft een vaste structuur die is bepaald door één partij. Het kader is sterk

prescriptief van aard; het is een stappenplan dat moet worden gevolgd om tot een goed besluit te komen. De afwegingsfactoren die van belang zijn, worden door één partij bepaald en ook de waardes die hieraan worden gekoppeld (en gemonetariseerd) worden door deze partij bepaald.

Kosten Effectiviteits Analyse

In dit afwegingskader staat doelmatigheid van een project of maatregel centraal. De KEA zoekt het alternatief dat maximaal bijdraagt aan de doelstelling (Rijksoverheid, 2012). Het alternatief dat wordt gekozen draagt dus zo effectief mogelijk bij, voor zo min mogelijk kosten. De KEA maakt gebruik van een stappenplan dat veel weg heeft het stappenplan van de MKBA, waar allereerst de kosten van ieder project-alternatief worden vastgesteld. De afwegingsfactoren worden echter niet op dezelfde manier berekend als bij de MKBA:

“Units of effectiveness are simply a measure of any quantifiable outcome central to the program’s objective. For example, for a policy mandating air bags in cars, the number of lives saved would be an obvious unit of effectiveness” (Cellini & Kee, 2010, p.494).

De afwegingsfactoren worden niet gemonetariseerd zoals in de MKBA, maar er wordt naar de kengetallen gekeken die veranderen bij project-alternatieven. Deze ‘mate van effectiviteit’ wordt hierna samen met de berekende kosten in een formule gezet om te bepalen welk alternatief het meest effectief is.

$$\text{Cost-Effectiveness Ratio} = \frac{\text{Total Cost}}{\text{Units of Effectiveness}}$$

De kosten-effectiviteits ratio toont vervolgens de kosten die worden gemaakt per eenheid ‘effect’. Dit afwegingskader wordt met name gebruikt om verschillende alternatieven die hetzelfde doel nastreven, het meest effectief (dus het minste kosten) om dit doel te bereiken. Omdat dit kader de afwegingsfactoren niet monetariseerd, wordt het vaak gebruikt in onder andere de zorgsector: er zijn morele kwesties die veel conflict kunnen veroorzaken indien de kwesties gemonetariseerd zouden worden (College voor Zorgverzekeringen, 2013; Reynolds & Gaspari, 1985; World Health Organization, 2003). Toch vindt men de KEA ook terug in infrastructurele projecten. Veel voorkomende afwegingsfactoren zoals milieu en overlast zijn niet simpel te voorspellen in geldwaarden en kunnen gemakkelijker worden meegenomen in een KEA. Een KEA sluit vooralsnog aan bij het fasen-model en heeft een vrij unicentrisch karakter.

Multi Criteria Analyse (MCA)

In dit afwegingskader worden in tegenstelling tot de bovenstaande kaders, meerdere criteria gebruikt. Zoals in de MKBA alle afwegingsfactoren worden omgezet naar geld, worden voor verschillende factoren verschillende criteria opgesteld. Dit maakt het mogelijk om zowel kwalitatieve als kwantitatieve factoren op te nemen in het kader. De criteria moeten echter aan vijf voorwaarden voldoen, willen ze meegenomen worden in de MCA:

- Waarderelevantie; de criteria zijn bepalend voor de doelstellingen die zijn opgesteld door de stakeholders.
- Verstaanbaarheid: de achterliggende ideeën van ieder criteriapunt is duidelijk
- Meetbaarheid: factoren kunnen zowel kwalitatief of kwantitatief zijn
- Volledigheid: factoren dekken de lading die het project/besluit zal hebben
- Geen dubbeltelling: factoren moeten geen overlap vertonen.

Nijkamp en Delft (1977) leggen uit dat afwegingsfactoren die in hun eigen dimensie worden gelaten, en dus hun eigen criterium hebben, lastig met elkaar te vergelijken zijn. De vraag ontstaat hoe deze tegen elkaar op moeten worden gewogen. In een MCA kan men ervoor kiezen dit niet te doen, en op basis van de resultaten voor ieder alternatief (terwijl deze nog in verschillende criteria staan) met elkaar te vergelijken (Dodgson, Spackman, Pearman & Philips, 2009). Indien een alternatief er op alle factoren uit springt, kan hiervoor worden gekozen. Echter, als er gekozen wordt om scores toe te kennen aan factoren en gewichten te hangen aan ieder criterium, om ze zo met elkaar te vergelijken, kan dit grote invloed hebben op de tevredenheid tussen de besluitvormers. Dit komt, omdat iedere besluitvormer zijn eigen gewicht en prioriteit zal geven aan iedere factor. Individuele belangen kunnen dus worden opgenomen in dit afwegingskader, waardoor het risico op ontevredenheid tussen de besluitnemers wordt geminimaliseerd (Peuter, Smedt & Bouckhaert, 2007). Nadat alle scores zijn aangerekend en zijn vermenigvuldigd met ieders gewichten, worden de resultaten van de MCA duidelijk. Er zitten mogelijk grote verschillen tussen actoren, en deze moeten onderling besproken worden alvorens er een besluit gemaakt wordt over het desbetreffende alternatief dat het best naar voren komt. In dit kader komen verschillende actoren samen en is het niet zozeer alleen aan een partij zoals de overheid om een besluit te maken: meningen van de besluitmakers mogen onderling sterk verschillen en zijn niet gebonden aan één criterium. Dit kader staat bekend om de grotere hoeveelheid actoren die worden betrokken bij het beoordelen van de opgestelde criteria. Dit zorgt ervoor dat actoren hun belangen kunnen hechten aan bepaalde criteria en zo een realistisch beeld ontstaat over welk alternatief daadwerkelijk het meest gewenst is. Men kan zeggen dat dit afwegingskader neigt naar het pluricentrische perspectief, waarin experts en beleidsmakers in gesprek gaan met de actoren, al dan wel de criteria en afwegingsfactoren hebben vastgelegd alvorens dit gebeurt.

Multi Actor Multi Criteria Analyse (MAMCA)

Dit kader bouwt voort op de MCA, en gebruikt dus verschillende criteria om een besluit te kunnen maken over een alternatief. Het grote verschil met haar voorganger, is dat de MAMCA belangrijke andere actoren vanaf het allereerste moment bij dit kader betreft. In plaats van dat de lijnen al vastgelegd zijn, waarin deze actoren hun mening mogen geven, tekenen zij samen met de beleidsmakers de lijnen uit: de doelstelling en probleemstelling worden aangepast naar de belangen van de actoren (Macharis, Witte & Turckin, 2010). Walker (2000) concludeert dat deze analyse vaak doorslaggevend is voor het succesvol implementeren van een transport project, omdat de communicatie tussen actoren en hun wensen worden betrokken in het besluit. Dit afwegingskader vergt veel tijd (en geld) doordat het aantal betrokken actoren dat hun belangen proberen te behartigen, zorgen voor veel discussie. Pas als alle criteria zijn ingesteld kunnen net als bij de MCA de afwegingsfactoren een gewicht toegewezen krijgen. De kracht van dit kader ligt op de mogelijkheid om vrijwel alle belangen van alle betrokken actoren in kaart te brengen en door middel van discussie en consensus kan er uiteindelijk een alternatief worden gevormd dat het best voor iedereen werkt. Er is bij dit afwegingskader een duidelijk pluricentrisch perspectief, doordat experts en betrokken actoren compleet van elkaar afhankelijk zijn om criteria te vinden waar zij allemaal achter staan, of in ieder geval gedogen.

2.3. Besluitvormingsmodellen versus afwegingskader

Hoewel er voor snelfietsroutes specifiek (nog) geen afwegingskader is ontwikkeld, zijn er zoals in dit hoofdstuk duidelijk is gemaakt, genoeg besluitvormingsmodellen en afwegingskaders die overheden ondersteunen bij beleidsvorming van infrastructurele projecten. De afwegingskaders brengen allemaal afwegingsfactoren in kaart die belangrijk zijn, maar bepalen op andere manieren het belang van iedere factor en niet ieder afwegingskader is ook geschikt voor ieder besluit.

2.4. Fietsfactoren

Zoals beschreven in de inleiding, is er al een start gemaakt om een afwegingskader te ontwikkelen voor snelfietsroutes. Decisio (2012) heeft een afwegingskader concept ontwikkeld dat verschillende factoren meeneemt die volgens hen belangrijk zijn bij het ontwikkelen van fietsinfrastructuur. Ze hebben de methodiek aangehouden die wordt gebruikt voor alle grote infrastructurele projecten in Nederland (De zogenoemde MIRT-projecten). Het is in Nederland namelijk verplicht voor al deze projecten om de Overzicht Effecten Infrastructuur Methodiek (OEI methodiek) te volgen. Doen ze dit niet, dan zal het project geen toestemming krijgen. Deze methodiek is in feite een Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA) en heeft dan ook als doel om doorzichtige informatie te kunnen verstrekken die helpt bij het nemen van een besluit (Koopmans, 2004). In het rapport dat precies uitlegt hoe de methodiek moet worden gebruikt, verantwoorden Eijgenraam, Koopmans, Tangen Verster (2000) waarom is gekozen voor een MKBA. Hun voornaamste reden bouwt voort op de 'goede naam' die de KBA al heeft in de economische wetenschap. De analyse brengt alle afwegingsfactoren in beeld en geeft aan vrijwel alle factoren een financiële waardering. Ook wordt de KBA al sinds 1993 (Eijgenraam et al., 2000) voor al het rijksbeleid uitgevoerd. Ook het besluitvormingsproces voor alle MIRT-projecten ligt globaal vastgelegd in dit rapport.

Decisio (2012) heeft onderzocht of deze methodiek, die dus verplicht is voor grote infrastructurele projecten ook eventueel toepasbaar zou zijn op kleinschalig infrastructuur projecten, namelijk fietsinfrastructuur. Ze hebben in dit onderzoek drie casussen uitgedacht: De eerste casus betreft de Fietskilometer. Deze casus focust zich op de maatschappelijke kosten en baten van één fietskilometer ten opzichte van één autokilometer en één ov-kilometer. De tweede casus richt zich op de potentie van een fietsbrug in de omgeving van Utrecht. De laatste casus onderzoekt de kosten en baten van betaald fiets parkeren ten opzichte van gratis fiets parkeren. Hier zal alleen gekeken worden naar de eerste twee casussen omdat deze eventueel van belang kunnen zijn op een snelfietsroute.

De eerste twee casussen richten zich op een vergelijking ten opzichte van andere vervoersmiddelen. Zo worden in beide casussen ook de factoren emissies, geluid en natuur meegenomen, omdat dit voor grote infrastructurele projecten altijd gevolgen met zich mee brengt. Echter blijkt uit de metingen van Decisio dat deze factoren geen effecten met zich mee brengen. Voor de een vergelijking met andere vervoersmiddelen is dit echter wel belangrijk, omdat andere vervoersmiddelen vrijwel niet zonder emissies, geluidseffecten en natuur impact komen. Een opvallend resultaat is ook, zodra men (meer) gaat fietsen, het ook een positief effect heeft voor de mensen die blijven autorijden, omdat er bijvoorbeeld minder mensen nu op de autoweg rijden. Het is bij fietsinfrastructuur verder van groot belang dat er rekening wordt gehouden met de 'bestaande' fietser en de 'nieuwe' fietser. Beleid omtrent fietsinfrastructuur is er namelijk op gericht om niet alleen de bestaande fietser tevreden te stellen, maar juist om nieuwe mensen op de fiets te krijgen. In de MKBA is het dan ook van belang dat er onderscheid wordt gemaakt tussen de verwachte nieuwe fietsers en de bestaande fietsers.

In de eerste casus waar de fietskilometer met de auto- en ov-kilometer wordt vergeleken is allereerst de reistijdwaardering factor van belang. Börjesson & Eliasson (2012) hebben namelijk aangetoond dat forenzen op de fiets een hogere reistijdwaardering ondervinden. Dit betekent dat tijdswinst op de fiets beter gewaardeerd wordt dan diezelfde tijdswinst in de auto. Echter spreekt het onderzoek van Decisio (2012) over deze factor uit dat dit niet eenvoudig te bepalen is. De reistijdwaardering wordt zeer sterk beïnvloed door het weer, de achterliggende intenties en ook leeftijd en achtergrond van de fietser hebben invloed op hoe de reistijd wordt ervaren. Uit de eerste casus viel Decisio (2012, p. 49) op de congestie factor veel invloed heeft op de overstap potentie van de auto naar de fiets. Zo maken autogebruikers eerder de overstap naar de fiets indien er veel congestie problemen zijn. De overstap van regionaal-ov naar de fiets is daarentegen weer afhankelijk van den subsidiekosten van het regionale ov. Opvallend aan de Fiets MKBA is de opname van de factor 'arbeidsproductiviteit'. Dit is gedaan omdat uit onderzoek al is gebleken dat mensen die vaker op de fiets naar hun werk gaan zich allereerst minder vaak ziek melden, maar ook gelukkiger zijn op hun werk dan mensen die met de auto naar het werk gaan (Hendriksen, 2009). Opvallend in de tweede casus is verder dat de reistijds winst enorm groot kan zijn indien nieuwe infrastructuur wordt aangelegd.

Hoofdstuk 3: Methodologie

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de methodologie die in dit onderzoek is gebruikt. Om de onderzoeksvraag: *‘Wat is de rol van afwegingskaders voor infrastructurele projecten en besluitvormingsmodellen bij de besluitvorming voor de aanleg van snelfietsroutes?’* te kunnen beantwoorden, zijn achtereenvolgens de onderzoeksstrategie, de dataverzamelings technieken en de analyse technieken bepaald.

3.1. De onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie bestaat in zijn geheel uit samenhangende beslissingen over hoe het desbetreffende onderzoek zal worden uitgevoerd (Verschuren en Doorewaard, 2007). Het type onderzoek is beschrijvend.

Met de hoofdvraag richt dit onderzoek zich op het verkrijgen van inzichten over de rol van besluitvormingsprocessen en afwegingskaders die in de praktijk door overheden worden gebruikt voor de aanleg van snelfietsroutes. Snelfietsroutes en de aanleg daarvan is een verschijnsel van de laatste jaren. Hoewel er al veel literatuur is gepubliceerd over besluitvormingsmodellen en afwegingskaders voor infrastructurele projecten in het algemeen (zie Hoofdstuk 2), is er nauwelijks onderzoek gedaan dat zich specifiek richt op de besluitvorming en afwegingen van snelfietsroutes. Kortom, er is weinig kennis over hoe overheden handelen en beslissen over de aanleg van snelfietsroutes. Voordat bruikbare kaders voor snelfietsroutes kunnen worden opgesteld, is het belangrijk om een helder beeld te krijgen van die handelingen en beslissingen met betrekking tot de aanleg van snelfietsroutes (Saunders, Lewis and Thornhill, 2007). Beschrijvend onderzoek is een start om dit inzicht te krijgen.

Om antwoord te geven op de hoofdvraag, is gekozen voor een multiple case -study. Volgens Saunders, Lewis and Thornhill (2007) is een case -study bruikbaar om antwoorden te vinden op zowel ‘waarom’ vragen als om het ‘wat’ en het ‘hoe’ van een verschijnsel in een specifieke context, zeker als het onderzoek betrekking heeft op relatief recente gebeurtenissen (Yin, In: Saunders *et al*, 2007), zoals het geval is met snelfietsroutes. Om inzicht te krijgen in de rol van door overheden gebruikte afwegingskaders en deze te kunnen beoordelen, is gekozen voor verschillende casussen. Swanborn (1994) stelt dat ‘hoe meer cases, des te beter de controlemogelijkheid op de betrouwbaarheid van het resultaat’. Hoewel een multiple case -study onvoldoende basis biedt voor statische generalisaties, vormt het wel een basis voor verder onderzoek (Swanborn, 2008).

Voor de selectie van de casussen is gebruik gemaakt van de purposive procedure (Saunders *et al*, 2007) omdat de snelfietsroute trajecten van de geselecteerde casussen inmiddels zijn aangelegd en er verwacht mag worden dat er veel kennis over dit onderwerp ‘in huis’ is bij de betrokken overheden. Om zo goed mogelijk een totaalbeeld van het fenomeen te kunnen beschrijven, is gekozen voor snelfietsroutes die op verschillende overheidsniveaus (op provinciaal, regionaal en lokaal niveau) zijn geïnitieerd (Baarda *et al*, 2013). Er is tevens bewust gekozen voor drie snelfietsroutes die in verschillende omgevingen liggen. Arnhem-Nijmegen is een route die twee grote kernen (150.000 inwoners) en Nijmegen (170.000 inwoners) met elkaar verbindt. Veenendaal-Ede is een route die een grote kern met een kern verbindt, respectievelijk 64.000 en 111.000 inwoners. In deze casus zijn bovendien twee provincies betrokken geweest, namelijk Provincie Gelderland en Provincie Utrecht. Als laatste is gekozen voor Groningen-Zuidhorn. Dit is een route tussen een grote kern (202.000 inwoners) en een hele kleine kern (19.000 inwoners). Zo is er niet alleen verschil tussen besturende functies, maar ook tussen de kernen die de snelfietsroutes verbinden. Tot slot is de keuze voor de uiteindelijke cases deels geleid door de bereidheid van betrokken overheden om mee te werken aan dit onderzoek.

3.2. Dataverzameling

Voor de dataverzameling wordt gebruik gemaakt van twee dataverzamelingstechnieken, de zogenoemde multi-method (Saunders *et al*, 2007). Het combineren van verschillende dataverzamelingstechnieken draagt volgens Swanborn (1987) in positieve zin bij aan de (interne) validiteit van het onderzoek. Middels documentanalyses en semi-gestructureerde interviews worden de besluitvormingsmodellen en de afwegingsmethodieken, voor zover deze zijn gebruikt, in kaart gebracht. Verwacht wordt dat de zowel de beleidsplannen en subsidieaanvragen van snelfietsroutes als de betrokken actoren inzicht zullen bieden in de keuzes die in de praktijk bij de besluitvorming van snelfietsroutes worden gemaakt. Daarnaast zullen de semi-gestructureerde interviews ook vooral inzicht geven in hoe de betrokken actoren de gebruikte afwegingsmethodieken beoordelen. Immers, met behulp van semi-gestructureerde interviews kan worden doorgevraagd (Baarda, B., Bakker, E., Julsing, M., & Fischer, T., 2014).

Bij semi-gestructureerde interviews worden de topics (interviewonderwerpen) en de open interviewvragen vastgelegd in een interviewhandleiding, maar de volgorde van de topics is flexibel (Baarda *et al*, 2014). Op deze wijze kan de respondent ongehinderd en zonder te veel sturende invloed van de interviewer zijn eigen meningen uiten. Daarnaast bieden de topics houvast voor de interviewer. Een gevaar van diepte-interviews is immers de beïnvloeding van de interviewer, de respondent en de situatie, waardoor gemakkelijk een vertekening van de onderzoeksresultaten kan optreden (Baarda *et al* 2014). Een goede voorbereiding, met onder meer een interviewhandleiding, komt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede en de mogelijkheid om doorvraagtechnieken te gebruiken, vergroot de validiteit van het interview (Saunders *et al*, 2007). De interviewhandleiding die voor dit onderzoek is gebruikt, is terug te vinden in Bijlage 9. De interviews zijn opgenomen met een recorder en varieerden van een half uur tot ruim 1 uur; de interviews hebben plaatsgevonden in de periode tussen mei en juni 2017. Naar aanleiding van de interview resultaten zijn in juli 2017 aan alle respondenten nog twee extra schriftelijke vragen voorgelegd.

Van iedere route wordt één initiator en één andere betrokken actor geïnterviewd. Met initiator wordt bedoeld de ambtenaar die tot projectleider wordt benoemd van de algehele route. De tweede respondent is een vertegenwoordiger van de betreffende gemeente en/of provincie, die nauw betrokken is geweest bij de aanleg van het snelfietsroute project. Verwacht wordt dat deze ervaringsdeskundigen een duidelijke mening zullen hebben over de genomen beslissingen binnen het traject. Alle respondenten hebben toestemming verleend voor de publicatie van hun namen. Het gaat om de volgende ervaringsdeskundigen (zie ook Bijlage 1):

Casus Arnhem-Nijmegen: als initiator is er gesproken met Sjors van Duuren, de projectleider en coördinator van het Rijnwaalpad. Hij vertegenwoordigde de stadsregio Arnhem-Nijmegen. Als betrokkene is er gesproken met Martijn te Lintelo, de vertegenwoordiger van de gemeente Nijmegen.

Casus Groningen-Zuidhorn: Vanuit de provincie is gesproken met Rolf Dijkstra, de projectleider van de route. In verband met de vakantieperiode waarin dit onderzoek is uitgevoerd, was het helaas niet mogelijk om te spreken met de betrokken gemeente van Zuidhorn.

Casus Veenendaal-Ede: Roel Dobbels heeft namens de gemeente Veenendaal gesproken als projectleider. Als tegenhanger is er gesproken met Richard uit Avest, die de gemeente Ede vertegenwoordigt voor de snelfietsroute.

3.3. Data analyse

De analyses van de documenten en de interviews zijn handmatig gedaan. De documenten zijn per casus grondig doorgenomen en relevante begrippen met betrekking tot besluitvormingsmodellen, gemaakte afwegingen en genoemde afwegingsfactoren zijn met verschillende kleuren onderstreept. Deze begrippen zijn opgenomen in een matrix, waarbij de keuzes op de verschillende overheidsniveaus overzichtelijk in beeld komen.

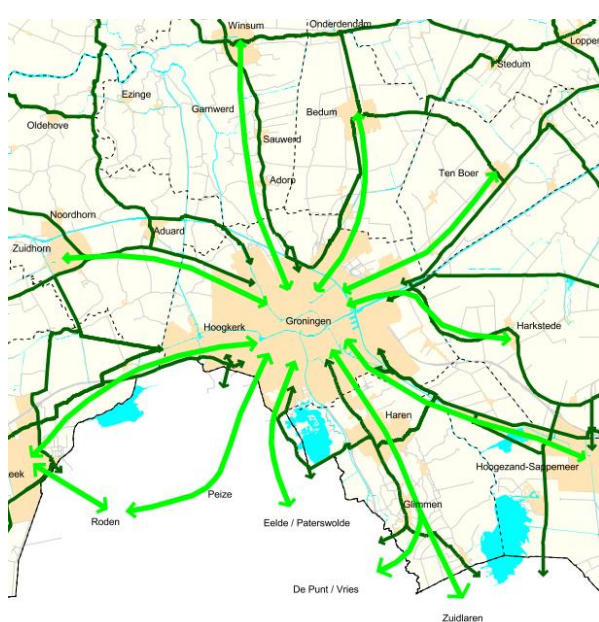
De opgenomen interviews zijn direct na afloop daarvan afgeluisterd en letterlijk uitgeschreven. Daarna zijn de transcripten nogmaals doorgelezen en waar nodig de alinea's gefragmenteerd. Bij de analyse zijn de topics uit de interviewhandleiding als leidraad gebruikt en is wederom gebruik gemaakt van verschillende kleuren om tekstdelen te categoriseren en te labelen aan relevante thema's en begrippen uit het theoretische kader. De oordelen van de ervaringsdeskundigen over de door hen gemaakte keuzes en beslissingen zijn eveneens gekoppeld aan de labels. De meningen van de respondenten zijn tenslotte verwerkt met + en - tekens, om de positieve en negatieve gevoelens inzichtelijk te maken. Vervolgens zijn deze labels opgenomen in een overzichtstabel per casus. Voor de eindanalyse is gekeken naar de overeenkomsten en verschillen tussen de drie casussen en is uiteindelijk een eind-matrix (zie bijlage 11) opgesteld.

Het theoretische kader biedt houvast voor de analyse van de verzamelde gegevens. Hoewel de bestaande theorieën en modellen vooral zijn gericht op infrastructurele projecten anders dan snelfietsroutes is het te verwachten dat de betrokken overheden bij de besluitvorming over de te nemen afwegingen, terugvallen op de modellen die bij hen bekend zijn. Bovendien maakt deze wijze van analyseren ook direct inzichtelijk of er van een andere aanpak sprake is geweest.

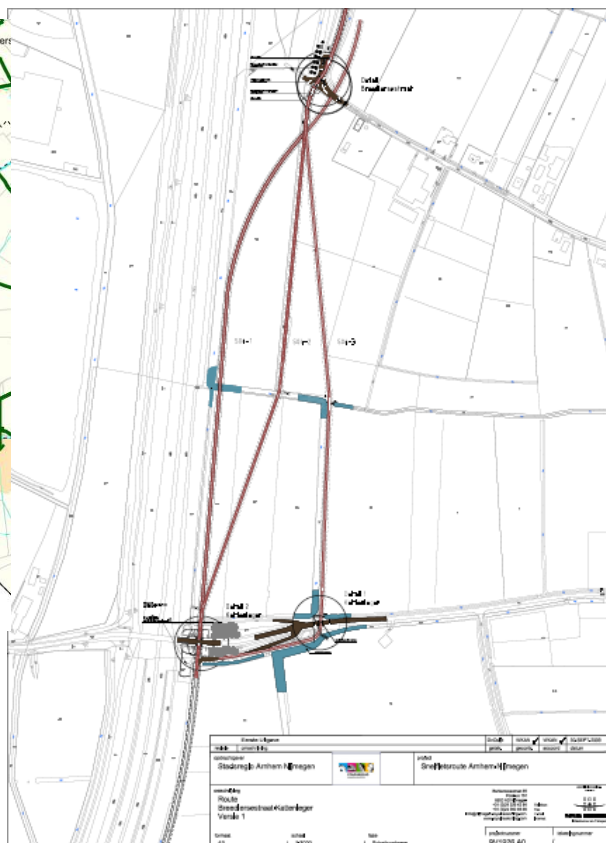
Hoofdstuk 4: Resultaten

In het vorige hoofdstuk is besproken hoe de verzamelde documentatie en interviews zijn vergaard en hoe zij vervolgens zijn geanalyseerd. In dit hoofdstuk zullen de resultaten die hier uit voortkomen worden besproken. Iedere casus zal allereerst kort worden geïntroduceerd waarna di eper zal worden ingegaan op de factoren die van belang waren bij iedere casus als mede de afwegingskaders die de betrokken actoren hebben gebruikt om een keuze te maken.

Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat bij iedere casus op twee niveaus belangrijke afwegingen zijn gemaakt die invloed hebben op de ontwikkeling van de snelfietsroutes. Allereerst hebben lokale overheden niet alleen gekozen om een snelfietsroute aan te leggen, maar vervolgens hebben zij uit meerdere potentiële routes één gekozen om aan te leggen. Men spreekt hier dus over route afwegingen. In kaart 1 wordt een voorbeeld gegeven van potentiële routes van de provincie Groningen. De tweede afweging vindt plaats bij het bepalen van het tracé van een specifieke route; namelijk waar de route precies zal komen te liggen in het landschap. Men spreekt hier over de tracé afwegingen. Kaart 2 geeft een voorbeeld van tracé afwegingen die gemaakt zijn bij de route Arnhem-Nijmegen. Beide afwegingen zullen los van elkaar worden behandeld in dit hoofdstuk.



Kaart 1: Voorbeeld route afwegingen provincie Groningen. Bron: Beleidsnota Fiets Provincie Groningen



Kaart 2: Voorbeeld tracé afweging voor route Arnhem-Nijmegen. Bron: Conceptrapportage tracékeuze Rijnwaalpad

4.1. Arnhem-Nijmegen

Voor de aanleg van de snelfietsroute er geen directe route tussen Arnhem en Nijmegen; Alleen via Elst liep een route langs drukke hoofdwegen met veel plaatsen waar de fietsers moesten stoppen. Arnhem en Nijmegen waren op zoek naar alternatieve methoden om de dagelijkse files op de toegangswegen van de steden tegen te gaan. Beide steden waren ook al bezig met het uitbreiden van hun fietsnetwerk, toen de Fietzersbond en de Stadsregio Arnhem-Nijmegen dit project oppakten. De nu afgeronde snelfietsroute loopt tot in de kernen van Arnhem en Nijmegen (zie kaart 1) en splitst zich vlak voor beide rivieren naar de bruggen van de steden. Zo kan de fietser via twee verschillende routes de stadskernen bereiken. De nieuwe snelfietsroute is 2 kilometer korter dan de oude route en heeft een uiteindelijke lengte van 15,8 kilometer. Dit valt net buiten de nu als standaard geaccepteerde lengte voor een snelfietsroute, maar vooral inwoners van de tussengelegen dorpen maken veel gebruik van de route. Dit ambitieuze fietspad heeft uiteindelijk 17 miljoen euro gekost, exclusief de kosten van de fietsbrug de Snelbinder in Nijmegen (die al geruime tijd voor het initiatief voor de snelfietsroute was aangelegd).

4.1.1. Route afweging

De route is bij de gemeenten ter sprake gekomen dankzij de Fietzersbond. Van Duren (Persoonlijke communicatie, 18 mei 2017) legt uit dat het een soort ambitie is van de Fietzersbond: als belangenvereniging zet zij zich in om mensen te motiveren meer te fietsen en zo zijn zij in 2007 ook gestart met de lobby voor de route tussen Arnhem en Nijmegen. Wethouders van de individuele gemeenten waren in eerste instantie terughoudend omdat het een regionaal project was. Pas nadat de Stadsregio Arnhem-Nijmegen het project in handen heeft genomen, werd voor hen duidelijk dat juist een regionaal project als een snelfietsroute door lokale gemeenten moet worden opgepakt. Voornamelijk Arnhem en Nijmegen hebben veel baat bij het verbeteren van de concurrentiepositie van de fiets ten opzichte van de auto. Verschillende snelfietsroutes vanuit het buitengebied naar het centrum toe moeten deze positie verbeteren om zo de druk op de ontsluitingswegen te verminderen.



stadsregio Arnhem-Nijmegen zijn de toekomstplannen betreffende het fietsnetwerk van de regio vastgelegd. Hierin zijn niet alleen potentiële snelfietsroutes, maar ook basisroutes en primaire routes in opgesteld. Samen met de bijhorende gemeenten heeft de stadsregio in deze visie vijf afwegingsfactoren opgesteld waar al deze potentiële routes aan worden getoetst (zie tabel 1).

Factor	Waardeberekening	Eenheid
Fietspotentie	Aantal inkomende pendels	Aantallen
Afstand	Afstand tussen twee kernen	Kilometers
Filekans	Filegevoelige trajecten	(Kans: laag / gemiddeld / hoog)
Bestuurlijk draagvlak	Mate waarin gemeenten (willen) meewerken aan een project	In gang gezet / nog niet in gang gezet / n.v.t.
Kwaliteitsinvestering	Welk kwaliteitsniveau wordt de route	Euro (x 1 mln)

Tabel 1: Afwegingsfactoren voor het regionale fietsnetwerk van stadsregio Arnhem-Nijmegen. Bron: Fietsvisie stadsregio Arnhem-Nijmegen 2010

De afwegingsfactoren uit tabel 1 worden gebruikt voor alle potentiële fietsroutes in de regio, waaronder dus ook de snelfietsroutes. Hiervoor zijn geen specifieke afwegingsfactoren voor opgesteld. De factoren worden in de Fietsvisie per potentiële route weergegeven. In de Fietsvisie worden de routes met elkaar vergeleken om te bepalen welke routes wel/niet worden aangelegd en wanneer zij zullen worden aangelegd. De vergelijking wordt echter niet gedaan door alle gegevens in één tabel te plaatsen, wat het vergelijken vanuit de Fietsvisie vrij onhandzaam maakt. Het is uiteindelijk een vereenvoudigde MCA, waarbij de factoren in hun eigen waardes worden gelaten, die bepaalt welke routes worden aangelegd. Echter kan men niet aan de hand van deze MCA bepalen hoe de routes worden geprioriteerd, welke dus eerder of later worden aangelegd. De prioritering wordt mogelijk bepaald door een zesde afwegingsfactor die niet wordt vermeld in de Fietsvisie: potentiële financiering. Sjors van Duren (persoonlijke communicatie, 18 mei 2017) geeft de snelfietsroute Arnhem-Nijmegen als voorbeeld. De financiering van dit project is namelijk doorslaggevend geweest bij het prioriteren van het Rijnwaalpad (zoals de route tussen Arnhem en Nijmegen ook wel wordt genoemd). De Rijksoverheid was namelijk opzoek naar manieren om files terug te dringen, zonder nog meer asfalt aan te leggen. Een motie in de Tweede Kamer zorgde ervoor dat tien miljoen euro vrij kwam voor snelfietsroutes. *“Het grappige was, dat er toen dus ineens een soort urgentie ontstond; het leek erop dat we vijf miljoen konden krijgen.”* (S. van Duren, persoonlijke communicatie, 18 mei 2017). Dit geld kwam vrij om files te verminderen. Omdat de route Arnhem-Nijmegen ook met dit fileprobleem kampte, werd dit de insteek voor de route: *“er is nu subsidie voor deze route, dus de route moet nu ontwikkeld worden.”* (S. van Duren, persoonlijke communicatie, 18 mei 2017).

Volgens van Duren (Persoonlijke communicatie, 26 augustus 2017) is de keuze voor een MCA wel zeer gewenst. De afwegingsfactoren die momenteel worden opgenomen in het kader zijn namelijk sterk verschillend van aard en factoren als bestuurlijk draagvlak en potentie zijn niet gemakkelijk om te zetten naar meetbare cijfers die daadwerkelijk iets zeggen. Ondanks dat van Duren achter de aanleg van het Rijnwaalpad staat, vindt hij dat de afweging voor de route niet zo sterk beïnvloed had moeten worden door de mogelijkheid van financiering. Dit is voor de route natuurlijk zeer positief, maar draagt niet bij aan de transparantie over de besluitvorming van overheden. Op dit moment wordt de MCA op papier gebruikt om de afwegingen van potentiële routes te verantwoorden maar lijken de uitkomsten van de MCA sterk te worden beïnvloed door een niet opgenomen afwegingsfactor: financiering. Een afwegingskader moet volledig zijn, zodat er meer transparantie is over de besluitvorming erachter.

Hoewel beide respondenten het gebruik van een afwegingskader steunen, zijn zij minder positief over het implementeren van een algemeen afwegingskader voor alle snelfietsroutes in Nederland. van Duren (persoonlijke communicatie, 18 mei 2017) is bang dat een vastgesteld kader ten koste kan gaan van de lokale wensen en belangen van verschillende overheden, omdat deze sterk uiteen lopen tot nu toe. Van Duren gaat er vanuit dat met name eerst zal worden gekeken naar de fietspotentie van een route, terwijl hij sterk van mening is dat dat niet betekent dat het de beste route zal zijn om aan te leggen. Als er geen draagvlak is voor de route, zal het veel tijd en geld kunnen kosten om andere partijen te overtuigen dit project te ondersteunen. Ter Lintelo (Persoonlijke communicatie, 22 september 2017) vindt het, net als zijn collega, een erg goed hulpmiddel maar het zou alleen als leidraad moeten worden gebruikt en niet verplicht moeten worden gesteld. Anders dan grotere infrastructuur projecten is een snelfietsroute namelijk veel afhankelijker van de locatie en omgeving waar de route moet komen, waardoor het implementeren van een standaard afwegingskader mogelijk niet overal kan.

Gedurende het hele project heeft de stadsregio als coördinator gefungeerd van het project. Dat zij de zaak samen met de Fietsersbond hebben opgepakt, kan ook hebben bijgedragen aan het prioriteren van de route. De stadsregio (zij is 2014 opgeheven) was, net als de Rijksoverheid en de provincie, als overkoepelend orgaan bij het proces betrokken. Ze stond echter als enige orgaan echt dichtbij de vier betrokken gemeenten. *“De stadsregio’s waren eigenlijk een samenwerkingsverband van gemeenten, dus we waren van de gemeenten, voor de gemeenten,”* Aldus van Duren (Persoonlijke communicatie, 18 mei 2017). Dit heeft bijgedragen aan de goede samenwerking gedurende het project. Beide respondenten kijken hier erg positief op terug. Vanaf de eerste fases van het project zijn alle gemeenten, de Fietsersbond, stadsregio en de provincie bij elkaar gekomen. Zo konden ze dit project integraal aanpakken: *“het doel van zo’n integrale aanpak is dat de gebruiker het fietspad als één project ervaart in plaats van dertien losse projecten.”* (S. van Duren, persoonlijke communicatie, 18 mei 2017). Het gebeurde voorheen vaker dat gemeenten hun eigen project oppakten, maar dit dan lieten schieten aan de rand van hun gemeente/verkeersgrenzen omdat het niet meer onder hun hoede viel en minder belangrijk was dan hun stadskernen. Door integraal te werk te gaan, hebben de vier gemeenten van begin tot einde samen moeten werken en afspraken gemaakt hoe ieder deel moest worden aangepakt. Zo kwamen eigen belangen niet te veel voorop te staan, ook niet bij het afwegen van het tracé.

4.1.2. Tracé afweging

Nadat een route tussen twee kernen (zoals Arnhem en Nijmegen) is gekozen, moet worden bepaald waar deze precies zal komen te liggen. Men moet dus het tracé van de route bepalen. De route Arnhem-Nijmegen had keus uit verschillende tracés. Om te bepalen welke tracés samen de beste route zouden vormen, hebben de betrokken actoren opnieuw een afwegingskader gebruikt om hen te ondersteunen bij hun afwegingen. Ook bij deze afweging is een vereenvoudigde MCA gebruikt, maar in tegenstelling tot de route afweging, is dit afwegingskader een stuk uitgebreider en zijn de resultaten ervan verduidelijkt.

Allereerst zijn de vijf afwegingsfactoren die worden geplaatst in de MCA, specifiek bepaald voor snelfietsroutes (zie tabel 2). Deze afwegingsfactoren zijn opgesteld in de Fietsvisie van de stadsregio Arnhem-Nijmegen met behulp van het inspiratieboek voor snelle fietsroutes door het CROW (2014) en worden landelijk gebruikt bij tracé keuzes en de inrichting van snelfietsroutes.

Factor	Waarde berekening	Eenheid
Samenhang	- Eenheid van de route in vormgeving	+ / -

	van de inrichting	
Directheid	- Lengte van de tracévarianten in meters - Welke mate de route in een directe lijn naar haar bestemming leidt	Meters Verhouding
Veiligheid	- Kruisingen met autoverkeer (aantallen) - Lengte tracédelen met medegebruik door autoverkeer - Sociale veiligheid aan de hand van kwalitatieve, relatieve beoordeling van tracévarianten	Aantal Meters + / -
Aantrekkelijkheid	- Visueel: uitstraling van omringende landschap - Auditief: potentiële hinder van lawaai	+ / - + / -
Comfort	- Bochten met straal R<20 meter - Aantal hellingen steiler dan 4%	Aantal (< 20 meter) Aantal meter (> 4%)

Tabel 2: Overzicht afwegingsfactoren tracékeuze Rijnwaalpad. Bron: Conceptrapportage tracékeuze Rijnwaalpad.

Ieder tracé is gemeten aan de hand van deze factoren. Naast deze vijf factoren zijn er nog drie 'zachte' factoren in ogenschouw genomen (zie tabel 3).

Factor	Waarde berekening	Eenheid
Inpassing	Eenvoudig ruimtelijk in te passen Aansluiting bij verkavelingsstructuur Invloed op bestaande groenstructuur	+ / 0 / - + / 0 / - + / 0 / -
Kosten	Geraamde investeringskosten exclusief btw	Euro (x 1000)
Procedures	Bestemmingsplanwijziging Grondaankoop nodig	ja / nee ja / nee

Tabel 3: Overzicht zachte factoren tracékeuze Rijnwaalpad. Bron: Conceptrapportage Tracékeuze Rijnwaalpad

De drie zachte factoren uit tabel 3 zijn wel opgenomen in het afwegingskader, maar zijn niet doorslaggevend geweest indien zij negatief uitvielen. De MCA heeft bij deze afweging gediend als hulpmiddel ter bepaling van het tracé en het is ook te rug te zien in de uiteindelijk gekozen route: het advies van deze MCA is overal waar mogelijk opgevolgd.

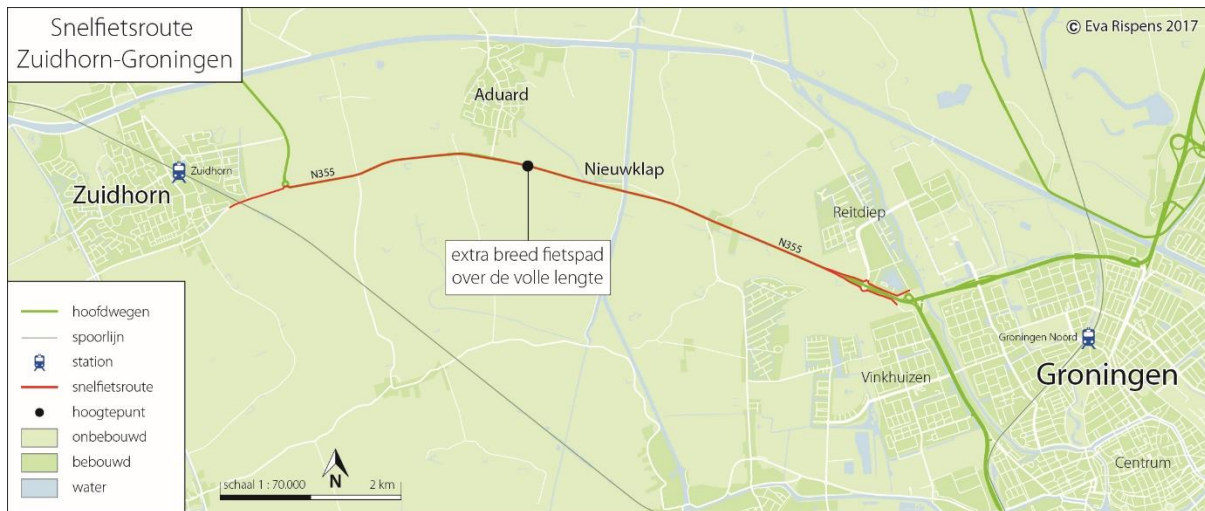
De afwegingsfactoren die zijn opgenomen in het afwegingskader verschillen sterk van aard en zijn ook niet simpelweg te kwantificeren. Ook zijn deze factoren op zich al lastig in te schatten omdat snelfietsroutes nog een vrij nieuw concept zijn (Van Duren, persoonlijke communicatie, 18 mei 2017). Hoe mensen aantrekkelijkheid ervaren op de fiets wordt bijvoorbeeld momenteel nog steeds onderzocht. Betrokken actoren hebben alvorens de analyse aangegeven dat de twee factoren 'veiligheid' en 'samenhang' een hoge prioriteit hebben. Deze prioriteiten zijn ingepast in de MCA, en dit zie je terug in de uiteindelijke tracé afwegingen die zijn gemaakt. In de conceptrapportage van de tracékeuzes is een duidelijke rode draad te volgen in deze overwegingen. Zo zijn er meerdere tracés afgeraden omdat een deel van het tracé gedeeld moest worden met gemotoriseerd verkeer, waarbij een fietsstraat geen optie was. De veiligheid van de fietser staat voorop en ook voor de samenhang van de route is het van belang dat zij goed te herkennen is aan de éénheid van een fietspad en bij uitzondering een fietsstraat. Hoewel de kosten 'in ogenschouw' zijn genomen bij de tracékeuzes, zijn op basis van de factoren veiligheid, samenhang en directheid meerdere malen tracés gekozen die substantieel duurder waren dan andere tracés.

Hoewel deze MCA en de gebruikte factoren belangrijk waren voor de tracékeuze, hebben enkele externe partijen ook invloed op de keuzes gehad. Juist omdat de waardering van een MCA subjectief

is, kan er discussie ontstaan wanneer de verschillen tussen keuzes klein zijn, aldus Sjors van Duren (Persoonlijke communicatie, 26 augustus 2017). Deze discussies zijn meerdere malen ontstaan en zo heeft het Rijnwaalpad op verschillende plaatsen concessies moeten doen tijdens de tracévorming. Een goed voorbeeld hiervan is het tegenstrijdige belang met de ontwikkelaars van park Lingezege. Vanwege de aantrekkelijkheid van een route door het park, was een tracé hierdoor zeer gewenst. Dit werd echter tegengehouden door de organisatie van Park Lingezege, met als argument *“dat is verkeer, dat moet je bundelen met de snelweg”*. Zowel Martijn te Lintelo (Persoonlijke communicatie, 18 juli 2017) als Sjors van Duren (Persoonlijk communicatie, 18 mei 2017) geven aan dat dit één van de weinige punten is waar zij het anders hadden willen zien verlopen. Hoewel het belang van fietsinfrastructuur steeds meer aandacht krijgt, wordt fietsbeleid ten opzichte van andere infrastructuur nog vaak achtergesteld en als ‘minder belangrijk’ gezien. Volgens Martijn te Lintelo (Persoonlijke communicatie, 2017) is men in fietsbeleid vaak gedwongen concessies te doen. *“Als je dat de hele tijd laat gaan, krijg je dus een middelmatige route. En als je het vergelijkt met snelwegen, daar gebeurt dat ook niet”* (M. ter Lintelo, persoonlijke communicatie, 18 juli 2017). De kwaliteit van de route kan dus in gevaar komen als men steeds toegeeft. Te Lintelo is van mening dat de doelstellingen voor de snelfietsroute hard bewaakt moeten worden. Sjors van Duren daarentegen heeft een mildere mening hierover; hij benadrukt dat meebuigen met anderen ook zeer belangrijk is. Dit tracé is dus verlegd door meningsverschillen, waarbij het niet gelukt is de route door het park heen te leggen. *“... dat je die niet kunt overtuigen dat de fiets een heel vriendelijk vervoersmiddel is, die niet strijdig is met de belangen van een park”*. Hoewel hier sprake was van een meningsverschil waardoor een tracé verlegd moest worden, is een enkel tracé ook verlegd in verband met bestaande wet- en regelgeving. Zo heeft het huisvesten van een bedreigde uil in een boomgaard in Ressen ervoor gezorgd dat het tracé om de boomgaard moest worden aangelegd, hetgeen noch de directheid van de route noch het comfort ten goede komt.

4.2. Groningen-Zuidhorn

De provincie Groningen heeft in 2003 haar zinnen gezet op het ontwikkelen van een fietsnetwerk rondom de hoofdstad die alle (kleine) kernen binnen 15 km met elkaar verbindt. Van de zestien routes die zouden worden aangelegd, krijgen enkele routes extra aandacht. Deze zeven routes worden benoemd tot Fietsroute Plus: *‘Een hoogwaardig fietspad waarbij de fietser extra kwaliteit wordt geboden op de aspecten comfort, breedte en doorstroming’*. De eerste fietsverbinding die hiervoor in aanmerking kwam, was Zuidhorn-Groningen. Voor de aanleg in 2008 werd de bestaande fietsroute als gevaarlijk beschouwd door de vele ongelukken die plaatsvonden vanwege de beperkte oversteek-mogelijkheden. Met name brommers werden hier het slachtoffer van. In eerste instantie zijn er drie tracés overwogen waar de nieuwe Fietsroute Plus mogelijk zou komen te liggen. Op kaart 2 is de uiteindelijke route ingetekend. Ze loopt parallel aan de N355 en is in totaal 8,7 kilometer lang. Opvallend aan de route is dat ze niet start of eindigt in het centrum van Zuidhorn of Groningen, maar loopt tot aan het lokale fietsnetwerk. De provincie Groningen heeft namelijk gekozen om alleen de regionale delen van de snelfietsroutes aan te leggen en de lokale netwerken over te laten aan de desbetreffende gemeente. Eveneens opvallend is dat deze snelfietsroute geheel door de provincie is betaald, zonder bijdrage van de gemeente Zuidhorn of de gemeente Groningen noch door subsidie van het Rijk.



Kaart 4: Fietsroute Plus Groningen-Zuidhorn

4.2.1. Route afweging

In de beleidsnota Fiets van de provincie Groningen (2002) is vastgelegd dat de provincie zich meer zal gaan richten op het uitbouwen van het fietsnetwerk van de regio. Dit initiatief wordt dan ook aangestuurd vanuit de provincie en niet zozeer vanuit de gemeenten. Rolf Dijkstra (persoonlijke communicatie, 26 juli 2017) geeft aan dat de gemeenten in eerste instantie ook niet stonden te springen om tijd en geld te investeren in een dergelijke route. Als provincie hebben ze dan ook besloten de gehele regionale fietsinfrastructuur op zich te nemen. *“Wij hebben te maken met een grote stad en daar zit natuurlijk veel kennis maar verder hebben kleine gemeenten vaak één of een halve deskundige die zo’n project er ook maar even bij moet doen.”* (R. Dijkstra, persoonlijke communicatie, 26 juli 2017). Naast een mogelijk gebrek aan kennis, hebben deze gemeenten ook andere prioriteiten dan een snelfietsroute. De enige grote partij in de provincie, de gemeente Groningen, had aanvankelijk weinig belang bij een goede aansluiting van een route zoals Groningen-Zuidhorn. *“... op de fietsroute naar Zuidhorn fietsen, als we mazzel hebben 1500 mensen op een dag op, maar ja, in de stad heb je routes met 15.000 tot 20.000 fietsers op één dag. Als de stad dan moet kiezen waarin zij gaat investeren...”* (R. Dijkstra, persoonlijke communicatie, 26 juli 2017). Toch steunden de gemeenten het idee en was er geen sprake van weerstand voor de route. Dit komt met name doordat zij zelf geen kosten hoefden te maken, maar wel voor hen een goede snelfietsroute werd aangelegd. Tot slot werden alleen de regionale delen van de route aangelegd en werd het aan de gemeenten overgelaten om de lokale routes daar op aan te sluiten.

De provincie heeft als enige speler bepaald waar potentiële snelfietsroutes zouden komen. Aan de hand van zes afwegingsfactoren (zie tabel 4) heeft de provincie zestien regionale fietsroutes onderzocht die eventueel in aanmerking zouden komen voor het project Fietsroute Plus.

Factor	Waarde berekening	Eenheid
Afstand	Afstand in kilometers van centrum tot centrum	Meters
Vervoerspanning	Aantal verplaatsingen van al het verkeer op de route per dag	Aantallen
Kwaliteit huidige voorzieningen	Breedte van het pad (wens is minimaal 2,5 meter enkele richting en minimaal 3,5 meter bij een fietspad met twee richtingen)	Breedte asfalt (meters)
Verkeersveiligheid	Het aantal verkeersongevallen per kilometer route in de afgelopen drie jaar	Aantal
Meeliftmogelijkheden	Mogelijkheid om dit project te combineren met een ander project dat op de planning staat of een subsidie die mogelijk vrij komt	n.a.
(Potentiële) fietsintensiteit	Fietsintensiteit is het aantal mensen dat over een route komt. De potentie is lastig te meten, en wordt dus veronderstelt dat een bepaald percentage meer zal gaan fietsen.	Percentage (%)

Tabel 4: Afwegingsfactoren voor snelfietsroute keuze provincie Groningen. Bron: Actieplan Fiets 2004-2007, provincie Groningen

Alle zestien regionale routes zijn onderzocht op deze zes factoren. Dijkstra (Persoonlijke communicatie, 26 juli 2017) geeft echter aan dat deze factoren niet erg uitgebreid zijn onderzocht. Een aantal factoren is simpelweg op te zoeken in databanken: afstand tussen kernen, de breedte van bestaande fietspaden, de vervoersspanning op bepaalde routes en het aantal ongelukken per jaar zijn hier een paar voorbeelden van. Andere factoren zoals fietspotentie zijn lastiger te bepalen doordat verkeersmodellen nog te vaak de fiets niet meenemen. *“Dus wordt het toch vaak simpelweg op basis van hoeveel nu gefietst wordt in de veronderstelling dat het zoveel procent meer wordt.”* (R. Dijkstra, persoonlijke communicatie, 26 juli 2017). In de uitgevoerde, vereenvoudigde MCA is goed terug te zien dat het onderzoek niet erg uitgebreid gedaan is. Van veel routes ontbreekt data over factoren en van sommige routes ontbreekt vrijwel alle data. Enkele routes lijken op basis van deze gegevens net zo’n hoog potentieel te hebben als routes zoals Groningen-Zuidhorn, maar zijn uiteindelijk toch niet gekozen voor het Fietsroute Plus project.

De provincie heeft vervolgens een opvallende afweging gemaakt: in plaats van zich af te vragen welke van de zeven routes zij wel of niet zouden aanleggen, hebben ze zich alleen afgevraagd ‘welke eerst?’ Deze vraag laat geen twijfel over de ambitie die de provincie heeft voor Fietsroute Plus. *“Wij hebben straks gewoon een heel netwerk liggen en ik denk dat we daar redelijk uniek in zijn.”* (R. Dijkstra, persoonlijke communicatie, 26 juli 2017). Niet alleen worden alle zestien regionale routes aangelegd, zeven ervan zullen een speciale behandeling krijgen om het netwerk af te maken.

Bij het opstellen van de beleidsnota in 2002 zijn de zeven gekozen routes op volgorde ingedeeld waarin zij één voor één zouden worden aangelegd. Dijkstra legt echter uit dat deze volgorde door de jaren heen toch niet zo vast stond. Dit werd namelijk sterk bepaald door de factor ‘meeliftmogelijkheid’ van ieder route. *“Wij hebben de ambitie om het hele netwerk compleet te maken. Dan is het gewoon kijken wanneer zijn er slimme mogelijkheden om te combineren met andere werkzaamheden”* (R. Dijkstra, persoonlijke communicatie, 26 juli 2017) Juist omdat de provincie alle kosten op zich neemt, is het belangrijk voor hen dat er geschoven kan worden tussen

de projecten. Hij is erg positief over de vrijheid die hiermee ontstaat. *“Als route A beter in een plan pas dan B, doen we eerst route A”* (R. Dijkstra, persoonlijke communicatie, 26 juli 2017). Zo kunnen bepaalde routes meeliften op andere werkzaamheden wat in de kosten van het algehele project kan schelen, maar ook de aanleg van het hele netwerk kan bevorderen. Momenteel richt het infrastructurele beleid zich dan ook op ‘verbinden met de fiets’ en wordt er actief gehandeld om werkzaamheden te combineren met het uitbreiden van het fietsnetwerk van de provincie. Groningen-Zuidhorn was om deze reden de perfecte eerste kandidaat. Niet alleen scoorde de huidige infrastructuur en verkeersveiligheid slecht, maar ondertussen stond ook al een studie gepland voor de N355 tussen Groningen en Zuidhorn. Hier ligt nu uiteindelijk ook de Fietsroute Plus langs.

De MCA die is opgesteld, is uiteindelijk gebruikt om beschikbare data inzichtelijk te maken, maar men heeft ontbrekende data niet verder onderzocht, waardoor de MCA maar beperkt gebruikt kon worden. Men heeft wel duidelijk gewichten gehangen aan twee specifieke factoren om snelfietsroutes uit te kiezen, maar dit blijkt ook niet rationeel te zijn gedaan. Het belang van de MCA lijkt dus niet erg groot te zijn geweest bij het bepalen van de snelfietsroutes. Het prioriteren is uiteindelijk aan de hand van één factor gebeurd, namelijk meeliftmogelijkheden. Deze factor werd echter maar beperkt uitgelegd in de MCA, en is erg flexibel.

Dijkstra (Persoonlijke communicatie, 12 oktober 2017) heeft een sterke mening wat betreft een mogelijk algemeen afwegingskader voor de snelfietsroutes: *“Wij zijn zelf in staat deze processen te doorlopen en alles in kaart te brengen”*. Hij vindt dat men niet de informatie voor een route moet willen halen door het invullen van een voorgeschreven kader, maar door middel van een participatieproces waarbij verschillende actoren worden betrokken.

4.2.2. Tracé afweging

Na het aanwijzen van de snelfietsroute, zijn er verschillende tracés opgesteld die de route tussen Groningen en Zuidhorn zouden kunnen vormen. Bij deze afweging zijn de omliggende gemeenten meer betrokken geweest bij de besluitvorming: ze draaien mee in de werkgroepen die zijn opgezet voor de route, en ook bij andere routes wordt dit gedaan. *“Wij hebben de gemeenten ook zeker nodig omdat het vaak niet om onze infrastructuur gaat.”* Legt Dijkstra uit (persoonlijke communicatie, 26 juli 2017). Het grootste deel van de route ligt langs een provinciale weg, waar de provincie zelf verantwoordelijk voor is. Echter vallen het begin en eindpunt wel binnen de gemeentegrenzen, dus hun mening is hierin belangrijk geweest.

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat deze route als éérste snelfietsroute werd gekozen omwille van de onveilige verkeerssituaties, maar ook door de studie die al gepland stond langs de N355. Dit was bekend voordat het onderzoek naar verschillende tracés werd gedaan. De voorkeur van de provincie ging dus al uit naar het tracé langs deze provinciale weg. Vooralsnog zijn nog twee alternatieve tracés opgesteld met enkele sub tracés. Door middel van een vereenvoudigde MCA is alsnog een vergelijking gemaakt om te bepalen of het voorkeurtracé ook daadwerkelijk het beste tracé zou zijn. Dit is gedaan aan de hand van zeven afwegingsfactoren (zie tabel 5).

Factor	Waarde berekening	Eenheid
Kosten	Kosten van inpassing	Euro (x 1 miljoen)
Lengte	Lengte van gehele route	Kilometers
Sociale veiligheid	Mate dat gebruikers zich veilig voelen op de route	+ / 0 / -
Directheid	Welke mate de route in een directe lijn naar haar bestemming leidt	+ / 0 / -
Landschappelijke inpassing	Hoeveel aanpassingen moeten gemaakt worden in het landschap voor de route	+ / 0 / -
Uitkomst workshop	Voorkeur voortkomend uit workshop over routes onder gebruikers van de verbinding	+ / 0 / -

Tabel 5: Afwegingsfactoren voor tracé keuze Groningen-Zuidhorn. Bron: Fietsroute Plus Groningen-Zuidhorn, provincie Groningen

De MCA die is gedaan voor het tracéonderzoek (figuur 2 in bijlage 5) onderbouwt de verwachtingen van de provincie, want het tracé langs de N355 scoort ruimschoots het best op alle factoren. Dit tracé is het kortst en scoort in ieder geval op twee factoren positief (directheid en uitkomst workshop). Hoewel dit tracé niet het goedkoopst was, lijken de pluspunten toch genoeg reden om voorsnog te kiezen voor dit tracé. Rolf Dijkstra geeft aan dat ook vooral de directheid en veiligheid van de route van belang waren. Beide scores het hoogst op het gekozen tracé. Hij ziet nu bij andere routes in Nederland echter een verplaatsing van belangen. *“Je ziet dat er meer slag wordt gemaakt naar het stukje beleving en andere aspecten die maken dat je wel of niet gaat fietsen.”* (R. Dijkstra, persoonlijke communicatie, 26 juli 2017). Hoewel beleving nu belangrijker wordt bevonden door andere experts, kiest Groningen bewust om dit niet op te nemen in de afwegingen van nieuwe routes. *“Wij zijn pragmatischer denk ik, in wat de fietser nu echt wil.”* (R. Dijkstra, persoonlijke communicatie, 26 juli 2017). In tegenstelling tot een route zoals tussen Arnhem en Nijmegen, wil Groningen eerst een basis hoofdnetwerk hebben liggen voordat zij deze verder ‘versiert’ ter behoeve van de aantrekkelijkheid van de route. *“De toeters en bellen kunnen we later altijd nog toevoegen.”* (R. Dijkstra, persoonlijke communicatie, 26 juli 2017). Momenteel loopt er een onderzoek via Goudappelcoffeng naar de reistijdbeleving van fietsers, maar zoals meneer Dijkstra al verwachtte, kwamen tijdens een workshop met name de standaard verkeerskundige aspecten naar voren, zoals doorfietsmogelijkheden. Denk hierbij aan voorrang of ongelijkvloerse kruisingen. *“Ik wil niet zeggen dat die andere dingen niet een toegevoegde waarden kunnen hebben”* (R. Dijkstra, persoonlijke communicatie, 26 juli 2017). Maar tot er meer over wordt onderzocht, lijkt Groningen gericht te blijven op de basisinfrastructuur. Dit bestaat momenteel dus uit de huidige factoren die gebruikt zijn voor de tracékeuze.

Dijkstra (persoonlijke communicatie, 26 juli 2017) merkt op dat de snelfietsroutes ook niet veel hoeven te kosten in Groningen. Niet alleen omdat zij kiezen ‘extra’s’ weg te laten van hun routes. Juist omdat zij de routes alleen in buitengebieden worden aangelegd, heeft de provincie een voordeel dat niet iedere provincie heeft: ruimte om te bouwen. *“In het buitengebied hebben wij niet zoveel te maken met grote knelpunten. We kunnen meestal rechttoe rechtaan een fietspad aanleggen.”* Hij geeft hierbij een voorbeeld bij Arnhem en Nijmegen, waar meerdere tunnels moesten worden aangelegd en een deel van de route door stedelijk gebied loopt.

Hoewel dit project vrijwel geheel een top-down karakter heeft doordat de provincie alles op zich heeft genomen en bepaalde dat de route zal worden aangelegd, heeft de provincie Groningen gekozen om naast de gemeenten Zuidhorn en Groningen, ook de voornaamste gebruikers te

betrekken bij het plannen van het tracé. Forenzen en scholieren zijn begin 2005 uitgenodigd om samen mee te denken over de alternatieve tracés en hun meningen over ieder tracé te geven. Deze uitkomsten zijn ook meegenomen in de afwegingen van het uiteindelijke tracé.

4.3. Veenendaal-Ede

De route tussen Veenendaal en Ede is ontwikkeld nadat het ministerie van Verkeer en Waterstaat subsidies ter beschikking stelde voor nieuwe snelfietsroutes onder het project Fiets filevrij! Hoewel de route tussen Veenendaal en Ede in eerste instantie niet in dit project is opgenomen als potentiële route, hebben de twee gemeenten zelf een verzoek ingediend, dat alsnog is goedgekeurd in 2010. De route bestaat uit een soort 'ladder' constructie, waarbij de route aansluit op verschillende recreatieve routes. Hierdoor kunnen gebruikers zelf kiezen welke route zij van A naar B nemen. De route moet de bedrijventerreinen rondom de twee steden en Food Valley beter bereikbaar maken met de fiets. Deze was voorheen slecht of niet bereikbaar met de fiets, waardoor veel mensen uit de gemeenten zelf alsnog de auto pakten, ondanks dat zij nog geen vier kilometer van hun werk wonen. De route heeft als doel de concurrentiepositie van de fiets ten opzichte van de auto te verbeteren, en volgens Roel Dobbels, is ondanks dat de route nog niet geheel voltooid is, het aandeel fietsers al wel aan het stijgen (Persoonlijke communicatie, 12 juli 2017).



Kaart 5: Fietsnetwerk Veenendaal-Ede

4.3.1. Route afweging

Zowel de gemeente Ede als de gemeente Veenendaal hebben onafhankelijk van elkaar afwegingen gemaakt voor verschillende potentiële snelfietsroutes. Bij het maken van deze afwegingen is geen gebruik gemaakt van een vorm van afwegingskader, bevestigen Dobbels (Persoonlijke communicatie, 17 oktober, 2017) en Leenaerts (Persoonlijke communicatie, persoonlijke communicatie, 29 september 2017). Vanuit de gemeente Veenendaal was al ambitie om het fietsnetwerk uit te breiden, terwijl deze ambitie vanuit Ede zeer klein was. Voor hen was het geen prioriteit (P. Leenaerts, persoonlijke communicatie, 29 september 2017). Het moment dat het project Fiets filevrij werd gepresenteerd, gaf Veenendaal de kans haar fietsnetwerk verder uit te breiden door middel van een grote subsidie. Leenaerts (Persoonlijke communicatie, 29 september 2017) geeft aan dat het meer een kwestie was dat het project uitgevoerd zou kunnen worden omdat het mogelijk werd (door middel van de subsidie), dan dat er een goede afweging voor is gemaakt. Het project Fietsfile vrij richtte zich op dat moment namelijk op snelfietsroutes die de

concurrentiepositie van de fiets zouden verbeteren en mensen dus uit de auto, op de fiets zouden krijgen. Met de juiste insteek van de subsidieaanvraag, kon deze snelfietsroute worden aangelegd. Vanuit Ede was de ambitie toendertijd voor de snelfietsroute ook vrij laag en had zij ook geen hoge prioriteit om tijd in te steken (Leenaerts, persoonlijke communicatie, 29 september 2017). Toch hebben de gemeenten samen nog enkele afwegingsfactoren opgesteld (zie tabel 6). In de subsidieaanvraag zijn deze afwegingsfactoren enkel gebruikt om de aanvraag te ondersteunen, waarbij de focus ligt op het terugdringen van files waar mensen ook de fiets kunnen pakken. Fietspotentie was dus de belangrijkste afwegingsfactor. In het fietsplan van de gemeente Ede wordt bovendien ook de kwaliteit van de huidige fietsinfrastructuur benoemd. De gemeente Ede had bijvoorbeeld meerdere potentiële routes met een basisinfrastructuur liggen, terwijl deze tussen Ede en Veenendaal vrijwel ontbrak. Ter Avest (R. ter Avest, persoonlijke communicatie, 21 juli 2017) omschrijft de toenmalige verbinding als “... een lappenmand van woonstraten, zandwegen, verharde wegen, hele smalle paden, hele brede paden. Dus dat was een ratjetoe, totaal niet herkenbaar.” Ook zijn collega uit Veenendaal Roel Dobbelssteijn (Persoonlijke communicatie, 12 juli 2017) bevestigt deze beperking van de infrastructuur; de route was onherkenbaar en bevatte geen doorgaande structuur.

Factor	Waardeberekening	Eenheid
Afstand	Afstand van centrum tot centrum	Kilometers
Kwaliteit huidige infrastructuur	Kwaliteit huidige fietspad	n.a.
Fietspotentie	Aanwezigheid motorische verkeersstromen die kunnen worden omgezet naar fietsstromen	Mate van NCW

Tabel 6: Afwegingsfactoren route Ede-Veenendaal

In het afwegen van de verschillende routes, heeft gemeente Ede ook ‘afstand’ als factor meegenomen en zo een route afgestreept die zelfs met de e-bike nog te ver is om te worden gezien als potentiële route. Ter Avest (R. ter Avest, persoonlijke communicatie, 21 juli 2017) vraagt zich echter af of die afweging tussen de andere routes überhaupt wel gemaakt zou moeten worden of niet. “...als je het belangrijk vindt dat er iets moet gaan gebeuren en er is voldoende geld...” Hij gaat er vanuit dat je niets aanlegt dat niet bij zal dragen aan de maatschappij. Nu moest er financieel een keuze worden gemaakt tussen routes, maar in de toekomst zouden ook andere routes van en naar Ede worden onderzocht.

In 2010 is er al een poging gedaan de doorstroom van autoverkeer te verbeteren door op beide snelwegen spitsstroken aan te leggen. Echter blijft de regio vatbaar voor files, met name door verkeer richting de bedrijventerreinen. “Dertienduizend arbeidsplaatsen en de helft daarvan komt met de auto uit de kern zelf. Mensen rijden dus uit Ede zelf, één tot vier kilometer met de auto, naar het bedrijvenpark” (R. ter Avest, persoonlijke communicatie, 21 juli 2017). Dit was een blijvend probleem volgens Ter Avest omdat de terreinen amper bereikbaar waren en ook het openbaar vervoer sloot ‘beroerd’ aan. Juist omdat zoveel mensen zo dichtbij wonen, is de fietspotentie van deze route zo hoog.

Hoewel er geen afwegingskader is gebruikt om de route te bepalen, heeft de gemeente Veenendaal in 2009 wel opdracht gegeven om een KBA uit te voeren, om haar vermoedens omtrent de fietspotentie te kunnen onderbouwen. Deze KBA is gebruikt om de fietspotentie in kaart te brengen en te kijken of de aanleg van de snelfietsroute daadwerkelijk tot een vermindering van autogebruik zou leiden (R. Dobbelssteijn, 12 juli 2017). Om de potentie van de route in kaart te brengen zijn onder

andere factoren als kosten, reistijdwinst, reistijdwaardering en de bezettingsgraad van de fiets meegenomen. Uit het onderzoek kwam een positief netto contante waarde (NCW) naar voren.

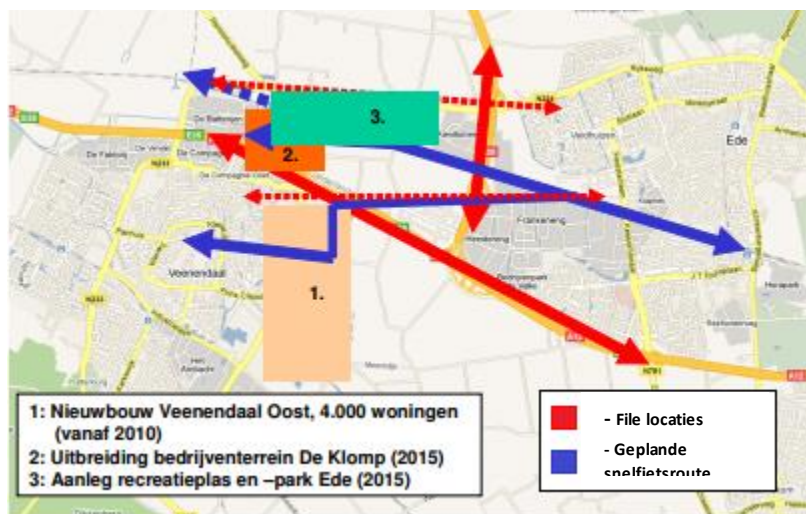
In 2010 hebben de twee gemeenten de subsidieaanvraag gedaan met behulp van de provincies Utrecht en Gelderland. In deze aanvraag (Provincie Utrecht, 2010) wordt de samenwerking tussen de provincies en de gemeenten sterk benadrukt, maar in de praktijk waren voornamelijk de twee gemeenten inhoudelijk betrokken bij het project. Dobbelsteijn (Persoonlijke communicatie, 12 juli 2017) geeft aan dat juist de gemeente Veenendaal de coördinatie van het hele project op zich heeft genomen en ook alle projectgroepen en onderzoeken heeft laten doen. Ook H. Tiemens (persoonlijke communicatie, 11 augustus 2017) bevestigt namens de provincie Utrecht dat zij alleen betrokken is geweest bij de subsidieaanvraag. Verder is zij vrijwel niet betrokken geweest bij de invulling van de route, dit werd overgelaten aan de gemeenten. Dit is niet iets waar Dobbelsteijn (Persoonlijke communicatie, 17 oktober 2017) zich aan stoort. Hij vindt het juist belangrijk dat de gehele invulling zo lokaal mogelijk wordt bepaald, door de gemeenten en gebruikers van de route en niet door provincies die er te ver vanaf staan. Een losse teugel op snelfietsroutes laten volgens Dobbelsteijn namelijk ruimte over om te experimenteren, iets wat nog hard nodig is bij het concept snelfietsroutes, dat nog vol in de ontwikkeling is. Ter Avest (Persoonlijke communicatie, 21 juli 2017) merkt juist wel invloed van de provincies Gelderland en Utrecht. Zij stellen namelijk verschillende richtlijnen op voor snelfietsroutes, waarbij Gelderland hogere eisen stelt dan Utrecht. Dobbelsteijn (persoonlijke communicatie, 12 juli 2017) ziet dit als een negatieve ontwikkeling: zolang de provincies niet op één lijn zitten wordt het grensoverschrijdende projecten lastiger gemaakt dan nodig. Er is dus wel degelijk baat bij meer landelijke of regionale richtlijnen voor snelfietsroutes, om dit te voorkomen. De samenwerking tussen de twee gemeenten gebeurde ook niet erg frequent. *“Samenwerken op de hele route was niet zo nodig.”* (R. Dobbelsteijn, Persoonlijke communicatie, 12 juli 2017). Na de toekenning van de subsidie, is deze verdeeld over de deelprojecten van de route en heeft ieder haar eigen deelprojecten ontwikkeld. Achteraf gezien geeft Dobbelsteijn wel toe dat deze samenwerking wat beter had gekund, met name het frequent overleggen over de voortgang. Ook zou hij meer verschillende actoren willen betrekken bij het planproces van een eventuele nieuwe route. De bedrijven die bij deze route een grote rol spelen bijvoorbeeld, de fietser zelf en ook meer contact met de fietsersbonden zouden volgens hem een positieve invloed kunnen hebben op het project door middel van feedback.

4.3.2. Tracé afweging

Het uiteindelijke tracé van de snelfietsroute (zie kaart 3) heeft een opvallende vorm aangenomen. Er is geen sprake van een route die simpelweg van A naar B loopt, maar bestaat uit allerlei vertakkingen, met name in Veenendaal. De snelfietsroute maakt deel uit van een heel fietsnetwerk dat de steden verbindt. Er is (samen met de recreatieve routes) sprake van een ‘ladderconstructie’ die het mogelijk maakt voor fietsers om via verschillende tracés op hun bestemming aan te komen. Bij het ontwikkelen dit netwerk is een onderscheid gemaakt tussen de ‘snelfietsroute’ en de ‘recreatieve routes’. In kaart 3 staat de officiële snelfietsroute ingetekend als doorgaande rode lijn. Dit deel van de route voldoet aan alle eisen die de gemeenten hebben gesteld aan de snelfietsroute. De recreatieve route bestaat uit fietsroutes die wel tot het netwerk behoren van de ‘ladderconstructie’ en eigenlijk dus ook deel uitmaken van de route, maar zij konden door omstandigheden niet aan alle eisen voldoen van een snelfietsroute en werden dus om deze reden niet opgenomen in de subsidieaanvraag voor de snelfietsroute. Een voorbeeld hiervan is dat op sommige stukken de fietspaden niet verbreed konden worden of dat er geen lantaarnpalen geplaatst konden worden langs de routes. Deze stukken hadden dan ook niet de utilitaire uitstraling waar de gemeenten voor pleitten bij hun snelfietsroute. Dobbelsteijn (Persoonlijke communicatie, 12 juli 2017) noemt deze stukken van het netwerk dan ook ‘halve schakels’, waarbij het

hoofdnetwerk (de snelfietsroute) het belangrijkste is, maar de recreatieve routes wel nodig zijn om het netwerk te verbinden en compleet te maken.

Zoals in de vorige paragraaf duidelijk werd, hebben de aanwezigheid van bedrijventerreinen en de files tussen beide steden aanleiding gegeven tot de aanleg van de route en zijn vervolgens volledig bepalend geweest voor de tracékeuzes. Om de fietspotentie maximaal te benutten, moet de route zo veel mogelijk mensen bedienen (Ter Avest, persoonlijke communicatie, 21 juli 2017). De tracés zijn gekozen op basis van verkeersstromen en de knelpunten hiervan. Op kaart 4 zijn de filelocaties rondom Ede en Veenendaal in het rood kaart gebracht. Hierbij vallen zowel de files tussen oost en west als die tussen noord en zuid op. Omdat er sprake is van verkeersstromen die verschillende kanten op gaan, is gekozen de snelfietsroute aan te leggen in de vorm van een 'ladder'.



Kaart 6: planning snelfietsroute en filelocaties. Bron: Subsidieaanvraag Fiets filevrij Ede-Veenendaal

De 'ladderconstructie', zoals deze genoemd wordt, is duidelijk terug te zien in kaart 4 hierboven. De stromingen die zijn meegenomen worden vrijwel geheel gevormd door forenzen en scholieren.

Een tweede afweging voor het tracé, waren de toekomstplannen voor ruimtelijke ontwikkelingen van beide steden in 2010 (zie kaart 4). Zo had Veenendaal het plan voor een nieuwe woonwijk (zie ook kaart 3), waar op dat moment nog geen basis fietsinfrastructuur voor lag. Dit was voor de gemeente een uitgelezen kans om de nieuwe wijk zowel met het centrum als met de nieuwe route (en dus Ede) te verbinden. Ook het bedrijventerrein de Klomp is verder uitgebreid in 2015. De recreatieplas (vlak 3, kaart 4) is nooit tot uitvoering gebracht. Dit werd echter pas besloten nadat de recreatieve route al was aangelegd. Ook de toekomstige herontwikkeling van de treinstations was van invloed op de besluitvorming voor de tracé keuze: goede faciliteiten en een directe route vanaf het station naar de centra en bedrijventerreinen kunnen ertoe leiden dat ook mensen die niet in de directe omgeving wonen, de auto laten staan en met de trein komen, om het laatste stuk te fietsen.

Enkel op basis van deze factoren is het tracé opgesteld, zonder gebruik van een afwegingskader. Op basis van de 'stromingen' van zowel huidige potentie als toekomstige potentie is het tracé bepaald. Door voornamelijk op 'potentie' te focussen, heeft de route minder aandacht voor factoren die bij andere routes wel een rol spelen. In de subsidieaanvraag wordt al aangegeven dat het tracé niet aan alle adviezen kan voldoen die het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft gegeven. Juist omdat het hier enkel om adviezen gaat, is het mogelijk deze links te laten liggen. Volgens Dobbelsteijn (Persoonlijke communicatie, 12 juli 2017) hoefde de route niet perfect te zijn en had de opwaardering van bestaande infrastructuur meer prioriteit: *"Je hebt zeg maar geen torenhoge ambities."* Op deze snelfietsroute is het tracé in het buitengebied hier en daar onderdeel van de

hoofdweg, met enkel fietsstroken voor de fietser. In de stedelijke gebieden worden vervolgens ook veel fietsstraten gebruikt in plaats van vrij liggende fietspaden. De tracékeuzes lijken niet te worden beïnvloed door eventueel motorisch verkeer waar zij de weg mee moet delen.

Tijdens de ontwikkeling van de route, zijn er wel tracéwijzigingen doorgevoerd, die consequenties hadden voor de financiering van het project. Van het tracé dat van station tot station loopt, direct langs het spoor, is maar één klein deel opgenomen in de subsidieaanvraag. De rest van het tracé werd gezien als recreatieve route. Dit stuk viel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Ede. Uiteindelijk ligt langs het spoor geen snelfietsroute, maar een recreatieve route, omdat Ede haar prioriteiten heeft bijgesteld tijdens het ontwikkelen van de route. Niet alleen is besloten dat dit tracé geen extra upgrade nodig had, maar ook is in 2016 besloten het oorspronkelijk geplande tracé door te trekken naar het centrum van Ede. De communicatie over deze twee veranderingen is niet soepel verlopen, doordat ieder haar eigen deelprojecten ontwikkelde en het contact minimaal was. Voor het doortrekken van het tracé moest opnieuw een subsidieaanvraag worden gedaan. De nieuwe plannen zorgen voor vertraging van het gehele project. Gezamenlijke projecten zoals de bewegwijzering zouden moeten worden uitgesteld in Ede, terwijl Veenendaal hier al wel klaar voor is. Deze bewegwijzering zal nu alsnog worden geplaatst in Veenendaal, terwijl dit in Ede zal worden uitgesteld. Dobbelsteijn (Persoonlijke communicatie, 12 juli 2017) geeft aan dat dit wel invloed zal hebben op gebruikers van de route. Hoewel het grootste deel van de route al klaar is, vinden fietsers nog steeds hun weg niet altijd.

Hoewel de subsidieaanvraag voor de hele route geldt, zegt Ter Avest (Persoonlijke communicatie, 21 juli 2017) dat de financiën van sommige deelprojecten toch nog niet helemaal rond zijn. Hij verwijst hierbij naar een fietsbrug over het spoor die al wel wordt ontwikkeld, maar nog niet volledig is gefinancierd. Dit wordt gedaan om te voorkomen dat al gemaakte plannen opzij worden geschoven na een politieke wissel van de gemeenten. Hoewel er veel draagvlak voor de snelfietsroute was bij de aanvraag ervan, kan dit bij iedere politieke wissel wegvallen. *“Het gevaar zit hem in dat de aandacht weg raakt en dat men zegt die fietsroute is niet meer belangrijk. Laat maar.”* Omdat het project al onder constructie is, is het vanzelfsprekender deze af te maken dan weer af te breken. Ook verwachtte Ter Avest dat het nieuwe kabinet ook weer een focus zou leggen op milieuvriendelijke mobiliteit, en de subsidie voor dit deelproject wel tot stand zal komen. Beide gemeenten zijn er vanuit gegaan dat de financiering alsnog rond zou komen dankzij input van de overheid.

Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal: *‘Wat is de rol van afwegingskaders voor infrastructurele projecten en besluitvormingsmodellen bij de besluitvorming voor de aanleg van snelfietsroutes?’* Aan de hand van de theorie die is opgesteld in hoofdstuk twee en de analyses die zijn gedaan in hoofdstuk vier zal deze vraag in dit hoofdstuk worden beantwoord.

Alvorens een antwoord zal worden gegeven op de hoofdvraag, zullen eerst sub-conclusies worden getrokken uit de analyses van hoofdstuk vier die de sub-vragen van dit onderzoek beantwoorden. Vanuit deze sub-conclusies zal uiteindelijk een eindconclusie worden geformuleerd. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek omtrent snelfietsroutes en de afwegingsmethodieken en besluitvormingsmodellen die hierbij gebruikt worden. Dit hoofdstuk zal uiteindelijk worden afgesloten met een kritische reflectie op zowel het proces van het onderzoek als de inhoudelijke keuzes die zijn gemaakt.

5.1. Sub conclusies

5.1.1. Besluitvormingsmodellen

Zoals uit het theoretisch kader blijkt, zijn besluitmodellen sterk bepalend voor de rol die een afwegingskader speelt bij de besluitvorming in zijn geheel. In de praktijk (zie tabel 7) blijkt bij de besluitvorming voor de keuze van welke snelfietsroutes aangelegd moeten worden vanuit het unicentrische perspectief te worden gehandeld (3 casussen) en bij de beslissingen op tracé niveau vooral vanuit het pluricentrische perspectief (in 2 van de 3 casussen), hetgeen betekent dat in feite het Fassenmodel respectievelijk het Rondenmodel worden gebruikt.

	Arnhem-Nijmegen	Groningen-Zuidhorn	Veenendaal-Ede
Afweging route	Unicentrisch	Unicentrisch	Unicentrisch
Afweging tracé	pluricentrisch	Pluricentrisch	Unicentrisch

Tabel 7: Gebruikte besluitvormingsmodellen bij route en tracé afwegingen

De rol van het afwegingskader op het eerstgenoemde niveau is vooral om te bepalen welke route het beste van de alternatieven is; deze beslissing wordt top-down genomen. Hoewel de Fietzersbond bij elke casus in dit onderzoek heeft meegekeken en de route Arnhem-Nijmegen zelfs heeft voorgesteld, hebben de betrokken gemeenten Arnhem-Nijmegen en Veenendaal-Ede zelf de beslissing genomen voor de aanleg van de uiteindelijke route. Ook de provincie Groningen heeft als enige bepaald dat en welke route aangelegd zou worden.

Op het niveau afweging van de tracés veranderen de perspectieven in de praktijk en daarmee de rol van het afwegingskader; dit is het geval in twee van de drie casussen uit dit onderzoek. Zowel stadsregio Arnhem-Nijmegen en de provincie Groningen kiezen voor een aanpak waarbij ook de mening en het advies van andere actoren een grotere rol gaan spelen: het pluricentrisch perspectief. De beweegredenen verschillen echter per casus.

De route Arnhem-Nijmegen is op bepaalde tracés sterk afhankelijk geweest van andere partijen. Voor deze casus is draagvlak creëren door middel van discussie en consensus dus cruciaal geweest. Dit geldt niet zozeer voor Groningen-Zuidhorn, omdat de provincie al verantwoordelijk was voor de grond op de voorgestelde tracés. De provincie had kunnen kiezen dit unicentrisch aan te pakken, maar heeft uiteindelijk besloten ook de gemeenten Groningen en Zuidhorn en andere belanghebbende, zoals forenzen en scholieren een stem te geven in de opties.

5.1.2. Afwegingsmethodieken en afwegingsfactoren

In theorie worden beslissingen vanuit het unicentrische perspectief genomen door de effecten van de verschillende alternatieven tegen elkaar af te zetten en te wegen, in feite het meest intensieve deel van het opstellen van een afwegingskader. In de praktijk (zie tabel 8) blijkt dat twee van de drie initiators gebruik maken van dezelfde, al bestaande afwegingsmethodiek voor de bepaling van de factoren op beide niveaus: een MCA. Opmerkelijk, omdat dat deze methodiek veelal in relatie wordt gebracht met het pluricentrische perspectief, terwijl in de onderzochte casussen de afweging van de route vanuit een unicentrisch perspectief zijn benaderd.

	Arnhem-Nijmegen	Groningen-Zuidhorn	Veenendaal-Ede
Afweging route	MCA	MCA	n.a.
Afweging trace	MCA	MCA	n.a.

Tabel 8: Gebruikte afwegingsmethodieken bij route en tracé afwegingen

Route Afwegingen

Afwegingsfactoren die worden gebruikt voor het kiezen tussen potentiële routes, blijken in de praktijk synoniem te zijn aan de argumentaties om een route aan te leggen. Ze geven aan wat de betrokken actoren belangrijk vinden en waarom de snelfietsroute moet worden aangelegd. In tabel 9 worden alle afwegingsfactoren weergegeven die zijn gebruikt bij het afwegen van de casussen.

Factor	Arnhem-Nijmegen	Groningen-Zuidhorn	Ede-Veenendaal
Fietspotentie/bediening	X	X	X
Afstand	X	X	X
Mobiliteitsdruk/Vervoersspanning	X	X	X
Verkeersveiligheid		X	
Huidige kwaliteit infrastructuur		X	
Bestuurlijk draagvlak	X		
Subsidiemogelijkheden/meeliftmogelijkheden	X	X	X

Tabel 9: Gebruikt afwegingsfactoren route per casus

In tabel 9 staan in het rood de factoren aangegeven waar de actoren extra belang aan hechten bij het bepalen van de routes. Ondanks de variatie in belangen per casus, blijken subsidie- en/of meeliftmogelijkheden in de praktijk in alle gevallen een belangrijke, zo niet doorslaggevende afwegingsfactor te zijn.

De manier waarop de factoren een rol spelen in de argumentatie voor een route komt vooral naar voren in de afwegingsmethodieken waarin de afwegingsfactoren zijn geplaatst. Hoewel bij infrastructureel beleid normaliter sterk wordt geleund op de resultaten van deze methodieken, is dit bij snelfietsroutes in de praktijk geen standaard procedure. In twee casussen maakt men weliswaar gebruik van een MCA, maar deze zijn vluchtig gemaakt en haar resultaten net zo behandeld. De laatste casus heeft geen gebruik gemaakt van een afwegingskader. Men heeft hier op basis van meest directe routes voor de meeste mensen haar tracé bepaald.

Op verschillende wijzen hebben de betrokkenen meerdere potentiële routes overzichtelijk gemaakt/ Zo heeft de provincie Groningen dit gedaan door alle potentiële routes in één overzicht te plaatsen en op basis daarvan de meest cruciale routes gekozen. Echter ontbrak bij deze analyse bijna de helft van alle informatie van de afwegingsfactoren. Aan de routes die in een later stadium zijn gekozen als snelfietsroutes is bij de analyse meer aandacht besteed; de informatie is completer/ Er was voor de analyse dus al een voorkeur voor specifieke routes die onderzocht moesten worden. Ook stadsregio

Arnhem-Nijmegen heeft een MCA uitgevoerd om meerdere routes te onderzoeken, maar heeft dit enkel per potentiële route in kaart gebracht. Ondanks dat deze analyse is uitgevoerd, zijn de resultaten later beïnvloed door een factor die zij in eerste instantie niet hadden meegenomen in de analyse: de mogelijkheid tot subsidie. De grootte van de subsidiemogelijkheid heeft uiteindelijk bepaald dat de meest dure van alle potentiële routes is aangelegd: Arnhem-Nijmegen. Niet alleen de stadsregio Arnhem-Nijmegen heeft haar keuzes laten beïnvloeden door subsidiemogelijkheden. Specifiek de route Veenendaal-Ede is aangelegd op basis van de mogelijkheid om een subsidie te krijgen voor deze specifieke route. Hoewel hier geen afwegingskader is gebruikt, is haar afweging dus vrijwel geheel gebaseerd op subsidiemogelijkheden. Pas na het inzien van deze mogelijkheid is verder gekeken naar andere afwegingsfactoren om de subsidieaanvraag kunnen legitimeren.

Zoals hierboven is beschreven worden in elke regio verschillende routes als ‘potentieel’ gemarkeerd, al dan niet op basis van een MCA. Echter lijkt de volgorde van de aan te leggen routes vooral te worden beïnvloed door beschikbare subsidies. Voor Groningen-Zuidhorn geldt ook dat zij de volgorde van het aanleggen van routes laten afhangen van ‘meeliftmogelijkheden’, die kosten en tijd zouden drukken. De ambitie van betrokken actoren bij iedere casus heeft er tot nu toe voor gezorgd dat gemaakte afwegingen deels afhankelijk zijn van ‘opportunity’ en niet zozeer door noodzaak. Deze ambitie en de huidige stimulatie vanuit het Rijk om in snelfietsroutes te investeren, zorgen ervoor dat lokale overheden routes eerder als potentieel kunnen aanwijzen. De lokale overheden hoeven namelijk niet echt te kiezen tussen deze routes: men wacht op het juiste moment om de juiste route aan te leggen.

De MCA’s zijn op papier gebruikt om te onderzoeken welke routes potentie hebben om verder te worden ontwikkeld tot snelfietsroute. In de praktijk blijkt echter dat de analyses voornamelijk zijn gebruikt om routes die al voorkeur hadden bij de actoren, te verantwoorden. De afwegingen die zijn gemaakt zijn voornamelijk nog ondergeschikt aan ‘opportunity’ die zich voordoet door middel van een kostendrukkende factor.

Tracé afwegingen

Na het bepalen van een route wordt in de praktijk meer structuur aangebracht in de verder planvorming. Dit valt allereerst terug te zien in de factoren die worden gebruikt bij het afwegen van de tracés, die opnieuw aangeven waar de belangen van de actoren liggen. De basis van deze structuur komt uit het handboek voor snelfietsroutes die is uitgegeven door het CROW (2014). In dit boek worden richtlijnen voor specifiek snelfietsroutes aangereikt, die onder meer de kwaliteit van een snelfietsroute waarborgt. Er ligt dus al een basis voor de afwegingsfactoren en een afwegingskader voor tracé afwegingen, wat het voor overheden makkelijker maakt om haar afwegingen concreet te maken.

In tabel 10 worden de afwegingsfactoren weergegeven die zijn gebruikt om de tracés te bepalen van ieder casus. Voor iedere route zijn iets andere afwegingsfactoren gebruikt, waarbij Arnhem-Nijmegen en Groningen-Zuidhorn de meeste overeenkomsten hebben. Zij hebben beiden hun factoren bepaald op basis van het CROW boek. De belangen van actoren zijn hierin duidelijk verschillend. Arnhem-Nijmegen moet veilig en mooi zijn terwijl het geheel als één kan worden gezien. Groningen-Zuidhorn en Veenendaal-Ede hebben meer praktische belangen en richten zich op respectievelijk veiligheid en lengte en bediening van mensen.

Factor	Arnhem-Nijmegen	Groningen-Zuidhorn	Ede-Veenendaal
Samenhang	X		
Directheid	X	X	X
Veiligheid	X	X	
Aantrekkelijkheid	X		
Comfort	X		
Kosten	X	X	
Procedures	X		
Inpassingen	X	X	
Lengte		X	
Workshop uitkomst		X	
Fietspotentie/ Bediening	X		X
Toekomstige bediening			X

Tabel 10: Afwegingsfactoren tracé per casus

Ook bij het maken van een deze afweging kan in de praktijk verschillen blijkt uit dit onderzoek: beide casussen hebben met behulp van dit afwegingskader hun prioriteiten kunnen stellen bij bepaalde afwegingsfactoren, waarbij ook ruimte is gemaakt voor de meningen van externe actoren. Het doel van de MCA's die zijn gebruikt. Bij Groningen-Zuidhorn is het afwegingskader gebruikt om de eigen voorkeuren van de provincie te onderbouwen en dit ook logischerwijze te verantwoorden naar de omliggende gemeenten en externe actoren. Voor Arnhem-Nijmegen is het afwegingskader gebruikt om te kijken naar de voor- en nadelen van ieder tracé. Enkel op plekken waar het draagvlak voor de route in gevaar zou komen, is van dit advies afgeweken. Voor de route tussen Veenendaal en Ede is opnieuw geen afwegingskader gebruikt, maar zijn de tracés enkel gekozen op waar zij de hoogste 'bediening' kunnen bieden.

5.1.3. Oordeel betrokken actoren

In de praktijk worden route afwegingen voor snelfietsroutes vanuit een unicentrisch perspectief gemaakt. Hoewel de betrokken overheden uit dit onderzoek weliswaar nauw samenwerken met andere partijen, wordt de beslissing voor de uiteindelijke route door alleen de verantwoordelijke overheden gemaakt. De samenwerking in dit stadium heeft voornamelijk het doel om draagvlak te creëren. Dit heeft de provincie Groningen in eerste instantie niet gedaan bij het afwegen van de routes, maar wel later in het planproces. De initiatiefnemers zijn echter ook van mening dat andere actoren (bedrijven, forenzen, bewoners) op het niveau van tracé bepaling wel betrokken moeten worden. De beweegredenen hiervoor verschillen: enerzijds zijn snelfietsroutes nog ondergeschikt aan andere infrastructuurprojecten en is de concrete snelfietsroute afhankelijker van andere actoren. Men heeft dus belang bij een groot draagvlak onder deze actoren. Daarnaast kan een groep actoren haar mening geven en advies geven hetgeen de kwaliteit van de route ten goede kan komen.

De respondenten van de drie onderzochte casussen zijn zonder meer voorstanders geweest van hun gebruikte methoden voor het afwegen van routes. Ze oordelen dan ook positief over het planproces ondanks dat dit op twee verschillende manieren is gebeurd. Bij het afwegen van de routes is niet altijd even secuur gewerkt met de afwegingen maar dit wordt niet als negatief ervaren. Integendeel, omdat er geen wettelijke verplichting bestaat om een snelfietsroute in detail te onderbouwen met een afwegingskader, besparen de initiatiefnemers veel geld en tijd. Immers uit de theorie blijkt dat met name de bepaling van de effecten van de verschillende projectalternatieven het meest intensieve en dure deel van een afwegingskader is. Het uitvoeren van een dergelijk onderzoek blijkt juist relatief duur voor kleinere overheden die enkele eenvoudige snelfietsroute willen aanleggen. Ten tweede lijken deze overheden ook niet veel baat te hebben bij een dergelijk kader. De ambitie van de overheden richt zich op het ontwikkelen van een fietsnetwerk in de omliggende regio,

waarbij zij liever geen keuzes willen maken tussen bepaalde routes maar deze het liefst allemaal wil aanleggen. De motivatie voor het grondige onderzoeken van routes die men sowieso aan wil leggen indien mogelijk, is dan ook beperkt. Juist de flexibiliteit om de volgorde van de geplande alternatieven te wijzigen beoordelen de in dit onderzoek betrokken overheden als positief.

De ambitie van overheden om hun fietsnetwerk uit te breiden, drijft hen ook om routes van hoge kwaliteit te maken. De respondenten hebben meer houvast bij het ontwikkelen van het tracé dankzij de richtlijnen van het CROW. Ondanks dat twee casussen een adaptatie van deze richtlijnen hebben gebruikt, verschillen de belangen tussen deze routes sterk. De respondenten hebben echter sterk verschillende meningen over het nut en de noodzaak van de factor 'aantrekkelijkheid' omdat hier nog te weinig onderzoek naar is gedaan. Enkel de respondenten van Arnhem-Nijmegen hechten veel belang aan deze factor, terwijl andere respondenten vrij sceptisch zijn over deze eisen, ze vinden het overdreven.

De respondenten oordelen dat één afwegingskader voor het afwegen van snelfietsroutes voornamelijk negatieve gevolgen zal hebben voor de ontwikkeling van het nog vrij nieuwe concept. Ze zijn van mening dat een dergelijk kader de belangen van lokale overheden in de weg zal staan. De belangen verschillen dusdanig, dat ook andere afwegingsfactoren opgenomen moeten kunnen worden; één vastgesteld kader beperkt dan ook deze mogelijkheid. Hoewel ze van mening zijn dat zo'n dergelijk kader wel gebruikt zou kunnen worden als hulpmiddel, heeft men in de praktijk geen baat bij een algemeen afgetimmerd afwegingskader.

5.2. Slotconclusie

Uit dit onderzoek blijkt dat afwegingskaders voor de aanleg van snelfietsroutes op twee niveaus worden ingezet, en wel bij de beslissingen voor de route-afweging en bij de beslissingen van tracé-afwegingen van de uiteindelijk gekozen route. De rol van het afwegingskader verschilt per niveau.

De rol van het afwegingskader op het eerstgenoemde niveau om is vooral om te bepalen welke route het beste van de alternatieven is. Deze beslissing wordt top-down genomen; er is sprake van een unicentrisch perspectief. In de praktijk speelt het afwegingskader bij de beslissingen over de snelfietsroutes een veel kleinere rol dan normaliter bij infrastructurele projecten het geval is. Het kader wordt gebruikt om inzicht te krijgen in relevante factoren en mogelijkheden van de routes, maar niet om rationele keuzes maken met betrekking tot de afwegingen. De betrokken overheden oordelen de relatieve flexibiliteit van deze gebruikswijze als positief omdat zij zo gemakkelijker kunnen schakelen in de volgorde van geplande routes. De aanleg van snelfietsroutes is veelal het gevolg van hun ambities, van de toekomstvisie van de rijksoverheid en van subsidie.

Op het niveau 'afweging van de tracés' veranderen de perspectieven in de praktijk en daarmee de rol van het afwegingskader; dit is het geval in twee van de drie casussen uit dit onderzoek. Zowel Arnhem-Nijmegen en de provincie Groningen kiezen voor een aanpak waarbij ook de mening en het advies van andere actoren een grotere rol gaan spelen: het pluricentrisch perspectief. Onder meer vanwege de betrokkenheid van veel meer actoren is op dit niveau ook meer behoefte aan concrete afwegingsfactoren en over adviezen welke actoren te betrekken bij de aanleg van de tracés. Daarnaast wordt in de praktijk gehecht aan goede kwaliteit van de uiteindelijke route en worden de gevolgen van de tracé afwegingen uiteindelijk zichtbaar en tastbaar voor iedereen. In de praktijk heeft men dan ook behoefte aan meer concrete richtlijnen voor de beslissingen ten behoeve van de aanleg van de tracés. Momenteel worden eenvoudige MCA's en de richtlijnen van het CROW gebruikt om hiervoor de factoren te kunnen bepalen en de afwegingen te kunnen maken.

5.3. Aanbevelingen

De ambitie om een (snel)fietsnetwerk aan te leggen is bij de lokale overheden in dit onderzoek zo hoog, dat het niet uit lijkt te maken welke route voldoende of de meeste baten oplevert en dus moet worden aangelegd. De overheden zijn van mening dat de uitbreiding van een fietsnetwerk sowieso een positieve invloed zal hebben op hun regio, bijvoorbeeld vanwege de verhoging van de fietspotentie of de verlaging van de mobiliteitsdruk. Er wordt amper onderzoek gedaan naar de daadwerkelijke positieve effecten. Decisio heeft met haar KBA al een basis gelegd voor de weging van de effecten van bepaalde factoren. Het lijkt aan te raden om dit onderzoek uit te breiden. Met behulp van de KBA kan namelijk onderzoek worden gedaan naar deze positieve (of juist negatieve) effecten van snelfietsroutes tussen specifieke plaatsen. Het verder ontwikkelen en het gebruik van een dergelijk kader onderbouwt de uitbreiding van fietsnetwerken door middel van snelfietsroutes.

De behoefte aan een afgetimmerd afwegingskader waarin de effecten van de mogelijke routes worden gemonetariseerd lijkt in de praktijk niet groot. Tegelijkertijd zijn veel van de gebruikte factoren moeilijk te monetariseren en wordt om die reden een vaak een (eenvoudige) MCA gebruikt om de routes enigszins tegen elkaar af te wegen. Ook de hoge prijs in tijd en geld om de effecten van de verschillende factoren te wegen, is vooral voor een kleine gemeente aanleiding om geen uitgebreide analyses te doen naar de genoemde positieve effecten. Haaks op het huidige besluitvormingsbeleid van de lokale overheden staat echter het voornemen van de Rijksoverheid om de uiteindelijke keuzes voor een snelfietsroute te bepalen met een standaard afwegingskader. Uit dit onderzoek blijkt echter dat een dergelijk afwegingskader niet wenselijk is. Indien de Rijksoverheid haar voornemen doorzet, wordt aangeraden niet één afwegingskader te ontwikkelen, maar dit kader flexibel te maken; het kader moet vanuit meerder belangen kunnen worden gebruikt, zodat lokale overheden hun eigen afwegingen kunnen blijven maken.

Vanuit dit onderzoek kan worden gesteld dat een Multi Criteria Analyse het beste aansluit op wat overheden nodig lijken te hebben: een middel om hen te helpen met het prioriteren van snelfietsroutes. Op basis van dit onderzoek wordt geadviseerd de volgende factoren in ieder geval mee te nemen in de MCA: Ten eerste 'afstand', die invloed zal hebben op de haalbaarheid van een snelfietsroute. Minder vermogende overheden moeten rekening houden met de kosten van langere fietsroutes. Ten tweede is de factor bestuurlijk draagvlak één van de belangrijkste factoren voor een snelfietsroute. Moed (2012) legt in zijn masterthesis het verband tussen een goede regionale samenwerking en het overtuigen van actoren om te investeren in fietsinfrastructuur. Omdat juist snelfietsroutes zo'n regionale basis hebben, is een groot draagvlak voor een route van groots belang. Ten derde blijkt uit dit onderzoek dat de kostendrukkende factor, namelijk de subsidie- en/of de meeliftmogelijkheden een belangrijke rol speelt in het maken van routes. Deze kan beter worden meegenomen in het afwegingskader zelf, zodat de transparantie rondt de afwegingen van snelfietsroutes beter wordt.

De beslissingen die tot slot voor de afwegingen van de tracés worden genomen, worden vooral gebaseerd op de vijf factoren van CROW. Hoewel deze richtlijnen voor minimale eisen over het algemeen heel werkbaar blijken, leidt de factor 'aantrekkelijkheid' tot veel verwarring en discussie. Terwijl de ene actor deze factor juist belangrijk en zinvol vindt, beoordeelt de andere overheid het als niet noodzakelijk en ondergeschikt aan de andere factoren. Vanwege de helderheid en geschiktheid van het gebruik van dergelijke factoren is het aan te raden om een onderscheid te maken tussen zogenoemde 'praktische snelfietsroutes' zoals Groningen-Zuidhorn en Veenendaal-Ede en de 'hoge kwaliteit' snelfietsroutes zoals Arnhem-Nijmegen. De laatste aanbeveling betreft een grootschalig inventarisatie van bestaande snelfietsroutes in Nederland, om hier een kwaliteitsschaal voor te ontwikkelen. Hierin kan het concept snelfietsroute worden opgedeeld in

niveaus op basis van kwaliteit of juist op basis van specifieke afwegingsfactoren waar actoren de nadruk hebben gelegd. Op basis van deze niveaus zou ook de grootte van subsidie kunnen worden aangepast. Dit kan stimulerend werken voor kleinere overheden, die niet het eigen vermogen hebben om aan de huidige 'hoge' eisen van snelfietsroutes te voldoen, maar daardoor wel een 'lager' niveau snelfietsroute zouden kunnen te ontwikkelen.

5.4. Reflectie

De besluitvormingsmodellen in het theoretisch kader zijn in een later stadium van dit onderzoek toegevoegd om ondersteuning te bieden aan de manier waarop afwegingskaders kunnen worden gebruikt. De besluitvorming van 'route afwegingen' is vanuit een unicentrisch perspectief onderzocht. Dit heeft veel informatie over de ambities en vrijheid voor snelfietsroutes van betrokken actoren opgeleverd. Echter had deze afweging ook vanuit een pluricentrisch perspectief kunnen worden onderzocht. In dat opzicht zou wellicht meer nadruk zijn gelegd op de afhankelijkheid van de actoren van overige betrokkenen. Dit had mogelijk beter aangesloten op de factor 'subsidiemogelijkheden' waarbij de nu onderzochte actoren inderdaad afhankelijk blijken te zijn van een andere partij.

Na dit onderzoek is mij duidelijk geworden dat afwegingskaders voor snelfietsroutes nog zeer beperkt worden gebruikt en dat er weinig moeite wordt gedaan om deze verder te ontwikkelen. Aan de ene kant is het begrijpelijk dat overheden liever geen extra tijd en geld willen besteden aan het afwegen van snelfietsroutes die men sowieso van is te ontwikkelen, maar aan de andere kant gebeurt dit wel met gemeenschapsgelden. De drie casussen beperken zich tot het gebruik van vereenvoudigde MCA's, waardoor dit onderzoek achteraf gezien een minder grote bijdrage levert aan de theorieën omtrent de overige afwegingsmethodieken dan was verwacht.

Het was dan ook tegen mijn verwachtingen in dat het gebruik van methodieken zo beperkt zou zijn bij het afwegen van snelfietsroutes, temeer omdat de basis KBA van Decisio het oorspronkelijke uitgangspunt was waarmee ik het snelfietsroute onderzoek begonnen ben. In de praktijk is dus enkel een MCA gebruikt, om allereerst advocatief te werk te gaan indien men afhankelijk was van anderen en anders alleen ter uitleg van wat er zal gaan gebeuren. Het zou interessant zijn geweest om ook het 'garbage can model' op te nemen in het theoretisch kader, omdat juist bij de afwegingen voor routes er sprake is van 'opportunity' momenten en het wachten op het juiste moment voor een bepaalde route kan worden aangelegd.

Voor het onderzoek is de initiërende overheid geïnterviewd en een tweede betrokken overheid, twee partijen die zeer actief zijn geweest bij de gekozen projecten. Op deze manier werd verwacht het meest uitgebreide beeld te krijgen van de afwegingen die de lokale overheden maken bij het afwegen van de routes. Achteraf zou het ook interessant zijn geweest om de meningen van de andere partijen over de gemaakte afwegingen te kennen. Hierbij is te denken aan iemand vanuit de Rijsoverheid, die de subsidieaanvragen van snelfietsroutes behandelt en goed- of afkeurt. Anderzijds zouden tegenstanders van een specifieke snelfietsroute heel ander inzicht hebben kunnen bieden, over het nut en de noodzaak ervan. Ook was het voor het onderzoek beter geweest om casussen te kiezen die toch recenter zijn ontwikkeld. Twee respondenten waren pas na de voltooiing van de route bij de betrokken overheid in dienst en konden enkel als secundaire bron informatie doorspelen. Een derde respondent heeft vrijwel alleen informatie kunnen geven over de tracé afwegingen en niet meer over de route afwegingen die zijn gemaakt omdat dit te lang geleden was. Dit heeft mogelijk invloed gehad op de resultaten van dit onderzoek, doordat de beoogde details over de afwegingen niet altijd konden worden gegeven.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2014). *Brede doeluitkering verkeer en vervoer*. Geraadpleegd op http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/R/Ruimtelijke_inrichting/Geldstromen/Overzicht_rijksinvesteringen_2014/Brede_doeluitkering_verkeer_en_vervoer:23020
- Baarda, B., Bakker, E., Julsing, M., & Fischer, T. (2014). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen:Noordhoff.
- Beria, P., Maltese, I., & Mariotti, I. (2012). Multicriteria versus Cost Benefit Analysis: a comparative perspective in the assessment of sustainable mobility. *European Transport Research Review*, 4(3), 137-152.
- Boggelen, O. van (2000). Goed gemeentelijk beleid doet fietsgebruik fors groeien: verklaringen voor de mogelijke groei van fietsgebruik. Fietsbalans, december 2000.
- Börjesson, M., & Eliasson, J. (2012). The value of time and external benefits in bicycle appraisal. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 46(4), 673-683.
- Cellini S., Kee, J. (2010). Cost-effectiveness and cost-benefit analysis. In Jossey-Bass (Red.), *Handbook of Practical Program Evaluation* (pp. 493-530). San Francisco, CA 94104-4594
- Campbell, H., & Brown, R. (2003). Benefit-cost analysis. *Financial and Economic Appraisal using Spreadsheets, Cambridge, UK*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (8 augustus, 2017a). Motorvoertuigen in Nederland per jaar [Dataset]. Geraadpleegd op <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=7374hvv&D1=0-2&D2=0&D3=10,25-27&HDR=T&STB=G2,G1&VW=T>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (8 augustus, 2017b). Totale reizigerskilometers in Nederland per jaar; vervoerswijzen, regio's. [Dataset]. Geraadpleegd op <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83497NED&D1=0&D2=1-2&D3=0&D4=4&VW=T>
- College voor zorgverzekeringen. (2013). *Kosteneffectiviteit in de zorg*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/09/30/kosteneffectiviteit-in-de-zorg>
- CROW. (2014). *Inspiratieboek snelle fietsroutes*. Ede, Nederland: CROW
- Decisio (2012). *Maatschappelijke kosten en baten van de fiets*. Amsterdam: Decisio.
- Dodgson, J. S., Spackman, M., Pearman, A., & Phillips, L. D. (2009). Multi-criteria analysis: a manual.
- Eijgenraam, C., Koopmans, C., Tang, P. & Verster A. (2000). *Evaluatie van Infrastructuurprojecten: Leidraad voor Kosten-Batenanalyse*. Geraadpleegd op <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/evaluatie-van-infrastructuurprojecten-leidraad-voor-kosten-batenanalyse-samenwerking-met.pdf>
- Van Esch, M., Bot, W., Goedhart, W. En Scheres, E. (2013). *Een toekomstagenda voor snelfietsroutes*. Geraadpleegd op http://issuu.com/fietsersbond/docs/een_toekomstagenda_voor_snelfietsro/1?e=216_7_45_3/4959313

Fietsberaad CROW. (2017). *Nationaal Fietsbeleid*. Opgehaald van <http://www.fietsberaad.nl/index.cfm?section=kennisbank&lang=nl&mode=list&kennisbankPage=Nationaal+fietsbeleid>

Hendriksen, I. (2009). *Regelmatig fietsen naar het werk leidt tot lager ziekteverzuim*. Leiden: TNO.

Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little. Brown and company. Boston.

Koopmans, C. (2004). *Heldere presentatie OEI: Aanvulling op de Leidraad OEI*. Geraadpleegd op http://www.seo.nl/uploads/media/761_Heldere_Presentatie_OEI.pdf

Macharis, C., De Witte, A., & Turckin, L. (2010). The Multi-Actor Multi-Criteria Analysis (MAMCA) application in the Flemish long-term decision making process on mobility and logistics. *Transport Policy*, 17(5), 303-311.

Martens, Ch. J. C. M. (2000). *Debatteren over mobiliteit: Over de rationaliteit van het ruimtelijke mobiliteitsbeleid*. (Proefschrift). Geraadpleegd op http://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/18827/18827_debaovmo.pdf

Mastop, J. M. (1987). *Besluitvorming, handelen en normeren: een methodologische studie naar aanleiding van het streekplanwerk*. Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

Mouter, N. (2012). *Voordelen en nadelen van de Maatschappelijke kosten- en baten analyse nader uitgewerkt*. Geraadpleegd op <http://www.mkba-informatie.nl/mkba-voor-gevorderden/publicaties-over-mkba/mouter-2014-cost-benefit-analysis-practice/>

Nijkamp, P., & van Delft, A. (1977). *Multi-criteria analysis and regional decision-making* (Vol. 8). Springer Science & Business Media.

Peuter, B., Smedt, J. & Bouckhaert, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie deel 3: Evaluatietechnieken*

Reynolds, J., & Gaspari, K. C. (1985). Cost effectiveness analysis. *Chevy Chase: Primary Health Care Operations Research Project (PRICOR)*.

Rijksoverheid. (2010a). *OEI-Methodiek*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/03/03/oei-notities>

Rijksoverheid. (2010b). *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) gepresenteerd*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2010/10/12/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving-ia-gepresenteerd>

Rijksoverheid. (2012). *Een kennismaking met de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2012/10/04/een-kennismaking-met-de-maatschappelijke-kosten-batenanalyse-mkba>

Saunders, M., Lewis, P. and Thornhill, A. (2007). *Research Methods for Business Students*. Harlow, Pearson Education Limited

Swanborn, P.G. (1987). *Methoden van sociaalwetenschappelijk onderzoek*. Meppel: Boom.

Swanborn, P.G. (1994). Het ontwerpen van case-studies; enkele keuzen. Geraadpleegd op <http://ijpp.rug.nl/index.php/MenM/article/download/13824/11328>

Swanborn, P. G. (2008). *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* Den Haag: Boom Onderwijs

Teisman, G. (1993). De reconstructie van beleidsprocessen: over fasen, stromen en ronden. *Heffen, O. van & MJW van Twist, Beleid en wetenschap; hedendaagse bestuurskundige beschouwingen, Alphen aan den Rijn: Samson HD Tjeenk Willink, blz, 18-32.*

Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming*. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. Den Haag. Vuga.

Tour de Force 2020. (2016a). *Eindrapport snelle regionale routes Tour de Force*. Geraadpleegd op http://tourdeforce2020.nl/wp-content/uploads/2017/02/eindrapport_provincieronde_regionale_routeploeg_2016.pdf

Tour de Force 2020. (2016b). *Fiets agenda 2017-2020*. Geraadpleegd op <http://tourdeforce2020.nl/wp-content/uploads/2016/12/AgendaFiets-2017-2020.pdf>

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

Walker, W. E. (2000). Policy analysis: a systematic approach to supporting policymaking in the public sector. *Journal of Multicriteria Decision Analysis*, 9(1-3), 11.

World Health Organization. (2003). *WHO guide to cost-effectiveness analysis*. Geraadpleegd op http://www.who.int/choice/publications/p_2003_generalised_cea.pdf

Bijlagenlijst

Bijlage 1: Interview deelnemers

Bijlage 2: Lijst beleidsdocumenten

Bijlage 3: Samenvattingen beleidsdocumenten Arnhem-Nijmegen

Bijlage 4: Afwegingsmethodieken Arnhem-Nijmegen

Bijlage 5: Samenvattingen beleidsdocumenten Groningen

Bijlage 6: Afwegingsmethodieken Groningen

Bijlage 7: Samenvattingen beleidsdocumenten Ede-Veenendaal

Bijlage 8: Afwegingsmethodiek Ede-Veenendaal

Bijlage 9: Face to face interviewguide

Bijlage 10: Schriftelijke interviewguide

Bijlage 11: Meningen Matrix respondenten

Bijlage 1: Interview deelnemers

Arnhem-Nijmegen:

- Sjors van Duuren. Initiator, vertegenwoordiger van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen en projectleider van het Rijnwaalpad; mei 2017, te Nijmegen
- Martijn te Lintelo, de vertegenwoordiger van de gemeente Nijmegen; juli 2017, te Nijmegen

Groningen-Zuidhorn:

- Rolf Dijkstra, projectleider en vertegenwoordiger Provincie Groningen; juli 2017, te Groningen.

Ede-Veenendaal:

- Roel Dobbelsteijn. Projectleider, projectdeelnemer namens de gemeente Veenendaal; juli 2017, te Veenendaal
- Richard uit Avest. Vertegenwoordiger Gemeente Ede; juli 2017, te Deventer.

Bijlage 2: Lijst beleidsdocumenten

Arnhem-Nijmegen

- Conceptrapportage tracékeuze Rijnwaalpad. Stadsregio Arnhem-Nijmegen, 2009
- Fietsvisie stadsregio Arnhem-Nijmegen, Stadsregio Arnhem-Nijmegen, 2010

Groningen-Zuidhorn

- Beleidsnota Fiets Groningen. Provincie Groningen, 2002
- Actieplan 2004-2007. Provincie Groningen, 2003
- Fietsroute Plus Groningen-Zuidhorn, provincie Groningen, 2006

Ede-Veenendaal

- Fietsplan gemeente Ede: van peleton naar kopgroep. Ede, 2006
- Fietsplan gemeente Ede: van Peleton naar kopgroep; Bijlagen. Ede, 2006
- Subsidieaanvraag Fiets Filevrij! Route Ede-Veenendaal (2009)
- NCW Berekening Fiets filevrij: Ede-Veenendaal. Provincie Utrecht, 2009

Bijlage 3: Samenvattingen beleidsdocumenten Arnhem-Nijmegen

Conceptrapportage Tracékeuze RijnWaalPad (2009)

De conceptrapportage opgesteld voor de stadsregio Arnhem – Nijmegen door Royal Haskoning aangaande het ontwerp, raming en de afweging van tracévarianten voor de snelfietsroute Arnhem – Nijmegen vormt het beslisdocument waarop de betrokkenen partijen zich baseren bij het selecteren van de definitieve tracés in het RijnWaalPad. Het document verkent verscheidene tracés die op de route liggen. De tracés worden aan de hand van verschillende criteria getoetst, waarbij de fietser centraal staat, waarna vervolgens aanbevelingen worden gedaan. De criteria, conform de richtlijnen van de “Ontwerpwijzer Fietsverkeer” van het CROW, richten zich op vijf hoofdeisen: samenhang, directheid, veiligheid, aantrekkelijkheid en comfort. Voor elk criterium wordt gekeken naar de huidige omstandigheden, de mogelijkheden in de toekomst en wat benodigd is om deze mogelijkheden te bereiken. Aansluitend kijkt het document nog naar drie andere beoordelingscriteria, namelijk: inpassing, kosten en procedures. De verschillende tracés worden kwantitatief en kwalitatief beoordeeld. Er wordt onder andere gekeken naar de lengte van het tracé, het aantal aansluitende verkeerskruisingen en het aantal hellingen met een hellingspercentage hoger dan 4%. Anderzijds kijkt het document ook naar kwaliteitsverschillen tussen de verschillende mogelijkheden, de relatieve afstand tot een grote snelweg tussen twee tracés, of de ligging ten op zichte van een grote doorgaande weg.

Fietsvisie Stadsregio Arnhem-Nijmegen (2010)

Dit is de fietsvisie van de stadsregio Arnhem-Nijmegen die zich richt op het opvangen van de verwachte mobiliteitsgroei, waarin zij hoopt dat de fiets een grotere rol zal gaan spelen. Om dit klaar te spelen investeert zij in het regionale fietsnetwerk. In de visie worden meerdere routes aangewezen die hiervoor in aanmerking komen. Zij onderscheidt drie kwaliteitsniveaus op basis van het gebruik en het belang van een route: de ruggengraat van het fietsnetwerk (hier vallen ook snelfietsroutes onder), het primaire netwerk en het basisnetwerk. Samen vormen zij het regionale netwerk van de stadsregio. Om te bepalen welke routes kunnen worden gerechtvaardigd en wanneer hierin kan worden geïnvesteerd zijn er vijf factoren opgesteld die samen helpen de routes te prioriteren.

Bijlage 4: Afwegingsmethodieken Arnhem-Nijmegen



Routedeel	Potentieel gebruik	Afstand (km)	File / Congestie kans	(Bestuurlijke) Commitment	Kwaliteits Investering (x €1 mln)
Arnhem - Arnhem zuid	8090	3,9	Hoog	Afgestemd	2,40
Arnhem - primaire fietsroute Elst	13990	4,6	Hoog	Afgestemd	2,76
Primaire fietsroute Elst - Nijmegen	9300	8,3	Hoog	Afgestemd	4,98

Figuur 2: Afwegingskader snelfietsroute Arnhem-Nijmegen. Bron: Fietsvisie Stadsregio Arnhem-Nijmegen, 2010.

Afweging varianten Snelfietsroute Arnhem - Nijmegen

Aspecten	Eenheid	Routedeel Alternatief	A. Waterrijk				
			1	2	3	4	5
Samenhang							
eenheid / eenvormigheid	+ / -		+	+	-	+	+
Directheid							
lengte	m		2400	2350	2550	2500	2200
tov hemelsbreed	verhouding		1,14	1,12	1,21	1,19	1,05
Veiligheid							
kruising auto	stuks		3	3	3	2	3
samengebruik auto	m		0	0	1250	0	0
sociaal	+ / -		-	+	+	-	+
Aantrekkelijkheid							
Visueel (landschap)	+ / -		+	-	+ / -	+	-
Auditief (verkeer / industrie)	+ / -		+	-	+ / -	+	-
Comfort							
bochten	stuks (< 20 m)		2	2	1	1	0
hellingen	m (> 4%)		0	0	0	0	0
Inpassing							
ruimte	+ / 0 / -		0	0	+ / 0 / -	0 / -	0
verkaveling	+ / 0 / -		-	0	+ / 0	0	0
groen	+ / 0 / -		0	0	+ / 0	0	0
Kosten							
raming	euro (x 1000)		1460	1355	1060	1625	1450
Procedures							
bestemmingsplan	ja / nee		ja	ja	ja	ja	ja
grondaankoop	ja / nee		ja	ja	ja	ja	ja

Figuur 3: Afwegingskader tracé. Bron: Conceptrapportage Tracékeuze RijnWaalpad, 2009

Bijlage 5: Samenvattingen beleidsdocumenten Groningen-Zuidhorn

Beleidsnota fiets provincie Groningen (2002)

Dit is de beleidsnota van de provincie Groningen geschreven in 2002. Hierin is al het beleid vastgelegd wat de provincie in de komende jaren wil gaan uitvoeren op regionaal niveau. De nadruk ligt dan ook op het regionale netwerk dat zal worden aangelegd om in de toekomst meer en veiliger fietsverkeer te kunnen waarborgen. Hierin zijn 16 potentiële snelfietsroutes geselecteerd die eventueel kunnen ontwikkeld, op basis van het Actieplan Fiets dat het jaar erop geschreven zal worden.

Actieplan Fiets 2004-2007 (2003)

Dit actieplan is geschreven als vervolg op de Beleidsnota Fiets 2002 om het beleid omtrent fietsen dat hierin is opgesteld verder uit te werken en om te zetten in concrete maatregelen. De doelstellingen van de beleidsnota richten zich op meer verplaatsingen op de fiets, veiliger fietsen en een betere concurrentiepositie voor de fiets ten opzichte van de auto in de provincie Groningen. Zo worden er basis eisen opgelegd waaraan het gehele fietsnetwerk van Groningen moet voldoen. Sommige routes krijgen extra aandacht en worden opgewaardeerd tot Fietsroutes Plus. De aandacht in de provincie komt voornamelijk te liggen op veiligheid van routes, ontbrekende faciliteiten en ketenvervoer. Dit alles wordt door de provincie zelfgefinancierd en zo is er al een begroting opgesteld tot en met 2007.

Fietsroute Plus Groningen-Zuidhorn (2006)

In dit document wordt de studie weergegeven die is gedaan naar het beste tracé dat kan worden gekozen voor de Fietsroute Plus tussen Zuidhorn en Groningen. Het onderzoek was een open proces waarbij belangengroepen, bewoners en ambtelijke organisaties bij betrokken waren. Ook is er een workshop gehouden met een grote groep dagelijkse gebruikers. De kwaliteit van de oude route is beperkt doordat zij niet aantrekkelijk wordt gevonden, er veel ongevallen plaatsvinden ten opzichte van andere routes, oversteken voor fietsers gevaarlijk is en lang duurt. Ook in comfort scoorde de route ondermaats. Er zijn drie alternatieve tracés opgesteld, waarvan een tracé nog sub tracés heeft. Op basis van vijf afwegingsfactoren is gekozen om de route langs de N355 te laten lopen. De andere tracés zullen echter ook verder ontwikkeld worden, alleen niet met dezelfde maatregelen als een Fietsroute Plus. De totale kosten van dit project zullen €4,7 miljoen gaan kosten, exclusief de fietsbrug die nog moet worden aangelegd over het Aduarderdiep. Deze zal op zichzelf €1,9 miljoen gaan kosten.

Bijlage 6: Afwegingsmethodieken Groningen-Zuidhorn

Potentiële fietsroutes plus	afstand centrum - centrum (km)	Vervoer spanning*	Intens. fiets* (pot.)	Gemeten intens. 2002	Ongevallen/km/3jaar	richtingen bereiden	Breedte (meters)	Opmerkingen
Groningen - Zuidhorn	11,5	6700	20%	1700	2	vanaf juni 2003 2 richtingen	2,00 - 2,40	Studie N355 Groningen - Zuidhorn
Groningen - Harkstede (Meerstad)	11	3500	13%	425		2 richtingen	2,00 - 2,5 en >2,5	project Meerstad bibeko/ gemeentelijk
Groningen - Haren	5,5	23600	20%	?				Bibeko/ gemeentelijk
Groningen - Bedum	9,5	11300	21%	1500	<1	1 richting	1,75 ->	
Groningen - Winsum	13	4500	20%	1050	1	1 richting	1,5 - 2,00	
Groningen - Hoogkerk	5	?	?	500				Bibeko/ gemeentelijk
Groningen - Leek	14,5	8400	11%	?				
Groningen - Peize	7,5	4300	17%	1600				
Groningen - Roden	13	15300	17%	1600				
Groningen - Eelde - Paterswolde		7,5	8400	17%	1600			
Groningen - Ten Boer	11,5	4700	23%	1025	3,2	2 richtingen	> 2,50	
Groningen - Hoogezand	14,5	17600	10%	800		2 richtingen	> 2,50	
Hoogezand - Veendam	11,5	2500	41%	?		1 richting	< 1,50 en 1,50 - 1,75	
Winschoten - Pekela	5	5328	30%	1500		1 richting	> 2,00	
Veendam - Winschoten	13,5	4100	12%	?				
Appingedam - Delfzijl	4	13700	38%	?				
Stadskanaal - Musselkanaal	7	4600	16%	?				Bibeko/ gemeentelijk

Figuur 4: Afwegingskader route provincie Groningen. Bron: Actieplan Fiets 2004-2007. Provincie Groningen, 2003.

	1. Langs Van Starkenborghkanaal	2. Langs N355	3. Langs Den Horn		
			a. Via spoor	b. Via kortsturende verbinding	c. Doortrekking langs spoor naar CS
Lengte Fietsroute	12,5	8,7	9,7	10	12
Kosten (miljoen euro) 1)	3,5	3,4	3,1	3,1	5
Sociale Veiligheid	.	0	.	.	.
Directheid (gelet op zwaartepunt herkomst/ bestemming)	.	+	0	-/0	.
Landschappelijke inpassing	0/-	0	.	.	.
Uitkomst Workshop	.	+	.	.	.

1) exclusief brug over Aduarderdiep

+ positief 0 neutraal - negatief

Figuur 5: Afwegingskader tracé Groningen-Zuidhorn. Bron: Fietsroute Plus Groningen-Zuidhorn Provincie Groningen, 2006.

Bijlage 7: Samenvattingen beleidsdocumenten Veenendaal-Ede

Fietsplan gemeente Ede: van Peloton tot kopgroep (2006)

Het algemene beleid van de gemeente Ede met betrekking tot de fiets is opgenomen als onderdeel van het Fietsplan, van Peloton naar Kopgroep, waarin de visie en de doelen van het fietsbeleid vanaf 2016 staan beschreven. Het plan is gebaseerd op de Nationale Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het Provinciale fietsbeleid 'Gelderland aan kop'. Het fietsplan van Ede draagt bij aan de drie hoofddoelstellingen van de gemeente, te weten Fietsveiligheid, Duurzaamheid en Fietsstad. Uitgangspunten van de gemeentelijke visie op het fietsbeleid zijn *Uitmuntend vestigings- en woonklimaat* - met de fiets overal dichtbij-, *Groen* - Milieuvriendelijk op de fiets-, *Gezond* - de fiets voor lichamelijke, emotionele en sociale gezondheid- en *Actief* - recreëren, verbinden en ontmoeten op de fiets.

Subsidieaanvraag Fiets Filevrij! Route Ede-Veenendaal (2010)

Om automobilisten die op fietsbare afstand (tot 15 kilometer) te stimuleren heeft In 2010 zijn door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zo'n 20 kansrijke snelfietsroutes voorgeselecteerd in het programma Fiets Filevrij! De voorselectie is gebaseerd op de scores die deze snelfietsroutes hebben behaald op basis van haalbaarheid (economische en financieel) en fietspotentie. Voor dit onderzoek is de definitieve Subsidieaanvraag Fiets Filevrij! route Ede -Wageningen geanalyseerd, immers op basis van deze aanvraag is de snelfietsroute tot stand gekomen.

Bijlage 8: Afwegingsmethodiek Veenendaal-Ede

Kosten-baten berekening Fiets filevrij-route Ede-Veenendaal		
FIETS		
	investeringskosten FIETSPAD	2.332.500
	investeringskosten tunnel	€ -
FIETSPAD	beheer en onderhoud per jaar; € 5000,-/km	50000
tunnel	beheer en ond. 2% van de investeringskosten	€ -
	jaarlijkse baten	
jaarlijkse baten	reistijdwinst /dag per fietser in uren	0,03
	aantal fietsers/dag (2 richtingen samen)	10800
	aantal dagen per jaar waarop de tijdwinst wordt behaald	255
	aantal fietsritten per jaar	2754000
	reistijdwinst per jaar alle huidige fietsers (uren)	91800
	gemiddelde ritlengte in uren	0,50
	% reistijdwinst	6,67%
	reistijdelasticiteit fietsritten	0,40
	extra fietsritten: 0,4 x % reistijdwinst x aantal huidige ritten OF aantal (indien bekend)	73440
	reistijdwinst extra fietsritten met toepassing rule of half	1224
	Totale reistijdwinst (uren per jaar)	93024
	reistijdwaardering	€ 6,60
	bezettingsgraad fiets	1,00
	baten reistijdwinst fietsers	€ 613.958
	NCW reistijdwinst - beheerskosten	€ 7.693.733
	NCW	5,833579315
		+

Figuur 6: KBA Fietspotentie Ede-Veenendaal. Bron: Kosten-Baten berekening Fiets filevrij-route Ede-Veenendaal, provincie Utrecht, 2009

Bijlage 9: Face to face interviewguide

Eva Rispens, 2017

Gesprek opnemen

Vindt u het goed als ik dit gesprek opneem om later te kunnen gebruiken voor mijn onderzoek?

Inleiding

Ik ben Eva Rispens en ben bezig met het afronden van mijn bachelor GPM. De focus van mijn onderzoek ligt op de afwegingskaders die zijn gebruikt bij het besluitvormingsproces voor snelfietsroutes. Ik wil je daarom wat vragen stellen over de ontwikkeling van het fietspad en de samenwerking tussen betrokken partijen.

Onderwerp: Algemeen

- Wat is uw definitie van een snelfietsroute?
- Waarop hebben jullie dit gebaseerd?
- Waarom zijn er zoveel verschillen?

Deel 1: Het project

- Situatie voor het project werd gestart
- Aanleiding tot het project
 - o Wanneer?
 - o Wie initiators?
 - o Waarom?
- Welke factoren waren doorslaggevend om dit project echt te ontwikkelen?
 - o Waarom deze factoren?
 - o Hoe hebben jullie deze factoren afgewogen?
 - o Verschillende meningen tussen factoren?
- Tracé onderzoek
 - o Hoe is dit onderzoek
 - o Op welk moment in het project?
 - Waarom toen?
- Uw rol in het project
- Eindresultaat
 - o Tevreden?
 - o Wat zou u anders doen, mocht u opnieuw beginnen?
 - o Wordt de route geëvalueerd?
 - Hoe?

Deel 2: Betrokken partijen

- Welke partijen waren betrokken bij de planvorming van de route?
 - o Wat waren hun standpunten van de route?
 - o Verschilden deze met die van u?
 - o Waren er partijen met meer of minder invloed?

- Hoe hebben die verschillen invloed gehad op de aspecten die als meest belangrijk werden beschouwd?
- Hoe verliep het contact tussen de partijen in het algemeen?
 - Hoe verliep het opstarten van dit project en later door de tijd heen qua overleg?
- Zijn er ook aspecten geweest waar jullie het bij de ontwikkeling van het plan niet over eens konden worden?
 - Hoe is dit opgelost?

Afsluiting

Bedankt voor uw tijd!

Bijlage 10: Schriftelijke interviewguide

Eva Rispens, 2017

Onderwerp: Afwegingskader

Voordat een project tot stand komt, wordt er door de betrokken actoren een kader opgesteld met daarin relevante factoren en waarden per factor, op basis waarvan bepaalde beslissingen worden genomen ten aanzien van het traject en de afzonderlijke tracés van het traject. Voor het project snelfietsroute is een afwegingskader gebruikt

Vraag 1 Voor- en nadelen van het gebruikte afwegingskader.

Wat zijn volgens uw ervaring de voor- en nadelen van het gebruik van dit kader geweest voor de aanleg van de betreffende snelfietsroute en de tracés? Ik ben vooral geïnteresseerd in uw mening over waarom u iets als een voor- of een nadeel heeft ervaren. *Graag met voorbeelden illustreren.*

(Te denken valt aan voor en nadelen met betrekking tot bijvoorbeeld het maken van keuzes en beslissingen lopende het project, het concrete gebruik, de status van de factoren en de weginge ervan, het al dan niet flexibele karakter van het kader om tussentijdse aanpassingen te doen enzovoorts.)

Vraag 2 Oordeel over het hanteren van afwegingskaders in het algemeen

Wat is uw mening over het gebruik van afwegingskaders in het algemeen voor projecten als snelfietsroutes. *Graag uitleg over waarom u die mening bent toegedaan. Voorbeelden toevoegen svp.*

Onderwerp: Standaard afwegingskader voor Snelfietsroutes

Voor grote infrastructurele projecten vanaf 215 miljoen euro moet in Nederland vooraf verplicht de OEI-methodiek (met MKBA) worden gebruikt om tot de juiste afwegingen en beslissingen te komen, voordat een project wordt ingezet en worden gebruikt tijdens de aanleg van het traject. Iedereen werkt met hetzelfde kader. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is van mening dat er ook voor kleinere projecten, in dit geval snelfietsroutes, een dergelijk uniform kader met richtlijnen moet komen.

Vraag 3 Mening over een standaard afwegingskader voor snelfietsroutes

Moet zo'n standaard afwegingskader voor snelfietsroutes er komen, volgens u, en waarom? *Graag met concrete voorbeelden uw antwoord illustreren.*

Bijlage 11: Meningen Matrix

	Besluitvorming route	Besluitvorming tracé	Afweging route	Afweging tracé	Algemeen kader
Sjors van Duren	++	++	+/-	++	-/?
Martijn te Lintelo	++	+	?	?	?
Roel Dobbelsteijn	++	+/-	+	++	--
Richard ter Avest/Pierre Leenaerts	n.a.	n.a.	+/-	+/-	+/-
Rolf Dijkstra	++	++	+/-	++	--

Tabel 10: Meningen Matrix respondenten